

A civil szervezetek és az önkormányzatok együttműködési lehetőségei a Kárpát-medencében

Kulcsár László, Domokos Tamás

Kutatási beszámoló az OKTK

A. 1554/VIII. B. számmal elfogadott

“CIVIL SZERVEZETEK A KÁRPÁT-MEDENCÉBEN”

CÍMŰ PÁLYÁZATÁHOZ

A kutatási alprogram lebonyolítója:

Státusz Társadalomkutató Egyesület



Jelen kutatási beszámoló további felhasználásához lépjen kapcsolatba az Echo Survey Szociológiai Kutatóintézet Közhasznú Társasággal!

A kutatási beszámoló kéziratnak minősül, hivatkozni ennek figyelembevételével a feltüntetett szerzők, annak hiányában a beszámolót jegyző szervezet engedélyével lehet.

A kutatáshoz kapcsolódó adatbázis és módszertani anyagok az Intézetnél történt regisztráció után szintén elérhetők.

Javaslatait, észrevételeit, szakmai megjegyzéseit is szívesen várjuk a következő címen:

Echo Survey Szociológiai Kutatóintézet
8000 Székesfehérvár, Forgó u. 15.
Tel: +36 (22) 502-276, Fax: +36 (22) 379-622
www.echosurvey.hu info@echosurvey.hu

Bevezetés

A Kárpát-medence térségének demokratikus átalakítása már tíz éve folyik, persze eltérő intenzitással. Az indulási pozíció sem volt egyforma az egykori államszocialista országokban, bár számos típusprobléma ugyanaz volt: a csőd szélén álló tervgazdaság, a jogállami keretek hiánya, a politikai intézményrendszer mássága. A változást eufórikus hangulat előzte meg, majd ez az életszínvonal gyors csökkenésével hamarosan kiábrándultságba csapott át, amely a könyörtelen gazdasági mutatók mellett nem kis részben az új politikai elitek tevékenységének volt köszönhető.

A változások nem egyszerre söpörtek végig a Kárpát-medencén. Romániában sokáig az államszocialistához hasonló, csak éppen nacionalista jelmezt öltött rezsimek voltak hatalmon, Szlovákiában csak az elmúlt hónapokban bukott meg Közép-Európa “beteg embere”, Vladimir Meciar és baráti köre, a délszláv háború pedig éveken át tartott az egykori Jugoszláviában, és felelőse még mindig Szerbia vezetője. Ezek az elitek elszabotálták a gazdaság átalakítását, aktívan tevékenykedtek a civil szféra elfojtásában, a kisebbségekkel szembeni főbiájuk pedig sokáig talált nyitott fülekre a kiábrándult embereknél.

Éppen ezért a tanulmányban elemzett kérdést, a civil szervezetek és önkormányzatok kapcsolatát a Kárpát-medencében, nem egyszerű körüljárni. Ha a térség egyetlen uniós tagállamát, Ausztriát nem számítjuk, Magyarország van a leginkább előrehaladva a közigazgatás demokratikus decentralizációjában és a non-profit szektor fejlettségében. Az elemzésben kitérünk a térség mind a nyolc államára (Magyarország, Ausztria, Szlovénia, Horvátország, Szerbia, Románia, Ukrajna, Szlovákia), de a példák között számbeli többségben vannak a magyar esetek, itt ugyanis már bejáratott formák vannak, amelyek tanulságul szolgálhatnak a környező államok számára is.

Ezek mögött persze komoly nemzetközi segítség áll, mint az EU Phare programja, vagy a tengerentúli USAID-támogatás, melyek komoly összegeket áldoztak a hazai civil szféra fejlesztésére. Ezek az alapok már hozzáférhetőek a szomszéd országok számára is, de ott még egy fontos körülményt is figyelembe kell venni: a magyar kisebbség helyzetét. Ez a speciális szempont körültekintő kezelést kíván, az anyaországtól természetes elvárás, hogy segítse a környező országbeli kisebbségi szervezeteket, hiszen az ottani magyarságnak jószerint ezek az egyedüli lehetőségeik az identitástudat és a kultúra ápolására, de vegye is figyelembe az

ottani többségi társadalom hozzáállását is, tekintve, hogy a sovinizmus vádja igen közkedvelt a nacionalista elitek számára. A nem magyarországi példák ezen speciális ok miatt elsősorban a magyar kisebbségi civil szervezetekről szólnak, összhangban a pályázati kiírással.

A civilek és önkormányzatok együttműködésének vizsgálata során két problémába ütköztünk. Az egyik, hogy van ugyan egy ideáltipikus modellje ennek az együttműködésnek, de ez nagymértékben függ az adott ország politikai-közigazgatási berendezkedésétől, illetve a civil szféra erejétől. Ha nincsenek jogi garanciák pl. az önkormányzati autonómiára, vagy a civil szervezetek mozgástere kicsi, akkor az együttműködés igen nehéz, ha ugyan nem lehetetlen.

Ez pedig azért aggályos, mert az európai normáknak megfelelő demokratikus államberendezkedésnek egyik alapja az önkormányzati autonómia és a decentralizált politikai döntéshozás. A non-profit szektor fejlettsége pedig befolyásolja a közszolgáltatások nyújtását, és lehetővé teszi a hatalom civil kontrollját. Ehhez persze az egyik oldalon erős és legitim szervezetekre, a másikon fogadókész önkormányzatokra van szükség.

Az alábbi tanulmányban először áttekintjük a non-profit elméleteket és a szektor régióinkbeli fejlődését, majd megvizsgáljuk a téma jogi szabályozását az egyes országokban, végül áttekintjük, hogy miként valósul meg a civil szervezetek és az önkormányzatok együttműködése az elméletben és a gyakorlatban.

Az alábbi tanulmány nem vállalkozhat a teljes, átfogó kép dokumentálására (hiszen külön tanulmányt érne meg például csak a civil szervezetek politikai bevonulása a helyi hatalomba), de arra mindenképpen alkalmas, hogy felhívja a figyelmet ennek a problémának az időszerűségére. Véleményünk szerint az önkormányzatok és a civil szervezetek együttműködési lehetőségeinek mind a kutatása, mind a fejlesztése további erőfeszítéseket kíván.

1. Non-profit elmélet

1.1 Definíciós problémák

A közép-kelet-európai non-profit szektor fejlődésének, történetének, működési jellemzőinek számbavétele és tudományos igényű feldolgozása még csupán a kezdet kezdetén tart, mivel az elmúlt évtized politikai-társadalmi változásai következtében régiókban csak mostanában éledtek újjá a civil mozgalmak. A kutató, elemző és dokumentáló szakemberek számára páratlan lehetőség kínálkozik a civil szektor működési mechanizmusainak vizsgálatára, hiszen a szemünk láttára alakult ki, fejlődik. Ez a magyarázata annak, hogy térségünk civil szférájának tanulmányozása tipikus interdiszciplináris tudományá vált, elemzői között történészeket, politológusokat, közigazgatás-tudományi szakembereket, jogászokat, szociológusokat, statisztikusokat, szociálpszichológusokat és közgazdászokat egyaránt találunk. A sokszínű megközelítés módszertani és szemléletbeli kavalkádja azonban - a kétségtelen pozitív eredményei mellett - veszélyeket is rejt magában, mellyel leginkább azok szembesülhetnek, akik a kérdést nem valamely korábban kialakult tudományág aspektusa felől igyekeznek közelíteni, hanem komplex módon szeretnék tanulmányozni.

Az első ilyen jellemző veszély, amely jelzi, hogy ingoványos területen sétál az, aki a civil szféra problémáival a maga összetettségében kíván foglalkozni, az eltérő definíciókból fakad. Non-profit? Civil? Közhasznú? NGO? E szinonimként használt fogalmak, valójában teljesen eltérő logika alapján határozzák meg ugyanazt (?) a denotátumot. A non-profit fogalmat a közgazdaságtan alkotta, s alapvetően olyan gazdálkodó szervezetekre vonatkozik, amelyek tevékenységük során ugyan gazdálkodnak, sőt vállalkozási tevékenységet is végez(het)nek, profitra is szert tehetnek, de a nyereséget nem oszthatják szét maguk között, hanem az alaptevékenység szerinti közcélra kell felhasználniuk. A civil szféra fogalmát leggyakrabban a társadalomelméleti szakemberek használják. Megkülönböztetve az állami intézményektől és a piaci szereplőktől a harmadik szektort. Az NGO fogalmon a kormányzati szervezetektől teljesen független szereplőket kell érteni, s eredetét történelmileg támasztja alá, hogy a non-profit szektor és az abban tevékenykedő NGO-k kormányoktól, uralkodóktól függetlenül léteztek, léteznek. A közhasznúság alapvetően közgazdasági fogalom, de a szektor jogi szabályozása után mint jogi kategóriát kell kezelnünk.

Az eltérő tudományos talapzatról induló definíciókból következik, hogy egyik fogalom például az önkormányzati alapítványt nem tekinti a harmadik szektor részének, míg más definíció alapján a politikai pártok szorúlnak ki belőle, megint másik logika alapján a klubok és más öncélú mikroközösségeket kell kizárni.

Valamennyi definíció közül a társadalompolitikai megközelítés a legmegengedőbb, így a család, az állam és az öncélú anyagi érdekeltség miatt piacon lévő gazdasági társaságok kivételével minden más szereplőt ide sorolhatunk. Így ide tartozhatnak az egyházak, a pártok, a köz- és magánalapítványok, a szakszervezetek, az egyesületek, a közhasznú társaságok, a kisebbségi szerveződések, az informális és formális klubok, körök egyaránt. A közbeszédben, sőt gyakran még jogszabályokban is keveredő fogalmak tisztázatlanságából és az átfedésekből fakadó problémával nekünk is szembe kellett nézni. Mivel vizsgálati kérdésünk az önkormányzatok és a civil szféra együttműködése, tanulmányunk során a civil, non-profit stb. fogalom alatt elsősorban azokat a jogi személyiséggel rendelkező szervezeteket értjük, amelyekkel az önkormányzat formális vagy informális kapcsolatba kerülhet. A témakörünkhöz elsősorban tehát a gyakorlati élet felől kívánunk közelíteni, deduktív módszerrel határoztuk meg kit is értünk - ért az önkormányzati logika - civil szektoron. Ennek megfelelően a legtöbbet hivatkozott példák is alapítványokról, közalapítványokról, egyesületekről, köztestületekről és szövetségekről szólnak.

Az interdiszciplináris megközelítésből fakadó másik veszély az alkotott tudományos elméletek különböző vezérlő paradigmáiból fakad. E kérdésben a két nagy - egymással is versenyző - paradigma a politológiai és a közgazdaságtani megközelítést fedi. Mivel témánk szempontjából mindkét gondolkodásmód eredményei hasznosak, így nem foglalunk egyértelműen állást, sőt, ahol csak lehet mindkét dimenziót szem előtt tartjuk.

1.2 Főbb elméleti tézisek

A civil szektor és az önkormányzatok együttműködésének tanulmányozásakor mindenképp előtérbe kell tenni a kérdést, miért van szükség egyáltalán non-profit szervezetekre, valamint mik a főbb jellemzőik.

A magyarországi non-profit szakirodalomban talán leggyakrabban idézett elméletek alkotói a hatvanas-hetvenes évek angolszász modelljeit vizsgálva igyekeztek értelmezni a non-profit szektor kialakulásának okait, működésük jellemzőit. A piaci kudarcának és a kormány kudarcának elmélete (Weisbrod, 1977) alapján a non-profit szektor kialakulásának oka a közjavak maradéktalan kielégítésében kudarcot vallott piaci és állami működés. A magyarázat alapján a piaci mechanizmusok a kollektív javakat a kívánatosnál sokkal kisebb mértékben állítanák elő, szükséges lenne, mert a konkrét - fizetőképes - kereslet alacsony, hiszen ezek a javak (pl. egészségügyi ellátás, tiszta levegő) elég egyszer előállítani, s mindenki számára élvezhető (potyautas effektus). Ez az állami szerepvállalás legfontosabb indoka, különösen a jóléti államok tekintetében, hiszen az államnak kell belépni, mint szolgáltatónak ott, ahol a piaci logika kudarcot vallott. Ugyanakkor könnyen belátható, hogy a jóléti állam is csak egy bizonyos igényeket, és csak bizonyos - többnyire nem túl magas - szinten tud kielégíteni, tehát mindig maradnak kielégítetlen, gyakran speciális szükségletek. E szükségletek hívják életre a harmadik szektort.

A piac kudarcának másik teoretikusa szerint (Hansmann, 1980) bizonyos esetekben a szolgáltatást finanszírozó, vásárló nem ugyanaz, mint aki igénybe veszi (pl. iskoláztatás) így a piaci mechanizmus alapvető eleme a szerződéses kapcsolat nem működik (függetlenül attól, hogy az állam vásárlóként vagy szolgáltatóként van jelen), s ezért kell a minőségi garanciákat is adó non-profit szervezeteknek belemélni a rendszerbe.

A non-profit szektor elmélete a nemzetközi összehasonlítások tükrében (James, 1991.) a szektor létrejöttét nem annyira a többlet kereslettel, mint inkább kereslet heterogenitásával magyarázza. Talán ennél is lényegesebb az a meglátása, mely szerint az állami szektor a hiányzó közszolgáltatások előállítására gyakran azért nem hoz létre önálló intézményeket, mert a non-profit szektor költséghatékonyabban képes erre, mint a piaci vagy az állami szféra. Érdekelte tehát a kormányzat és az önkormányzatok, hogy tőlük feladatot vállalhassanak át a civil szektor szereplőitől. Csakhogy a nyolcvanas évektől a nemzetközi, és ma már a kelet-európai gyakorlati tapasztalat is azt mutatja, hogy az állami szektor igényli az állami szabályozást, a folyamatos állami jelenlétet és támogatását. Ezt a szakirodalom az

öntevékenység kudarcának elméletével magyarázza. Az öntevékenység kudarcát (Salamon, 1991.) alapvetően négy tényező idézi elő: a megbízható anyagi forráshoz jutás nehézségéből fakadó alacsony hatékonyság, a partikularizmus, a paternalizmus, és a non-profit szervezetek viszonylagos amatőrizmusa. A szektor gyengeségei különösen felerősödnek gazdasági válságok idején, hiszen ilyenkor a gazdag is szegényebb, így pont akkor kerül a legkevesebb forrás a non-profit szektorba, amikor a leginkább kellene.

A különböző közgazdasági alapú non-profit elméleteknél némiképp egyszerűbb a politológiai magyarázat, mely a civil szféra létjogosultságát az egyéni szabadságjogok gyakorlásaként valamint, az államhatalom társadalmi kontrolljaként értelmezi. E dimenzióban vizsgálódva tény, hogy a civil szervezetek, állampolgári önszerveződés nélkül nem létezik demokratikus társadalmi berendezkedés és lehetetlen a képviselői demokrácia.

1.3 A civil társadalom fejlődése térségünkben

A civil társadalom fogalma történelmileg alapvetően kétféle jelentéssel telítődött. Az ókori Rómában és a középkor idején politikai társadalom jelentéssel bírt. Ehhez képest a felvilágosodás kori társadalomfilozófia civil társadalma már a piacgazdasági viszonyokon alapuló polgári társadalomként értelmezhető. Ebben az értelemben a polgár és a szabad társadalmi önszerveződés azonos asszociációs mezőben foglal helyet, s ilyen értelemben közvetlen elődje a mai demokratikus társadalmak polgári mozgalmainak.

A civil társadalom fogalma tehát elválaszthatatlan az állam fogalmától, s ha non-profit szervezetek mai - általában közgazdasági alapú - megközelítésétől elrugaszkodunk, akkor a Kárpát-medence első civil szervezetei azok az egyházi szerveződések voltak, amelyek egészségügyi, szociális feladatokat láttak el. A török hódoltság idején a korai protestáns egyházi értelmiség munkálódása nyomán kapott hangsúlyos szerepet a társadalom általános műveltség szintjének növelésében a "civil" szektor. A minőségi változás régióinkban is a felvilágosodás új fogalmi - és jogfilozófiai - kereteinek kialakulásával következett be (pl. jakobinus mozgalom). Ez illetve az ezt követő időszak az innovatív, öntevékeny civil szerveződések megjelenésének időszaka. Ebben az időben a nemzet fogalmának újradefiniálása következtében az értékteremtés és -megőrzés területén indultak el aktív civil mozgalmak (pl. Iparegyesület, TIT, vagy az MTA létrehozása, mely ma ismét non-profit intézmény, a jogi értelemben köztestület). A Kárpát-medencében a kiegyezés utáni újjáéledéssel vette kezdetét a modern kori robbanása a civil szervezeteknek. A változás mennyiségi és minőségi szempontból egyaránt bővülést jelent, hiszen ekkor jelentek meg az első olyan civil intézmények szociálpolitikai feladatát később az állam vállalta át (pl. munkásegyletek, önszegélyező szervezetek vagy pl. a köztisztviselők országos betegsegélyezési alapja), gyermekvédelmi, betegtámogató egyesületek, az ipari társadalom kiépülésével a szakszervezetek, vagy a különböző olvasóköri, legény- és leányegyletek, cserkészcsapatok. Kétségtelen, hogy a fejlődésnek indult civil társadalom a két világháború között tetőzött.

