

Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar
Interdiszciplináris Doktori Iskola
Helyi-területi önkormányzatok, helyi társadalom politikatudományi program

**HELYI KÖZÖSSÉGEK ÉS HELYI HATALOM EGY HAZAI
KÖZÉPVÁROSBAN**

Témavezető: Pálné dr. Kovács Ilona DSc.
Dr. Kupa László CSc.

Szerző: Brachinger Tamás

Pécs, 2008.

Tartalomjegyzék

1. BEVEZETŐ	4
1.1. A témaválasztás indoklása	4
1.2. Problémafelvetés, a kutatási célok kijelölése	9
2. FOGALMI KERETEK, A KUTATÓMUNKA SZEMPONTRENDSZERE	11
2.1. Civil társadalom, civil szervezetek, nonprofit szektor, nonprofit szervezetek	11
2.1.1. A civil társadalom fogalmának adekvát értelmezései, a civil társadalom újjászületése Magyarországon	11
2.1.2. A hazai öntevékenység előzményei	13
2.1.3. A civil szervezet és a nonprofit szervezet fogalmával kapcsolatos alkalmazási	25
2.2. A helyi társadalom, helyi politika	50
2.3. Kitekintés: A politika fogalma, a triális rendszerének elemei	62
2.4. Az érdekkifejezés, a nyomásgyakorlás szereplői	64
2.5. A civilek szervezetek viszonya a helyi hatalomgyakorláshoz	69
3. A KUTATÁS SZÉLESEBB KONTEXTUSA	78
3.1. A hazai nonprofit szervezetek legfontosabb gazdaság- és társadalomstatisztikai mutatói	78
3.2. A magyarországi önkormányzati rendszer	86
3.3. A helyi hatalom és a helyi közösségek (lokális civil szerveződések) kapcsolatának alakulása Magyarországon, az önkormányzati rendszer bevezetése óta	97
4. A KUTATÁS KÖZVETLEN KONTEXTUSA (BAJA VÁROS)	108
4.1. A történelmi előzmények áttekintése	108
4.2. A polgári öntevékenység előzményei a városban	112
4.2.1. A XIX. század és a Dualizmus időszaka	112
4.2.2. A két világháború közötti időszak	114
4.2.3. A gleichschaltolás évtizedei	115
4.3. A város jelenéhez kapcsolódó mutatók	116
4.4. A kutatás módszertana	123
4.4.1. Kérdőíves vizsgálatok	123
4.4.2. Táblázatos kérdések Likert-féle válaszkategóriák alkalmazásával (attitűd vizsgálat)	127
4.4.3. Kérdőíves adatfelvétel a BÁCISZSZ (Bácskai Civil Szervezetek Szövetsége) tagszervezeteinek körében	128
4.4.4. Interjúk	128
4.4.5. Tartalomelemzés	129
4.4.6. Fókuszcsoporthozos beszélgetés	130
4.4.7. A résztvevő megfigyelés	130
4.5. A Baján végzett kutatás eredményeinek bemutatása	131
4.5.1. A helyi közösségek, civil szervezetek	131
4.5.2. Az önkormányzati döntéshozatal helyi ismérvei	140
4.5.3. Direkt-indirekt civil részvétel a hatalomgyakorlásban a vizsgált településen	150
4.5.4. Eltérő attitűdök a civilek helyi hatalomban és a –demokráciában betöltött szerepéről	178
5. A CIVILEKET ÉRINTŐ ÖNKORMÁNYZATI DOKUMENTÁCIÓ ÉRTÉKELÉSE	181
5.1. Adekvát önkormányzati határozatok végrehajtása és érvényesülése	181
5.2. A hosszútávú tervezés lokális civil szervezetekre is fókuszáló dokumentumai ...	197
6. A KUTATÓMUNKA TAPASZTALATAINAK ÖSSZEFOGLALÁSA	202
Irodalom	211
Ábrák és táblázatok jegyzéke	217

Mellékletek jegyzéke	218
-----------------------------------	------------

1. BEVEZETŐ

1.1. A témaválasztás indoklása

Kutatómunkánk távolabbi előzményének a tanácsrendszer idejében lefolytatott helyi társadalom-kutatásokat (Böhm Antal, Pál László, Bánlaky Pál) tekintjük. Nem titkolt szándékunk, hogy hozzájáruljunk azoknak a kutatási céloknak a teljesüléséhez, amelyek a '80-as és '90-es évtized fordulójától a civil szervezetek magatartását, működésének törvényszerűségeit (Kuti Éva, Marschall Miklós, Harsányi László), helyi társadalom-helyi hatalom, helyi politika – önkormányzatiság – (Pálné Kovács Ilona, Böhm Antal, Csefkó Ferenc) érvényesülését vizsgálták. A nonprofit szervezeteknek a kormányzati szektorral, azon belül a lokális civil szerveződéseknek az önkormányzatokkal való (partneri) viszony vizsgálata is egyre kiterjedtebb (Kákai László, Csegény Péter, Sebestény István), témaválasztásunk közvetlen kereteit ez jelöli ki.. A téma kutatását segíti számos nemzetközi tapasztalat, amely elsősorban angolszász gyökerekkel rendelkezik, de napjainkra régióink országairól is rendelkezésre állnak azok az eredmények, amelyek az átmenet éveivel, majd az azt követő kibontakozási időszakokkal foglalkoznak a civil társadalom és a nonprofit szektor vonatkozásában.

Kutatási eredményeinkről, több hazai szakfolyóiratban – Tér és Társadalom, Comitatus, Civil Szemle -, valamint konferencia kiadványban adtunk számot.

Magyarországon, csakúgy, mint a térség más országaiban hosszú és rögzös út vezet az érdekközpontú kompetitív megnyilvánulásaitól a szektorközi munkamegosztás kiterjedéséig. Václav Havel, alig másfél évtizeddel a kelet-európai átalakulás után, máris a civil társadalom új ellenségeire hívta fel a figyelmünket: ti. a posztkommunista átalakulás első évtizedében azt tapasztalta, hogy az új politikai elit apatikusan vagy egyenesen rosszállóan tekint a kibontakozó civil társadalomra, a képviselői demokrácia hegemóniáját féltve. Nézete szerint, „A civil társadalom valódi pluralizmust gerjeszt, a pluralizmus versenyt teremt, a verseny pedig minőséget eredményez...A civil társadalom megvédi az állampolgárokat a politikai hatalmi változások túlzott hatásaitól, mivel elnyeli, sőt kiküszöböli ezek egy részét az alacsonyabb szinteken” (Havel, 2004:5-7).

Olyan szereplők kapcsolatának elemzése a célunk, akik nem mindig és mindenben tekintették a másik felet partnernek. Az elmúlt másfél évtized az állami (itt helyi hatalom) illetve a nonprofit szektor (itt helyben működő nonprofit szervezetek) viszonyának alakulásában változatos képet mutatott és nem csak a kívánatosnak tekintett együttműködés szellemében.

Az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról 8. szakasz 5. bekezdése így rendelkezik: „A települési önkormányzat a feladatai körében támogatja a lakosság önszerveződő közösségeinek tevékenységét, együttműködik e közösségekkel...” Az egyes települések vonatkozásában, eltérő ütemben alakult ki a kooperáció a két szektor manifesztumai között, nem egy mindenütt alkalmazott eljárásrend alapján. Két eredményt remélhetünk a lakosság önszerveződő közösségei-, a nem kormányzati szervezetek szerepvállalásának tekintetében: egyrészt bekapcsolódhatnak a közfeladatok ellátásába, másrészt részesedhetnek a helyi hatalom gyakorlásának felelősségéből, kialakítva a társadalmi ellenőrzés soha nem próbált módozatait.

A szóban forgó téma vizsgálata azért különösen fontos a hazai önkormányzatiság második évtizedében, mert az előbbieken vázolt munkamegosztás gyakorlati alkalmazására, a '90-es évek elejétől lehetősége van az önkormányzatoknak és az önkéntes szerveződések. Más kérdés, hogy annak szubjektív feltételeit nem tekinthetjük adottságnak történelmi félmúltunknak köszönhetően. A társadalom és a gazdaság szereplői átestek a kezdetleges munkamegosztásból és együttműködésből adódó gyermekbetegségeken, szereptévesztéseken. Történelmi léptékkal nézve viszonylag rövid időn belül kialakultak a partnerség intézményei, amelyek egyes esetekben a versengést, más esetekben a kooperációt szolgálják.

A hatékony és méltányos együttműködést tanulással és kölcsönös megértéssel, a másik legitimitásának elismerésével, érték/érhetik el az érdekeltek. A kibontakozási folyamat – minden jel szerint - még sokáig tart. Kuti Éva által, a '90-es évek elején közzétett tanulmányában, két lehetséges fejlődési irányt említ; a *jóléti állam modelljét* illetve a *nonprofit szervezetekre alapuló modellt* (Kuti, 1991). Ma sem nyilvánvaló, hogy a jövőben a jóléti állam modellje vagy a nonprofit szervezetek redisztributív szerepe érvényesül-e inkább Magyarországon? Nehéz megmondani, mert a modern állam, ugyan csökkenti részesedését a közjavak előállításában, ezzel együtt még mindig domináns szereplő két nagy elosztórendszerben, az egészségügyben és az oktatásban. Az amerikai modell – a nyugat-európai tapasztalatokat figyelembe véve -, az európai környezetben csak domesztikálva alkalmazható.

Lezárult egy korszak – ez mindenképpen eredménynek tekinthető-, a hazai nonprofit szektor kiépülésében, amelyet nevezünk az extenzív fejlődés időszaknak. A nonprofit szektor statisztikailag mérhető manifesztuma a magyar gazdasági- és társadalmi alakzatnak. A rendelkezésünkre álló adatok alapján elmondhatjuk, hogy a nonprofit szektor valóban felzárkózott a másik két szektorhoz és a magyar gazdaság harmadik tényezője. Funkciója;

egyfajta „társadalmi (szociális) gazdaság”, a kormányzatot helyettesítő, -kiegészítő, de időnként már-már önálló piacot építő társadalmi-gazdasági szféra.

Napjainkra kialakultak az intenzív fejlődés feltételei (például a stratégiai menedzsment szükségességének felismerése etc.), hiszen a telítődés, valamint a jogi környezet kialakítása után, a racionális működés egyre nagyobb érték. A nonprofit szektorral kapcsolatos állami feladatok manifesztálódtak a kormányzati struktúrába.

Az „idealizált” polgárbarát önkormányzat, illetve a polgárok, valamint közösségeik demokratikus intézmények iránti bizalma, napjainkra fontos kérdéssé vált.

Ezért, érdeklődésekre – közvetve - befolyással volt egy nemzetközi összehasonlító vizsgálat eredményének megismerése, amely a közbizalom kérdésével foglalkozott 27 országra, közöttük Magyarországra kiterjedő vizsgálatában. A kutatást a Nemzetközi Társadalmi Adatfelvételi Program (ISSP) végezte 2001-ben Társadalmi Hálózatok II. projektje keretében. Az összehasonlítás alapja az alábbi megközelítés volt; „ a társadalmi tőke mint közjószág, amely az általános bizalom, valamint a társadalmi viszonyok és hálózatok átláthatóságának gyümölcse” (Matějů, 2004: 8-9). A vizsgálat eredménye Magyarország számára igen lehangoló, 27 ország közül a legutolsó helyen szerepel. A társadalmi tőke azonban magánjószágként is viselkedhet, amennyiben annak eredménye a kölcsönösségre épülő hálózatok rendszere. A vizsgálat egyes megállapításai kutatómunkánk előfeltevéseivel esnek egybe:

- A bizalom kérdésében nyert adatok alátámasztják a Petr Matějů (ISSP) 27 országra kiterjedő vizsgálat eredményeiből levont következtetéseit. A közösségfejlesztők értelmezése szerint ez a jelenség nem annyira az emberek egymás iránt táplált bizalmában, mint inkább az intézmények iránti mély bizalmatlanságban érhető tetten.
- A politikai szereplők és pártok iránti bizalom még az Egyesület Királyságban is alacsony, de a civil aktivitás ezt ellensúlyozza, míg nálunk az alacsony bizalom kiegészül az alacsony szintű civil részvétellel, amely együtt komoly demokratikus deficitet eredményez.
- A társadalmi részvétel – helyi közösségek, egyesületek, klubok életében való részvétel, illetve a kölcsönös támogatás (szomszédok közötti együttműködés) tekintetében nem olyan lehangoló a szóban forgó két településen. Ebben az esetben viszont számít, hogy az adatfelvétel nem reprezentatív mintán történt, a közösség aktív tagjai nyilatkozhattak. A társadalmi részvétel mélységéről a módszertani korlátok miatt nem tudunk meg eleget (Vercseg, 2004: 10-15).

Az ismertetett feltevéseket olyannak értékeljük, amelyek dolgozatunk szándékával is korrelálnak, legyen szó a helyi közösségek és a helyi hatalom viszonyáról, a helyi közösségek tényleges tevékenységéről.

Harsányi László közgazdász a Nonprofit Kutatócsoport tagjaként nyilatkozta, hogy számtalan makroszintű vizsgálati eredmény született a magyarországi nonprofit szektor kialakulása óta, de nagyon hiányoznak a mikroszintű vizsgálatok, amelyek egy-egy településhez kötöttek, mélységében tekintik át a szerepvállalás, az esetleges szerepzavarok, funkciók, szektorközi együttműködés és a társadalmi részvétel problémáit.

Ezekre a felvetésekre megnyugtató választ csak alaposabb vizsgálattal, módszerek kombinációjával kaphatunk. A helyi önkormányzatok és a helyi közösségek kapcsolatáról elsősorban statisztikai adatok állnak a rendelkezésünkre, amely a kvantitatív vizsgálati módszerek ki- és elterjedtségének köszönhető. Keveset tudunk viszont a döntéshozók és a civil aktivisták attitűdjeiről, szándékaikról. Megismerhetővé vált a közöttük fennálló viszonyok formagazdagsága, de a valódi „érzésekről” már csak feltételezéseink lehetnek. Ennek tisztázásához egy összetettebb metodológia szükséges, lehetőség szerint minél szélesebb körben (időben és térben) annak érdekében, hogy az érdekeltek esetleges előítéleteiről, attitűdjéről, magatartásukat magyarázó okokról fogalmat tudjunk alkotni.

A kutatómunkához kiválasztott település Baja, Bács-Kiskun megye második legnagyobb települése. Átfogó, helyi társadalom-kutatásra a '70-es évek legvégén került sor a városban, Bánlaky Pál vezetésével. Annak eredményei az „Értelmiség egy kisvárosban” című tanulmánykötetében olvashatók.

A település kiválasztásának indoklásaképpen megidézem Bánlaky Pált: „... azért választottam Baját, mert alkalmas terepnek látszott arra, hogy az ott kapott eredmények ne pusztán kuriozitások legyenek. Több évszázados városi múlt, dinamikus fejlődési periódusok (és hanyatlások *a szerző*), határozott regionális centrum szerepkör; ezek alapján gondoltam úgy..., hogy a bajai vizsgálódásból kapott eredmények legalábbis jó kiindulópontjai lehetnek másutt végzett kutatásoknak” (Bánlaky, 1990: 6). Komoly hatással volt kutatási céljaink kibontakozásában Bánlaky egy másik munkája, amely a „vidékiség magatartásmodelljét” írja le. A modell a hetvenes-nyolcvanas évek társadalmi viszonyait rögzíti, de azok – álláspontunk szerint - mélyen gyökereznek a történelemben, hatásuk máig ható. Magyarázata szerint két alapmotívum generálja az egyének társadalmi szerepvállalását:

- Konfliktuskerülő magatartás, alkalmazkodás, konformizmus
- Kapcsolatépítés, kapcsolati tőkefelhalmozás, amely magán- és nem közjószágként érvényesül.

Az ilyen életmodellek argumentációja a „bezártság és lezártsága szemellenzős, csak a városra figyelő kisszerűség, az ebből szükségképpen következő konzervativizmus és a feltétlen tekintélytisztelet”(parochiális politikai kultúra *a szerk.*) (Bánlaky, 1989:6). Feltételezzük, hogy a lokális civil társadalom fungálásának akadályja lehet az ismertetett két tényező is, hiszen a fragmentált (atomizált) társadalom nehezen szerveződik, a társulások mindig felvetik a környezet gyanakvását. A kapcsolatépítés sajátos kultúrája (kontraszelekció) sokkal nagyobb érték, mint a közös fellépés, érdekkijárási „...mert megfelelő módon elhelyezik az egyént a város viszonyrendszerében...”.

Előzetes álláspontunk szerint az általunk vizsgált probléma nem eseti vagy egyedi. A téma kifejtése során ezért arra törekedtünk, hogy ne a „provincialitás szemüvegén” keresztül vizsgálódjunk, hanem általánosan is érvényesíthető következtetésekre jussunk.

Bánlaky azt a kérdést is feltette választásának igazolására, hogy miért éppen a kisvárosokkal kell foglalkozni? Erre két okot talált, amelyeken egyelőre a közben kialakult és „kibontakozott” önkormányzati rendszer sem tudott változtatni; az egyik, hogy a magyar településszerkezet egyenlőtlenségei, a társadalmi egyenlőtlenségek hordozói, kiváltói is, tehát a települési helyzetnek a társadalom strukturális folyamatainak alakulásában meghatározó szerepe van. A másik okot a magyar társadalomfejlődés sajátosságában látta, mivel a magyar kapitalizmusnak a II. világháború befejezéséig terjedő időszakát súlyos ellentmondások terhelték, lényegében a feudális szerkezet zárványait fenntartva. (Bánlaky, 1990, 6-7). Ezt a súlyos örökséget csak tovább terhelte a tervgazdaság és a tanácsrendszer bevezetése, négy évtizedes fennmaradása. A kisebb városok többsége, így többszörösen kívül maradt a fejlődés fő sodrán. A kisváros pedig jellegzetes településtípus Magyarországon. Ismét Bánlakyval szólva „Budapest-ország” mellett „kisváros-Magyarországnak” is nevezhetnénk hazánkat (Bánlaky, 1990: 8). A Bajának kijáró kisvárosi jelzöt, a gazdasági-társadalmi-politikai feltételek megváltozása következtében, a középvárossal helyettesítem. Megyei jogú városi ambíciói – amely eddig kétszer járta meg sikertelenül az Országgyűlést – mellett, nagyon jelentős intézményhálózatot tart fenn és területén felsőoktatási intézmény működik. A folyami szállítás jövőbeni felértékelődése – annak logisztikai értéke - a város természeti környezetében rejlő gazdasági potenciál (Gemenc, Duna), a település határmenti fekvése, etnikai sokszínűségéből adódó (horvát, német, szerb) – a környezete számára sokszor nem csak kistérségi, esetenként országos központi szerepe (Magyarországi Németek Általános Művelődési Központja) - a Pécs-Szeged tengelyen való centrális elhelyezkedése, a város lélekszáma (különösen tanévben) együttesen indokolhatják a középvárosi minősítés használatát.

Tisztázandó kérdés, hogy az általunk használt megközelítés, melyik tudomány vagy tudományok fogalmi keretei közé sorolható be. A helyi közösségek és a helyi hatalom viszonyának értékelése alapvetően társadalomtudományi megalapozást igényel. A kutatáshoz használt vizsgálati módszerek szükségszerűen társadalomkutatási módszerek. A kontextus minél alaposabb körülírásához a szociológiai, politikatudományi, történeti hivatkozások mellett felhasználtunk jogi és közgazdaságtudományi magyarázatokat is. Alapvetőnek a politikatudományi megközelítést tekintettük, mivel a helyi társadalom, a helyi közösség, a polisz mindennapjait meghatározó döntések, valamint a befolyásért és az érdekek érvényesítéséért folytatott harc szereposztása (politics), illetve a programalkotásban, a közfeladatok ellátásában betölthető szerepek (policy) álltak figyelmünk fókuszában.

1.2. Problémafelvetés, a kutatási célok kijelölése

A kutatómunka megkezdésekor számtalan dilemma, kérdés fogalmazódott meg bennünk, amelyeknek tisztázását részben vagy egészben a tervezett vizsgálatoktól reméltük. Ezek a bizonytalanságok nem csak exkluzív módon a kutatás szűkebb kontextusában értelmezhetőek, hanem a formálódó és sok szempontból kezdetleges hazai demokratikus viszonyokra irányuló kardinális kérdésselvetések. Korrekt válaszokat viszont akkor kaphatunk, ha nemcsak statisztikai adatokkal operálunk, hanem közelebbről is megvizsgáljuk problémáink környezetét-erőterét. A dolgozatban bemutatott vizsgálatok arra irányultak, hogy minél teljesebb képet kapjunk az érdekeltek (civiliek, illetve döntéshozók) döntéseiről, érdekérvényesítéseiről, az önkormányzatiságról, kooperációról, munkamegosztásról vallott nézeteiről, majd ezeket vetettük össze a rendelkezésre álló dokumentumokkal, határozatokkal, megállapodásokkal, megvalósított programokkal, illetve a civil koncepció időarányos teljesítésével, az SZMSZ-ben biztosított civil képviselet hatékonyságával, a civiliek tényleges politikai szerepvállalásával. Az összevetés alapján kirajzolódó végeredmény alkalmas lehet egy, az eddigiektől mélyebb ismeret megszerzésére. Fogalmat alkothatunk arról, hogy milyen okai vannak a két szektor lokális szintű együttműködésének vagy együtt nem működésének? A partnerség vajon szépségtapasz vagy valódi lehetőség?

Meddig tart a civil szervezet függetlensége, autentikussága, mi az ára a függetlenségnek? A vizsgálni kívánt településen a helyi hatalom és a polgári kezdeményezésre létrejött helyi közösségek viszonyában vajon a formalitás a meghatározó elem, vagy reális lehetőség a partnerség? A helyi közösségeket megtestesítő civil szervezetek javaslatai, véleményei „ad acta” kerülnek, vagy eljutnak a közhatalmi döntésekig, közpolitikává válhatnak-e? A helyi

közösségek fejlődésükben vajon eljutnak-e a közös fellépésekig (alkalmi- vagy tartós horizontális együttműködések), vagy marad a tradicionális egyéni érdekkijárási? Vajon hol tart a rendszerváltás idején elképzelt kiteljesedési folyamat a helyi társadalom és benne az azt felépítő helyi közösségek vonatkozásában a vizsgált településen? Megvannak-e az előfeltételei a „governance-jellegű” struktúra kialakulásának a helyi kormányzásban, amelyben informális elemek, nem állami szereplők is manifesztálódnak (Benz, 2001:55)?

A lokális szintű kormányzás egy közhatalmi alakzat, vagy valóban egyre könnyebben járható át a közvetett- és a közvetlen demokrácia között húzódnó határ? A helyi önkormányzat nálunk valóban a helyi közösség öngazgatása, egy maga által „létrehozott” alacsonyabb szintű kormányzat (Gáspár, 1997. 33.)?

Közjogi rendszerünk, politikai felépítményünk felkészült-e az együttműködésre a harmadik szektorral, amelyre a társadalmi részvétel közvetlensége okán főleg lokálisan nyílik lehetőség. A civil társadalomról lehet-e olyan homogén közegeként beszélni, mint a kormányzati szféráról? Akár egy településen is – nem szólva a települések közötti különbségekről e tekintetben – eltérő erőforrásokkal, rekrutációs bázissal, elérhetőséggel, stratégiával, felkészültséggel rendelkeznek a civil szervezetek, amiből egy dolog biztosan következik; mások lesznek az ambícióik és a lehetőségeik.

Előfeltevéseinket a meglévő bizonytalanságok, dilemmák mellett az alábbiakban foglaltuk össze:

- Baján meglehetősen fragmentált a civil érdekérvényesítés, amely az egyéni, sokszor nem eléggé átgondolt útkeresésekhez vezet,
- Korlátozottan működik a civil közélet, az abban résztvevők egyben a helyi politikai közéletnek is a szereplői,
- Nem utasítják el a hatalmi patrónusokat, a politikai támogatást,
- Az önkormányzat időnként újragondolja a civil szervezetekkel kapcsolatos politikáját, stratégiáját, ami a fejlődés indikátora, ezzel együtt helyi hatalom szívesen használja díszletül és hivatkozási alapjául a civil szervezetek egy meghatározott körét,
- A helyi civil szervezetek tudatos és üzemszerű működése még várat magára – a kisebb, a városra és így a közügyekre, a közjóra kevésbé nyitott szervezeteknél ez nem is „alapkövetelmény”,
- A megfelelő ön- és jövőképpel, misszióval és szervezettséggel kevés civil szervezet rendelkezik, ezzel jelentős – elsősorban humán – erőforrásaik nem hasznosulnak.

2. FOGALMI KERETEK, A KUTATÓMUNKA SZEMPONTRENDSZERE

2.1. Civil társadalom, civil szervezetek, nonprofit szektor, nonprofit szervezetek

2.1.1. A civil társadalom fogalmának adekvát értelmezései, a civil társadalom újjászületése Magyarországon

Bayer József szerint a civil társadalom fogalmának tartalma eltér a hagyományos terminológia szerinti „polgári társadalomtól” tekintve, hogy a mai értelmezés nem sorolja tárgyalási univerzumába a magángazdaságot, illetve a polgárság számtalan törekvését, célkitűzését. Véleménye szerint a civil társadalom – újabb – értelmét a túlsúlyos állammal (államszocialista rendszerek) kapcsolatos opposíció adta, pontosabban a hatalommal szembeni társadalmi önszerveződés elvének az érvényesülése (Bayer, 1999: 242). Egy civil társadalom egy olyan közösség, amely képes a valóságos érdekeit kifejezni és védelmezni, amely képes az állami hierarchián kívül megszerveződni (Miszlivetz, 1999:58). Miszlivetz definícióját Szabó Máté szerint a következő alapkoncepciók formálták:

- John Locke koncepciója a társadalom államtól való függetlenségéről,
- Montesquieu víziója a hatalmi egyensúlyról,
- Tocqueville elemzése a társulások hálózatairól,
- Habermas koncepciója a társadalom kritikai realizmusáról (Szabó, 2004:77).

A civil társadalom fogalma etimológiájában, a XVII. és a XVIII. században a nyugati világban bekövetkezett történelmi átalakulásnak– a társadalmi rend válságának, a fennálló renddel kapcsolatos status quo megingásának – jelentős szerepe van. A XVII. században bekövetkező gyökeres változások – a föld, a munka és a tőke áruvá válása, a piacgazdaság feltételrendszerének kialakulása, a nagy földrajzi felfedezések – az angol, az észak-amerikai, később az európai polgári forradalmak alapjaiban tették tarthatatlanná a feudalizmust és azzal együtt a társadalmi valóságon kívüli entitásra visszavezetett hatalom legitimációját. Az európai gondolkodás e radikális irányváltása nyomán a tizenhetedik és a tizennyolcadik században született meg a polgári társadalom eszméje. Alexis de Tocqueville a feudalizmus és a polgári társadalom közötti különbség lényegét az alábbiakban fogalmazta meg: „Az arisztokratikus társadalmakban az embereknek nem kell szövetségre lépniük a közös cselekvés érdekében, hiszen a viszonyok mereven kijelölik mindenkinek a helyét. Minden gazdag és befolyásos személy gyakorlatilag egy állandó viszonyok által kierőszakolt

társulásnak a feje, amelyből kiveszi a részét mindenki, aki óhajainak a teljesítésére rendeltetett. A demokratikus társadalmakban ezzel szemben a polgárok függetlenek és kiszolgáltatottak. Egymagukban szinte semmit nem képesek kivitelezni, és egyiküknek sincs hatalma arra, hogy társait segítség nyújtására kötelezné. Nyomorultak maradnának tehát mindahányan, ha nem ismernék fel az egymás önkéntes megsegítésének az esélyét” (Pósvay, 1996:14).

Ezek a magyarázatok a politikai hatalom és társadalmi rend alapjaként tételezett „szerződés” ideáljának kidolgozására törekedtek. Etimológiailag a civil társadalom fogalmának újrafelfedezése és hasznosítása a kelet-közép-európai térségben a ’70-es ’80-as években hasonló társadalmi feltételek közepette történt (Seligman, 1997:22-23). A civil társadalom eszméje nagy múltra tekint vissza a nyugati politikai gondolkodás történetében. Kende Péter egy előadásában megjegyzi (Kende, 1999:14), hogy az ókori Rómában, majd a középkori katolikus társadalom-felfogásban a civil társadalom fogalma egybeesik a politikai közösség fogalmával és a XVIII. századtól merőben új társadalom-szemlélet alakítja át a fogalom jelentését a maihoz hasonló tartalmúvá. Ez pedig a polgári társadalom egyik fundamentuma! A nyugati társadalmakban a polgári társadalom egyik lényeges kérdését, az egyéni- és a társadalmi akarat összebékítését a formálódó civil társadalomnak köszönhetően sikeresen megválaszolták. Az Egyesült Államok azért válhatott a polgári társadalom modelljeként meghatározóvá, mert ott nem alakult ki erős szervezettel és következetes ideológiával bíró, politikailag autonóm szocialista mozgalom, szemben sok európai országgal. Miért alakult ez így? A válasz a történelmi körülményekben van. Az európai szocialista mozgalmak a XIX. században, illetve a XX. század első évtizedeiben a társadalmi talapzat kiszélesítésére törekedtek, mivel a munkásosztály alapvetően ki volt zárva a polgári jogok gyakorlásából. Az amerikai fejlődés ettől eltérő volt, mivel ott nem volt feudalizmus, így a tradicionális osztálykülönbségek sem érvényesültek. A polgári jogokat ott bárki szabadon gyakorolhatta. „Történelmi távlatból tekintve az USA nonprofit szervezetei inkább hasonlítanak egy kakukkfészekhez, amelyet hol ez, hol az a vállalkozó foglal el különböző célokból, mint valami egységes szervezeti formához. A nonprofit szervezetek mindig is különösen aktívan állították céljaik szolgálatába az egyes társadalmi és foglalkozási csoportok ...”(DiMaggio-Anheier, 1990:74) .