A második világháború után a térségünkben kiépülő államszocialista rendszerek gyakorlatilag megszüntették a szabad civil szerveződések jogi alapját, több non-profit kezdeményezés megszűnt. A piacgazdasági viszonyok felszámolásával a non-profit szervezetek közgazdasági értelemben vett szerepe megszűnt, az állami szociálpolitikai intézmények létrehozásával megszűntek az öntevékeny, önszegélyező szociális szervezetek, csakúgy, mint az ideológiailag nem "kompatibilis" civil mozgalmak. Amik maradhattak azok

a sport, vagy hobbi jellegű egyesületek, valamint létrejöttek a fogyatékosok érdekvédelmi szervezetei, és természetesen az állami “civil” mozgalmak (KISZ, Hazafias Népfront, MHSZ, Szovjet-Magyar Baráti Társaság).

A nyolcvanas évek “enyhébb” időszakában ismét fejlődésnek indult a civil mozgalom. A Németh-kormány időszaka alatt indult el az állami civil szektor “államtalanítása”. Ennek talán legjobb példája a KISZ jogutód szervezetének a Demisznek (Demokratikus Ifjúsági Szövetség) a sorsa, melyből számtalan utódszervezetek vált ki és még több jött létre újonnan (egyesületek, alapítványok), s ezek “kistafirungolása” után a megmaradt vagyont 1989 decemberében felajánlotta az államnak, melyből előbb állami alapítvány, majd közalapítvány lett (Nemzeti Gyermekek- és Ifjúsági Közalapítvány).

A politikai változást sürgető formális és informális civil szervezetek egy része aztán politikai párttá alakult (pl. Szabad Kezdeményezések Hálózata, Magyar Demokrata Fórum), másik részük átpolitizálva ugyan, de megmaradt civil mozgalomnak (pl. Duna Kör). A politikai és gazdasági szerkezetváltást követően indulhatott el a non-profit szektor újabb fellendülése. Az egyesületek, alapítványok mellett alternatív szakszervezetek kezdtek működni, érdekegyeztető és érdekvédelmi tanácsok, fórumok, szociális, egészségügyi, vallási és kulturális szervezetek egyaránt színesítik a palettát.

Az egyesülések (szövetség, egylet, klub, egyesület, egyház, párt, szakszervezet) gyűjtőneveként a törvénykezés a “társadalmi szervezet” elnevezést használja, melynek pontosabb meghatározásra még a jogi irodalom sem tesz kísérletet¹. Emellett ma már szintén törvény alapján működik az alapítvány, a köztestület, s az utóbbi években új szervezeti formákkal is bővült a szektor, megjelent a közalapítvány, a köztestület és a félig piaci közhasznú társaság. Ez utóbbiakat több szerző bár non-profit szervezetként értelmezi, nem tekinti civil szervezetnek.

A non-profit szervezetek alapvető ismérvei között szerepel az intézményesültség, az önkéntes munkavállalás (de ez nem zárja ki az alkalmazottakon keresztüli munkavégzést), politikamentesség (ez alapján zárják ki a politikai pártokat a non-profit szektorból), a hosszú távúság, a profit szétosztásának tilalma (nem pedig a profit szerzésének tilalma) és az angolszász szerzők a közhasznúságot is ide sorolják.

Egyes magyar szerzők (pl. Bányai, 1992) ennél sokkal szigorúbbak, a régióban civil szervezetnek tekintik az olyan állampolgári együttműködéseket, amelyek megfelelnek az

¹Bányai Péter: Milyen hatással vannak a civil szervezetek a demokráciára? in: Új Holnap 1998. január.

egyesületi törvény előírásainak (önkéntes, önkormányzó, alapszabállyal rendelkező, bejegyzett szervezet), alulról szervezett és regisztrált tagsággal működnek, akik tagdíjat fizetnek, demokratikusan választott, működő irányító és ellenőrző testülettel rendelkeznek, tagjai és/vagy kívülállók részére karitatív szolgáltatást, érdekvédelmet biztosítanak, pártelkötelezettség nélkül tevékenykednek, egyenrangú együttműködésre törekszenek más szerveződésekkel valamint nem szakszervezetként működnek.

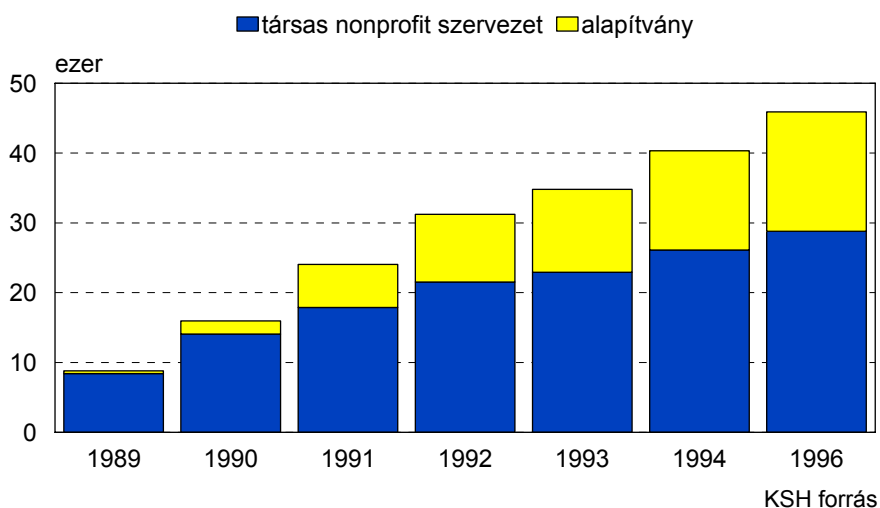
1.4 A civil helyzetkép a régióban

Mielőtt részletesen vizsgálnánk az önkormányzatok és a civil szervezetek együttműködését, szükséges, hogy megrajzoljuk a civil helyzetképet, hiszen e nélkül semmiféle együttműködési jellemző nem értelmezhető.

A rendszerváltás utáni években igen dinamikus fejlődés jellemezte a non-profit szervezetek számának alakulását, az 1989-ig elfojtott önszerveződés jellemzője, hogy 1989-ben kevesebb mint 9000 társadalmi szervezet volt nyilvántartva, s ebből is csupán 400 működött alapítványi formában.

Nonprofit szervezetek számának alakulása

1989-96

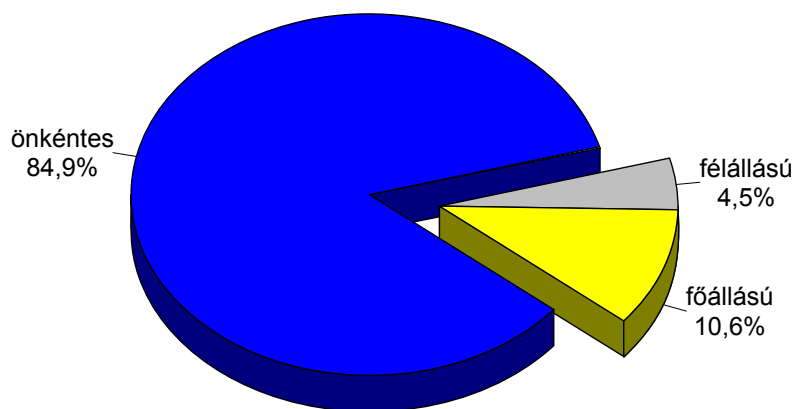


1996-ban már 46 ezer civil szervezet működött Magyarországon. Az egyesületek, illetve társas non-profit szervezetek száma hét év alatt közel megnégyszereződött, az alapítványoké negyvenkészeresére nőtt. E szervezetek több mint egyharmada Budapesten és Pest megyében van bejegyezve. Jellemző, hogy a községek egyhatodában, ezen belül a kis falvak 30 százalékában egyáltalán nincs non-profit szervezet. Az alapítványok közel 60 százaléka oktatási, kulturális és szociális szolgáltatást végzők csoportjába tartozik, míg az egyesületek kétharmadát szabadidős és sportegyesületek, valamint a munkaadói és a szakmai szervezetek adják. A szektor mobilitására jellemző, hogy évente kb. 10 százalékuk szűnik meg, és ennél egy kicsivel több jön létre helyettük. A működésük bizonytalanságát az is jelzi, hogy például Vas megyében 1997-ben 1427 civil szervezetet tartottak nyilván, de a “Vasi

Civil Címtár” néven készült kiadványban csak 324 szerepel, míg Fejér megyében 1500 civil szervezetet regisztráltak, amelyek közül 860 működik rendszeresen.

A KSH legfrissebb adatai szerint² a magyarországi civil szervezetek munkáját mintegy 400 ezer önkéntes segíti, míg a szektor 50 ezer főállású, s 21 ezer nem főállású dolgozót foglalkoztat.

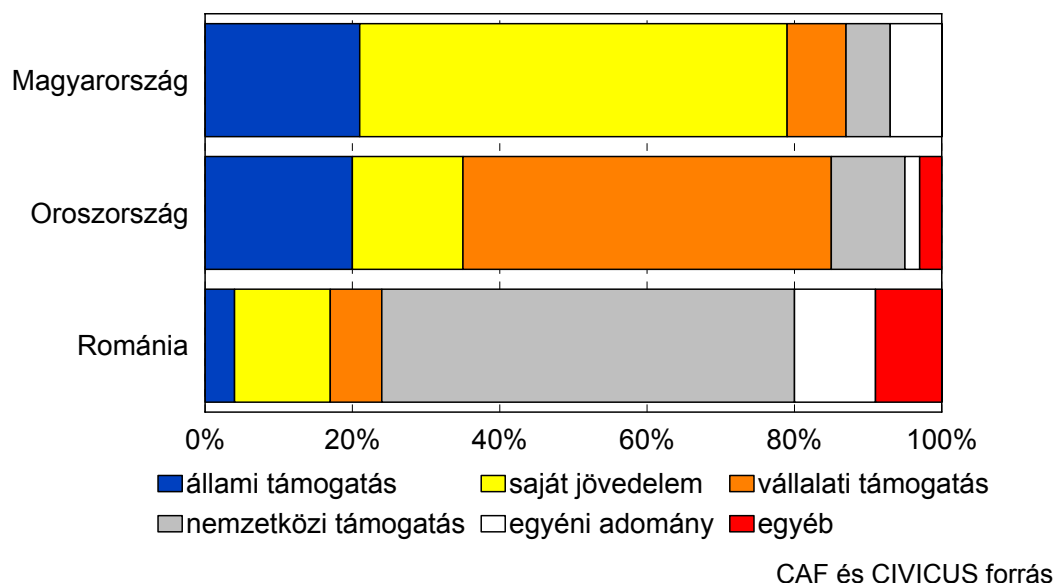
A nonprofit szektor személyi állományának megoszlása 1996



KSH forrás

A szektor szereplőinek növekedésével párhuzamosan nő a gazdasági ereje is. 1994-ben 144 milliárd forint, 1995-ben 182 milliárd forint, 1996-ban pedig már 239 milliárdnyi bevétele volt a civil szervezeteknek. Ez az inflációs rátánál jóval magasabb növekedést jelez. A bevételek forrásainak megoszlása gyakorlatilag állandónak tekinthető, az állami támogatás aránya 20 százalék körüli, s ez hasonló az angolszász és az amerikai arányhoz. Alaptevékenységből, pályázatokból, gazdálkodási tevékenységből, kb. 50 százalék, adományból további 20 százalék folyik be. Ami nálunk még nagyon alacsony, az a magánadományok aránya, s ez jelezheti a szegénységet is, de azt is, hogy az állampolgárok még nem bíznak eléggé a civil szervezetekben. Ezzel szemben Romániában a szektor gyakorlatilag nem kap állami támogatást, saját bevételre sem tudnak szert tenni, rá vannak szorulva a nemzetközi támogatásra (melynek jelentős része Magyarországról érkezik).

Kelet-európai NGO-k bevételeinek szerkezete 1995



Ugyanakkor a civil szektor gyengeségét mutatja, hogy 1996-ban a magyarországi szervezetek 57 százaléka egyetlen bevételi forrásra támaszkodhatott, függő szervezetek voltak (elsősorban az önkormányzattól), 14 százalékuk a folyó évben nem rendelkezett bevétellel s csupán egyharmaduk mutatott kiegyensúlyozott bevételi szerkezetet, több forrást.

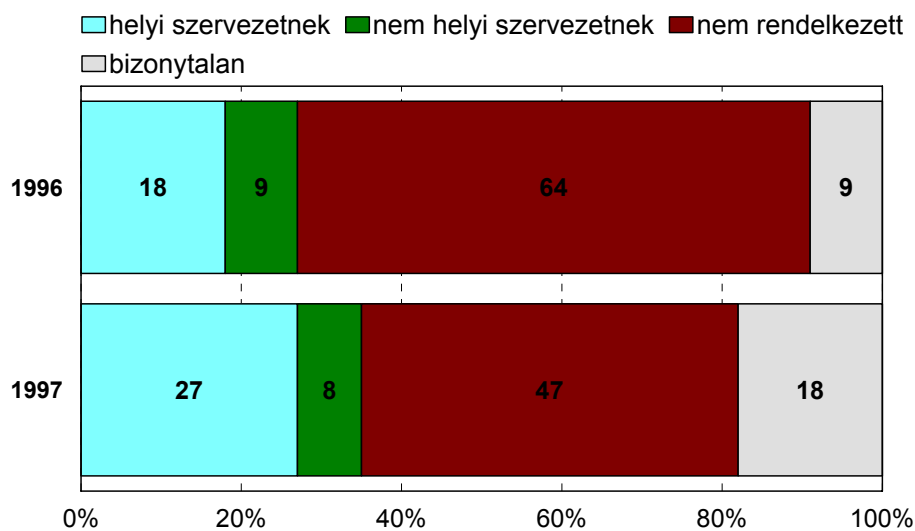
Az állampolgárok non-profit szektorban való részvételéről egy 1998-as adatfelvétel ad pontosabb képet³. A kérdezettek mindössze 6 százaléka (az ezer főből 55 ember) aktív tagja civil szervezetnek. Ez a kistélepléseken is hasonló arányt mutat (7 százalék, a 362 főből 24 ember). A három részletesen vizsgált megyében (Hajdú, Csongrád, Zala) a kérdezettek valamivel nagyobb aránya, 11 százaléka aktív tagja civil szervezetnek (ami még mindig nem tekinthető túl magasnak). A különböző társadalmi szervezetek munkájában történő részvétel tehát nem túl népszerű, az egyesületek esetében 18, az alapítványoknál 14, az érdekképviseleteknél 12 és a politikai pártoknál mindössze 4 százalék. Ez azt mutatja, hogy a politikai (vagy mint a szakszervezetek, a korábbi tevékenysége mellett politikainak gondolt) szervezetek munkájában való részvételi hajlandóság igen alacsony, az emberek nagy többsége beéri a politikai aktivitásának négyévenként történő gyakorlásával.

² KSH, 1996-os felmérés adatai.

³ Forrás: Monitor Társadalomkutató Intézet, 1998, 1000 fős országos reprezentatív adatfelvétel, és Hajdú, Csongrád, Zala megyei 1000 fős adatfelvétel.

A három megyében megkérdezett emberek többsége, 83 százaléka hallott arról, hogy tavaly óta rendelkezhet személyi jövedelemadójának 1 százalékáról. Ezt (feltehetően az összeg alacsony volta, a szervezetekhez történő bonyolult eljutási mechanizmus, továbbá a mélyszéges bizalmatlanság miatt a pénzt közvetítő adóhatóság irányában) csak 27 százalék használta ki, bár egyharmaduk nem a lakóhelyén működő szervezetnek ajánlotta fel (ezek között persze lehetnek olyan országos tevékenységet ellátó szervezetek, melyek az adományozó lakóhelyén dolgoznak). Ez az arány az idei évre vonatkozó tervek alapján valamivel magasabb volt.

Rendelkezés az SZJA egy százalékáról



Érdekes adalékkal szolgálnak a magyarországi helyzetképhez egy veszprémi ifjúsági érdekérvényesítési kutatás adatai is⁴. A fiatalok 20-25 százaléka lakóhelyén működő civil szerveződések létéről sem tud. Ez alól kivételt képeznek a sportegyesületek, a szakszervezetek és a vallási közösségek, melyek létéről szinte mindenki tud. Ennek két oka van. Egyrészt az, hogy ezek a társadalmi szervezetek már az 1989-es egyesülési törvény megjelenése előtt léteztek, azóta is működnek. Működésükről nap mint nap beszámol a helyi sajtó, televízió, rádió. A magasabb említési arányban az is szerepet játszik, hogy ezek a társadalmi szervezetek minden városban megtalálhatók, a válaszolók - ha konkrétan nem is találkoztak velük - joggal feltételezik, hogy településükön is vannak ilyenek. Különösen igaz

⁴ Forrás: ECHO Oktatáskutató Műhely, 1997 minta nagysága 300 fő veszprémi 18-29 éves lakos.

ez a szakszervezetekre. A legismertebb civil szerveződéssel - a sportegyesületekkel - a fiatalok jelentős része személyesen is kapcsolatba kerül tagként vagy a sportesemények nézőjeként.