Az USA nonprofit szervezetei a XIX. században különültek el karakteresen a forprofit szervezetektől. A feltörekvő városi polgárság – a század második felében - azért szorgalmazta különösen a nonprofit szervezetek létrehozását, hogy segítségükkel úrrá legyen

a „boom-szerű” urbanizálódás okozta kaotikus viszonyokon – például a városi szegénységen és annak minden következményén -, ezzel meghúzva a biztonságos és kiszámítható életvitelhez szükséges társadalmi választóvonalakat. A kor jótékonyági és kulturális szervezetei, jóléti és „esztétikai” funkciókat töltöttek be, mert ezeket – természeténél fogva - a piaci szervezetek nem vállalták, az állam pedig nem támogatta azokat. Az USA jelenlegi tekintélyes méretű és nagy társadalmi-, gazdasági jelentőséggel bíró nonprofit szektorának ez egy fontos előfeltétele volt. A civil társadalom fogalma hosszú ideig használaton kívül volt, mígnem a kommunizmus kelet-közép-európai csődje közepette újra használatba vette azt az ottani értelmiség. A nyugaton talán avíttnak tekintett kifejezés sikerét annak köszönhettem, hogy egy idealizált létezési teret jelölt ki azok számára, akiknek elege volt a levegőtlen, kettőre zárt állampárti játéktérből. A félmúlt Kelet-Európája érdekesen példázta a civil társadalom fogalmának modern alkalmazásából következő nehézségeket. A kelet-európai rendszerváltásokat megelőző években a progresszív társadalmi csoportok a civil társadalom újraalkotására, az autonóm nyilvánosság megteremtésére tettek kísérletet. Térésünk a skót felvilágosodás kései „laboratóriumává” vált (Seligman, 1997: 23-25).

Nyugaton a liberális parlamenti demokrácia hagyományai fenntartották a civil társadalom állammal szembeni autonómiáját, míg a kelet-közép-európai országokban a civil társadalom érdeke alárendelődött az állam céljainak. A dolgoknak ezt a rendjét bolygatta meg a politikai változás. Emancipatórikus fogalom volt, amelyet a korlátozásmentes társadalmi önszerveződés és nyitottság szinonimájaként kezdtek használni. A történelmi hűséghez tartozik, hogy a '70-'80-as évek fordulóján – lényegében, a lengyel munkásmozgalom (uralkodó osztály?) államhatalommal szembeni önmeghatározásához volt szükség erre a magasztos eszmére. A civil társadalom ebben a vonatkozásban tehát mindazt jelentette, ami az államhatalom befolyási körén kívül esik: a családot, gazdasági értelemben a háztartásokat, a második gazdaságot, a baráti kapcsolatokat, az informális szerveződéseket.

2.1.2. A hazai öntevékenység előzményei

Nagy utat tett meg a hazai öntevékenység, mint sajátos társadalom- és gazdaságszervezési cselekvési mód, feltéve, hogy nem a '80-as évektől számoljuk az időt a hazai nonprofit szektor történetének bemutatásakor. Az kétségtelen, hogy az előző két évtized olyan – soha nem tapasztalt – változást hozott a társadalmi öntevékenység területén, aminek köszönhetően a civil társadalom bázisán – hathatós állami közreműködéssel – kialakulhatott a nonprofit

szektor. Az öntevékenység, az altruizmus, a jótékonykodás, az emberbarátság, az önszegélyezés és bizonyos értelemben a szakmai-, szellemi függetlenség biztosítása, a szívességcsere és a közösségteremtés, mind réges-régi társadalmi megnyilvánulások, az ember természetes szükségletei között tartjuk őket számon. Ezeknek a jelenségeknek a bizonyítékai már az államalapítás korában megtalálhatók Magyarországon. A felvilágosult abszolutizmus idején is maradt hely a progresszív gondolkozásnak. A Habsburgok kulturális imperializmusa tulajdonképpen segítette a magyar öntevékenység fejlődését. Nyelvújítási mozgalmak, haladó szellemű egyesületek alakultak, elsősorban a felvilágosult fiatal értelmiség kezdeményezésére. A XVIII. század utolsó éveiben rendre alakulnak a kor divatjának megfelelő olvasóköri körök, amelyek a haladó nemzeti eszmék első fórumai, a reformkor szellemi előkészítő bázisai lettek. Elég ha csak a hazai Jakobinus-mozgalom tevékenységére és tragikus befejeződésére gondolunk.

A reformkor történelmünk szépemlékű időszaka, amelyben a polgári öntevékenység is esélyt kapott a fejlődésre. A club angolul főleg társas intézményeket jelöl: irodalmi, társas kör, kaszinó helyisége, egyesület, egylet stb. Anglia sok tekintetben vált a polgári fejlődés mintájává szerte Európában. Már a felvilágosodás is innét kapta a kezdő lökést. A reformmozgalom szellemi vezetőit és anyagi patrónusait hazánkban a haladó nemesség és a formálódó nemzeti értelmiség adta, azért a köznépi társadalmi aktivitása is fokozódott. Növekedésnek indult a kispolgárság, a munkások és a parasztok által kezdeményezett öntevékenység.

Az egyesületek reformkori szerepét egy korabeli szemtanú foglalta össze szemléletesen: „A státushatalom, akár a törvényhozást, akár a kormányt értsük e név alatt, legjobb akarattal is csak a nagy egészet, s ennek egyetemes érdekeit képes szem előtt tartani és sikeresen pártolni. ... Ha valahol e világban, Magyarországon fontos és nélkülözhetetlen az egyesülési jog, féltékeny megőrzése tehát a magyar ellenzék egyik legfőbb feladata. ... Nálunk tehát nemcsak a... szűkebb körű, helybeli s osztálybeli érdekek, de a haza és nemzet közérdekei is az egyesületi működés segédelmére szorulnak, s ha ebben nem találnak emeltyűt, örök mozdulatlanlanságra vannak kárhóztatva” (Lukács, 1847:96).

Széchenyi István Angliában döbrent rá az egyesületek és klubok társadalomformáló erejére. Ennek hatására alapított kaszinót barátjával Károlyi Györggyel Pozsonyban, majd Pesten. Szemere Bertalan, az akkori liberális nemesi ellenzék tekintélyes vezetője, egy útinaplójában – amely a kor haladó ifjúságának kedvenc olvasmánya volt – így szól a club-ok (kaszinók) társadalmi jelentőségéről: „A clubok itt hatalmas erkölcsi erőfészkek, mikben közügyek levén

a beszélgetés tárgyai, a leghanyagabbak, a legönzőbbek is részvevő polgárokká képződnek; ... mikben az emberek országos dolgokról gondolkodni kedvet és alkalmat nyernek. Itt...azt is tapasztalni, hogy köz- és magánérdek nem annyira ellenséges, legalább Angliában e kettő egymásba úgy vág, mint ellenforgású két fogas kerék;...ha hiúz szemekkel csak a haszon után céloz egy, más a művészek remekeit királyilag fizeti, a nagyoknak emléket emel,...dologszínt épít a szegényeknek, táplakot az öregeknek, kórházat a betegnek. Ezen egyesületi szellem,...tevé a brit nemzetet azzá, ami: páratlanná e földön,..." (Kovalcsik, 1987:35-36).

A szabadságharc letörését követően, a polgári forradalom vívmányai nagyon komolyan sérültek. Ennek következményeként az öntevékenységet jelentős mértékben korlátozták, még akkor is, ha nem minden egyesület tevékenységét tiltották be Magyarországon. Haynau diktatúrája, majd az apátia évei nem ösztönözték az egyesülési kedvet, és természetesen a szigorú szabályozás sem. Az önkényuralom idején a Magyar Tudományos Akadémia sem ülésezhetett. A forradalom és szabadságharc előtt létrehozott egyesületek fele mégis túlélte a magyar történelemnek ezt a nehéz időszakát (Kuti, 1998:31).

Az első hivatalos statisztikai felmérésre az egyesületek számát illetően 1862-ben került sor és ez azt bizonyította, hogy az 1860-as évekre az egyesületek száma megközelítette a forradalmi idők öntevékeny szervezeteinek a számát.

A fejlődés intenzitása természetesen a Kiegyezést követően vált intenzívebbé. Kovalcsik Józsefnél olvashatjuk, hogy 1862-ben – a felmérés évében – Budán és Pesten 90 egyesület működött, majd a 1930-as években több mint kétezer (Kovalcsik, 1987:71). Az ország gazdasági, társadalmi fejlődése, a politikai környezet szerencsés változása – liberális kormányzat – az iparstruktúra átalakulása kedvező feltételei voltak a hazai öntevékenység fejlődésének. A jogi szabályozás változása szintén segítette az egyesületi szféra extenzív növekedését. A 1782-es ipartörvény ugyanis megszüntette a céhrendszert és kimondta, hogy az iparosok, kézművesek a továbbiakban egyesületi formában láthatják el szakmai érdekvédelmi tevékenységüket. Az is figyelemre méltó, hogy az 1884-es ipartörvény viszont már az *ipartestületek* létrehozását engedélyezi a „kisiparosok” számára, aminek elsősorban az a jelentősége, hogy egy újabb működési formát vezet be a korabeli öntevékeny szektor területén. Ez a működési forma a mai iparkamarák elődeinek tekinthetők (Kuti, 1998: 32). Az alapítvány a dualizmus korszakában egyébként még nem önálló szervezet, amely a pénzt maga osztja szét, hanem olyan meghatározott célra rendelt vagyontömeget jelentett, amely a kezelésével megbízott egyesületet szolgálta a kamataival. Az állami támogatás e korszakban kivételes maradt. Említésre érdemes viszont egy-két jogszabály: egyik szerint a

közhatóságokhoz és a hivatalokhoz küldendő beadványok esetében – peres eljárás kivételével – bélyeg- és illetékmentesek mindazok az egyesületek, melyek tevékenysége pénzületi nyereség megszerzésére nem irányul, vagyis mai kifejezéssel nonprofitok. Ezt a 1869. évi XVI. törvénycikk mondja ki, majd az 1870. évi LVIII. törvénycikk 2.§-a ugyanezt a kedvezményt kiterjeszti a tudományos, művészeti, jótékonyági, gazdasági, kegyeleti egyesületek más, hasonló jellegű egyesületek számára tett alapítványaira, vagyonjuttatásaira is (Papházi, 1996:59-60).

Az 1878-as statisztikai adatfelvétel egyik tanulsága, hogy a magasabb tagdíj-bevétellel, a sok rendes- és pártoló taggal és a hosszabb működési idővel bíró egyesületek nagyobb vagyonnal rendelkeztek társaiknál. Szintén tanulságos, hogy az együleti vagyon nagysága magyarázatot ad az egyesület mögött álló személyek társadalmi helyzetére, jövedelemviszonyaira, támogatási hajlandóságára. Az adott időszak legvagyonosabb szervezetei a könyvnyomdászok, a kereskedők, így az izraelita közösségek egyletei. A nemesi és a polgári elitekhez kötődő szervezetek társadalmi és politikai kapcsolataikat használták ki vagyonuk és a befolyásuk növelésére.

A felmérés szerint a legtöbb rendes taggal rendelkező egyület a Kiegyezés előtt, míg a kis létszámúak már a Dualizmus korában alakultak. Ezt a körülményt azért érdemes figyelembe venni, mert a dualizmus liberalizmusa az egyesületek szabályozásával kapcsolatban engedékenynek tűnhetett, de azért az engedélyezési gyakorlat önkényes volt és az I. világháború közeledtével egyre szigorodott. Egy 1873-as rendelet nagyon világosan fogalmazott (Kovács, 1989): „Szükséges egyrészt a honpolgároknak a létező törvények iránti tisztelete, másrészt a kormány és a törvényhatóságok tapintatos eljárása, hogy fenntartassék az egyesülés szabadsága, emellett azonban a kormány s a törvényhatóságoknak felügyeleti joga ezek működésére biztosítva maradjon.” A jóváhagyás tehát a végrehajtó hatalom, vagyis a politika feladata volt, ami nem biztosította az egyenlő elbírálás lehetőségét.

A következő táblázat számszerűen mutatja be az 1878-as statisztikai adatfelvétel utáni állapotokat az egyesületek vonatkozásában:

1. táblázat: Az egyesület jellege és a tagok megoszlása 1878-ban

Az egyesület			
Típusa	száma	taglétszáma	aránya %-ban
Vallásos	1	8190	6,8
Bajtársi	8	2413	2,0
Kulturális	26	9151	7,5
Művészeti, irodalmi	16	5114	4,2
Tudományos	10	8835	7,3
Sport	9	3374	2,8
Jótevény	22	7421	6,1
Önsegélyező	84	51066	42,1
Társaskörök	15	4280	3,5
Érdekképviseleti	69	20876	17,1
Egyéb	16	704	0,6
Összesen:	276	121424	100,0

Forrás: Kovalcsik József: A kultúra csarnokai II. Budapest, 1987.

Ebben az időszakban tehát a jellemző tevékenységi területek között figyelemreméltó az érdekképviseletek aránya, amit a kedvező törvényi szabályozás mellett a korszellem, az uralkodó európai trendek is determináltak. Jelentős volt az öntevékenység a kultúrában, a szabadidős tevékenység területén, a vallásgyakorlásban és a jótevényiségben. A felsorolt területek elsődleges céljaikon túl a nemzeti önállóság, a szellemi-, kulturális függetlenség bázisai voltak, nem beszélve az ekkor meglóduló polgárosodási folyamatról, amely például az emberek természetes szükségletévé tette a kultúra ápolását és a jótevényiséget. Az egész korszak jellemző körülménye volt, hogy egységes rendszerbe foglalt törvényi szabályozás az egyesülési jog gyakorlásával kapcsolatban nem volt, leszámítva a Károlyi kormány 1919. évi III. néptörvényét (Papházi, 1996:59-60).

Ennek a törvénynek viszont hamar gátat szabott az, hogy a Tanácsköztársaság alaptörvénye az egyesülési jogot csak a munkásságnak és a szegényparasztoknak engedélyezte.

A Horthy-korszakban – a háború előtti gyakorlatnak megfelelően – Belügyminisztériumi önkény dönthetett egy-egy egyesület működésének engedélyezéséről és az állam szempontjából veszélyes – baloldali, később izraelita – egyesületek tevékenységét korlátozta, esetleg betiltotta. A Tanácsköztársaságot követő ellenforradalmi időszak a kommunistákéhoz hasonlóan korlátozta, illetve egyoldalúvá tette az egyesülési jog gyakorlásának a lehetőségét

és az öntevékenységet azzal a különbséggel, hogy most nem a munkás-paraszt alapú egyesületek, hanem a hazafias, alapvetően jobboldali beállítottságú szervezetek számára volt kedvező a politikai klíma. A revánshangulat azonban nemcsak a munkás és szegényparaszti, hanem a liberális polgári, izraelita szervezeteket és a szabadkőműves páholyokat is utolérte. A hazafias szövetségek elég indulatosan, sokszor a hatalom cinkos együttműködésével korlátozták emezek működését, sőt létét. Az ellenforradalmi hangulat „hamar” kifulladt és a Bethlen-kormány idején konszolidálódott az egyesületi élet. Klebenschberg Kúnó, a Bethlen-kabinet kultuszminisztere erről a helyzetről így vallott: „...a Bethlen-kabinetnek jutott aztán feladatul, hogy úgy a forradalmat, mint az ellenforradalmat likvidálja, és a normális életet helyreállítsa”(Kovalcsik, 1987b:168). A konszolidált korszakot azonban végig jellemezte az egyesületi életben az átpolitizáltság, átideologizáltság, a Trianoni-sokk miatti lappangó revansizmus és irredentizmus. Ez az attitűd nemcsak az arisztokrácia úri kaszinóit, hanem a gazdaköröket, kispolgári szervezeteket is elérte. Az egyesületi élet jól reprezentálta a magyar társadalom tagoltsági viszonyait. Az úri kaszinók és a szegényparaszti egyesületek között számtalan felekezeti, tevékenységcsoport szerinti „prepolgári” szervezet alakult. Ez a korszak az extenzív egyesületi fejlődés időszaka volt.

Az 1932-es statisztikai felvétel legalábbis ezt bizonyítja számunkra. Eszerint Magyarországon a felmérés évében több mint 14 ezer egyesület létezett, majd’ hárommillió taggal! Ebből 2236 szervezet Budapesten működött, több mint egymillió taggal!

A statisztikai kiadvány ezt a növekedést a következőkkel magyarázza:

„A kommunizmus bukása után megindult társadalmi szervezkedésben csodálatosan hatalmas erővel jut kifejezésre a nemzet élni akarása...Annak felismerése, hogy társadalmunk feladatai nem szorítkozhatnak csupán a közvetlen egyéni érdekek előmozdítására, hanem szervezeten kell tömörülnie a társadalomnak elsősorban a nemzeti nagy érdekek szolgálatára:...”(Kovalcsik, 1987b:182).

Móricz Zsigmond író, a korszak kiváló egyénisége és a vidéki Magyarország ismerője az egyesületi élet illetően fejlődését egy kicsit máshogy látta: *„Egyesület ezekben az alföldi nagy városokban van száz, százhatvan is. De az egyesület azt jelenti, hogy annyi elnök, annyi titkár, annyi alapszabály. Nincs baj se az elnökökkel, se a titkárokkal, se az alapszabályokkal: csak a tagokkal van a baj. A tagok ott laknak a... kerítések mögött és... soha senki se gyűlésekre el nem megy, se tagdíjat nem fizet,...”*(Móricz, 1940). Ez az apátia szerinte még a Bach-korszakban gyökerezik és mintha még ma is kísértene...

A II. világháborút követő rövid időszakban, amikor az ország még azt hitte, hogy „nem dőlt el semmi”, új erőre kapott az önszerveződés. A honi művelődéstörténet a *szabadművelődés*

korszakának tekinti ezt a rövid, de annál intenzívebb terminust. Kedvezőtlen körülmények között említendő, hogy az ország elveszítette a férfilakosság és a magyarországi zsidóság jelentős részét. A szovjet katonai igazgatás bevezetése után, korlátozott szuverenitás mellett születnek meg azok a jogszabályok, amelyek megnyitják az utat, a politikailag nemkívánatos szervezetek ellehetetlenítése, sőt felszámolása előtt. Az 1945-ös év a nációkkal kollaboráló személyek, illetve szervezetek kiszűrésével és az államigazgatás újjászervezésével indult. Az 529/1945 sz. M.E. rendelet – a Fegyverszüneti Egyezményre tekintettel - elrendelte a fasiszta politikai vagy -katonai jellegű szervezetek felszámolását. Ez rendelet majdnem 1500 szervezet felszámolásához jelent jogalapot, amelyeknek csak töredékénél volt igazolható a megszállókkal, illetve a fasiszta bábkormányral való együttműködés (Molnár, 2005:12-13). A korlátozásban nagy volt a látencia, mert a hatalom ügyelt arra, hogy deklaráltnak ne csorbuljon az öntevékenység. Az 1946 évi I. törvénycikk „garantálta” az egyesülési szabadságot (Szabó, 1989:6). Az 1949-es „Sztálini” Alkotmány pedig a dolgozók számára „biztosítja” ugyanazt. A dolgozókkal kapcsolatos áthallás sokat elárul a valódi szándékokról, az autonómia korlátozásáról. Az 1972-es alkotmánymódosítás a dolgozókat állampolgárokká szelídíti. Az államszocialista rendszer a civil öntevékenység korlátozását – szovjet mintára – tömegszervezetek létrehozásával kívánta ellensúlyozni. Az MDP, majd az MSZMP tömegpártok egyúttal „mozgalmak” voltak. A KISZ alternatíva nélküli ifjúsági szervezet, hasonlóan a diák-önkormányzatiságot figyelmen kívül hagyó Úttörő- és Kisdobos-mozgalommal. A Hazafias Népfront volt az a párt melletti álalternatíva, amely a Kádár-korszakban – keretei között, ellenőrzött formában – a pártonkívüli gondolkodást kívánta szalonképesé tenni („Aki nincs ellenünk az velünk van”). A valódi ellenzékiesség – nem számítva az ’56-os forradalom előzményeit és következményeit - látens módon csak a ’70-es évek végétől előmerészkedve szerveződik. A pártállam nem csak tiltott és túrt, hanem támogatott is: az ideológiai rokonságban álló és politikailag lojális egyesületek jelentős állami támogatásban részesültek. Az „államosított” szerveződések keretei között depolitizálták a tagságot és az előbbieket mellett béketanácsokban, ismeretterjesztő- és szabadidős szervezetekben kívánták a társadalmi érintkezést, a közélet kereteit (korlátait) meghatározni.. Az egyesületek száma 1970-ben 8.886 volt, míg 1982-ben már csak 6.570.

Az egyesületek felülvizsgálatában a háborút követően nagy szerepe volt a nemzeti bizottságokban és a törvényhatóságokban kialakult helyi hatalmi viszonyoknak, az illetékes személyek politikai ízlésének. Új működési formák kezdik meg tevékenységüket, amelyek alapvetően a kommunista politika szatellitjei, pl. a szakszervezetek, az ifjúsági mozgalmak,

baloldali pártok. Az aktív közösségi élet például a közművelődési tevékenység intézményes keretek közé kerül. A különböző pártszervezetek alapvető funkcióikon túl igyekeztek mozgalmi feladataiknak is eleget tenni: szemináriumok, tanfolyamok szervezésével, kulturális-társadalmi események megrendezésével, klubszerű szervezeti keretek biztosításával. Ezeknek nem titkolt célja volt, hogy az alsóbb néposztályokat felemelje, társadalmilag aktívvá, politikailag lojálissá tegye.

Az alapítványok nemcsak praktikusán, hanem még ideológiailag is problematikusnak bizonyultak a hatalom számára. Az alapítványok felszámolásának tényleges oka, hogy vagyunk autonómiát jelentett e szervezetek és a mögötte álló csoportok számára, amely idegen volt a kommunizmus világlátásától és napi működési gyakorlatától is. A totális állam mindenben rajta szereti tartani a kezét, a gazdasági függetlenség tehát megengedhetetlen volt. Az ideológiai indíték az előbbiből következik. Az alapítványok szervezeti és gazdasági autonómiája lehetővé tette a döntési szuverenitást, így a hivatalostól merőben eltérő szemlélet képviselését a társadalom, a kultúra etc. területén. Ennek érdekében alacsonyabb rendű jogszabályokkal megpróbálták teljesen beszorítani az alapítványok mozgásterét, majd magát a jogintézményt is megszüntették. Az 1959-es Polgári Törvénykönyv ugyanis már nem tartalmazza az alapítványi formát. „Helyettesítésére” a közérdekű célt szolgáló kötelezettségvállalás lépett, ami jobban megfelelt a kollektivista gondolkodásnak (Kuti, 1998:59). Ezzel a jogi aktussal az alapítvány jogintézménye 30 évre kikerült a magyar polgári jogrendszerből.

A szabályozás a hetvenes-nyolcvanas években sem enyhült, viszont az egyre gyengülő pártállam ellenőrzési készsége mérséklődött, ami természetesen nem jelentette a tiltás helyett a tűrést, a tűrés helyett pedig a támogatást a kibontakozó civil társadalom irányába.

A magyar történelemnek ezt a civil társadalom szempontjából is szomorú időszakát túlélte az öntevékenység iránti természetes emberi szükséglet, hiszen sokan megtalálták a szellemi-morális függetlenséget, akár a hivatalosan jóváhagyott szervezetek keretein belül, akár a föld alá kényszerítve. Az anyagi autonómia sajátos megnyilvánulása második gazdaság volt ebben az időszakban (Siegel-Yancey, 1992:19).

2. táblázat: Az egyesületek megoszlása tevékenységi terület szerint 1862-1989

Tevékenység	1862	1878	1932	1970	1982	1989
Kultúra, vallás	27,6	18,0	12,6	0,2	1,4	3,9
Sport	0,3	1,3	6,6	51,5	45,6	36,3
Szabadidős	27,3	14,4	32,6	16,1	26,3	23,8
Oktatás, kutatás	3,4	4,5	0,7	1,1	1,8	1,6
Egészségügyi és szociális	30,4	19,0	19,8	0,1	0,2	6,7
Tűzoltás		6,2	9,3	30,4	22,5	13,9
Szakmai	6,6	31,9	16,4			7,6
Egyéb	4,4	4,7	2,0	0,6	1,9	6,2
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Alapítványok és egyesületek, 1994, 12. p.

Mit tekinthetünk civil társadalomnak a rendszerváltást közvetlenül megelőző társadalmi viszonyok között? Erre vonatkozóan, a következő hazai választípusokat mutathatjuk ki:

- közéleti szerepvállalás, az elitek hatalmi döntéseinek befolyásolása
- csak a politikai szférán kívüli társadalom tekinthető civil társadalomnak
- az állammal szemben álló, az államtól független, autonóm, önszerveződő közösségek alkotják a civil társadalmat
- a félmúltból adódóan, a középosztály hiányának köszönhetően a civil társadalom a hivatalos mögötti második nyilvánosság, - gazdaság, - társadalom stb.

A civil szféra fokozatos magához térése a '80-as évek első felétől elszigetelten, nem tömegbázison valósult meg Magyarországon. Az újjászületés szorosan kapcsolódott az ekkor már egyre mélyülő és manifesztálódó társadalmi-politikai-erkölcsi válsághoz. A társadalom szegmenseiben megindult egyfajta mobilitás, a pangó, bezárkózó, apatikus közélet hangosabbá vált. A nyolcvanas évek elejétől beszélhetünk igazán ellenzékiiségről, a demokratikus gondolkozású értelmiség konspiratív tevékenységéről. A korlátozottan működő szamizdat újságírás, a szabad vélemény-nyilvánítás eszköze volt például a Beszélő című illegális lap. Ebben az időszakban a civil kezdeményezések informálisak és rendkívül szervezetlenek voltak. Ennek több oka is volt: egyrészt tevékenységük sokszor nem határozott célok megvalósulása érdekében történt, hanem azért, mert pusztán létük szolgálta a szólásszabadság kereteit, az alternatív társadalmi tájékozódást. A szóbeli nyilvánosság legfontosabb fórumaivá váltak a hivatalossal szemben. Sokszor egyik napról a másikra

alakultak ezerféle motívumtól vezérelve. Olyan szervezetek, klubok, körök szerveződtek újjá, amelyekről évtizedekig hallani sem lehetett. A városvédőktől az ifjúsági klubokig, az irodalmi hagyományápolástól a környezetvédelemig számos cél, ideológia került felszínre. Mégis közös volt bennük az ún. pszeudopolitikai funkció felvállalása, esetünkben a politikai rendszer bírálata (Papházi, 1996:64). Másrészt semmilyen törvényi háttére nem volt megalakulásuknak, még akkor sem, ha a hatályos alkotmány nem tiltotta az egyesülést, illetve az állampolgárok ilyen törekvéseit a jog elvileg nem korlátozta. A képmutatás ezen a téren a jogszabályokban is lappangott. Rendezetlen viszonyok jellemezték még ezt az időszakot. Azt mondhatjuk tehát, hogy a mai nonprofit szervezetek formai és tartalmi különbségeket egyaránt mutatnak az adott korszak civil képződményeihez képest, viszont feltétlenül a bázisát, szellemi-morális alapját adták a későbbi plurális társadalom, benne a harmadik szektor kialakulásának.

Ennek a korszaknak az a legfontosabb vonása, hogy a civil szerveződések a hatalommal szemben, azzal párhuzamosan kiépülő politikai akaratképzés fórumaiként jöttek létre és ennek megfelelően működtek, amely egyúttal háttérbe is szorította a deklarált, „hivatalos” célok érdekében végzett tevékenységet, vagy éppen a cél szerinti működés adta az apropót a rendszer kritikájához, lásd Duna Kör tevékenysége az erőműépítéssel kapcsolatban.

Kéri László politológus szakaszokra osztja (Kéri, 1997:12) a civil társadalom kibontakozását és az „időszámítás” nála e tekintetben 1983-ban kezdődik:

Az első hullám (1983-1988) a konfrontatív szakasz elnevezést kapja, ami az előbbieken ismertetett helyzetértékelésből világosan kitűnik. Egy szétbomlóban lévő politikai-gazdasági rendszerrel szemben kellett önmagát meghatározni a civil társadalomnak. Legfontosabb szerepe ebben az időben a társadalmi szintű nyilvánosság megteremtése volt, szemben a pártállam által irányított hatékony tömegtájékoztatási eszközökkel. Céljuk a válság okainak és azok orvoslásának nyilvános megvitatása. A politikai részvétel tanulásának, a civil mentalitás manifesztálódásának az intézményei ezek a fórumok voltak. Ehhez nemcsak a hatalommal szemben folytatott vertikális irányú kritikai kommunikáció, hanem a horizontális koordináció, a közös fellépés, együttműködés tanulása is hozzátartozott. A békés átmenet biztosításához, a válság tudatosításához és eskalálódásának megakadályozásához, felbecsülhetetlen segítséget adott a formálódó civil szféra. Az alapítványok jogi rehabilitációja már a politikai változások előtt megtörténik 1987-ben. Ebben nagy szerepe volt a Soros Alapítvány magyarországi jelenlétének, amely a nyitott társadalom kialakítását tűzte zászlajára.

A második hullám(1988-1992) a kompetitív szakasz, amikor a már jogilag is meghatározható civil szervezetek – elsősorban a társadalmi szervezetek – versenytársai akartak lenni az éppen kikristályosodó demokratikus intézményrendszernek. Magyarországon hihetetlenül rövid idő alatt, alapvetően 1988-ban zajlott le a többpártrendszer kialakulása, igaz még nem törvényi szabályozás mentén. Új politikai szerveződések alakultak vagy alakultak újjá. Ezek a pártkezdemények először meglehetősen szűk – elsősorban elitértelmiségi – bázison szerveződtek. A társadalmi beágyazottsághoz szükségük volt bázisra, ezért kézenfekvőnek látszott a hasonló szellemiségű és már széles társadalmi támogatottsággal, tagsággal rendelkező civil szervezetekkel való szorosabb együttműködés, rosszabb esetben azok „lenyúlása”. A korszak logikájához tartozik, hogy a civil szervezetek jelentős része motiválva volt a nyílt politikai szerepvállalásra. Az első szabad választásokon ennek a következményei a parlamenti képviselők személyén keresztül jelentkeztek. A tekintélyesebb civil szervezetek vezéregyéniségei elmentek politizálni az egykamarás parlamenti rendszerben. Ebből azonban egész más következett, mind amit ettől a „hátramaradt” civil szervezetek aktivistái vártak. A civil guruk ugyanis a politikai elit részeként hamar elfelejtették a kötelességeiket. Siegel és Yancey, akik amerikai elemzőkként próbálták leírni a magyarországi nonprofit szektor fejlődését, hasonló eredményre jutottak: „A nyolcvanas évek végén fejlődésnek indult állampolgári mozgalmak és civil kezdeményezések vezetőinek nagy része utóbb politikai szerepet vállalt, annak a szűk politikai elitnek a tagjává vált, amely lényegében néhány ezer budapesti értelmiségiből áll. A korábbi társadalmi, politikai, környezetvédelmi mozgalmak vezetőinek zömét ma a parlamentben, a kormányban vagy az állami adminisztrációban találhatjuk meg. Az általuk elhagyott mozgalmakban ugyanakkor hiányoznak a tapasztalt vezetők, irányítók, nehézségeket okoz a tevékenység finanszírozása. További gondok forrása, hogy az új politikai vezetők hajlanak a társadalmi-politikai fejlődés felülről irányított folyamatként való értelmezésére. Szemléletük időnként kísértetiesen emlékeztet az előző rezsim politikusai által meghonosított stílusra és megközelítésre” (Siegel-Yancey, s.a.:10).