A város 18-29 év közötti lakosainak átlagosan 70-80 százaléka válaszolt úgy, hogy működnek a különböző egyesületek, ami elég magas arány. A legkevesebben a nemzetiségi (60 százalék) és a tudományos (68 százalék) egyesületek működéséről tudnak. Ennek nyilvánvaló oka, hogy ezek a szervezetek igen szűk célcsoportban fejtik ki a tevékenységüket, réteg szükségleteket elégítenek ki.

Az egyesületek létéről való információ birtoklása nem lehet mutatója az érdekérvényesítési aktivitásnak. Ezért kérdeztük meg a fiatalokat, hogy fordultak-e már a fenti szervezetekhez valamilyen problémával, kéréssel. A válaszolók 29 százaléka fordult már sportegyesülethez. (Az összes válaszoló 24 százaléka többször is.) Elég alacsony - de a többihez képest kiugró - azok aránya, akik valamilyen oktatási jellegű egyesülettel kerültek kapcsolatba. A nyitott kérdésekből kiderült, hogy ezen szervezetek legnagyobb része oktatást kiegészítő tevékenységet folytató (felvételi előkészítő, nyelvi felkészítő, továbbképzés, átképzés) szervezet. A vallási közösségekhez fordulók 15 százalékából 10 százalék rendszeresen tart kapcsolatot a hitközösségével. (Itt kell megjegyezni, hogy az ideológiai alapon szerveződő társadalmi szervezetek - cserkészek, politikai ifjúsági szervezetek, pártok - általában merev elutasításban részesülnek a fiatalok részéről.) A kimondottan érdekérvényesítésre szakosodott non-profit szervezetekhez, szakszervezetekhez fordulók aránya csupán 4 -5 százalék. Az arányok akkor is nagyon alacsonyak, ha tudjuk, hogy a válaszoló fiataloknak a fele dolgozik valahol, valamilyen formában. Az egészségügyi/szociális segítséget adó egyesületekhez 12, a kulturális tevékenységet végző civil szervezetekhez pedig 13 százalék fordultak már egy vagy több alkalommal a fiatalok. Fontos kiemelni, hogy azok között akik életükben fordultak már civil szervezethez kétszer annyian vannak akik több alkalommal tették ezt, mint akik egyszer. Ez azt jelenti, hogy ha egyszer már rátaláltak, többnyire bizalommal fordulnak újra ezekhez a non-profit szervezetekhez.

A magyar társadalom egyre növekvő szerepet tulajdonít a non-profit szektornak. Ennek leképeződése, hogy a fiatalok 85 százaléka nagyobb részt vagy teljes mértékben úgy véli, hogy a non-profit szervezetek léte elengedhetetlen egy demokratikus társadalomban. A fiatalok 62 százaléka úgy véli, hogy ezek a szervezetek hatékonyabban dolgoznak, mint az állami intézmények.

Végül nézzük meg az európai intézmények hatását a civil szektorra.

Az európai civil szervezetek számos szinten eltérnek egymástól. Ezek a különbségek nemcsak a fejlettségi szintben, hanem a struktúrában és a gazdasági dimenziójában is igen változatos képet mutatnak.

Nem kíséreljük meg a különböző országokat tipológiába sorolni, mert egyrészt ehhez alaposan kellene ismerni a számos nemzet civil struktúráit, intézményeit, másrészt pedig a számtalan befolyásoló tényező miatt reménytelen is lenne. Mindenesetre az fontos szempont lehet, hogy kiemelten foglalkozik-e az adott állam a civil szektor problémáival, mire korlátozódik a szerepe, mekkora gazdasági szerepe, milyen a törvényi szabályozás, valamint milyen az (ön)kormányzatok és a civil szervezetek közötti együttműködés.

Nincs és nem is lehet globális nemzetközi civil szektorról beszélni, hiszen egyrészt ehhez a globális gazdaság mellett "globális államnak" is lenni kellene, másrészt pedig a szektor lényege sérülne, ha a helyi speciális igényektől távolodna a szektor. Az európai intézmények közül az Európa Tanács foglalkozott talán legtöbbet a non-profit szervezetek kérdésével, elsősorban funkciójuk szerint közelítve őket. Ebből a szempontból négy fő funkciót lehet kiemelni. Az első a szolgáltatási funkció, hiszen ez az a terület, ahol a non-profit szektor a legnagyobb arányban képes teret nyerni az állami (és néhol a piaci) szektorral szemben, a szolgáltatások hiánya, vagy a szolgáltatások iránti egyre differenciálódó igény következtében, hiszen az NGO-k rugalmasan és gyorsabban képesek reagálni a társadalomban fölmerülő problémákra, a tervezhetetlen szükséghelyzetekre. Azzal, hogy alternatívákat kínálnak, megváltoztathatják az emberek hozzáállását a hagyományos intézményekhez. Az NGO-k természete, fölépítésük, céljaik és speciális tevékenységeik alkalmassá teszik őket a kezdeményezésre, az önkéntes szolgálatra továbbá a kisebbségek érdekeinek védelmével kapcsolatos elvek támogatására. Ez utóbbi kérdésre - különösen a 90-es években - az európai politika egyre jobban figyel. Az Európa Tanács dokumentumai között több direkt és látens ajánlást fogalmaz meg a tagállamok részére, melyeknek kimondott vagy kimondatlan célja a civil szektorral való állami foglalkozás.

Kétségtelen, hogy a jövőben - és már jelenben is - a Kárpát-medencére és különösen Magyarországra az Európai Unió gyakorolja majd a legnagyobb hatást az európai intézmények közül. Ugyanakkor hasonlóan az oktatás, a szakképzés, az ifjúságpolitika szervezétével és tartalmával kapcsolatos kérdésekhez, a civil szektorhoz való viszony szabályozását is a tagállamok hatáskörébe utalják. Jellemző, hogy sem hivatalos EU-kérdőív,

sem az arra adott válaszok, sem pedig az országvélemények nem tértek ki a civil szféra kérdéseire.

2. A jogi szabályozás

A nyolcvanas évek végén és a kilencvenes évek elején lezajlott társadalmi-gazdasági változások (melyeket a köznyelv rendszerváltásnak hív) egyik legfontosabb eleme a jogállamiság megteremtése volt. Az államszocialista berendezkedésű országoknak (Ausztria kivételével az összes állam a Kárpát-medencében) meg kellett teremteni azt a jogi környezetet, melyben a piacgazdasági viszonyok és a jogállam érvényesülni tudott.

Ennek első eleme a hatályban lévő szocialista alkotmányok revíziója, esetleg teljes cseréje. Az új alkotmányok igyekeztek igazodni a nyugat-európai demokráciákhoz, ebben is kifejezésre juttatva az európai entitáshoz való tartozást – és remélve a gyors gazdasági segítséget.

A Kárpát-medence posztszocialista államai közül 1990-ben fogadták el a szerb és a horvát, 1991-ben a román és a szlovén, 1992-ben a szlovák és a kis-jugoszláv, és 1996-ban az ukrán alaptörvényt. A kellő legitimitációt megteremtve népszavazásokat is tartottak Szlovéniában és Ukrajnában az ország önállóságáról, Oroszországban, Romániában és Albániában az alkotmány elfogadásáról. Magyarország a “permanens alkotmányozást” választotta, jelenlegi alkotmányunk a többször módosított 1949. évi XX. törvény, vagyis a magyar parlament még adós a végleges szabályozással⁵.

A továbbiakban a témánk szempontjából fontos két részterületre térünk ki. Először az alapvető kollektív szabadságjogok közül az egyesülési jog szabályozását tekintjük át, ami létfontosságú a civil szektor kialakulását és működését tekintve (nem kihagyva a szektorra vonatkozó jogszabályokat, mint a non-profit törvény vagy más néven a közhasznúságról szóló törvény), majd az önkormányzati rendszerek szabályozását vizsgáljuk meg.

⁵ Az 1949-es alkotmányt két esetben reformálták meg átfogóan, először 1972-ben az új gazdasági mechanizmusnak, majd 1989-ben az új társadalmi-gazdasági berendezkedésnek megfelelően.

2.1 Az egyesülési jog szabályozása

Az egyesülési jog kollektív szabadságjog, melyet nemzetközi deklarációkkal és egyezményekkel már ötven évvel ezelőtt szabályoztak. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948) 19. és 20. §. szerint: az egyéneknek “a békés célú gyülekezéshez és egyesüléshez” valamint a “vélemény és kifejezéshez” való jogairól szól. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966), melyet több mint 135 ország írt alá és ratifikált a 21. és 22. szakaszban szavatolja “a békés gyülekezés és szabad társulás” jogait. Az Emberi Jogok Európai Egyezségokmánya (1950) pedig a 10. és 11. szakaszban szavatolja “a véleménynyilvánítás és egyesülés” szabadságát.

Az egyesülési jog alapján az állampolgárok társadalmi szervezeteket, civil egyesületeket hozhatnak létre és vehetnek részt ezek tevékenységében. Ezt a jogot a magyar Alkotmány 63. szakasza szabályozza, illetve az 1989. évi II. törvény (az egyesületi törvény). A meghatározó elv a “mindent szabad, ami nem tilos”, ami azt jelenti, hogy a törvénybe ütköző cselekedetek kivételével⁶ bármilyen céllal alakítható civil szervezet. Magyarországon pusztán tíz személy kell egy egyesület megalakításához, melyet az illetékes bíróság vesz nyilvántartásba⁷. A működést az ügyészség felügyeli, de jogszerűtlen működés esetén intézkedési joga csak a bíróságnak van.

Ennél sokkal szigorúbb a horvát szabályozás, mely szerint az állami hatóságok “megalapozott bizalmatlansággal” és előzetes bírói eljárás nélkül felfüggeszthetik bármely civil szervezet működését. Sőt, egy 1997 őszi elfogadott törvény alapján minden non-profit szervezet hat hónapon belül köteles volt magát újra regisztráltatni.

Romániában az alkotmány ugyan tartalmazza a szabad egyesülési jogot, de egyben ki is mondja, hogy ettől a szervezet nem válik automatikusan jogi személlyé. Ahhoz, hogy jogi személlyé válhassanak, minisztériumi jóváhagyás szükséges (itt mind a civil szervezetek, mind a Kisebbségvédelmi Hivatal⁸ kidolgozta a tervezetét a szabályozás reformjához, melyek könnyítéseket tartalmaznak). 1994-ben szabályozták a civil szervezetek alapítását (sokáig egy 1924-es törvény szabályozta a civil szektor helyzetét). Egyesület létrehozásához 21 tagra van szükség, és kezdő vagyonnal is kell rendelkezni.

⁶ Ilyenek például a Btk.-ba ütköző célok; mások jogainak, szabadságainak korlátozása; gazdasági tevékenységre irányuló egyesület alakítás; vagy fegyveres szervezetek létrehozása.

⁷ A politikai pártok tevékenységét külön törvény, az 1989. évi XXXIII. tv. szabályozza.

A szlovén alkotmány 42. cikkelye röviden állapítja meg az egyesülési jog szabadságát, hozzátéve, hogy ezt csak nemzetbiztonsági vagy közbiztonsági okok miatt lehet korlátozni.

A szlovák alkotmány szintén megállapítja az egyesülési jog szabad gyakorlását (29. cikkely), illetve nevesíti azokat a körülményeket (nemzetbiztonsági, közbiztonsági okok, bűnmegelőzés vagy mások jogainak és szabadságának korlátozása), melyek esetén ez a jog törvényben korlátozható. A gyakorlatban viszont már nem ilyen szép a kép, az 1996-os alapítványi törvény – a civil szervezetek kampánya és tiltakozása ellenére - az alapítványok bejegyzését tízmillió koronás alaptőkéhez és belügyi engedélyhez kötötte.

Az ukrán alkotmány 36. cikkelye szerint:

“az ukrán állampolgárok szabadon alkothatnak politikai pártokat és nyilvános egyesületeket jogaik és szabadságaik gyakorlására és védelmére, illetve politikai, gazdasági, szociális, kulturális és más érdekeik kielégítésére, törvényben szabályozott, a nemzetbiztonság és közrend, a népesség egészsége vagy más személyek jogai és szabadságaira vonatkozó tiltások kivételével.”

Ezek megint szép elvek, csak kérdés, hogy a tényleges szabályozás során mennyire sikerül betartani őket. A posztoszocialista országok egy részére (ide sorolható Ukrajna, Románia, Jugoszlávia és Szlovákia is) mindenképpen érvényes az a megállapítás, hogy a politikai bizonytalanság, a gyakori jogszabály-módosítások miatt a jogérvényesítés intézményes keretei meglehetősen áttekinthetetlenek, a jogi kompetenciák kijelölése pedig igen hiányos.

Az egyesülési jog alkotmányban való szabályozása alapvető demokratikus kritérium. Elengedhetetlen azonban, hogy a civil szektor működését a törvényhozók további jogszabályokban szabályozzák, a kereteket kitöltő rendelkezéseket alkossanak. Erre kétféle megoldás is van: vagy egy “non-profit törvényt” alkotnak meg, mely átfogóan szabályozza a non-profit szervezetek tevékenységét, vagy a különböző egyéb jogszabályokba építenek garanciákat a civilek működésére. A jogi szabályozás azonban semmi esetre sem jelentheti azt, hogy jogszabályok átláthatatlan tömegével kell megfojtani az éledező civil szektort, amelynek képviselői között nem feltétlenül mindenki képzett jogász.

Magyarországon 1993 végén a konzervatív kormányzat nem akart önálló törvényt⁸, ezért inkább a Ptk.-t módosították, bár erre elsősorban az alapítványok körüli problémák miatt volt szükség, a közalapítvány, köztestület és a közhasznú társaság fogalmának bevezetésével.

⁸ Azért a Kisebbségvédelmi Hivatal foglalkozott a témával, mert a kompetens Igazságügyi Minisztérium erre nem volt hajlandó, továbbá azért, mert a romániai kisebbségek elsősorban a civil szektor szervezetein keresztül fejtik ki tevékenységüket.

⁹ Az akkori igazságügy-minisztert, Balsai Istvánt ez a “szocialista jogalkotásra” emlékeztette.

Az új formák azonban egyre sokszínűbbé tették a civil szférát, és a mennyiségi bővülés is egy egységes szabályozást kívánt. A közel 50 ezer szervezet már százmilliárdos nagyságrendű bevételt produkált, így a szabályozást elsősorban a gazdasági-gazdálkodási helyzet indokolta. A “non-profit törvénynek” többször is nekifogtak, sőt menet közben született az úgynevezett egyszázalékos szabályozás, majd 1997 utolsó parlamenti munkanapján az Országgyűlés végre elfogadta az 1997. évi CLVI. törvényt a közhasznú szervezetekről. Ez a jogszabály, amely nem egy átfogó “non-profit törvény”, két részre osztja a civil szervezeteket, attól függően, hogy közhasznú minősítést kérnek-e. A törvény hatálya alá történő bejelentkezés önkéntes (ez a bíróságnál történik), a közhasznú minősítés pedig elsősorban anyagi előnyökkel jár.

2.2 Az önkormányzati rendszerek jogi szabályozása

A helyi önkormányzatok megléte, az önkormányzati rendszer a demokratikus államrendezkedés egyik alapintézménye. Jól fogalmazza meg ezt az 1985-ben elfogadott, Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának¹⁰ Preambuluma, mely szerint: “az állampolgárok közügyekben való részvételének joga legközvetlenebbül helyi szinten gyakorolható”. A decentralizált közhatalom egyben Európai Unió alapelv is, illetve az önkormányzati rendszer fontos eleme a hatalom tagolódásának is.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája leszögezi az alapelveket, de természetesen nem ad modelleket az egyes országok számára. Ezt nem is lehet, hiszen az európai democráciákban is több önkormányzati modell létezik, mint ahogyan az egyes országok közigazgatási struktúrája is belső, szuveréndöntéseken alapul. A Charta csak ajánlásokat fogalmaz meg, melyek azonban bármely modellbe beépíthetők és beépítendők.

Egészen más a helyzet Skandináviában, ahol erős helyi önkormányzatok vannak, széles feladat- és hatáskörrel, aminek következtében a településméretük nagyok, mint Európa azon szövetségi államaiban (Németország, Svájc, Ausztria), ahol az önkormányzati vonatkozású jogszabályokat a tagállamok alkotják meg. Sőt ezek is különbözhetnek, mivel Svájcban nagy a decentralizáció, Ausztriában ellenben az alkotmány sokat foglalkozik az önkormányzatokkal. A brit rendszerben az önkormányzatoknak kevés hatáskörük van, nincsenek elidegeníthetetlen önkormányzati jogok, azt végzik, amivel a parlament megbízza őket, Franciaországban, Belgiumban vagy Dél-Európában, ahol a napóleoni joghagyományok erősebbek, pedig részletes állami ellenőrzés alatt állnak az önkormányzatok, erős centralizációval¹¹.