A civil szférában kialakuló elitválságban a kedvező jogi szabályozási folyamat dacára a mainstream szervezetek válságba kerültek, ráadásul ez szerepkonfliktussal párosult. A szektorhatárok még nem voltak elég világosak, ezért a civil szervezetek sokszor folytatták volna a korábban természetszerűnek tekintett politikai tevékenységet. Ennek kedvezett az a hihetetlenül intenzíven jelentkező kijózanodási periódus, amelynek részeként a társadalom, a rendszerváltás keltette eufórikus várakozások után azzal szembesült, hogy a többpártrendszer önmagában nem fogja orvosolni a gazdasági-, társadalmi problémákat vagyis a képviselői demokrácia nem mindenható. Az ebből újraéledő politika- és elitellenesség megfelelő érvnek

látszott az önkéntes szervezetek számára ahhoz, hogy magukat tekintsék a közjó és a társadalmi béke letéteményesének, az igazi alternatívának a tehetetlen politikával szemben. Ez a szerepkonfliktus – tegyük hozzá – nem jelentkezett generálisan a civil társadalomban, a legtöbb szerveződést ez a hatásmechanizmus nem is érte el, de jelentősége nem elhanyagolható demokratikus viszonyaink kialakulásának pontos megértése szempontjából.

A harmadik hullám, a kilencvenes éveket foglalja magában, de – véleményem szerint – a folyamat még ma is tart és a *kooperatív szakasz* elnevezést kapta Kéri tanulmányban. Az igazi kérdés ebben a szakaszban a különböző szektorok egymásra találása, a saját szerepek és érdekek összeegyeztetése másokéval, együttműködés a közjó szolgálatában, a munkamegosztás formáinak kialakítása. A civil szféra már nem a politika versenytársa akar lenni, megtalálta a helyét a társadalom-, gazdaság térrendszerében, hanem az állam partnerévé kíván válni. Az állam különböző törvények, szerződések és megrendelések sorával biztosítja együttműködési szándékáról a nonprofit szervezeteket (Kéri, 1997: 10). Ezek a jogszabályok nem mindig kielégítőek, a szerződések nem elég kiterjedtek, a finanszírozás sokszor akadozik és nemzetközi viszonylatban alacsony színvonalú. A nonprofit szervezetek sem elég felkészültek minden esetben a feladatok ellátására. Ezzel együtt is nagyon jelentős az a közel húsz esztendő kibontakozás, amelyet a hazai nonprofit szektor magáénak mondhat, úgy a társadalom konszolidálásában, mint a gazdaság növekedéséhez hozzáadott értékben.

Siegel és Yancey a rendszerváltást követően összefoglalták a politikai-, társadalmi-, és gazdasági átalakulás eredményezte és a történelmi előzmények terhelte helyzetben a hazai civil társadalom előtt álló legfontosabb kihívásokat, amelyből kiválasztottuk az adekvát indikátorokat :

1. Az egyik legnehezebben megváltozó hátráltató tényező az, hogy szervezeti fejletlenség, menedzselési nehézségek jellemzik a civil szervezetek zömét. A félmúltból itt maradt egyik legmakacsabb attitűd a szervezeti kiépítettség, intézményesültséggel szembeni ellenérzés. Ez az attitűd a gyakran áttekinthetetlen, informális struktúrák kiépítése korábban a bürokratikus állami ellenőrzéssel szembeni védekezés eszköze volt, de a rendszerváltás után már – funkcióját veszítve – gyakran egyszerűen szervezetlenséget, rossz irányítást, zavaros pénzügyi elszámolásokat eredményez.
2. A nonprofit és a for-profit szektor közötti határ elmosódottsága. Felfedezhetők voltak jól működő öntevékeny szervezetek, amelyek egyszerre folytattak profitszerző és nonprofit tevékenységet anélkül, hogy ezekről elkülönített pénzügyi nyilvántartást vezettek volna. Köztudott, hogy milyen hihetetlenül nehéz szigorúan elválasztani egymástól a nonprofit és a for-profit funkciókat. A szektorhatárok éles cezúráját egyébként a nyugati társadalmakban sem volt egyszerű kialakítani.

3. Tisztázatlan munkakörökkel, kötésekkel, prioritásokkal találkoztak a szervezetek vezetőinek körében. A magyar nonprofit szervezetek vezetői gyakran három, négy vagy akár öt különböző pozícióval rendelkeznek. Egy-egy ilyen vezetőről nehéz megállapítani, hogy milyen elkötelezettségei és kötései vannak, milyen prioritásokat követve tevékenykedik. Ez a körülmény jelentős mértékben összefügg a már említett hatékonysági problémákkal (Siegel-Yancey, s.a.:11-12).

A posztkommunista országokban a civil társadalom kibontakozásával, fejlődésével kapcsolatban az alábbi kulcstendenciákkal célszerű számolni, amely egy többé-kevésbé stabil és támogató társadalmi és politikai környezetben az „underground” létformától elvezetett a nonprofit szervezetekig:

- az avantgarde léthelyzetből és alapállásból a professzionalizálódás útjára
- a protest léthelyzetből és alapállásból a szolgáltató tevékenység irányába
- az „ideológiai” állapotból és alapállásból a szakpolitika irányába
- a lokális (elszigeteltség) helyzetből a globális pályára, amely elsősorban azt jelenti, hogy a térségünkben működő civil szerveződések, igazán a rendszerváltást követően kapcsolódhattak be a nemzetközi vérkeringésbe (Szabó, 2004: 90-91).

Kubik a volt szocialista országokban a nonprofit szervezetek három típusát különbözteti meg, ahol a differenciálás alapját az átalakuló politikai – társadalmi – gazdasági rendszer szervezetekre gyakorolt hatása adja:

- megújult szervezetek, amelyeknek a kommunista időszakban voltak szervezeti előzményei
- éles cezúrával induló szervezetek, amelyek nem vállalnak jogfolytonosságot a kommunista időszakban működő szervezeti előzményeikkel
- új szervezeti formák (Kubik, 2000:195).

2.1.3. A civil szervezet és a nonprofit szervezet fogalmával kapcsolatos alkalmazási problémák, az adekvát definíció bemutatása

A modern állam alapvetőnek tartja a társadalmi igazságosság kérdését, mivel a társadalmi béke, a társadalom stabilitása, a társadalmi problémák újratermelésének elhárítása fontos érték és ez meghatározza a kormányzati policyt.

Kuti Éva abból a megállapításból indul ki, hogy az elsődleges egyenlőtlenségeket az egyének és csoportjaik között a piac okozza. A gazdaságilag hatékony működés – amiért itthon is szükséges volt a tulajdonviszonyok átalakítása és gazdasági szerkezetváltás – még nem jelent automatikusan méltányos elosztást, más szóval attól – önmagában - még nem fog mindenki jól élni (Kuti, 1991: 18-30).

Az egyenlőtlenségek mérséklésére, tehát két létező modellt említ:

1. a jóléti állam modelljét
2. a nonprofit szektorra alapozott redisztribúciót.

A jóléti állam működésének lényege, hogy a kormányzat magára vállalja a felelősséget a társadalmi egyenlőtlenségek enyhítésében. Ennek első eleme az adópolitika adekvát alkalmazása, ami megfelel a közteherviselés elvének vagyis progresszív módon adóztatják a látható jövedelmeket. A magasabb jövedelműek több, az alacsonyabb jövedelműek kevesebb adót fizetnek be az államkasszába. A folyamat második eleme a tulajdonképpeni újraelosztás jóléti transzferek formájában. Az alacsonyabb jövedelműek alkalmassá válnak a javak piaci megvásárlására. Ennek egyik formája a *pénz újraelosztása*, amely nem gátolja a fogyasztói szuverenitást, bár kétségtelen, hogy nehezen ellenőrizhető a kedvezményezett magatartása. A másik lehetőség a *természetbeni juttatás*, amikor korlátozott a felhasználás lehetősége. A jóléti állam szolgáltatásai általános érvényűek, azok – elvileg – mindenkinek hozzáférhetőek. Ahogy azonban már Lester M. Salamon (Kuti-Marschall, 1991: 57-71) is figyelmeztetett, az ilyen rendszer nehézkes és költséges. A kormányok általában a többségi kereslet kielégítésében érdekeltek, a speciális társadalmi szükségletek jelentkezésekor „érzéketlenek”, illetve óvatosak. Ráadásul a fogyasztók (választók) nem jutnak hozzá automatikusan az általuk igényelt szolgáltatáshoz, mivel nem mindig tájékozottak a jogosultságukat illetően. Ezért fordulhat elő, hogy éppen a társadalom „alatt élő” csoportokhoz nem jutnak el a jóléti szolgáltatások, holott leginkább ők formálhatnának arra jogot. A jóléti állam rendszere, amelyet tehát az elsődleges egyenlőtlenségek mérséklésére hoztak létre, természetéből adódóan másodlagos egyenlőtlenségeket idéz elő. Ezért szükség van egy harmadik szektorra, amely a „végleges korrekció” végrehajtására alkalmas lehet. A nyugat-európai államok jelentős részében ez a gyakorlat alakult ki a '70-es évek második felétől, ami a '90-es évekre megmutatta gyengeségeit is.

Az Egyesült Államok ezzel szemben a nonprofit szektorra alapozza jóléti politikáját, ami annyit jelent, hogy a kollektív javakat döntő mértékben a nonprofit szervezetek biztosítják. Az elsődleges társadalmi egyenlőtlenségeknek az öntevékeny formája kevésbé megbízható és kiszámítható rendszer, mint az állami gondoskodás mechanizmusa. Ennek ellenére ez amerikai kormányok alapvetően nem a közszolgáltatások államosításával válaszolnak a problémákra. Mi tehát a direkt kormányzati szerepvállalás alternatívája? A válasz az, hogy a humán szolgáltatások biztosításában továbbra is a nonprofitok szerepét preferálja, de „csendestársként” együttműködik a maga közhatalmi eszközeivel. Ilyen lehetőség az

adókedvezmények rendszere, ami javítja a nonprofitokat abban, hogy „pénzüknél legyenek”, mivel forrásszerzésük esetleges. A kormány tehát megosztja a hatalmát a társadalommal, hiszen a közérdek érvényesüléséhez forrásokat teremt, de nem monopolizálja a felhasználásával kapcsolatos döntéseket. A kormány közvetett eszközökkel – *monitoring* stb. – ellenőrzi a szolgáltatások minőségét. Salamon arra hívta fel a figyelmet, hogy ez a rendszer egyesíti mindkét szektor előnyeit. A kormányzati és a nonprofit szektor együttműködésének indokoltságát Salamon éppen a két oldal tökéletlenségéből vezeti le és komplementer szerepről beszél. Más szóval a konkrét közszolgáltatások ellátásában az öntevékeny szektor kiegészítő jellegéről van szó, amely feltételezi az érdekeltek együttműködését. Véleménye szerint, a nonprofit szervezetek működését négy tényező korlátozhatja:

- *alacsony hatékonyság*: A kollektív javak előállításához szükséges anyagi ráfordítások forrásszerzése esetleges. A kormányzat regulatív módon adókat vet ki, így a közjavak előállításához biztosítottak a forrásai, az önkéntes szervezetek legitim módon erre nem törekedhetnek. Zavaró tényező a „potyautas probléma” jelentkezése, hiszen a nonprofit szervezetek által biztosított kollektív javak fogyasztásából senki sem zárható ki, viszont a finanszírozás önkéntes hozzájárulásokon alapul. Ezek a hozzájárulások földrajzi- és időbeni értelemben sem mindig ott és akkor realizálódnak ahol és amikor szükség lenne azokra. Hazánkban a nonprofit szektor bevételeinek nagyon nagy hányada a nonprofit szervezetek igen kis hányadánál jelentkezik, ráadásul a fővárosban.
- *partikularizmus*: a nonprofit szervezetek hajlanak arra, hogy tagjaik és támogatóik preferenciáit követve bizonyos társadalmi csoportokat előnyben részesítsenek a többiek kárára. Salamon szerint ez kettősséghez vezet, mert vitathatatlan társadalmi haszonnal jár az, ha lakóhelyi közösségek például polgárőrséget szerveznek, valamely vallási felekezet iskolát alapít vagy egy etnikai csoport közösségi színteret létesít stb. Az előbbi példákban szereplő önszerveződéseknek azonban van egy komoly korlátja a közönség számára. Ezeknek a szervezeteknek a szolgáltatásai csak azok számára hozzáférhetőek, akik bizonyos – vallási, etnikai, szociális – adottságokkal rendelkeznek. Ez lehet szegénység, felekezeti hovatartozás, kisebbségi identitás vagy ezek együtt. Ebből adódóan elképzelhető, hogy egy adott politikai egységen belül lesznek olyan rászoruló társadalmi csoportok, akik nem szerepelnek az adott öntevékeny szektor szervezeteinek célrendszerében. A humán szolgáltatások nem mindenkit érnek el, így bizonyos rétegek ellátatlanul maradnak, míg mások esetleg több figyelmet kapnak a szükségesnél. Magyarországon a kilencvenes években azért a *partikularizmust* is igazolhatták például a

politikai körülmények. A partikularizmus, mint a pozitív diszkrimináció megnyilvánulása, adekvát társadalmi viszonyok között indokolt lehet. A partikularizmus érvényesülése itt tehát nem az öntevékenység kudarcát, hanem a kormány tehetetlenségét jelenti. Ennek dacára az öntevékenység kudarcának elmélete arra hívja fel a figyelmet, hogy a nonprofit szervezetek akármilyen erős harmadik szektor részei, önmagukban nem képesek ellátni kollektív javakkal a társadalom valamennyi rászorultját.

- *paternalizmus*: a kollektív javak nonprofitok általi biztosításának harmadik problémája az „atyáskodó” attitűd érvényesülése a források elosztásában. A kollektív szükségletek meghatározása a közösség vagyonosabb tagjainak kezében van, hiszen az átlagot meghaladó adományaikért cserébe szeretnék, ha a döntésekben meghatározó súlyuk lenne. Ez egészen addig így lesz, amíg a nonprofit szektor gazdasági alapját az egyéni jótékonykodás és önkéntes munka jelenti. A gazdagabbak attitűdjei nem feltétlenül találkoznak a kisebb érdekérvényesítő képességgel és egyszersmind más irányú szükségletekkel rendelkező társadalmi csoportokéval. A nagyvárosokban élő felső-középosztálybeliek támogathatják – beállítottságuknak megfelelően – a magas kultúrát adományaikkal, önkéntes munkával, miközben például hajléktalanok ezrei-tízezrei vegetálnak ugyanott. „Nem a közösség egésze határozza tehát meg a nonprofit szektor jellegét, tevékenységét, hanem a közösség (pl. egy város) vagyonos tagjainak preferenciái.” Ez a jelenség, egyrészt antidemokratikus, másrészt kiszolgáltatottá teszi a társadalom egyes csoportjait, a társadalom más csoportjaival szemben. Az állami kötelezettségvállalás ezzel szemben normatív alapon történik, elvileg a paternalizmus veszélye is kisebb.
- *amatőrizmus*: végül, hozzájárul az öntevékenység kudarcához a nonprofit szervezetek dilettantizmusa. A humán szolgáltatások magas színvonalú kielégítése, a sok-sok aktivistát mozgató önkéntes szervezetek irányítása felkészült szakembereket, menedzsereket feltételezne, aminek gyakran híján vannak ezek a szervezetek.

A kormányzat kudarcát okozó tényezőket is leírja a tanulmány:

- *monolitikus, bürokratikus, hierarchikus mechanizmusok érvényesülése*: az állami intézményhálózatnak, az egész államigazgatásnak sajátos belső törvényszerűségei vannak, amelyek szigorúan szabályozott struktúrában; lojalitásban, szolgálatteljesítésben fejeződnek ki; nem kedveli a kreatív megoldásokat, természetéből adódóan konzervatív; professzionális.

- *általános és univerzalisztikus szolgáltatásai vannak:* nem tud specifikus szolgáltatásokat nyújtani; nem fér be a társadalmi problémák vékony repedéseibe, csak a tátongó szakadékokat igyekszik áthidalni.
- *költségigényes:* a nagy létszámú tisztviselői kar alkalmazása, az állami intézmények fajlagosan nagyobb költségráfordításai, a bázisfinanszírozási szemlélet eleve drágábbá teszi az állami közszolgáltatásokat.
- *lobby- és/vagy ágazati érdekek érvényesülése:* az önkéntes szervezetek nagy problémája – mint láttuk Salamon tanulmányában – a partikularizmus. Ehhez fogható, ha egy-egy jó érdekérvényesítő képességgel rendelkező nemzetgazdasági ágazat, lobby-csoport nyomást gyakorol a politikára, döntéshozókra, hogy az újraelosztási döntéseknél őket részesítsék előnyben, ami csak a többi ágazat rovására történhet.

1. ábra: Gazdaság, redisztribúció és a nonprofit szektor – az egyenlőtlenségeket létrehozó és korrigáló mechanizmusok a kétféle modell vonatkozásában.

<i>Mechanizmusok</i>	Nonprofit alapú amerikai modell	A jóléti állam nyugat-európai modellje	Magyarország az államszocializmusban	Magyarország a '90-es évektől
Az elsődleges egyenlőtlenséget létrehozó tényező	Piac	Piac	Állami redisztribúció	Piac
Az Elsődleges egyenlőtlenséget enyhítő, De Másodlagos egyenlőtlenségeket okozó tényező	Nonprofit Szektor	Jóléti állam, állami redisztribúció	Piac	Alapvetően a kormányzati redisztribúció és enyhén a nonprofit szektor
A másodlagos egyenlőtlenségeket csökkentő, valamint az elsődleges és a másodlagos egyenlőtlenségek összemosódását megakadályozó tényezők	A kormányzat „külsősökre”, alapvetően a nonprofit szektorra hagyatkozó újraelosztó tevékenysége	Magánjótékony-ság, nonprofit szervezetek	-	Nonprofit Szervezetek és kvázi nonprofit szervezetek

Forrás: Kuti Éva – A nonprofit gyakorlat lehetőségei Magyarországon, 1991.

Az előbbi elemzés figyelembevételével, tekintsük át, melyek azok a jóléti modell-típusok, amelyek megtalálhatóak Európában (Széman-Harsányi, 1999: 163):

- *reziduális modell*: ez a rendszer terjedt el legkevésbé Európa országaiban. Ennek a modellnek az a lényeges vonása, hogy ott, ahol a piac és a háztartások nem képesek kielégíteni a jóléti és mentális szükségleteket, belépnek a társadalmi (nonprofit) jóléti intézmények. Az állam szerepvállalása csekélymértékű, kevés az általános jóléti szolgáltatás és fontos a rászorultsági elv érvényesítése. A liberális állami hagyományok Európában elsősorban Nagy-Britanniában erősek, de megemlíthetjük Hollandiát is.
- *ipari teljesítmény-eredmény modell*: ez a modell azokban a tagállamokban honosodott meg, ahol a jóléti szolgáltatások kiterjedtsége és minősége, az adott gazdaság teljesítményének függvénye. Ilyen rendszer működik Németországban vagy a szomszédos Ausztriában. Ezekben az országokban nagy hagyománya van az ún. *korporatívizmusnak* (az államnak más, nem a közjogi szférájához tartozó szerveződéssel való szimbiózisa; például egyházak, szakszervezetek, politikai szervezetek). Különösen figyelemre méltó az egyház szerepe ezekben az országokban, amely jelentős szerepet vállal a jóléti szolgáltatások biztosításában.
- *institucionalista újraelosztási modell*: azokban az európai országokban, ahol ez a modell érvényesül, univerzalisztikus, mindenki számára hozzáférhető szolgáltatásokat nyújt a jóléti állam. Ennél a modellnél szemben a reziduális modellel, nem a rászorultsági elv alapján jár a szolgáltatás, hanem alanyi jogon. Ilyen rendszer van a Skandináv országokban, ahol eleve az állam finanszírozza – igaz, magas adókból – a család jóléti szükségleteit.

Az utóbbi két évtizedben egyre inkább a nonprofit szektor került a figyelem középpontjába a „Közösség” országaiban, függetlenül a hagyományoktól. Salamon és Anheier az előbb ismertetett jóléti modellek alapján kimutatták a nonprofitok szerepét ezekben a rendszerekben:

- *liberális nonprofit modell*: relatíve alacsony állami szerepvállalás, kiterjedt nonprofit szektor; alapja a stabil középosztály; Európán belül Angliában található meg az amerikai gyakorlat „enyhébb” változata. Szabályozásuk a társulási jogból következik; nincsenek külön jogszabályaik; az állami támogatás indirekt módon, adókedvezmények formájában jelentkezik, illetve szerződéses kapcsolatokon keresztül feladatfinanszírozással.
- *szociáldemokrata modell*: kiterjedt állami elosztórendszer, kevés, inkább „szélményes” hely a nonprofit szektornak, főleg társadalompolitikában, jogvédelemben, szabadidő-

rekreáció területén, például Svédországban. Szabályozásuk a polgári jog keretein belül történik; az állami támogatás elenyésző. A nonprofit szektor az államtól különvált, de kevésbé intézményesült szféra.

- *korporatista modell*: együtt van jelen a jóléti állam és a jelentősnek mondható nonprofit szektor. A jóléti szolgáltatások a kormányzat és a nonprofit szektor korporációján alapulnak. A vallásilag elkötelezett nonprofit szervezetek máig fontos szerepet játszanak például Németországban. Jogi szabályozásuk részletes; a nonprofit szervezetek bevételei között determináló az állami támogatás.

Egy negyedik típusát is megemlíti a két szerző a nonprofitok jelenlétének a jóléti rendszerekben, amelyet *államhatalmi* modellnek neveztek el, de Európán kívüli – például Japán – példaként említve azt (Tarling, 1998:2).

Az előbbiek túl, Bullain Nilda is kiegészíti saját modelljében (Bullain, 2005:18) a liberális, a szociáldemokrata és a korporatista modellt egy negyedikkel. A *mediterrán (fejlődő)* modellt tekinti egy további lehetőségnek. Ebbe a szabályozási modellbe a dél-európai országokat, például Spanyolországot, Portugáliát és Görögországot sorolja. Véleménye szerint, ezekben a társadalmakban – főleg történelmi okokból - még kevésbé kiterjedt a civil társadalom és a nonprofit szektor. A II. világháborút követően – hasonlóan a kelet-közép-európai országokéhoz - nem a demokratizálódás, hanem diktatórikus politikai rendszer, erősen központosított államhatalom tartotta magát még évtizedekig. Olaszország más szempontból különleges. Szemben az előbbi ország-csoporttal, a világháború lezárását követően elindult a demokratizálódás útján, a civil társadalom autonómiáját viszont erősen korlátozza, hogy a civil szervezetek egyik része katolikus egyházhoz, másik része a szekuláris munkásmozgalomhoz kötődik. Az állami ellátások rendszere még kifejlődőben van, a jóléti állam szolgáltatásai elsősorban az EU-s direktívákból adódóan, az európai mechanizmusokon keresztül érvényesülnek. A szociális gondoskodás erősen család- és közösség centrikus, kevésbé intézményesült, mint Nyugat-Európában. Ebben a régióban a nem formalizált reciprocitás jellemzőbb, mint a nyugati típusú voluntarista magatartás.

2. ábra: Harmadik szektor modellek Európában

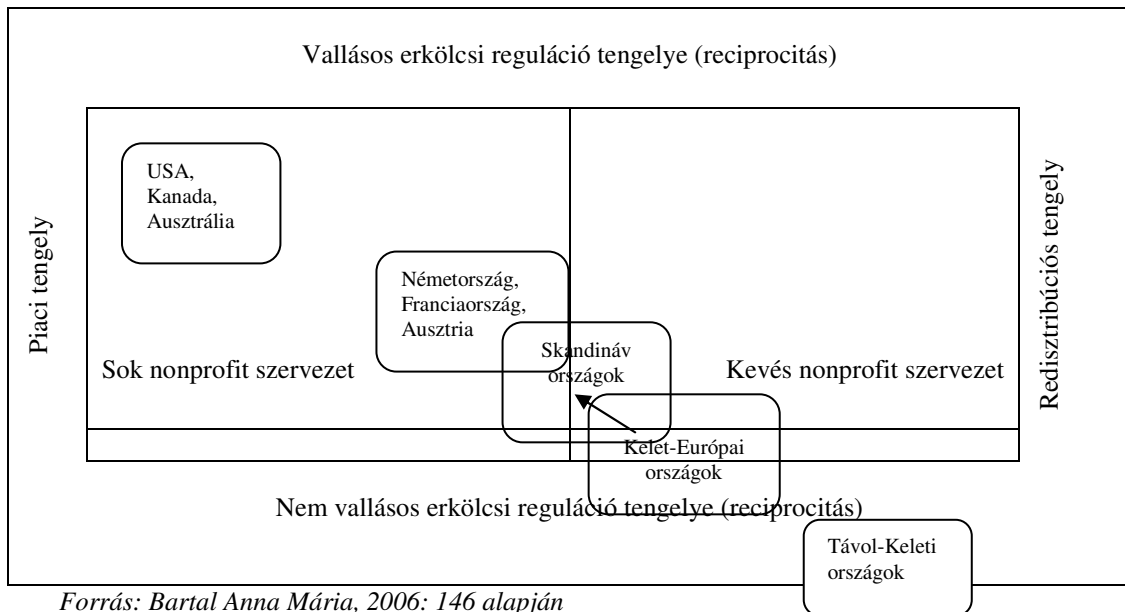
	FÜGGETLENEBB		
KEVÉSBÉ INTÉZMÉ- NYESÜLT	SKANDINÁV- SZOCIÁL- DEMOKRATA	ANGOLSZÁSZ LIBERÁLIS	INTÉZMÉNYE- SÜLTEBB
	FEJLŐDŐ (MEDITERRÁN & KÖZÉP-KELET- EURÓPA)	KONTINENTÁLIS- KORPORATISTA	

KEVÉSBÉ FÜGGETLEN

Forrás: Bullain Nilda, 2005:18 alapján

A hazai nonprofit szektor, társadalmi-gazdasági dimenziókban történő elhelyezésének egyik korai modellálási kísérlete Hegyesi Gábortól származik. A gazdasági-társadalmi integrációt bemutató modellben a nonprofit szektor a vegyesgazdaság és/vagy a társadalom többi szereplőjével együtt egy kétdimenziós koordinátarendszerben ábrázolható (Hegyesi, 1991:9). A modell alapjául szolgál Polányi Károly (1976) triális gazdasági koordinációs mechanizmust – piac, redisztribúció, reciprocitás – leíró magyarázata. A koordinátarendszer egyik tengelye a piac és állami újraelosztás, míg másik tengelyét a kölcsönösség két változata – vallási és nem vallási erkölcsi reguláció – alkotja. A modellalkotás pillanatában – a rendszerváltást követő időszakban – a hazai viszonyok alapján a hazai nonprofit szektor koordinátái a következőképpen voltak meghatározhatók: nem túl kiterjedt nonprofit szektor, jelentős állami újraelosztás, nem vallásos erkölcsi reguláció. A modell megjelenése óta eltelt időben a hazai, valamint a térségbeli országok nonprofit szektorai felfelé, balra mozdultak el (3. ábra) A modellel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy nem alkalmas a pontos koordináták megadására, öt szervezettípust talált jellemzőnek:

3. ábra: Integrációs modellek és a nonprofit szektor



Érdeemes tekintetbe venni egy több országra kiterjedő összehasonlító vizsgálat eredményeit is a harmadik szektor természetének alaposabb megismeréséhez. A kutatásban arra keresték a választ, hogy milyen motívumok készítetik az alapítókat nonprofit szervezetek létrehozására, tehát a kínálati oldalról vizsgálta a nonprofit szervezetek létét.

Mi indít egy üzleti szervezetet (vállalkozást) nonprofit szervezet létrehozására? Miért, ha nem profitért?

Az egyik lehetséges válasz meglehetősen paradox: a nonprofit szervezetek alapításának egyik lehetséges indítéka maga a profitmotívum. A szervezet ilyenkor csak pro forma nonprofit, a valóságban az alapítók, a menedzsment módot talál a nyereség törvénytelen vagy féllégális szétosztására. Az ilyen célból létrehozott szervezetek menedzsmentje a piacinál magasabb bérekért dolgozik, komoly természetbeni juttatásokat kapnak, költségeiket magasabb áron számolják. A kutatás megállapításai szerint azonban nem ez a legfontosabb ösztönző erő a nonprofit szervezetek létrehozásában. A nonprofit szervezetek alapításának másik – gyakoribb – oka a *státuseremtés*, a *presztízs* és a *politikai-ideológiai befolyás kiterjesztése* (Kuti-Marschall, 1991: 45-57). Az alapító személynek vagy szervezetnek érdeke lehet, hogy jó ügyekkel kapcsolatban emlegessék őket. Estelle James szerint, például Indiában és Kenyában az iskolaalapítók komoly politikai befolyáshoz juthatnak. A közösségek úgy érzik, hogy adósai annak a személynek vagy szervezetnek, aki-amely közösségeik számára iskolát vagy kórházat épített és ezért szavazatokkal fizetnek. Az előbbieknél mégis sokkal erősebb az ideológiai expanzió. A nemzetközi tapasztalatok szerint a nonprofit szervezetek nagy részét

nem az egyéni előnyök megszerzésére, hanem ideológiai térnyerésre hozzák létre. Politikai csoportok, szakszervezetek és természetesen az egyházak lehetnek érdekeltek az ismertetett iniciatívában. Eötvös József második minisztersége előtt a magyarországi iskolahálózat meghatározóan egyházi volt. A szolgáltatásokat nyújtó nonprofit szervezeteknek világviszonylatban ma is az egyházak a legfontosabb alapítói. Az egyes egyházak versenyben is vannak egymással az intézményalapítás tekintetében. A nonprofit szektor azokban az országokban lesz kiterjedtebb – például India – ahol sok az egymással versengő, esetleg szemben álló vallási, politikai közösség.

A vallási, ideológiai alapon létrehozott szervezetek előnye, hogy bázisuk egyrészt adott. A vallásos szülők – ma már itthon is tapasztalható ez a jelenség – szívesebben küldi gyermekét a felekezetének megfelelő oktatási intézménybe. Az egyházi intézmények jelenléte nálunk sem az oktatásban, sem az egészségügyi ellátásban nem determináns. Az egyházi szervezetek árait jóval alacsonyabban tudják meghatározni világi versenytársaikhoz viszonyítva, mert sokkal inkább számíthatnak önkéntesekre és forrásaik kevésbé esetlegesek, hiszen országoként más-más módon ugyan, de létezik az egyházi adó intézménye, továbbá az egyházközségi adományok, felajánlások kiszámíthatóak a hívő emberek részéről.