A független, teljesen önálló önkormányzati rendszer csak elméletben létezik, hiszen az önkormányzatiság terjedelmét jogszabályok útján a központi törvényhozás állapítja meg, és az önkormányzatok anyagi függésben is vannak a központi kormányzattól. Mégis sokkal szabadabban működhetnek, mint a különböző államszocialista rendszerek tanácsai, melyek voltaképp egy erősen centralizált rendszer alsó szintű elemei voltak, erős politikai ellenőrzés alatt.

¹⁰ Magyarország a Chartát 1992. április 6-án írta alá.

¹¹ Ezt a települési önkormányzati beosztás is követi, Franciaországban például 36 000 önkormányzat van, átlagosan 1500 fős mérettel, míg Angliában csak 365, átlagosan 127 ezres mérettel.

Az önkormányzatiság alapja magában a kifejezésben is megtalálható, az önkormányzat egy szervezet saját ügyeiben való önálló döntési jogát jelenti. Ez a mi esetünkben a helyi közösségek, települések, vagy területi közösségek önkormányzatait érinti. Ezek sajátos státuszban vannak, az állam közjogi testületként ismeri el őket, közfeladatokat látnak el¹². Az önkormányzatiság garanciális alapja, ha egyes elemei az Alkotmányban vannak rögzítve - ilyen lehet például az önkormányzathoz való jog alkotmányos alapjogként feltüntetése. A magyar alkotmány 42. szakasza a következőképpen fogalmaz:

“A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”

Emellett az Alkotmány érinti a képviselőtestület hatásköreit, szűkszavúan rendelkezik a polgármesterről, és ami a legfontosabb: az önkormányzati törvényt kétharmados törvénnyé nyilvánítja, megakadályozva, hogy bármely politikai hatalom kénye-kedve (vagy inkább az önkormányzati választási eredmények alapján) módosítsa azt.

A Kárpát-medence egyetlen EU-tagállama, Ausztria is az alkotmányban szabályozza az önkormányzatok működésének alapjait. A települési önkormányzatot község szóval jelölik (Gemeinde)¹³. A 116. cikkely szerint:

“A község egy olyan, öngazgatással felruházott területi testület, mely egyben közigazgatási egység is. Minden egyes területnek valamely községhez kell tartozni. A község független gazdasági entitás.”

Mindemellett az osztrák szövetségi alkotmány kitér az önkormányzatok szövetségeire, sőt kettőt nevesít is, mint a helyi önkormányzatok érdekeinek képviselőit. Emellett viszonylag részletesen szerepel benne a testületek (Gemeinderat, Gemeindeforstand) és a polgármester helyzete, választása, az önkormányzatok feladatai és hatáskörei, a megyék (Land) kompetenciái.

A szlovén alkotmány meghatározza az önkormányzati jogokat, felsorolja az önkormányzatok típusait, gazdálkodásuk alapjait. Az önkormányzatok szabadon társulhatnak regionális érdekek és feladatok ellátására. Emellett a 145. cikkely szerint az állampolgárok is alakíthatnak önkormányzó helyi testületeket, amelyek bizonyos hatásköröket is kaphatnak.

¹² A feladatok alapvetően két csoportra oszthatók, a helyi közügyekre és az állam által átruházott államigazgatási feladatokra.

¹³ Más országokban sem tesznek különbséget a településméret szerint, Franciaországban pl. minden település község, még Párizs is.

A román alkotmány a magyartól eltérő módon foglalkozik az önkormányzatokkal, elsősorban a feladataikat sorolva fel. A román önkormányzati rendszer közel sem olyan liberális, mint a magyar, a kormányzat képviselőiként funkcionáló prefektusok (amelyekről ugyan az alkotmány kimondja, hogy nincsen alárendeltségi viszony köztük és az önkormányzatok közt) mégiscsak felügyelik az önkormányzatok működését, felfüggeszthetik rendeleteiket. A prefektusok döntéseit az önkormányzatok a bíróságon megtámadhatják.

A szlovák alkotmányban viszonylag részletesen vannak szabályozva az önkormányzatok működését érintő területek. Az önkormányzatokat az alkotmány "független területi és közigazgatási egységként" nevezi meg. Kimondja a szabad társulás jogát más közösségekkel és kitér a hivatalokra is. A 71. paragrafusban meghatározza, hogy az állami igazgatási feladatok ellátását hogyan lehet az önkormányzatokra testálni, és azt miként felügyeli a központi kormányzat.

Az ukrán alkotmány, melyet 1996-ban fogadtak el (a szovjet utódállamok közül legutolsóként), a 140. cikkelyben említi meg az önkormányzati jogokat:

"A helyi önkormányzás a területi közösség joga, (...) az Alkotmány és a törvények keretei között. A helyi önkormányzást a helyi közösség direkt módon vagy a helyi önkormányzat testületein keresztül gyakorolja. A települési igazgatási kerületek megszervezése a helyi testületek kompetenciája, a lakók kezdeményezésére önzorgató testületeket hozhatnak létre saját kompetenciákkal, gazdálkodással és vagyonnal."

A 143. cikkely pedig kimondja:

"A helyi közösségek kezelik a vagyont, programokat hagynak jóvá a társadalmi, gazdasági és kulturális fejlődésért, és végrehajtják őket, ugyanez a költségvetéssel, helyi adót vetnek ki, helyi referendumokat tartanak, működtetnek vállalkozásokat, szervezeteket és intézményeket, és kontrollálják ezek tevékenységét."

Ezek a cikkelyek előrelépést jelent az 1995. júliusi központosítással szemben, amikor is tulajdonképpen átruházták a helyi önkormányzatok jogait az állami közigazgatásra.

Ez rámutat arra a tényre, hogy az alkotmányok tulajdonképpen csak a jogi kereteket adják meg, a részletes szabályozás különböző törvényekben van elrejtve. Magyarországon is az 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) mellett számos más törvény is foglalkozik a helyi önkormányzatokkal¹⁴.

¹⁴ 1990/LXIV. Tv. (választások), 1990/XC. Tv. (polgármesterek), 1991/XX. Tv. (hatáskör), 1991/XXIV. Tv. (főváros) stb.

Ez viszont azt jelenti, hogy a részletes jogi szabályozás számos esetben kerülhet ellentétbe az alkotmányokban megfogalmazott alapelvekkel. Az ilyen esetek orvoslása nem mindig lehetséges, függ az Alkotmánybíróságok erejétől, az aktuális politikai helyzettől is. Erre példa lehet az 1994-ben elfogadott román közigazgatási törvény, mely a román nyelv kizárólagos használatának írja elő a közigazgatásban. Ezt később enyhítették, egy sürgősségi kormányrendelet lehetővé tette a magyar nyelv használatát a közigazgatásban azokon a településeken, ahol a kisebbség létszáma meghaladja az összlakosság 20 százalékát. Ehhez azonban hozzátartozik, hogy Romániában az alkotmánysértő törvényt az Alkotmánybíróság nem semmisítheti meg. A román alkotmány viszont tartalmaz meg nem változtatható szakaszokat, melyek szinte bebetonozzák az ország alaptörvényét, sőt ezt (a szomszéd országok közül egyedülként) még népszavazás is megerősítette 1991-ben.

A helyi önkormányzatok és a civil szervezetek együttműködése a környező országokban (különösen, azokon a területeken, ahol magas a magyarság számaránya) tulajdonképpen párhuzamos a kisebbségben lévő magyarság közigazgatásban betöltött pozícióival. A kisebbségi civil szervezetek nagyobb együttműködési készségre számíthatnak azoknál az önkormányzatoknál, ahol akár a választott politikusok, akár a köztisztviselők körében magasabb a kisebbségek képviselőinek aránya. Vizsgáljuk meg, hogyan alakul ez a környező országokban¹⁵.

Ukrajnában az 1994-es helyhatósági választások során az 59 fős Kárpátaljai Megyei Tanácsba 9 magyar képviselőt került. Több települési önkormányzatban vannak a magyar képviselők abszolút többségben. Nagy probléma azonban, hogy szakképzett káderek hiányában a magyarság kiszorul a helyi apparátusokból (kevés a magyar nemzetiségű köztisztviselő), még ott is, ahol lehetőség nyílik a magyar nyelvű ügyintézésre.

Romániában, a legutóbbi, 1996-os helyhatósági választások során 177 településen (Hargita és Kovászna megyékben a települések több mint 90 százalékában) választottak magyar polgármestert. Az említett megyékben a helyi közigazgatási szervek magyar nemzetiségű alkalmazottainak száma tükrözi az etnikai arányokat (pl. Székelyudvarhely 99 %, Sepsiszentgyörgy 93 %, Csíkszereda 94 %). Sokkal kedvezőtlenebb a helyzet a kormány közvetlen irányítása alá tartozó prefektúrák alkalmazottai esetében, ahol ez a szám még a csaknem kizárólag magyarok által lakott Székelyföldön is messze elmarad a nemzetiségi aránytól (pl. Hargita 28 %, Kovászna 20 %).

¹⁵ Forrás: Határon Túli Magyarok Hivatala - országjelentések

Szlovákiában a magyarság képviselőinek fokozatosan kiszorultak az államigazgatás különböző területeiről. 1992-ben az államigazgatásban a magyarok aránya 6 százalék, a központi szervezetekben csupán 3, a minisztériumokban pedig mindössze 1-2 százalék volt. A 15 magyarlakta járásban nem volt olyan hivatal, amelynek magyar nemzetiségű személy lett volna a vezetője. Az alacsonyabb szintű körzeti hivatalokban dolgozó 17 magyar hivatalvezetőt 1995-ben váltották le. Az említett kiszorítási tendencia nyilvánult meg a közigazgatási beosztás 1996 márciusában történt módosítása során is. Jelenleg ugyanis a választott önkormányzati testületekben a magyar származású képviselők a magyarok által lakott területeken a nemzetiségi arányuknál nagyobb mértékben vannak jelen, ami azzal magyarázható, hogy a helyi szlovák lakosság is rájuk szavazott. Az újonnan létrehozott nyolc kerületnek viszont egyikében sincs többségben a magyar lakosság.

Jugoszláviában a hét magyar többségű község (járás) élén az 1996 novemberében tartott helyhatósági választások változásokat hoztak. A korábbi hét magyar önkormányzat közül csak Kanizsán és Zentán jött létre abszolút többség. A szórványmagyarság falvaiban a települési önkormányzatokban valósul meg az arányos képviselet.

Szlovéniában 1994 végén lépett életbe az önkormányzati nemzeti közösségről szóló törvény, amely községi szinten biztosítja a nemzetiségi önkormányzati képviseletet. Az 1994. december 4-i helyhatósági választásokat követően Muravidék három községében megalakult a Községi Nemzeti Tanács, amelyek választott képviselőiből létrehozta a 18 tagú Muravidéki Magyar Nemzeti Tanácsot.

Horvátország 1991-ben alkotmányos törvényt fogadott el a kisebbségek jogairól, melynek fontosabb, közigazgatást és a civil szektort is érintő szakaszai a következők:

“A helyi önkormányzat egységei rögzíthetik két vagy több nyelv és írásmód hivatalos használatát, figyelembe véve az etnikai és nemzeti közösség vagy kisebbség létszámát és érdekeit.”

“Az etnikai és nemzeti közösségek vagy kisebbségek tagjai szabadon alapíthatnak művelődési és más egyesületeket a nemzeti és kulturális azonosságuk megőrzése érdekében. Ezen egyesületek önállóak, munkájukat a Köztársaság és a helyi önkormányzati szervek pénzügyileg támogatják, a lehetőségeiktől függően.”

“Az etnikai és nemzeti közösségek vagy kisebbségek tagjai jogosultak a helyi önkormányzatok testületeiben való arányos részvételre a lakosság számától függően meghatározott helyi önkormányzatok egységében.”

“Azon sajátos helyzetű önkormányzati ... községek (a továbbiakban külön alapszabályzatú községek), melyekben egyes etnikai és nemzeti közösségek, vagy kisebbségek tagjai az 1981. évi népszámlálás adatai alapján abszolút többségben vannak, a Horvát köztársaság helyi önkormányzati rendszerében külön alapszabályzatot alkotnak, és külön jogokat élveznek....”

“A külön alapszabályzatú községek képviselőtestületét és ennek végrehajtó tanácsát az etnikai és nemzeti közösségek vagy kisebbségek, a lakosság létszámában való részarányuk szerint választják meg vagy nevezik ki.”

“A Horvát Köztársaság a külön alapszabályzatú községbe saját kormánybiztost nevez ki. A kormánybiztos a Horvát Köztársaság kormányát képviseli a külön alapszabályzatú község testületeiben, valamint a Horvát Köztársaság kormánya határozatainak és e törvény és más előírások, az etnikai és nemzeti közösségek vagy kisebbségek jogszabályinak végrehajtását ellenőrzi. “

A jogi keretek áttekintése után vizsgáljuk meg, milyen a gyakorlatban a civil szervezetek és az önkormányzatok együttműködése a Kárpát-medencében.

3. Együttműködési lehetőségek a civil szervezetek és az önkormányzatok közt

3.1 Híd a szektorok között

A közhasznú szervezetekről szóló törvény elfogadásával Magyarországon a civil szektor intézményesülési folyamata a vége felé közeledik, kiépültek a jogszabályi keretek - még akkor is, ha maguk az érintett szereplők néha még harcosan követelik az egységesen non-profit törvényt. A feladat a jövőben a meglévő non-profit szervezetek fejlettségi szintjének emelésén túl a három szektor közötti hidak építése. Különösen nagy hangsúlyt kell helyezni az önkormányzatok és a helyi civil szervezetek közötti kapcsolatok támogatására, együttműködési modellek kidolgozására, hiszen a helyben felmerülő igényekre leghatékonyabban a helyhatóság és a helyi társadalmi szervezetek együttműködésével lehet reagálni. A középszintű közigazgatási reform tehát elképzelhetetlen a civil szervezetek nélkül, már csak azért sem, a változás lényege éppen a közigazgatás szolgáltató aspektusának erősítése. Abban minden szerző egyetért, hogy a civil társadalom érdemi közreműködése nélkül nem képzelhető el a demokratikus önkormányzati rendszer.

Korábban utaltunk rá, hogy az Ötv. tartalmaz bizonyos garanciákat a civil szektor önkormányzati kontrolljára. Így a törvény kimondja, hogy az önkormányzatok támogatják a lakosság önszerveződő közösségeit, tanácskozási jog illeti meg őket. A nálunk kicsit a tanácsai beszámolókhöz hasonló közmeghallgatás is jól működő intézmény lehetne, bár ez nagyban feltételezi a fejlett civil szervezeteket. Mód van arra is, hogy bizottsági munkába kapcsolódhassanak be, népi kezdeményezések, helyi népszavazások történjenek, létrejöhetnek érdekegyeztető, kommunikációs fórumok, s az utóbbi két évben már a kisserződés intézménye elől is elhárult minden akadály. Csakhogy ez a szépen felépített elméleti rendszer nem teljesen így működik régióinkban, az önkormányzatok és a civil szervezetek között korántsem partneri és egyenrangú a viszony.

Ahhoz, hogy pontosan értsük, miért kell mesterségesen hidakat építenünk a szektorok, és különösen a két legérintettebb szereplő az önkormányzatok és a civilek között szükséges, hogy röviden vázoljuk a legfontosabb eltéréseket közöttük. A központi kormányzat és parlament szerepe egy egészséges demokráciában a civil szektorral kapcsolatosan elsősorban arra koncentrál, hogy a működési feltételeket és kereteket kijelölje. A szabályozó, ellenőrző,

felügyeleti szerep legfőbb intézményei az ügyészség-bíróság, és az APEH. Emellett természetesen az állam szerepet vállal alapítóként, tulajdonosként (gyakorlatilag létrehozta a saját non-profit szektorát), adományozóként, finanszírozóként és feladatot átadó szerződő félként is.

A közhatalmi és a civil szervezetek között a legfőbb szervezetszociológiai eltérés az, hogy a non-profit szektor decentralizált és ennek megfelelően horizontális kapcsolati hálót alkotnak, szemben a hierarchizált közhatalmi intézményekkel. Emellett - elvileg - az NGO-k többforrású finanszírozása és alternatív megjelenési formái is markáns szervezeti jellemzőik.

A szektorok közötti együttműködésnek körvonalazható néhány elvi jellemzője. Talán a legfontosabb, hogy szabad választáson alapulnak, mindkét fél részéről. A kiegyensúlyozott partneri viszonyhoz hozzátartoznak a tisztázott szerepek, a felek egyenrangúként való kezelése, a kölcsönösen elfogadott, világos szabályok bevezetése. Az ilyen együttműködések is - bár gyakran bizalmi elven működnek - a várható kölcsönös haszon tartja össze leginkább, melyet az önkormányzat oldaláról mint gazdaságilag hatékonyabb megoldás, a civil oldaláról pedig a folyamatos működés biztosítása, vagy támogatása indukál¹⁶.