A szociológiai tudomány az előbbieken ismertetett – a létrehozásuk motívumainak okát kutató – magyarázathoz hasonlóan a nonprofit szektor szereplői működésének narratívájában, egyik problémának éppen az eredet kérdését tartja. A nonprofit szervezetek szociológiai leírásában a másik elem a szervezeti magatartás kérdése. Az eredet és a magatartás esetében is három elemzési szintet különböztethetünk meg; a szervezeti, az ágazati és a nemzeti (állami) szintet.

A genesis, szervezeti szintjén azt kell vizsgálni, hogy miért választják egyes alapítók éppen a nonprofit formát működésükhöz. Ágazati szinten az a kérdés, hogy mi okozza az ágazatok közötti különbségeket, amely a piaci, az állami és a nonprofit szektor közötti munkamegosztásban fejeződik ki. Nemzeti szinten az a tisztázandó kérdés, hogy miért különbözik országoként a nonprofit szektor definíciója, jelentőségének eltérő megítélése.

A magatartás vizsgálatánál szervezeti szinten a dilemma, hogy milyen viselkedési különbségek vannak egy-egy ágazatban a nonprofit, a piaci és a költségvetési szervek között. Ágazati szinten a kérdés az, hogy az ágazatok közötti szerkezeti és működési különbségekből mi tulajdonítható a három szektor közötti ágazaton belüli munkamegosztásnak. A nemzeti szinten azt kell tisztázni, hogy van-e hatása a nonprofit szervezetek számának és eloszlásának az egyes társadalmakra. Az egyes kérdésekre adható válaszokat az alábbiakban lehet összefoglalni: a nonprofit szervezetek létrejötte és magatartása nemcsak közgazdasági

törvényszerűségekkel írható le, hanem az adott ország intézményi struktúrája és az állam politikája is befolyásolja azt. A modern gazdaságokban a nonprofit szervezetek részben az állammal partnerségben, részben az állam ellenében működnek ((DiMaggio-Anheier, 1991: 71-84).

A nonprofit szervezetek létrehozásának indítékaival foglalkozik Kondorosi Ferenc, amelyet az alábbiakban foglalhatunk össze:

- kielégítetlen, (jellemzően speciális *a szerz.*) piaci szükségletekre jön létre a nonprofit szolgáltatások speciális piaca
- a redisztribúció tökéletlensége hozza létre a korrekciós jellegű mechanizmusokat a nonprofit szektor által
- közjavak előállítása a magánszférában a kormányzati források kiegészítése, valamint a közszolgáltatások minőségjavítása és egyénre szabása
- állampolgári, fogyasztói vagy választói érdekérvényesítés, -artikuláció, -védelem kereteinek a biztosítása
- az öntevékenység, az önszegélyezés, a jótékonyág, a szakmai- vagy társadalmi szolidaritás gyakorlásának intézményesülése
- a demokratikus részvétel, a részvételi demokrácia gyakorlása (Kondorosi, 1998: 49-76.).

Az árfogó, „egyetemes” definíció a baltimore-i Johns Hopkins Egyetem nemzetközi összehasonlító vizsgálatának eredményeképpen bontakozott ki. A kutatás Magyarországra is kiterjedt, az első vizsgálatba 12, a második vizsgálatba 22 országot vontak be. A nemzetközi komparatív vizsgálatot Lester M. Salamon és Helmut K. Anheier vezették: az irányadó meghatározás kialakításához elemezték az egyes országokban a nonprofit szektor leírására használt elnevezéseket, áttekintették a nonprofit szektorba sorolt intézmények típusait. A különböző fogalmak összevetésével azonosíthatóvá tették a harmadik szektort alkotó szervezetek minden országban érvényesülő közös jellemzőjét.

A nonprofit szektor definíciójának elemei:

Az általános definíció része:

- Intézményesültség: hivatalosan bejegyzett szervezetek, de legalább a szervezet rendszeresen ülészik, választott tisztségviselői és meghatározott eljárási szabályai vannak.
- Kormánytól való függetlenség: a magánszektor részét alkotják, elkülönülnek a kormányzati szektortól, nem részei az állami intézményrendszernek.
- A profitszétosztás tilalma: esetleges nyereségüket nem osztják szét az alapítóik, vezetőik, tulajdonosaik között. A nonprofit szervezet tevékenysége eredményezhet profitot, de azt az alaptevékenységre kell visszafordítaniuk.
- Önkormányzatiság: tevékenységüket saját vezető testületük irányítja, saját szervezeti-működési szabályok alapján. A tevékenységet nem külső intézmények határozzák meg.
- Önkéntesség, öntevékenység: amely a tevékenység lényegéhez tartozik, áthatja a működést

„Csak” az összehasonlító program céljait szolgáló lehatárolás:

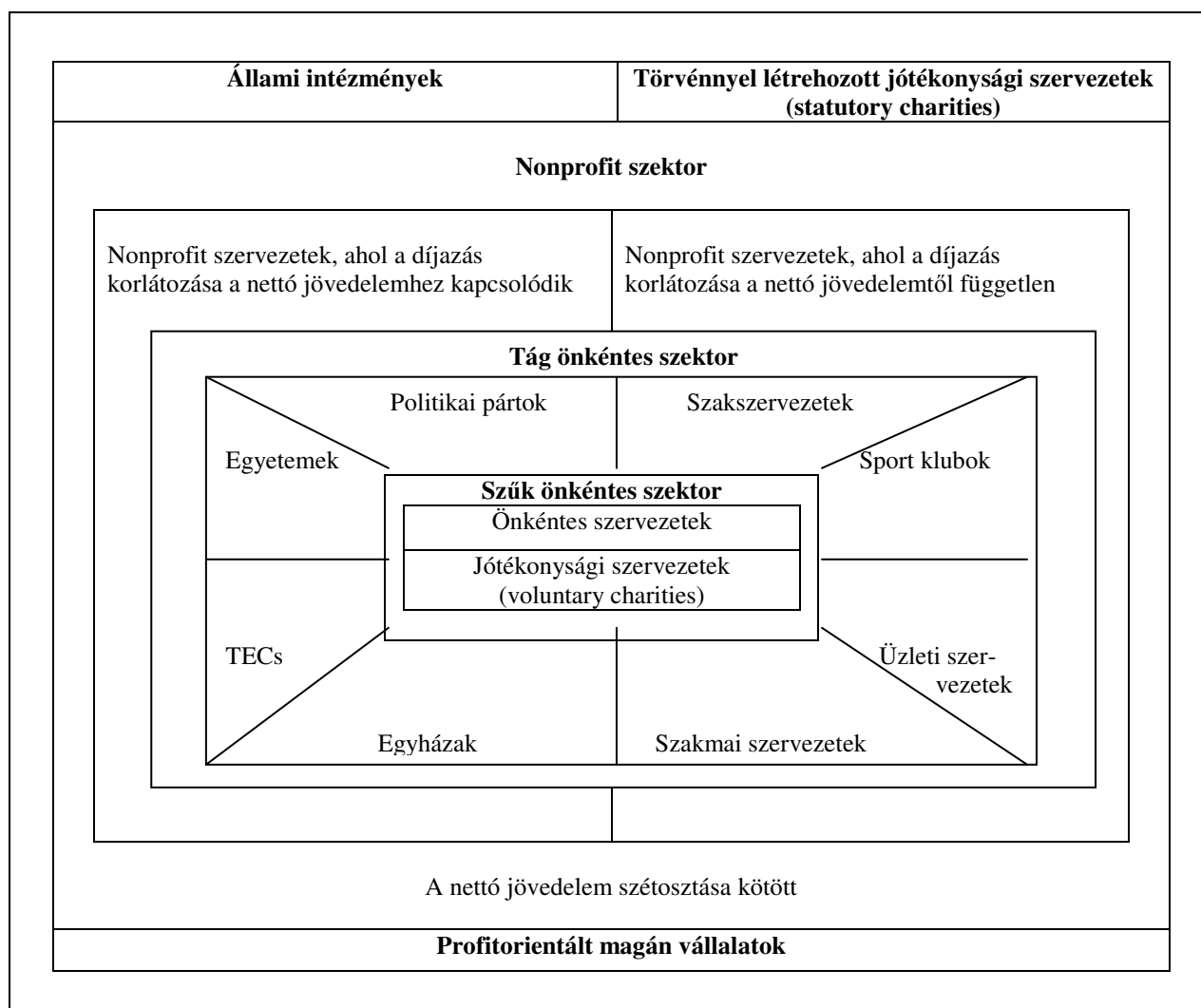
- Nem vallási: elsődlegesen nem a hitéleti tevékenységre vagy a vallási tanok terjesztésére jönnek létre. Így a civil szervezet fogalma nem terjed ki az egyházakra, felekezetekre.
- Nem politikai: nem vesz részt direkt módon a politikai kampányokban és a hatalomgyakorlásban (Salamon-Anheier, 1992: 36).

Az előbbiekkal némileg összhangban, James Douglas szerint, a civil szervezetek kiemelt szerepet töltenek be egy (helyi) társadalom demokratizálódásában, a politikai intézményrendszer alakításában, valamint a közjavak előállításában.

Douglas tanulmányát figyelembe véve a civil szervezetek szerepvállásának funkcionális szempontjait a következőképpen foglalhatjuk össze:

- A személyes és anyagi erőforrások önkéntes mobilizálása a közjó érdekében
- Az állam társadalmi ellenőrzése, illetve helyettesítő vagy kiegészítő közszolgáltatások előállítása
- Az állam hegemoniájának korlátozása a pluralizmus kiépülésével
- Az állami bürokrácia nehézkességével szemben társadalmi innovatív megoldások bemutatása és alkalmazása (Douglas 1991, 85-96.).

4. ábra: A nonprofit szféra lehatárolása „kivonásos” módszerrel



Forrás: Pavluska, 1999: 32

A nonprofit szektor Európában – tekintettel az országok közötti számtalan különbségre - jóval heterogénebb, mint az USA-ban, hiszen az eltérő történelmi pályát bejáró országok, beleértve az Európai Unió tagállamainak sokszínűségét, nagyon változatos struktúrájú és jelentőségű nonprofit szférát hozott létre. Az 1970-es és a kora 1990-es évek pénzügyi válságainak következtében több kormányzat a megszokott jóléti szolgáltatások biztosítása helyett alternatív megoldásokkal próbálkozott. A közszolgáltatások privatizációja Európa egészében megfigyelhető és ennek következményeképpen sok civil szervezet vesz át jelentős, széles körben igénybe vett szolgáltatási szegmenseket. A jelenkori európai demográfiai folyamatok szerint a népesség egyre öregszik, aminek következtében a kormányoknak újra kell strukturálniuk az egészségügyi és nyugellátási rendszereiket. A népesség speciális igényekkel

fellépő csoportjai - a kormányzati közszolgáltatások átlagos nívója miatt -, egyéni igényeiket jobban kiszolgáló, kisebb önkéntes szervezeteket hoznak létre (Tarling, 1998: 2).

Az Európai Közösség Bizottságának 1997-ben kiadott közleménye (Communication from the Commission of the European Communities on Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe. Brussels, 6 June, 1997 COM (97) 241 final) az alábbiakban foglalja össze a civil szervezetekre jellemző szempontokat:

- minimális mértékű a formalizáltság vagy intézményesültség (ugyanakkor megkülönböztethetők az informális és az ad hoc társulásoktól, családi-baráti köteléktől)
- a profit szétosztásának tilalma
- függetlenség a kormányzattól, az állami hivataloktól
- érdekmentes vezetés (ami a menedzsment személyes nyereségvágyának, mint alapvető szempontnak az elvetését jelenti)
- közösségi jelleg, valamint a partikularitás érdekek képviselője mellett, legalább részben a közjó szolgálata.

Ugyanez a dokumentum összefoglalta az európai országokban működő nonprofit szektorok történelmi jelentőségét is:

- a II. világháborút általános jólét követte, amelynek eredményeképpen a rendelkezésre álló szabadidő is bővült;
- az európai gazdaságok többségében a szolgáltatások váltak meghatározóvá;
- a kormányzatok által biztosított szolgáltatások nyújtásával egyre növekvő mértékben önkéntes szervezeteket bíztak meg;
- a közösségi preferenciák megváltoztak, aminek eredményeképpen a kormányzatok által nyújtott általános szolgáltatások helyett az emberek növekvő mértékben, az önkéntes szervezetek által nyújtott személyre szabott szolgáltatásokat részesítik előnyben;
- újabb és újabb szükséglet jelentkezik és válik társadalmi méretűvé;
- a 70-80-a évek fordulóján kialakuló foglalkoztatási problémák következtében nem kormányzati szervezetek bevonásával indultak foglalkoztatási programok;
- az európai demográfiai tendenciák, amely a kontinens öregedésében ölt testet, a kormányzatokat a közkiadások csökkentésére-, egyszersmind a magán- és civil szféra bevonására készíti.

Az EU Bizottságának közleménye arra is felhívta a figyelmet, hogy az akkor 15, ma 27 tagállam eltérő történelmi fejlődési pályát írt le és ennek következményeképpen a civil

társadalom, nonprofit szervezetek társadalmi-gazdasági jelentősége nagyon eltérő még ebben az ország-csoportban is. Hasonló következtetésre jutottak a nonprofit szektor két kutatója, Kuti Éva és Marschall Miklós a '90-es évek elején, amikor kísérletet tettek – a gazdaságilag fejlett és demokratikus országokban is nagyon eltérő értelmezések figyelembevételével - egy, a hazai viszonyokra alkalmazható definíció megalkotására. A rendszerváltás következtében felépülő szektor identifikálásának egyik fontos előfeltételévé vált, hogy „el kellett nevezni”. A célszerűnek tűnő elnevezést a szóban forgó szerzők az Egyesült Államokból importálták, mivel úgy ítélték meg, hogy a lehatárolni kívánt társadalmi-gazdasági alakzat ott a legerősebb, a legnagyobb súlyú és az azzal kapcsolatos elméleti és empirikus kutatás is ott a legkiterjedtebb. Az egyes, eltérő történelmi hagyományokkal rendelkező országokban, amely többek között az állam jelentőségének megítélésében is megmutatkozik, máshová kerülnek a hangsúlyok:

- Németország: Gemeinnütziger Sektor (a közjót szolgáló szektor)
- Olaszország: volontariato (öntevékenység)
- Franciaország: économie sociale (társadalmi gazdaság)
- Nagy-Britannia: voluntary sector (öntevékeny vagy önkéntes szektor)
charities (jótékonyági szervezetek)
- USA: nonprofit sector (nonprofit szektor)
third sector (harmadik szektor)
independent sector (független szektor) (Kuti-Marschall, 1991).

Európában, azokban a tagállamokban, ahol a törvények különbséget tesznek köz- és magánjog között, az önkéntes szervezetek és az alapítványok a magánjog hatálya alá tartoznak. Az sem mindenütt gyakorlat a szabályozásban, hogy definiálnák a nonprofit szervezetek különböző formáit. A nonprofitokat ilyen, ún. formai jegyek – alapítvány, egyesület etc. –, a római jogi hagyományok (*civil code*) alapján működő jogrendszerek szabályozzák, például Franciaországban. A tevékenység célja és jellege alapján szabályozzák e szervezetek működését az ún. szokásjogi hagyományt (*common law*) követő országok, például Nagy-Britannia.