Az önkormányzati "civil stratégia" kulcsa egyetlen fogalom: integráció. Amikor társadalompolitikáról beszélünk, abból indulunk ki, hogy a társadalom egy létező rendszer, melynek alrendszerei vannak. Az alrendszerek működését tanulmányozzák és szabályozzák a különböző "kötőjel-politikák", e szakpolitikák, stratégiák komplex módon való megközelítése alkotja az önkormányzati "integráció" egyik jelentését. A másik nem a nagy alrendszerekhez kapcsolódik, hanem a döntéshozatali mechanizmushoz. Ebben a dimenzióban az integráció azt jelenti, hogy civil szervezetek be kell vonni a társadalmi döntésekbe és azok végrehajtásába. Ez esetünkben elsősorban azt jelenti, hogy az adott település feladattervének, stratégiai tervének végrehajtásában kiemelt szerepet kell(ene) szánni az adott feladatot leghatékonyabban megoldani képes társadalmi szervezeteknek.

Ennek megfelelően a civil szervezetekkel való kapcsolatok kialakítása nem elsősorban a központi államhatalom feladata kell, hogy legyen (hiszen neki úgyis csak a kereteket kell kijelölni) hanem a helyi önkormányzatoké. A civil szervezetek helyi társadalomban elfoglalt helyzete településenként változik. A területi egyenlőtlenségek rendszere különösen

¹⁶ Nemoda János előadása alapján, elhangzott a USAID/UWI II. Önkormányzati konferenciáján, 1998. 03.05. Pécs)

befolyásolja ezt. Ezen kívül függ a civilek viszonya a helyi társadalomhoz a település regionális elhelyezkedésétől, szociológiai típusától is.¹⁷

A civil szervezetek részvételét a helyi politikában Magyarországon sokáig nehezítette, és ezáltal az civil központú önkormányzati stratégiák kialakulásának lehetőségét is késleltette az, hogy az új önkormányzatok sokáig “identitászavarral” küszködtek. Ennek lényege, hogy “a kialakult politikai küzdelmek és a helyi problémák kettős szorításában nem tudták eldönteni, vajon kis többpárti parlamentként vagy lokálpatrióta testületként tevékenykedjenek-e tovább”¹⁸. Ez a dilemma még ma is sok településen komoly problémákat okoz.

Az önkormányzat, amikor meghatározza, hogyan kíván viszonyulni a társadalmi szervezetekhez, többféle stratégia közül választhat. A tudatosan alakított civil stratégiák közül kétféle szeretnék felhívni a figyelmet. Az egyik esetben az önkormányzat összekeveri szerepét a civil társadalom szerepével, megkísérli létrehozni a “saját” non-profit szektorát¹⁹, elsősorban közalapítványokon keresztül. A másik logika mentén az önkormányzat mint a civil társadalom valós partnere tevékenykedik. Ebben az esetben az intézkedéseket megtárgyalják a civil szervezetekkel, szolgáltatókkal, a döntésekbe és a végrehajtásba is bevonja őket, megosztva hatalmát és ezzel kockázatot is vállalva.

Sajnos tapasztalatunk szerint nem jellemző, hogy a Kárpát-medencében működő önkormányzatok tudatosan alakítanák a civil szervezetekhez fűződő kapcsolatukat, viszonyukat. Ha pedig egyáltalán benne van az önkormányzati vezetők szemléletmódjában a civil gondolat, a kivitelezés akkor is hagy kívánnivalót maga után. Erre példa Szombathely 1995-ben elfogadott ciklusprogramjának vonatkozó fejezete is:

“A különböző szándékkal szerveződő egyesületek (...) és más öntevékeny szervezetek révén teljesebbé válik az önkormányzat választott képviselői útján megtestesített képviseleti demokrácia. (...) Eredményes működésünkhöz szükségünk van a lakosság véleményére, a civil szervezetek állásfoglalására, amelyek az egyes közösségek speciális igényeit fogalmazzák meg. Javaslatok esetén alternatívákat kínálnak önkormányzatunk számára, bővítik szolgáltatásainkat (szociális kerekasztal) és alkotó módon vesznek részt céljaink megvalósításában, a helyi hatalom kontrolljában. (...) Az elmúlt évek tapasztalatai bebizonyították, hogy bizonyos társadalmi igények kielégítésére éppen ezek a szervezetek a legalkalmasabbak. A velük való együttműködést jól szolgálná, ha bizonyos jogokat és feladatköröket is átengednénk e szervezeteknek azokon a területeken, amelyeken

¹⁷ Boros László: Ifjúság a helyi társadalomban; in: Pál T.(szerk.): Ifjúság '92, 1992.71-72.old

¹⁸ Uo. 74.old.

¹⁹ Ez divatos jelenség a rendszerváltást követő magyar kormányzatokat tekintve.

a civil szervezetek munkája eredményesebben biztosíthatja a speciális feladatok ellátását, és a jogszabályok erre lehetőséget adnak.”

A megfogalmazott gondolatok szépek és hasznosak, de a gyakorlatban a civil szervezetek a sor végére kerültek az önkormányzati költségvetési támogatásért folytatott harcban.

3.2 Az önkormányzatok és civil szervezetek közötti együttműködés általános jellemzői

A települési “civilpolitika” intézményei még gyerekcipőben járnak régiókban, az elmúlt évtizedben csak kísérletek indultak el. A viszonylag rugalmas jogszabályi háttérnek köszönhetően a különböző településeken a különböző országokban különböző logika mentén szerveződve változatos képet mutatnak az önkormányzatok és civil szervezetek közötti kapcsolatot szabályozó intézmények.

A kistelepüléseken a civil szervezetek és az önkormányzat közötti kapcsolatot vagy a személyi átfedés (a társadalmi szervezetek képviselői egyben önkormányzati képviselők is) vagy az alapítói kötelék biztosítja (az önkormányzat vagy annak intézménye hozza létre a település civil szervezeteit, elsősorban a kötelező feladatok ellátásához szükséges források megszerzésére, pl. iskolai vagy szociális alapítvány). Mindkét esetben összemosódik a két szektor, s gyakorlatilag értelmezhetetlenné válik az együttműködő partnerség fogalma.

A nagyobb településeken az intézményes együttműködésnek alapvetően hatféle módját különböztethetjük meg. A legalacsonyabb szintű forma az időnkénti anyagi vagy technikai támogatás nyújtása. Ez ideális esetben a felhalmozási, öncélú szervezetekre koncentrálódik, azokra a klubokra, sport és szabadidős egyesületekre, körökre, akik gyakorlatilag csak tagjaik számára működnek, nyújtanak “szolgáltatást”.

Egy másik mód az egyes döntések vagy igények kérdésekor a civil szervezetekkel való tárgyalás, megbeszélés útja, ami történhet formális (pl. bizottságban) vagy informális (érdekegyeztető fórum) úton. Ide lehet becsatornázni direkt érdekvédelmi szervezeteket, a kontroll funkciót jelentő társadalmi kezdeményezéseket.

A civil szervezetekkel való kapcsolattartást és esetleg a koordinációt is segíti a hivatali háttér. Az elkülönített ügykezelés szükségességét érezve, de forráshiány miatt maximum a civil referens státuszának biztosításáig jutnak az önkormányzatok. A civil referensi státusz is változatos képet mutat, előfordul a főállású, kizárólag civilügyi feladatokkal megbízott referens, van aki félállásban végzi a dolgát. Az is gyakori megoldás, hogy a civil referensi feladatokat más hivatali ügyekkel foglalkozó szakemberhez telepítik (pl. oktatási előadó, nemzetközi referens, ifjúsági referens). A civil referensek szervezetileg általában közvetlenül a polgármesteri titkársághoz tartoznak.

Az együttműködés legoptimálisabb formája a szerződésben rögzített együttműködés, a források hozzárendelésével társított feladatátadás, kisorsződés aktusa. Erre szolgáltatást biztosító, klasszikus non-profit szervezetek a legalkalmasabbak. Elsősorban az

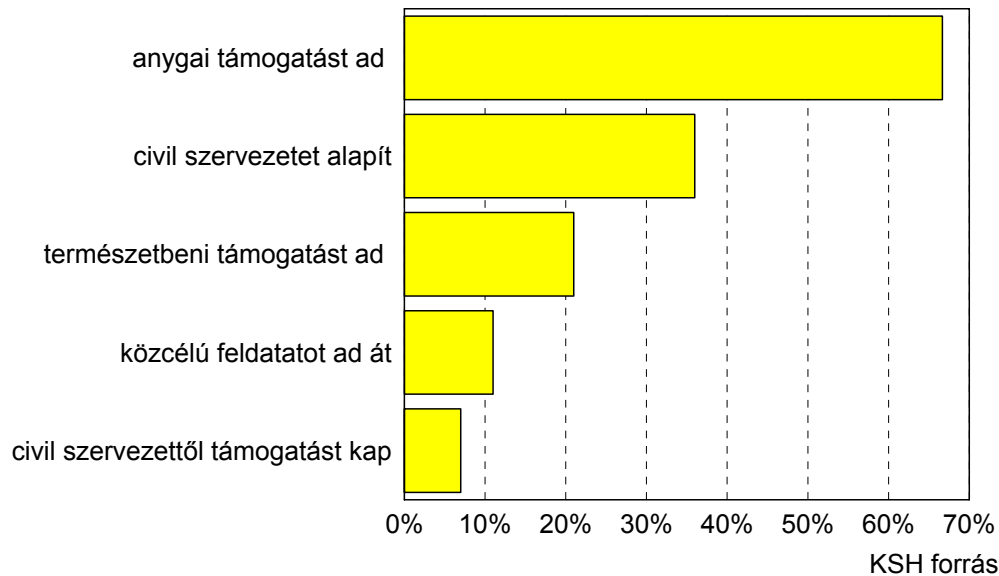
adománygyűjtő, adományosztó szervezetek, az oktatási, szociális és egészségügyi területen működő non-profit szolgáltatókról lehet szó.

Az önkormányzatok és a civil szektor közötti együttműködés általános jellemzőinek vizsgálatában két empirikus kutatás eredményeire is támaszkodhatunk. Az egyik a KSH által 1997-ben végzett, mindeddig legátfogóbb vizsgálat (Sebestény, 1998) eredményei, mely az önkormányzatok és a civil szféra kapcsolataira fókuszál, a másik a Monitor Társadalomkutató Intézet 1998 elején készített “Állampolgári részvétel, helyi gazdálkodás, nyilvánosság” című kutatási programjának ide vonatkozó adatai.

A KSH tanulmány szerint az önkormányzatok jó része pontosan ismeri a közhasznú szervezetek szerepét. A felmérés készítésekor a központi kérdés az volt, hogy “milyen szálak szövődtek” már eddig a helyhatóság és a non-profit szektor között. Ennek három mutatója lehetséges szerintük: 1) az önkormányzat résztvesz-e a szektorban (saját alapítvány, szövetségi részvétel); 2) kötött-e szerződést non-profit szervezettel; 3) nyújtott-e NGO-k részére támogatást.

Az eredmények alapján elmondható, hogy legritkábban szerződni szeretnek az önkormányzatok, csupán minden tizedik élt már valaha ezzel a lehetőséggel. Többen részesei alapítóként, vagy tagként valamely civilszervezetnek (36 százalék), a leggyakoribb együttműködési forma pedig a támogatás. Az anyagi támogatást a települések kétharmada, természetbeni támogatást 20 százaléka nyújt NGO-nak.

A nonprofit szektorral együttműködő települések aránya az együttműködés dimenziójában 1997



Az önkormányzatok 1990 óta mintegy 2200 közalapítványt hoztak létre. Ezeket az alapítványokat főként városokban és a nagyobb községekben találjuk, a közel 1700 kis faluban kevesebb mint 400 önkormányzati alapítvány működik. Az anyagi támogatás összege, rendszeressége településenként változik, ahogy az tapasztalható, a kistelepüléseken nagyságrendekkel kevesebb forrás jut a szektor támogatására. 1996-ban összesen 6,2 milliárd forintot osztottak szét önkormányzatok a civil szektorban, elsősorban a kultúra, a szabadidő, és a sport területén. A klasszikus non-profit szolgáltatók (oktatás, egészségügy, szociális terület) e kérdésben is hátrányos helyzetben van, az önkormányzatok természetesen a saját intézményeiket preferálják a helyi civil szervezetekkel szemben ezeken a területeken. A természetbeni támogatás elsősorban a működéshez szükséges helyiség biztosítását jelenti, több, mint 1100 szervezet dolgozhatott önkormányzati tulajdonban lévő irodában.

A területi megoszlása az önkormányzatok által támogatott non-profit szervezeteknek a következő volt: a civilek kevesebb, mint egyötödét támogatták Borsod-Abaúj-Zemplén és Jász-Nagykun-Szolnok megyében, míg 40 százalék feletti volt a támogatottak aránya Vas, Zala és Békés megyékben.

A MONITOR Társadalomkutató Intézet és Módszertani Központ az Egyesült Államok Nemzetközi Fejlesztési Hivatala megbízásából 1998 januárjától egy három hónapos kutatási program keretén belül vizsgálta az állampolgári részvétel, helyi nyilvánosság és önkormányzati gazdálkodás kérdéskörét Csongrád, Hajdú-Bihar és Zala megyében. A kutatás

során országos és megyei reprezentatív kérdőíves adatfelvételek, valamint fókuszcsoportos problémafeltárás történt a települések vezetőinek (polgármesterek, jegyzők) részvételével.

A kutatásból leszűrhető legfontosabb tapasztalat, hogy az önkormányzatoknak szükségük van a településen működő - nem politikai -célú non-profit társadalmi szervezetekre. Ebben minden megkérdezett egyetértett. A magyarázatokból kiolvasható, hogy a civil szervezetek több ponton is kapcsolódnak az önkormányzathoz. A civil szervezetek a lakosság egy-egy részének véleményhordozói, ezért jelenlétük a település közéletében sem hagyható figyelmen kívül. A civil szervezetek aktívan kapcsolódhatnak a döntés-előkészítéshez, a hozzájuk eljuttatott és a tőlük kapott információk elősegíthetik az általános elvárásoknak megfelelő döntések megszületését. Ezzel együtt elősegíthetik a lakosság támogatásának elnyerést bizonyos ügyekhez.

A társadalmi szervezetek kiegészítik az önkormányzati munkát, olyan területen nyújthatnak szolgáltatást, amelyen nincs kompetenciája az önkormányzatnak. Sőt, együttműködési megállapodás keretében, szolgáltatási szerződéssel számos feladatot, tevékenységet is átvállalhatnak az önkormányzattól. Ennek jogszabályi feltétele a közhasznú szervezetekről szóló törvény elfogadásával megteremtődött. Számos - más országban - működő modell tapasztalata alapján állítható, hogy a települési vezetés munkáját hatékonyan kiegészítheti a fejlett civil szektor, jelentős feladatokat tudnak átvállalni az önkormányzattól, valamint képesek arra, hogy pótlólagos forrásokat szerezzenek a települési szintű feladatok megoldásához, a településfejlesztés folyamatában. Ezek a pótlólagos források két irányból érkehetnek. Egyfelől a városban meglévő belső erőforrások (elsősorban a humán erőforrások) allokációjával, másfelől a különböző pályázati lehetőségeken keresztül külső (anyagi) források válnak elérhetővé.

Az önkormányzat és a lakosság közötti együttműködés egyik lehetséges formája az önszerveződő közösségek bevonása a döntés-előkészítés és -végrehajtás folyamatába. Ennek azonban legnagyobb gátja a non-profit szektor fejletlensége, a civil szervezetek korlátozott jelenléte vagy hiánya. Ez a régióban általános jelenség. A szakértők 200-300-ra teszik azon civil szervezetek számát, amelyek már ma is önkormányzati feladatot látnak el. Megfogalmazódott a település vezetők körében, hogy bár a civil szféra fejlesztése a kormányzat és az önkormányzat közös feladata, ugyanakkor az önkormányzatnak számos kellemetlenséget okoztak vélt vagy valós sérelmeikkel a "civiltek", különösen a társadalmi bázis nélküli szervezetek, amelyek csak egy-két ember érdekeinek megfelelően próbálják

befolyásolni a testületi munkát. Innen fakad a civil szervezetekkel szembeni önkormányzati bizalmatlanság jelentős része.

A civil szervezetek támogatásán túl, nem jellemző, hogy a település felvállalja a civil szervezetek közötti koordinációt. Ez érthető, hiszen - noha célként sok helyen megfogalmazódik a civil szféra fejlesztése - a támogatási aktusokkal együtt is csak esetleges kapcsolatban van a képviselőtestület a non-profit szférával. Az is következik mindebből, hogy a döntés-előkészítési folyamatokba sem tudják őket bevonni.

Ahhoz, hogy az önkormányzatok hatékonyan tudjanak kommunikálni a civil szervezeteken keresztül a lakossággal, fontos, hogy szervezettek legyenek. A meglévő szervezetek alacsony szervezetségi szintje is nehezíti, hogy megfeleljenek e funkciónak.

Az említett kutatásban az önkormányzatok és a civil szervezetek kapcsolatára vonatkozóan is szerepelt néhány lehetőség, de itt is meglehetősen nagy volt a bizonytalanság, a legtöbben a testületi ülésen való részvételt említették. Pozitív visszajelzés, hogy mindegyik együttműködési forma szignifikánsan magasabb említési arányban szerepelt a megyei, mint az országos mintában²⁰.

²⁰ A megyékben a vizsgálat előtt egy fejlesztési program futott.

A felsorolt lehetőségek közül melyek azok, amelyen keresztül az önkormányzat kapcsolatban van a civil szervezettel/szervezetekkel?

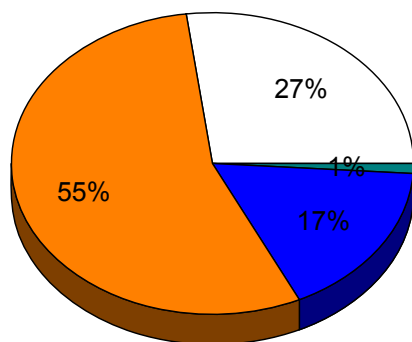
| | országos minta | megyei minta |
|--|----------------|--------------|
| 1. Nyilvános üléseken vesznek részt a civil szervezetek. | 21 | 40 |
| 2. Az önkormányzat meghívásában vesznek részt önkormányzati bizottsági üléseken. | 22 | 28 |
| 3. Szerződésben van az önkormányzat civil szervezetekkel. | 7 | 17 |
| 4. Állandó meghívottként/szakértőként vesznek részt civil szervezetek a bizottsági üléseken. | 12 | 17 |
| 5. Egy civil szervezet tagja képviselőtestületi tag. | 10 | 16 |

(az igen válaszok százalékos megoszlása)

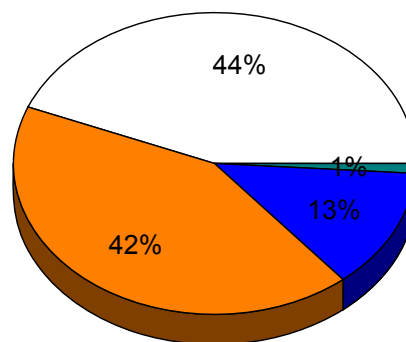
Mindezekkel együtt az emberek többsége úgy gondolja, hogy az önkormányzatok és a civil szervezetek együttműködésének növekednie kell. A növekedést pártolóok aránya jóval magasabb a megyei mintában, mint az országos mintában, ami szintén pozitív visszajelzés ezen térségeken. A bizonytalanok aránya is kisebb volt, mint az országos felmérésben.

Az önkormányzat és a civil szervezetek együttműködése...

□ nem tudja ■ növekedjen ■ ne változzon ■ csökkenjen



Hajdú, Zala, Csongrád



országos minta

Mindez a megyei minta átlagát mérleg-indexre vetítve 73 pontot ér, vagyis jól tükrözi az együttműködés fokozásának szükségességét. Ez az érték a kiemelten vizsgált három megye közül Csongrádban a legmagasabb (82 pont), és Hajdú-Biharban a legalacsonyabb (68 pont).

Összességében elmondható, hogy a kutatók komoly ellentmondást találtak a nyilatkozatok és a gyakorlati tapasztalatok között. A települések csak a szólamok szintjén tekintenek a civil szférára úgy, mint lehetséges partnerre, a gyakorlati életben nem. Nem tekinti az önkormányzat konkurenciának sem a non-profit szektort, sokkal inkább az a jellemző, hogy a támogatásokkal, működési feltételek elősegítésével patronálja a szférát - mindenféle "ellenszolgáltatás" nélkül. Nem úgy kerülnek elő tehát, mint bevonható humán erőforrás, hanem úgy mint költségvetési tétel a támogatandók listáján. Ez a jelenség jól beleillik a jelenleg "gondoskodó miniállamként" tevékenykedő önkormányzatok identitásába.

Az önkormányzati munka közvetlen lakossági kontrolljának intézményes formái a különböző lakossági fórumok, a közmeghallgatás, valamint a képviselői fogadóóra. A csoportmunka során kiderült, hogy ezek közül az intézmények közül egyedül a képviselői fogadóóra funkcionál valamilyen formában. Az önkormányzat és a lakosság közötti gyenge kapcsolat indikátorai a közvetlen lakossági fórumok hiánya és az alacsony részvételi hajlandóság, bár meg kell jegyezni, hogy ez utóbbi erősen témafüggő.

Mindezek következménye, hogy a döntések előkészítésébe a lakosság nem vesz részt semmilyen formában, így a döntések után meglepetések érhetik a polgárokat, de gyakran akkor is csak morognak. Megállapítható, hogy többségében szervezetlen az önkormányzat és a lakosság közötti kapcsolat, kevés kivételtől eltekintve nincs megtervezve.

Az egyik ilyen kivétel Kispest, ahol a polgármester 1997-ben Polgármester Civil Tanácsadó Testületet hozott létre. Ebben a száz főnél nagyobb létszámú szervezetek képviselői vesznek részt, mint például a társaskörök, a vöröskereszt, a nyugdíjasok, a mozgássérültek, a lakáskezelők, a nagycsaládosok civilszervezeteinek egy-egy képviselője, akik véleményt mondhatnak az önkormányzat elképzeléseiről, és javaslatokat tehetnek. A testület tagjai a legkülönbözőbb témákban és területeken fogalmazhatják meg vélekedésüket: a kerület egészségügyi programját éppen úgy minősíthetik, mint a minisztériumok törvény-előkészítéseit, vagy éppen a helyi közlekedéssel, közbiztonsággal, közterületekkel kapcsolatos terveket, nem beszélve a kispesti önkormányzat költségvetéséről.

A következőkben egy speciális non-profit szervezet-önkormányzat együttműködésről szólnunk, az önkormányzat által létrehozott non-profit szervezetek csoportjáról (közalapítvány, szövetség, társulás).

Az Ötv. ezzel kapcsolatban a következőképpen fogalmaz:

8.§ (2) Az (1) bekezdésben foglalt feladatokban a települési önkormányzat maga határozza meg – a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően –, mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el.

9.§ (4) A képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások céljából önkormányzati intézményt, vállalatot, más szervezetet (a továbbiakban együtt: intézmény) alapíthat, kinevezi a vezetőiket.

Már többször utaltunk rá, hogy az államnak (önkormányzat, kormány, parlament) módja van arra, hogy aktívan bekapcsolódjon a civil szektor alapításába. Ennek leggyakoribb formája a közalapítvány létrehozása. Gyakorlatilag minden városban van általános célra alapított szociális és/vagy kulturális közalapítvány. A saját alapítású közalapítványokon kívül szinté gyakori a társalapítókcal közösen létrehozott alapítvány. Tipikus partner lehet a megyei önkormányzat, mellyel közösen alapíthatnak például oktatásfejlesztési vagy bűnmegelőzési közalapítványt. Arra is van példa, hogy az önkormányzat piaci szervezetekkel együtt hoz létre alapítványt pl. kutatás-fejlesztési, innovációs célra. Az önkormányzat által létrehozott közalapítványok zártak, azokhoz alapítóként más nem csatlakozhat (támogatóként természetesen igen), s ennek megfelelően a közalapítvány kuratóriumát a képviselőtestület határozza meg. A közalapítványok anyagi biztonsága sokkal nagyobb, mint a magántőkéből épülőké, mert a közalapítványok anyagi működéséről közvetlenül a település költségvetése gondoskodik.

Az önkormányzatok nem csak alapítványokat hoznak létre, hanem bizonyos célokért országos vagy regionális szövetségekbe tömörülnek. E szervezetek, szövetségek (pl. MJVSZ, TÖOSZ, TÖSZI, KÖSZ) kifejezetten lobbis, politikai nyomásgyakorló szervezetként működnek, tárgyalni akarnak a kormánnyal, minisztériumokkal, ha kell perelnek, Alkotmánybírósághoz fordulnak.

Egy másik típusú önkormányzati társulás, a félig gazdasági, félig non-profit szervezetként alapított közhasznú társaságok, társulások, melyeket gyakran a nagy költségigényű beruházások megvalósítására vagy előkészítésére (pl. csatornázás, szennyvíztisztítás) hoznak létre a társuló önkormányzatok, cégek.

Ezeket a szervezeteket, bár hivatalosan civil szervezetek, nem sorolhatjuk egyértelműen a non-profit szektorhoz, mert esetükben a civil státusz egyik legfontosabb kritériuma, az államtól való függetlenség hiányzik vagy csorbul.

Az alapítványok mellett az önkormányzatok gyakran vállalnak szerepet térségi funkciókat felvállaló civil szervezetekben is. Erre jó példa a Zalai Falvakért Egyesület, amely

1990-ben alakult önkormányzatok, civil szervezetek és magánszemélyek közreműködésével, és amelynek ma már 117 önkormányzat, négy kistérségi társulás és 22 szervezet a tagja.

3.3 Az anyagi támogatás problémái

Az önkormányzati szakpolitikák nem lehetnek sikeresek az érintettek, és társadalmi szervezeteik bevonása nélkül. A szólamok szintjén a civil szervezeteket a települési önkormányzatok “tárt karokkal” várják, ám a gyakorlatban az önkormányzat ezekkel a szervezetekkel csak esetleges kapcsolatban vannak. A legjellemzőbb kapcsolati forma, hogy a civil szervezetek által kezdeményezett projekteket - pályázati rendszerben vagy azon kívül - anyagilag támogatja az önkormányzat. Ilyenkor gyakran csak elszámolási kötelezettségük van a civil szervezeteknek, vagy esetleg még az sincs. A civil szervezetek az önkormányzatok szemében tehát elsősorban úgy jelennek meg, mint támogatandó tevékenységet folytatók, s a támogatás formája elsősorban pénzügyi támogatás, de nem elhanyagolható azok száma sem, akik technikai jellegű segítséget is biztosítanak a non-profit szervezeteknek. (Főként befogadó intézményként.)

A civil szervezetek az anyagi támogatást háromféle módon kapják. Támogatásra sor kerülhet alanyi jogúvá válásuk esetében, illetve soron kívül kérelem esetében közvetlenül, egyébként az önkormányzat által kiírt pályázatokon keresztül. Az önkormányzat anyagi támogatásának az egyik legfontosabb funkciója az lehet, hogy a civil szervezetek létét támogatják, hiszen a településen kívüli pályázati támogatások többségét konkrét programok megvalósítására kapják, nem pedig általános működésre.

Mivel az önkormányzat számára az első számú prioritás a költségcsökkentés, ezen a szinten természetesen nem is alakulhat érdemi együttműködés. A civil szervezetek helyzetéről, fejlettségi fokáról, pontos adatok, elemzések általában nem állnak az önkormányzatok rendelkezésére, ám azt gyakran leszögezik, hogy a civil szervezetek, öntevékeny csoportok léte már önmagában is támogatandó értéke a helyi társadalomnak. Ugyanakkor a támogatások odaítélése több helyen esetleges és kiszámíthatatlan, gyakran a személyes kapcsolatoknak köszönhetően ítélik meg a kérelmező szervezetek számára a támogatásokat. Célszerű lenne, ha az önkormányzatok az különböző koncepciók és feladattervek céljaival összhangban álló támogatási rendszereket dolgoznának ki. Igen fontos, hogy egy önkormányzat helyi rendeletben szabályozza a civil szervezetek támogatását, így tudni lehet a módokat, az időbeli lefolyást, hogy meddig kell benyújtani a pályázatot, ki dönt erről, és milyen formai követelményeknek kell megfelelni. Somogy megyében a Közigazgatási Hivatal felmérte, hogy az önkormányzatok miként állnak hozzájuk, és kiderült,

hogy 90 százalék nem, vagy csak általánosságban szabályozza a kapcsolattartást a civilekkel (Somogyban összesen 2162 szervezetet tartanak nyilván).

Néhány példa a magyarországi önkormányzatok civileknek szánt támogatására: Bonyhádon az összes civil támogatás egymillió forint volt 1997-ben, Orosházán 2,5 millió forint, Tamásiban 3,5 millió; Zalaegerszegen a művelődési bizottság 17 milliót osztott szét; Szombathelyen mindössze kétmilliót kaptak a civilek; Keszthelyen művészeti egyesületeknek 1,5 millió jutott; Gyöngyösön csak a kulturális szervezeteknek 4,5 millió; Kisújszálláson 375.000 forint támogatást osztott szét a képviselőtestület, igaz ez utóbbi esetben a teljes költségvetés csak 1.3 milliárd forint volt.

A pénzen kívüli vagyonyjuttatás sem mindig egyszerű, Debrecenben pályázatot írtak ki az ifjúsági ház működtetésére – itt egy pénzesebb fővárosi alapítvány győzött, egy több helyi egyesület összefogásával létrejött szövetséggel szemben. Emellett a működési költséghez sokszor profildíjazást is kell vállalni (pl. kilós ruhavásár).

Jól példázta a finanszírozás kiszámíthatatlanságát bajai önkormányzat 1994-1998-az ciklusbeszámolója. Az említett időszak jellemzője volt, hogy a nemzeti-hagyományőrző egyesületek feléledtek, és a nyugdíjas szervezetek aktivizálódtak, ugyanakkor alig létezett civil szervezet az ifjúság és az aktív korú lakosság körében. A beszámoló az alábbiakat állapította meg:

“Összességében elmondható, hogy a városban minimálisan biztosított az egyesületek, civil szervezetek működési feltétele. (...) Amennyiben a város komolyan számol velük, rövid időn belül javítani kell helyzetükön, mert ellenkező esetben féltő, hogy a reménytelenség, a feltételek hiánya a közösségek felbomlásához vezet, s ezzel a város kulturális életének sokszínűsége kerül veszélybe.”

Pályázati rendszer keretszámai Baján, 1992-94

| | Beérkezett pályázatok | Támogatott pályázatok | Igény (millió Ft.) | Összeg (millió Ft.) | A város költségvetése (millió Ft.) |
|------|------------------------------|------------------------------|---------------------------|----------------------------|---|
| 1992 | 71 | 39 | 6.5 | 3.0 | 2.952 |
| 1993 | 50 | 38 | 9.5 | 1.5 | 2.999 |
| 1994 | 56 | 33 | 3.9 | 1.0 | 3.506 |

A környező országokban működő magyar civil szervezetek a hazaiaknál sokkal rosszabb anyagi helyzetben vannak. Egyes országokban van állami támogatás bizonyos civil szervezetek részére, de ez korántsem elég a működéshez. A támogatás nagyobb része külföldi adományokból, részben az anyaországból (elsősorban az Illyés Alapítvány alkutatóriumain

keresztül), részben nemzetközi szervezetek támogatásából (Phare, Soros, USAID, DemNet) jön össze.

A fentiek mellett azért a gazdasági szférából is jönnek adományok. Lorita Constantinescu, az romániai Civil Társadalom Fejlődéséért Alapítvány programigazgatója szerint az országban megtelepedett multinacionális cégek is támogatják a civil szervezeteket. Ők természetesen igényt tartanak arra is, hogy információt kapjanak a pénz felhasználásáról.

A szponzorálást akadályozza az is, hogy a támogatásként adott összegnek csak egy része csökkenti a támogató adóalapját. Romániában 5-10 százalékot vonhat le az adóalapjából az adományozó (attól függően, hogy milyen területet támogat), Szlovákiában ez az arány csak 2 százalék. Magyarországon az arány ennek a tízszerese (!), az adóalap egyötöde lehet²¹.

A civil szférának sajnos napjaink Kelet-Európájában még kevés támogatást nyújthat a magánadományok rendszere, ezt (a javuló tendenciák ellenére még mindig) a térségbeli általános elszegényedés akadályozza. Martin Butora, a pozsonyi Közügyek Intézetének elnöke szerint Szlovákiában a népesség 40 százaléka adományozott már civil szervezetnek, és egynegyedük önkéntes munkával is támogatott civil szervezetet.

A jövőben várhatóan terjedni fognak a tényleges együttműködés különböző formái. A közhasznú szervezetekről szóló törvény elfogadásával ugyanis minden akadály elhárult az elől, hogy a valódi együttműködés keretében a civil szervezetek átvállalják az önkormányzati feladatokat (elsősorban szociális, egészségügyi, oktatási területen) ezáltal ne csak a problémák meghatározásába, hanem végrehajtásába is bevonódjanak. Emellett természetesen az önkormányzat számára gazdaságosabb is, ha feladatot adhat át. Az önkormányzati feladatok átadásánál azonban nagyon körültekintőnek kell lenni, mert a civil szervezetekre jellemző az amatőr státusz, s működésük bizonytalan²². A civil szervezetek gyakran adminisztrációs szempontból nincsenek felkészülve a feladatok átvállalására, s a humán erőforrásuk is igen korlátozott.

A KSH 1996-ban közzétett egy jelentést, mely ugyan az 1994-es évre vonatkozott, de így is érdekes adatokat tartalmaz. Ebből kiderült, hogy az összes civil szervezet 30 százalékát jegyezték be a fővárosban, de ide áramlott a non-profit szektor összes bevételének több mint

²¹ Érdekes lehet ez olyan posztoszocialista országoknál is, amelyek nem tartoznak a jelenlegi elemzés keretei közé: Bulgáriában ez az arány 3 %, Csehországban 2 %, Lengyelországban 10 %, Lettországon 20 %, Litvániában 40 %.

²²Jó példa erre a D-pont Diáktanácsadó Szolgálat működtetése, amelyet nonprofit szervezetként az Ifjúsági Irodák Szövetsége működtette önkormányzati megállapodások keretében, ugyancsak az 1998-as évre nem kapták meg a megígért kormányzati támogatást, likviditási problémáik keletkeztek és jelentős összeggel tartoznak az önkormányzatoknak.

kétharmada²³. A megyeszékhelyekre általában a helyi népességnek megfelelő arányú pénz jutott, a kisebb városok és községek civil szervezetei az összes bevétel mindössze 14 százaléka fölött rendelkeztek. A pénz elosztása sem teljesen arányos, az 5 millió feletti bevétellel gazdálkodó, a non-profit szektor szervezeteinek mindössze alig egytizedét képviselő nagy alapítványokhoz és egyesületekhez került az összbevétel 86 százaléka. A legkisebb – 50 ezer forint alatti összeggel gazdálkodó – civil szervezeteket csaknem felerészben az állampolgárok hozzájárulásai tartották el. A legnagyobb szervezetek ezzel szemben főleg vállalkozási bevételekből és központi költségvetési támogatásból, kisebb részben vállalati hozzájárulásokból és külföldi adományokból éltek.

²³ Hasonló a helyzet Csehországban is, az ottani kb. 30 000 civil szervezet túlnyomó többsége prágai.

3.4 A civil fórumok és a politikai aktivitás

A település, a régió területén, s illetékességi körében (tanügyigazgatás, gyámügy, gyermek- és ifjúságvédelem, művelődés, sport stb.) az önkormányzatok egy része felismerte azt az alapvető érdeket, hogy függetlenül a szakmai érvektől és megfontolásoktól, megszervezze a civil-társadalmi kontrollt, amely gyakran speciális (pl. gyermek- és ifjúsági korosztályok) érdekérvényesítési törekvésekből ered, s amely támogatója lehet az önkormányzat törekvéseinek is. Ezek azok az informális fórumok, kerek asztalok, nyilvánosságteremtő és érdekartikulációs műhelyviták, amelyek önkéntes alapon, gyakran mindenféle kötöttség és formai szabályozók nélkül tömörítik a civil szervezeteket.

Ugyanakkor ezek az alapvetően érdekegyeztető, és nyomásgyakorló funkcióval létrehozott civil kerekasztalok, fórumok általában működésképtelenek (részletesen szólunk a székesfehérvári modell kudarcá kapcsán). A működési problémák egy része abból fakad, hogy az önkormányzat nem tudja pontosan kivel is üljön le tárgyalni egyeztetni, s bizonytalan abban is, hogy egyáltalán legitimek-e a társadalmi szervezetek, mivel nem egy esetben előfordul, hogy a képviselőtestületbe be nem került politikusok, szakértők állnak a civil fórum élére, s így a civil státuszt felhasználva próbálják legitimálni önmagukat.

Ha az érdekérvényesítést a közpolitika definíciója alapján határozzuk meg, akkor alapfeltétel kell hogy legyen a politikai közösség megléte. Azonban a civil szektor túlságosan tág és heterogén, erősen szegmentált réteg ahhoz, hogy közösséget alkossanak. A sok szűkebb közösség, kisebb csoportot, amelyek pontosabban definiált, specifikált szükségleteket határoznak meg.

A legitimációs kérdőjeleknek tényleges alapjuk van, ugyanis a civil szervezetek szövetsége, fóruma soha nem a lakosok egészétől kapja a felhatalmazását, csupán a saját tagságuktól. Így a fórum által integrált "vélemény" is csupán néhány szervezet véleménye és érthetően nem mindig a teljes civil társadalom érdekei szerint cselekednek, lobbiznak, csupán a saját szervezeteik érdekében - melyek tagsága között több településen jelentős étfedések vannak.

Ha a politika azon definíciójából indulunk ki, mely szerint a politika az erőforrásokért vívott harc, melyben érdekek és értékek állnak egymással szemben, megint csak a szereplők, a civil szervezetek maguk a problémahordozók. Egyrészt a fejlettségi szintjük alacsony volta, másrészt az érdekek közötti különbségek, harmadrészt pedig az ideológiai különbségek gátolják, hogy a teljes civil szektor érdekei szerint cselekedjenek. Ilyen szituációban nemcsak

az önkormányzat bizonytalanodik el, de maguk a szervezetek is a legitimációs alapon támadják egymást. Mindezt csak tetézik a civil szervezetek tárgyalástechnika rutintalansága.

A lobbizó intézménye ma már megszokott működési módozata az érdekvégyényesítésnek. Ahhoz, hogy az érdekartikuláció a megfelelő módon és helyen megjelenjen, a civil szervezetek számára is a lobbizó színterét jelöli ki. Ugyanakkor a lobbizó és egyeztetni kívánó szervezetekkel kapcsolatban az önkormányzat bizonytalan, különösen, ha politikai színezetű szervezetek is bevonódnak az érdekegyeztetés folyamatába.

Az érdekegyeztetés mellett a non-profit szervezetek a helyi hatalomgyakorlásból is egyre inkább kivesszük a részüket. Vizsgáljuk meg, hogyan szerepeltek a különböző civil szervezetek a helyi választásokon.

1990-ben az önkormányzati választáson a társadalmi szervezetek 143 polgármester-jelöltet állítottak, és végül 44 futott be közülük. Itt azonban figyelembe kell venni azt is, hogy a függetlenként induló jelöltek egy része mögött volt politikai támogató csoport, helyenként párt.

1994-ben a civil szervezetek a polgármester-választáson 110 000, a képviselő-választáson 460 000, míg a megyei listákon 265 000 szavazatot kaptak. A képviselő választási adat itt tartalmazza a kislistás és 10 000 feletti lélekszámú települések eredményeit egyaránt.

Az 1998-as önkormányzati választáson 19 országos, 146 területi és 424 helyi civil szervezet indult. A különböző szervezetek jelöltjei a polgármester-választáson 132 000, a kislistás választáson 208 000, míg az egyéni önkormányzati képviselő választáson pedig 210 000 szavazatot kaptak. A megyei közgyűlési listákon 390 000 szavazatot tudhattak magukénak. Ezek az adatok egyértelműen növekvő arányokat mutatnak. Ennek oka egyaránt lehet a politikai pártoktól való elfordulás, illetve a civil szervezetek folyamatos erősödése, melynek következtében részt kérnek a helyi hatalomból.

A helyi politikai hatalom civilek által történő befolyásolása általában helyi problémás ügyekkel kezdődik. Itt azonnal ketté is válik a történet, vannak olyan szervezetek, amelyek hasztalanul küzdenek a lakossági csoportok érdekeiért, és így csak igen ritkán kerülhetnek közel a hatalomhoz, míg mások ennél jóval eredményesebbek:

“Egy kis helyi szervezet kezdeményezte az alkotmányt érintő Pestszenterzsébet-Soroksár elválást. A fő szervező volt a Polgári Szövetség Soroksárért Egyesület, egy alig 200 fős helyi civil szervezet, amelynek még ahhoz is volt ereje, hogy az önkormányzati választásokon képviselőket juttasson az önkormányzatba, s mi több, önálló frakciójuk is volt. A ma még gyakran változó politikai mozgástérben azonban hamar fölmorzsolódtak, mert a hatalom természetesen minden belső harcot is

jelent, amely elvezethet az adott közösség fölbomlásához is. Soroksáron a civil frakció fölbomlott, ami nem jelenti azt, hogy a civileknek nincs helyük az önkormányzatokban!

Más példák is azt bizonyítják, hogy a civil szervezetek (1994 óta) helyet kérnek, s jelen is vannak a helyi döntéshozó testületekben. A Nagycsaládosok Országos Egyesülete (NOE) még parlamenti pártot is megelőzött a bejuttatott önkormányzati képviselők számát illetően, sőt van (néhány párt által támogatott) polgármestere is.

Az Állampolgári Jogvédő Liga (ÁJL) egyik helyi vezetője a civil szervezetek támogatásával lett polgármester. Néhány esetben az is előfordult, hogy korábban pártképviselekként működő polgármester az 1994-es választások civil szervezetek támogatásával, független jelöltként nyerte el ismét hivatalát.”²⁴

A civil szervezetek gyakori taktikája, hogy helyi népszavazást kezdeményeznek. Ez, amennyiben érvényes és eredményes, nagyban növelheti egy szervezet legitimációját – feltéve, ha a lakosság a szervezet által képviselt álláspontot támogatja. De néha még az érvénytelen népszavazás is nyomhat a latba, 1994-ben Monor képviselőtestülete egy ilyen után, a testületi ülésen megjelent civil szervezetek képviselői kérésére döntött mégis Monorierdő önálló településsé válásáról.

Olyan eset is volt, amikor nem klasszikus civil szervezet vállalt fel ilyen képviseletet. A Badacsony és Tomaj közötti vitában a badacsonyi kereskedők szervezetei léptek fel Badacsony önállóságáért, természetesen itt anyagi okok játszották a főszerepet.

Az 1998-as önkormányzati választások egyik civil meglepetése a Somogyért Egyesület kiemelkedő szereplése volt, vezetője a megyei közgyűlés elnöke lett. Itt azonban már nem tiszta civil szervezetről van szó, sokkal inkább egy választási pártszerű szervezetről.

Van, amikor a politikai szereplése a civil szervezeteknek már szemet szúr a támogatóknak is. Romániában 1997-ben a DemNet programot felül kellett vizsgálni, és innentől kizárták a támogatásból a csak érdekérvényesítéssel foglalkozó (többségükben csak a nevükben civil) szervezeteket.

Volt már arról szó, hogy a környező országokban mennyire fontos a civil szervezetek szerepe a kisebbségi lét szempontjából. Éppen ezért nem véletlen, hogy a környező országokban a magyarság civil szervezetek elsősorban politikai-érdekvédelmi vagy hagyományőrző szervezetek. A következő áttekintés a szomszéd országok magyar civil szervezeteiről szól²⁵.

²⁴ Bányai, 1998.

²⁵ Forrás: Határon Túli Magyarok Hivatala – országjelentések.

Az 1991-es háborút megelőzően a horvátországi magyarság körében számos egyesület és civil szervezet foglalkozott a hagyományápolás különböző formáival, de a háború miatt ennek lehetőségei beszűkültek. Zágráb központtal működik a hat évtizedes hagyománnyal rendelkező Zágrábi Ady Endre Magyar Kultúrkör, amely jelentős szerepet tölt be a magyar kultúra megismertetésében, ápolásában. Ugyancsak a fővárosban alakult meg két éve a Horvátországi Magyar Tudományos és Művészeti Társaság. Célja a Horvátország területén élő magyar nemzetiségű egyetemi tanárok tudományos kutatók és művészek tömörítése. Ezeken kívül a magyar közösségekben kb. húsz kulturális egyesület működik (Rétfalus, Kórógy, Szentlászló stb.)

A szomszédos Szerbia semmiképp nem a civilbarát politikájáról híres, és ezen belül is külön hátrányban vannak a nemzetiségi szervezetek. A magyarországi gyakorlattal ellentétben a kisebbségi szervezetek központi költségvetési támogatást nem kapnak, legfeljebb egyes önkormányzatok segítségével, külföldi (elsősorban anyaországi) alapítványi és más forrásokra támaszkodhatnak. Az értelmiséget tömöríti a hétesztendős Jugoszláviai Magyar Művelődési Társaság, a művelődési egyesületeket fogja össze a Vajdasági Magyar Művelődési Szövetség. Az írott és elektronikus sajtó munkásaiból áll a Vajdasági Magyar Média Társaság, míg elsősorban társadalomkutatással foglalkozik a Magyarságkutató Tudományos Társaság és a kanizsai Szociográfiai Műhely.

Romániában 1989 után több erdélyi magyar társadalmi szervezet alakult újjá, és számos új alapítvány született. A romániai magyar alapítványok és egyesületek bíróságon bejegyzett száma ma meghaladja a 300-at, és Erdélyben több magyar non-profit szervezetnek működik "tükörszervezte" (pl. magyarországi Ezredforduló Alapítvány, Erdélyben Iskolapolgár Alapítvány), amelyeket személyi átfedések, és igen aktív kapcsolatok jellemeznek. Emellett természetesen számtalan helyi civil egyesület létesült, elsősorban a városokban. Működésük akadálya legtöbbször a megfelelő anyagi eszközök hiánya. Ezek pótlására általában helyben nincs mód, legtöbbször magyarországi szakmai vagy testvérvárosi kapcsolatai révén, valamint pályázatok útján jut támogatáshoz. Az erdélyi magyar kulturális életet a több, mint egy évszázados Erdélyi Magyar Közművelődési Egyesület fogja össze, amely hálózatként működik, célja a romániai magyar közösség kulturális autonómiájának megteremtése.

Szlovákiában 1990-ben alakult meg a Szlovákiai Magyar Pedagógusok Szövetsége, amely kiemelkedő szerepet játszik a szlovákiai magyar oktatásügy érdekképviseletében, szakmai támogatásában. Ugyanebben az évben alakult a somorjai Nemzetiségi Dokumentációs Központ, amely a szlovákiai magyarságra vonatkozó korábbi

dokumentumokat, valamint az aktuális forrásokat gyűjti, rendszerezi, tárolja és esetenként publikálja. 1991-ben a korábbi Magyar Diákszövetség jogutódjaként alakult meg a szlovákiai magyar Diákhálózat, amely elsősorban érdekvédelmi szervezet. Tavaly hozták létre a Szlovákiai Magyar Értelmiségi Fórumot, amely a pártsemleges, független értelmiség összefogását kívánja elősegíteni. A szlovákiai magyar kulturális élet fő bázisát a Szlovákiai Magyar Társadalmi és Közművelődési Szövetség, és az 1949-ben alakult CSEMADOK képezi.

Szlovéniában a muravidéki magyarság művelődési és hagyományőrző egyesületeit a Muravidéki Magyar Művelődési Intézet fogja össze. Emellett meg kell említeni a több évtizede létező Lendvai Művésztelepet.

Ukrajnában a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség a kárpátaljai magyarság első társadalmi-érdekvédelmi szervezete, amely 1989-ben alakult, elsősorban a Kárpátalján élő magyar nemzetiség kultúrájának, nemzeti hagyományainak, anyanyelvének megőrzését, anyanyelvi művelődésének és oktatásának elősegítését tűzve ki célul. Az Ukrajnai Magyar Demokrata Szövetség az egyetlen, egész Ukrajnában bejegyzett magyar szervezet, melyet 1991-ben a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség, a Lvovi Magyarok Kulturális Szövetsége és a Magyarok Kijevi Egyesülete alapított. A szervezet célja az ukrajnai magyar kisebbség általános jogi és érdekvédelmi képviselője. 1994-től a Magyar Értelmiségiek Kárpátaljai Közössége és az UMDSZ szervezésében indult be a Kárpátaljai Magyar Önkormányzati Fórum, amelynek résztvevői polgármesterek, helyi képviselők. Az 1997-ben elfogadott új ukrán önkormányzati törvény lehetővé teszi térségi önkormányzati társulások létrehozását, és ezt akarják kihasználni a Magyar Települések Önkormányzati Szövetségének létrehozásával.

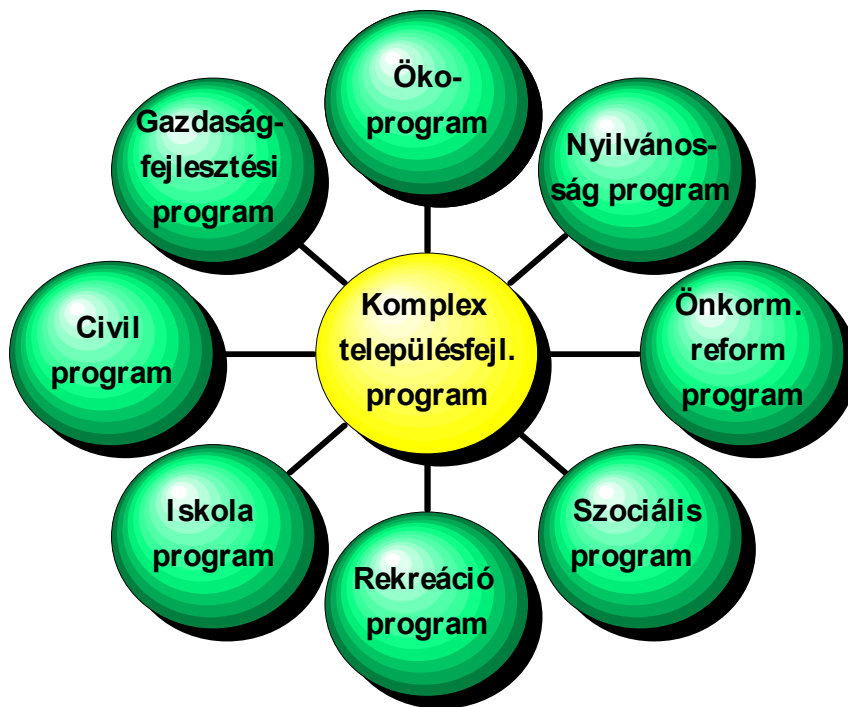
4. Esettanulmányok

Ebben a részben sorra veszünk néhány olyan (elsősorban magyarországi) esetet, amelyek pozitív vagy negatív példaként szolgálhatnak a térség civil és önkormányzati szereplői számára. Két esettel részletesebben foglalkozunk (az Enyingi Civil Program és a székesfehérvári Közös Érdekek Kerekasztala), majd felsorolásszerűen érintünk néhány figyelemreméltó kezdeményezést.

Enying Város Önkormányzatának megbízásából 1997 nyarán lebonyolításra került egy városi szintű, alapozó kutatás, mely alapvetően arra a kérdésre kereste a választ, hogyan ítélik meg a lakosok a város választott vezetőinek az egyes problématerületeken végzett munkáját, valamint, hogy milyen preferenciákat határoznak meg a lakosok a források elosztásánál.

A kutatás számos valós vagy vélt probléma tárult fel, az önkormányzat humán és anyagi forrásai azonban csak a legégetőbb problémák megoldására - vagy még arra sem - elegendők. Számos modell tapasztalata alapján állítható, hogy a városi vezetés munkáját hatékonyan kiegészítheti a fejlett civil szektor, jelentős feladatokat tudnak átvállalni az önkormányzattól, valamint képesek arra, hogy pótlólagos forrásokat szerezzenek a városi szintű feladatok megoldásához, a városfejlesztés folyamatába. Az eredeti feltételezés szerint ezek a pótlólagos források két irányból érkehetnek, egyfelől a városban meglévő erőforrások allokációjával, másfelől a különböző pályázati lehetőségeken keresztül külső források válnak elérhetővé.

Mindezen tényezők együttesen szükségessé tették az Enyingi Civil Program beindítását. A program logikailag beleillett a hosszú távú településfejlesztési programba.



A civil program során feltérképezésre kerültek a város formális és informális civil szerveződési, azok fejlettségi szintje, a város mozgósítható humán forrásai. A helyzetkép ismeretében hosszú távú fejlesztési folyamat indult be, melynek részeként remélhetőleg a civil szektor képzettségi, szervezetségi szintje erősödik, számuk bővül, valamint elindulnak azok a projektek amelyeket a civil szervezetek képesek lebonyolítani, megfelelő technikai segítséggel, koordináltan. A konkrét tevékenységek ennek érdekében elméleti és gyakorlati kutatások voltak, workshop, képzések, tréningek szervezése történt. Összefoglalva tehát a cél, a gyakorlati probléma- és erőforrás-feltáró kutatásokból, “terepmunkákból” kiindulva reális kép alkotása, majd a problémamegoldó technikák alkalmazásával, fejlesztési projektek lebonyolításával, máshol már működő módszertan megismerésével, adaptálásával lehetséges válaszalternatívák kidolgozása, valamint azok megvalósítása volt.

Az Enyingi Civil Program lényege, hogy elsődlegesen a város civil társadalmának fejlesztésén keresztül próbálja elősegíteni a város komplex fejlődését. A program még nem ért véget, de sikeres megvalósítása esetén a város meglévő civil szervezeti képzetebbek, aktívabbak lesznek, a program keretében életre segített szervezetek “önjáróvá” válnak, a civil szervezetek között megvalósuló koordináció és együttműködés lehetővé teszi, hogy feladatokat vállaljanak át az önkormányzattól. Megteremtődik a szervezetek működéshez szükséges állandó technikai és szakmai segítség.

Nem titkolt célja a programnak, hogy a helyi lakosok saját városukhoz és egymáshoz való viszonyát pozitív irányba megváltoztassa és a kisvárosi lakónak közösségiség tudatát erősítse. A program vezérlő elvei alapján a megvalósítása során mindig tekintetbe kell venni az alábbiakat.

- * Mi várható a közeljövőben? (Uralkodó környezeti folyamatok abban a beállításban, ahogyan ez hat a vizsgált területre.)
- * Ha mindenen nem is lehet változtatni, felelősek vagyunk az ezekre a tendenciákra adott válaszokért. Milyen lehetőségeket kínálnak ezek a tendenciák? Hogyan reagáljunk megfelelő módon mindezekre a jelenségekre? Mi az, amit tehetünk a javulás, a lehetőségek kiaknázása érdekében? (válságmenedzselés, költségcsökkentés, -növelés?)
- * Mit tehetnénk ténylegesen a gyakorlatban?
- * A cél meghatározása eredménykategóriákban. (Mikor tekintjük elértnek a célt, milyen az az állapot a jövőben, amely ha fennáll, elértük a célt? Mindezt milyen eltéréssel?)
- * A cél eléréséhez szükséges, de hiányzó feltételek maradéktalanságra törekvő számbavétele.
- * Címzett kérések megfogalmazása. A cél eléréséhez máshonnan kért segítség.
- * Kinek van felhatalmazása, hogy a feladat végrehajtása érdekében eljárjon?

A program működése során a követendő érték a "részvétel elve", a participáció, mely során a civil társadalom megismerheti, gyakorolhatja és alkalmazhatja környezete aktív befolyásolásának módszereit. A civil programok az önsegély, az egyéni felelősség, a demokrácia, az egyenlőség, az igazságosság és a szolidaritás, nyíltság és a társadalmi felelőség értékein alapulnak. Vezérlő elvek az önkéntesség, a szervezeti autonómia, függetlenség, az együttműködés és a közösségi felelősség.

Az Enyingi Civil Program a fenti elvek alapján megfelelő példa a helyi önkormányzat, a helyi civil egyesületek, szervezetek és a helyi polgárok együttműködésére egy komplex fejlesztési cél érdekében. Egyetlen "apró" hibája van, jelenleg áll, ugyanis a fejlesztéshez szükséges külső források elfogytak, s a programot kidolgozók kezdetei lendületét, lelkesedését a folyamatos konfrontációk és személyes ellentétek megtörték.

Civil érdekegyeztető fórumok megszervezésével több településen próbálkoztak a lelkes civilek és a kevésbé lelkes önkormányzati szakemberek képviselők. Az alábbiakban a több külső segítő, támogató, szakértőt (pl. NIOK, USAID/UWI) is maga mellé állító székesfehérvári Közös Érdekek Kerekasztala megszervezését és működési problémáit mutatjuk be.

A fehérvári civil érdekegyeztetés előzményeként két folyamatról kell beszámolni. A két-három évben felerősödött Fejérben a non-profit szervezetek tevékenysége, és bár az „átlag civil” itt sem aktívabb, mint máshol, néhány kezdeményezés egyedülállónak számít. A Székesfehérvári Ifjúsági Információs és Tanácsadó Iroda (SZITI) számítógépes adatbázist – civil címtárat – készített a megyei társadalmi szervezetekről. Adataik szerint az NGO-k közül 860 működik rendszeresen.

Ezzel párhuzamosan az önkormányzat 1995-97 között meghatározta a saját értékrendjét és elhatározta, hogy a Polgármesteri Hivatal struktúráját, szemléletét a szolgáltató közigazgatás irányába állítja. Ennek egyik elemeként több új irodát, és lakossági kommunikációs csatornát hozott létre. A lakossági kapcsolatok megreformálásáért az újonnan megbízott lakossági és civil kapcsolatok referense felelt. Az eredeti elképzelés szerint olyan struktúrát kellett kiépíteni, amely lehetővé teszi, hogy a polgárok és a civil szervezetek bekapcsolódhassanak a döntések előkészítésébe. Ebben kulcsszerepet szántak a Közös Érdekek Kerekasztala elnevezésű fórumnak. A fórum létrehozásának akkor van értelme, ha biztosított a döntésekbe való beleszólás lehetősége. Ezt 1996 márciusában Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata határozatban biztosította.

A Kerekasztal munkájába a város területén működő, megyei bíróságnál bejegyzett civil szervezetek közül 125 jelezte bekapcsolódási szándékát. A civil egy olyan laza szerkezetű fórumot kívántak létrehozni, mely biztosítja a döntés-előkészítések szakmai háttérét, lehetőséget ad egyes feladatok társadalmi szervezetek szintjén történő megoldására, biztosítja a döntés-előkészítés széles társadalmi vitáját, valamint a koordinációt.

Ahhoz, hogy ez hatékonyan működjön, alapvető a széles információs rendszer működtetése, melynek elemei az önkormányzat-polgárok, az önkormányzat-szolgáltató szféra, a polgárok-szolgáltató szféra, a szolgáltatók, és a polgárok egymás közötti információs csatornáinak kiépítése, fenntartása. Ebben a dimenzióban a Kerekasztal az önkormányzat és a polgárok, illetve az önkormányzat és a szolgáltatók közötti kommunikációs csatorna része volt.

Az eredet tervek szerint a Kerekasztal összehívásának koordinálását a Polgármesteri Hivatal lakossági és civil kapcsolatok referense végezte a hivatali előkészítés után. A Kerekasztal résztvevői megismerhették a soron következő közgyűlés előterjesztéseit és eldönthették, hogy az előterjesztést tárgyaló önkormányzati bizottsága kik képviseljék a fórum álláspontját. A Közgyűlés határozata alapján a bizottsági munkában,

előterjesztésenként meghatározott számban vehetnek részt civil szervezetek képviselői tanácskozási joggal.

| önkormányzati bizottság | civil képviselők száma |
|---|-------------------------------|
| Pénzügyi Bizottság | 3 |
| Vagyonhasznosítási és Vállalkozási Bizottság | 4 |
| Kulturális Bizottság | 3 |
| Oktatási Bizottság | 5 |
| Sport Bizottság | 2 |
| Egészségügyi Bizottság | 3 |
| Szociális és Családvédelmi Bizottság | 3 |
| Lakás- helyiség és Telekgazdálkodási Bizottság | 4 |
| Városrendezési- Fejlesztési és környezetvédelmi Bizottság | 6 |
| Közbiztonsági Bizottság | 2 |

Az közgyűlési határozattal előkészített elméleti modelljét a gyakorlati élet nem tudta tartalommal megtölteni, a Közös Érdekek Kerekasztala nevű kezdeményezés életképtelennek bizonyult. Egy közgyűlésen akár 100 napirendi pontot is tárgyal a testület, s ennek előkészítése, civilekkel való egyeztetése a nagyszámú civil szervezet miatt rengeteg szervezési nehézséget okoz. De ez csak a kisebb gond, az igazán komoly probléma a civil szervezetek bizalmatlansága volt, többen a népfronthoz hasonlították a konstrukciót.

A Kerekasztal kiesésével “információs luk” került a jóformán ki sem épült rendszerbe. Az egyes szervezetekkel való személyes kommunikációt viszont ki lehetne váltani az olcsóbb, gyorsabb és hatékonyabb elektronikus kapcsolattartással. Így született meg a hivatal újabb tervei szerint az információáramlás és az együttműködés internetesített, illetve intranetesített változata. Ez a megoldás azonban szükségszerűen korlátozott, hiszen koránt sincs minden szervezetnek internet elérése, sőt a kisebbeknek még a számítógéphez jutás is gondot okozhat. E rendszer sem tűnt életképesnek, a korlátozottsága és a folyamatos karbantartás nehézsége miatt, s időközben a hivatalon belüli személyes konfliktusok miatt a civil referensnek is távozni kellett.

A IX. kerületi önkormányzat 1995-ben új megoldást talált a szociális segélyezés rendszerére, szociális kártyákat vezettek be, amelyek segítségével közel száz üzletben lehet kedvezményesen vásárolni. A bolthálózatot a Tamasz Családsegítő és Környezetvédelmi Alapítvány hozta létre. Az üzletekben átlagosan 10 százalékkal olcsóbban juthatnak hozzá számtalan árucikkhez a rászorultak az alapvető élelmiszerektől a ruházatiig. Az önkormányzat

2 millió forintért ezer darab kártyát vásárolt az alapítványtól, melyek egy éven át érvényesek és a családsegítő központok osztják szét a segélyezettek körében.

Pécsett a kelet-európai civil szervezeteket segítő USAID (United States Agency for International Development – Egyesült Államok Nemzetközi Fejlesztési Hivatala) támogatásával, a Hálózat a Demokráciáért Program (DEMNET) részeként civil közösségi házat hoztak létre 1997-ben. A ház létrejöttét egy együttműködési szerződés előzte meg, amelyet a DEMNET, a pécsi önkormányzat, valamint a pécsi Nevelők Háza Egyesület kötött egy civilbarát önkormányzati program kivitelezése céljából. A tervekben szerepelt egy városi civil kerekasztal megalakítása, amelynek segítségével együttműködési formákat dolgoznak ki a Pécsett működő civil, önkormányzati és az üzleti szektor képviselői között. A házban rendszeres tanácsadás, tréning és folyamatos információszolgáltatás segíti a hatékonyabb munkát a non-profit szervezetek számára. A város önkormányzata vállalta, hogy az intézmény részére legalább tizenöt éven át ingyen biztosítja az értékes belvárosi ingatlan használati jogát, valamint azt is, hogy költségvetéséből minden évben külön összeggel segíti majd a dologi fenntartások finanszírozását.

Civil irodák²⁶ létrehozása igen fontos, hiszen a civil szféra az anyagi gondok mellett éppen az információáramlásban és a “puha infrastruktúrában” elmaradott. Az ilyen központokban viszont megtalálható egy helyen minden, ami a szűkös költségvetésű, és gyakran szakértői bázis nélkül működő szervezet tevékenységéhez kell. Nem véletlen, hogy ehhez hasonló kezdeményezés a környező országokban is volt. 1997-ben hozták létre Kolozsváron a Civil Szervezetek Információs Irodáját az Erdélyi Magyar Műszaki-Tudományos Társaság keretein belül. Ennek elsődleges célja az információ gyűjtés és szolgáltatás, többek közt a Civil Info nevű lap keretében, amely a pályázati kiírások mellett nyomon követi a romániai civil szférát érintő jogszabályi változásokat is.

Hasonló civil iroda nyílt Orosházán is 1996-ban. Itt ifjúsági szervezetek fogtak össze, és az önkormányzat a helyiség bérleti díját vállalta magára. A szolgáltatás elsősorban pályázatok elkészítése volt, de a civil szervezetek (a városban akkor negyven egyesület és húsz alapítvány működött) közös infrastruktúrát is tudtak működtetni. Békéscsabán szociális kerekasztal működik a karitatív szervezetek, hivatal képviselői, és a szociális bizottság tagjainak részvételével.

²⁶ Nem tévesztendő össze a Teleházakkal, amelyek szintén közösség szervező szerepet töltenek be, de nem témái ennek az elemzésnek.

Szakirodalom

- Weisbord, B.A (1977.) The Voluntary Non-profit Sector: An Economic Analysis. Lexington, Mass.:Lexington Books
- Hansmann, H.B. (1980.) The Role of the Non-profit Enterprise. Yale Law Journal 89.
- James, Estelle (1991.) A non-profit szektor elmélete nemzetközi összehasonlítások tükrében. in: A harmadik szektor (szerk: Kuti- Marschall)
- Slamon, Lester M. (1991.) A piac kudarca, az öntevékenység kudarca és a kormány non-profit szektorral kialakított kapcsolatai a modern jóléti államban. in: A harmadik szektor (szerk: Kuti-Marschall)
- Bányai Péter (1998) : Milyen hatással vannak a civil szervezetek a demokráciára? in: Új Holnap 1998. január
- Sebestény István (1998) Az önkormányzatok és a non-profit szervezetek kapcsolata. KSH.
- Kondorosi Ferenc (1998) Civil társadalom Magyarországon
- Boros László (1992): Ifjúság a helyi társadalomban; in: Pál T.(szerk.): Ifjúság '92
- dr. Szabó Lajos: Önkormányzatiság Finnországban, in: Magyar Közigazgatás, 1994/6-7
- Beszámoló Baja Város Képviselőtestülete 1990-94 évi munkájáról
- Szombathely MJV Közgyűlésének programja a választási ciklus időszakára 1995-1998

Tartalomjegyzék

| | |
|---|-----|
| Bevezetés | 2. |
| 1. Non-profit elmélet | 4. |
| 1.1 Definíciós problémák | 4. |
| 1.2 Főbb elméleti tézisek | 6. |
| 1.3 A civil társadalom fejlődése térségünkben | 8. |
| 1.4 Civil helyzetkép a régióban | 11. |
| 2. A jogi szabályozás | 18. |
| 2.1 Az egyesülési jog szabályozása | 19. |
| 2.2 Az önkormányzati rendszerek jogi szabályozása | 22. |
| 3. Együttműködési lehetőségek a civil szervezetek és az önkormányzatok közt | 28. |
| 3.1 Híd a szektorok között | 28. |
| 3.2 Az önkormányzatok és civil szervezetek közötti együttműködés általános jellemzői | 32. |
| 3.3 Az anyagi támogatás problémái | 41. |
| 3.4 A civil fórumok és a politikai aktivitás | 45. |
| 4. Esettanulmányok | 51. |
| Szakirodalom | 58. |