A két jogi hagyomány különbözik egymástól, ezért speciális szabályok bevezetésével megpróbálják ellensúlyozni az esetleges tökéletlenségeket, például a közérdekű tevékenység definiálásával.

A nonprofit szektor körülírásának egy további szempontja a szervezetek közjavak előállításához, a közjó szolgálatához fűződő viszonyának a mértéke. A közjó definiálása koronként, kultúránként változik, ezért abszolút módon nehéz erről bármit állítani. Az angolszász szakirodalomból átvett kategóriák a következők: *public charity* (közjó) fogalmával szemben használatban van a *mutual benefit* (kölcsonös hasznosság) kifejezés (Marschall, 1992:10).

Az irányadó hazai definíció, amely alkalmas a hazai viszonyok minél teljesebb figyelembevételére arra törekszik, hogy a nonprofit szektort a többi szektortól megkülönböztesse. A szektor differenciáltságát nem veszi figyelembe. Ennek megfelelően a nonprofit szektort úgy definiáljuk, mint a következő kritériumoknak megfelelő szervezetek összességét:

- *Nem profitcélok által vezérelt szervezetek – a profitszétosztás tilalma.* Nem kizárt ugyan, hogy a szervezetek akár alaptevékenységükkel, akár vállalkozói tevékenységükkel profitra tesznek szert, de azt semmiképpen nem oszthatják szét a tagok és a vezetők között, hanem eredeti céljai érdekében használják fel.
- *A kormányzattól közvetlenül nem függő szervezetek.* Ez nem zárja ki, hogy akár állami támogatásban, akár állami megrendelésekben részesüljenek, de sem intézményesen, sem jogilag nem tartoznak az állami szférába. Saját vezető testületük van, tevékenységük fölött a kormányzati szervezetek csak törvényességi ellenőrzést gyakorolnak.
- *Hivatalosan bejegyzett, önálló jogi személyiséggel bíró szervezetek,* vagyis olyan egységek, amelyek bizonyos mértékben intézményesültek, szabályozottak, van saját vezetésük, működési szabályzatuk. A teljesen informális, rövid élettartamú, laza belső szerkezetű vagy vezetésű szervezeteket tehát nem tekintjük a nonprofit szektor részének.

Kuti-Marschall a nemzetközi tapasztalatok figyelembevételével úgy ítélte meg, hogy ez a definíció meglehetősen tág, ezért további kritériumokkal kell kiegészíteni, amelyet a miénknél fejlettebb nonprofit szektorral rendelkező országokban szükségesnek tartanak beépíteni a definícióba:

- *A közérdekű tevékenység, a közjó szolgálata mint a nonprofit szektorhoz tartozás kritériuma.* Ez a kritérium mindazokat a szervezeteket kizárja a nonprofit szektorból, amelyek kizárólag saját tagjaiknak nyújtanak szolgáltatásokat, és nem a tágabb közösség (lakóhely, nemzet, hátrányos társadalmi helyzetűek stb.) érdekeit szolgálják. Ez az elv a fejlett demokráciákban is vitatott, de különösen az lenne a mi helyzetünkben, amikor a

társadalom szövetének regenerálódása, a társadalmi önszerveződés spontán folyamatának megerősödése, a demokratikus jogok intézményesülése vitathatatlanul a társadalom elemi érdeke.

- *A szervezet bevételeinek számottevő része magánadományokból származik, tevékenységét a tagok és támogatók önkéntesen vállalt munkájára alapozva végzi.* Ennek a kritériumnak az érvényesülését ugyan nagyon fontosnak és kívánatosnak tartjuk, de nem szívesen zárnánk ki a nonprofit szektorból azokat a szervezeteket, amelyek ezeket a feltételeket egyelőre nemigen tudják kielégíteni, s főleg állami támogatásokból és tevékenységük díjbevételeiből, valamint vállalkozási bevételeikből élnek.
- *A szervezet nem elsősorban politikai célra szerveződött,* tehát nem politikai párt vagy egyéb olyan szervezet, amely kormányhivatalokba kíván jelölteket bejuttatni, esetleg hivatásszerűen törekszik a kormány befolyásolására. Ennek a kritériumnak az alkalmazása külföldön is elég bizonytalan. Az Egyesült Államokban (O’Connell és Hodgkinson, 1991) keményen igyekeznek ugyan a nonprofitokkal szemben érvényesíteni a lobbizás tilalmát, de a közösség politikai informálása vagy a kormány konkrét kérdésekben való befolyásolására törekvő érdekvédelmi tevékenység megengedett.¹
- *A szervezet nem elsősorban vallási tevékenységet folytat.* Ennek értelmében maguk az egyházak nem sorolhatók a nonprofit szervezetek közé, de az egyházi irányítás és ellenőrzés alatt működő egyházi finanszírozású oktatási, kulturális és szociális szervezetek igen. Ez a kritérium, bár a kutatók gyakran felvetik a szükségességét, a külföldi gyakorlatban ritkán kerül alkalmazásra.

Kuti Éva a hazai nonprofit szektor teljes körű leírásának szánt „Hívjuk talán nonprofitnak” című, azóta a nonprofit szakirodalom alapműveként emlegetett munkájában, szintén hét szempontot sorol fel; a három alapkritérium egyezik a korábbiakban megfogalmazottakkal, a kiegészítő kritériumok közé kerül viszont *az önkéntesség, öntevékenység, jótékonyág, civil kezdeményezés* említése. Ez a kritérium a társadalmi-gazdasági átalakulás (fejlődés) eredményeképpen egyre hangsúlyosabbá válhatott. A korábbi definícióban a magánadományok és az önkéntes munka fontosságát hangsúlyozták (Kuti, 1998:14-15).

Sebestény István, a magyarországi nonprofit szervezetek működésének pontosabb megismeréséhez egy funkcionális osztályozást javasol, amely a következő kérdésekre adott válaszok alapján alakul ki:

¹ Lásd részletesebben: Brian O’Connell – Virginia Hodgkinson: *A nonprofit szektor felépítése és problémái az Egyesült Államokban.* Esély, 1991/1.

- *Ki?* Kik alapítottak a szervezetet és milyen formában működik?
- *Mit?* Milyen tevékenységet folytat a szervezet?
- *Kinek?* Milyen sokaság érdekeit, igényeit tartja szem előtt a szervezet?
- *Hogyan?* Milyen eszközökkel kívánja az adott célt elérni?
- *Miért?* Milyen cél elérésére törekszik a szervezet?

- *Az önkiszolgáló szervezetek* – általában egyesületi formában működő – csoportját azonos érdeklődési körrel, szándékkal, céllal rendelkező személyek hozzák létre. A tevékenységek, szolgáltatások ilyenkor döntően a szervezethez valamilyen módon kötődő személyek felé irányulnak. Elsősorban a szabadidős-, sport-, hobbycsoportok tartoznak ebbe a körbe, amely a hazai szervezetek több mint egyharmada.
- *A csoportkiszolgáló szervezetek* főleg társas nonprofit formában működő szervezetek, amelyek nemcsak saját tagjaik, de környezetük, a társadalom hasonló helyzetben levő csoportjainak igényeit is kielégítik, érdekeit is képviselik. Tevékenységük haszna már szélesebb körben is érzékelhető. Ide sorolhatóak a különböző szakmai, munkaadói, termelői munkavállalói érdekképviselések, polgárőrségek, tűzoltó egyesületek, az egészségkárosodottak szervezetei, város- és faluvédő szervezetek, tudományos társaságok, egyéb képviselések (autóklub), egyházak stb.
- Az előzőtől némiképp eltér az általunk *köz-kiszolgáló* szervezeteknek elnevezett csoport. Hasonló a csoportszolgáltatóhoz, jelentős különbség az, hogy ezek a szervezetek általános, az állam, önkormányzat feladatkörébe tartozó társadalmi problémákkal foglalkoznak, rendszeres szolgáltatást nyújtanak, alapítóik, tagjaik nem feltétlenül érintettek közvetlenül az adott kérdésben, és sokszor éppen az állam vagy az önkormányzat, illetőleg más nonprofit szervezet, egyház – önállóan vagy aktív részvétellel – hozza őket létre. Méretükből adódóan gyakran foglalkoztatnak főállású munkaerőt is. Itt található a legtöbb szociális, egészségügyi, oktatási intézmény, munkanélküliség- és egyéb válságkezelő központ, telefonos lelkisegély-szolgálat stb.
- *A céltámogató* szervezetek körét általában alapítványok alkotják, amelyek kifejezetten egy intézmény (iskola, óvoda, kórház, templom, színház, zenekar, állatmenhely), vagy egy speciális cél (ösztöndíj, műtét elvégzése, emlékműállítás, sportágfejlesztés) anyagi támogatására jöttek létre, az érdekeltek vagy maga az intézmény kezdeményezésére. Rendszerint egy adott intézményhez kötődik tevékenységük. Az érdekeltek önkéntes munkája jórészt az adományok felkutatására, összegyűjtésére, illetve pénzügyi befektetésekre terjed ki.

- *A többcélú adományozó szervezetek* nagyobb és általában alapítványi formában működő szervezetek, amelyek célja anyagi ösztönzéssel a társadalom tagjait, csoportjait, intézményeit bizonyos közcélok előmozdítására, nagyobb fejlesztések, beruházások, kutatások elindítására bírni. Alapítói lehetnek – nemcsak hazai – magánszemélyek, állami és önkormányzati szervek, intézmények. Általában tőkeerősek, ebből adódóan pénzügyi befektetéseket végeznek.
- *Közkiszolgáló-adományozó szervezeteknek* tekintjük a közkiszolgáló szervezetekhez sok szempontból hasonlatos szervezetcsoportot, mely szolgáltató tevékenysége mellett rendszeres adománygyűjtést és –osztást is végez, és ez utóbbi jelentősége legalább akkora, ha nem nagyobb, mint a szolgáltatásnyújtásé. Ilyen típusú szervezet a Vöröskereszt és más szeretetszolgálatok.
- *Az üzleti szervezeteknek* tekintjük azokat az inkább csak jogi formájukban nonprofit szervezeteket, melyek kifejezetten termelési, piaci szolgáltatási vagy pénzügyi tevékenység végzésére jöttek létre. Jelentős intézményi háttérrel, munkaszervezettel rendelkeznek, sok munkavállalóval, tőkeerősek és gyakran haszonérdekeltek. Viselkedésük sokban hasonlít a piaci szektor résztvevőihöz. Alapítóik – tulajdonosaik, működtetőik – lehetnek magánszemélyek (önkéntes biztosító pénztárak), állami és önkormányzati szervek, intézmények (kommunális, gazdasági, népjóléti közfeladatokat ellátó közhasznú társaságok). A nonprofit ismérvek közül egyedül a profit szétosztás tilalma érvényes rájuk. Ennek ellenére sokszor nagyon hasznos társadalmi feladatokat látnak el (Sebestény, 2001, 347-349.).

A nonprofit szervezetek funkcionális analízisét végezte el Christoph Sachße (2001), aki négy ideáltípust különböztetett meg az említett szempont alapján:

1. A nonprofit szervezet tagságának érdekeit kiszolgáló szervezetek, amelyet a szervezet saját tagságának aktivitása formál. Alapvetően a szabadidős- és hobbitevékenységekkel kapcsolatos közösségi aktivitására és közös akciók szervezésére ad lehetőséget.
2. Egy-egy ügyet vagy közösséget képviselő szervezetek, amelyek támogatják a civil társadalom bizonyos csoportjainak érdekeit, mint például a természet- vagy környezetvédelem, szellemi értékek megőrzése, az egészségvédelem, a tudomány vagy a nevelés. Ezeknek a szándékoknak a megvalósítása érdekében lobbytevékenységet folytatnak.

3. Szolgáltatásszervező nonprofit szervezetek, amelyek szolgáltató intézmények létrehozásával és működtetésével szolgálják a kliensek vagy a tagság igényeit. A szakszerű munkavégzésen alapul a tevékenységük.
4. Támogatásszervező nonprofit szervezete, amelyek elkötelezett személyek közreműködésével előteremtik a humán- és anyagi erőforrásokat vagy speciális technológiákat egyes célok megvalósításához, a szolgáltató szervezetek ellátását, az érdekképviselők vagy más közösségi érdekek működésének feltételeit biztosítják (Freise-Pajas, 2004: 132-133).

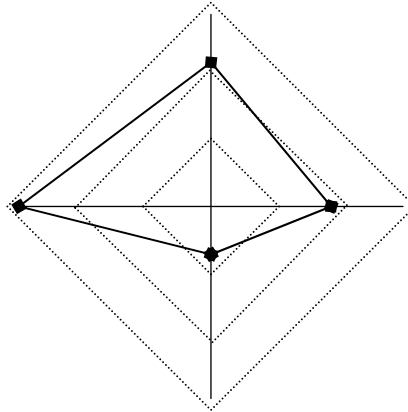
A Civil Szervezetek Világszövetsége (CIVICUS) Civil Társadalom Indexe (CSI), amelyet egy 61 országra kiterjedő összehasonlító vizsgálat eredményeképpen állítottak fel, bemutatja, hogy az egyes országokban a nonprofit szektor milyen „állapotban” van. Az úgynevezett „Civil társadalom gyémánt”, amelyet Helmut Anheier² dolgozott ki, illusztrálja, hogy négy dimenzióban (struktúra, környezet, értékek, befolyás) számtalan indikátor segítségével, milyen eltéréseket mutatnak az egyes országok nonprofit szektorai, amelyet egy-egy négyfokú skálán tettek láthatóvá. A skála egyes szintjei a civil társadalom szereplői létének és működésének az adott országban az államtól való függetlenségére utalnak (Heinrich, 2004: 17-24).

1. A struktúra határozza meg a civil társadalom játékterének és szereplőinek szerkezeti karakterét, amely a következő szub-dimenziókat tartalmazza: a civil társadalom szélessége, kiterjedtsége; a civil társadalom elmélyültsége, tagolódás-sokszínűség; a szervezettség szintje; a szervezetközi viszonyok; rendelkezésre álló erőforrások.
2. A környezet magában foglalja a politikai-, a szocio-ökonómiai-, a szocio-kulturális-, a jogi környezetet, valamint az állam-civil társadalom, illetve a versenyszféra-civil társadalom viszonyát, továbbá az alapvető szabadságjogok érvényesülését.
3. Értékek, amely meghatározza, hogy milyen kiterjed a demokrácia, milyen szintű az átláthatóság, a tolerancia kultúrája, az erőszak ellenesség, a nemek közötti egyenlőség, a szegénység elleni harc és a környezettudatos gondolkodás.
4. Befolyás, amely a civil szervezetek közpolitikára gyakorolt hatásában, a kormányzati és a piaci szervezetek elszámoltathatóságában, a társadalmi érdekek érvényre juttatásában, az állampolgári cselekvőképességben, valamint a társadalmi szükségletek – különösen a szegények és más marginális csoportok – kielégítése érdekében kifejtett nyomásgyakorlásban mutatkozik meg.

² Igazgató Centre for Civil Society at the London School of Economics

Az alábbi ábrán, amely illusztráció csupán, azt láthatjuk, hogy a négy dimenzió egyike-másika mennyire meghatározó a civil társadalom vonatkozásában.

5. ábra: Civil társadalom gyémánt



Forrás: Heinrich, (2004, 8)

A nonprofit szektor strukturálódási folyamata

A hazai nonprofit szektor felépülésének két szakaszát célszerű megkülönböztetni. Az első időszakot az extenzív fejlődés – növekedés és telítődés – jellemzi. A rendszerváltás felhajtó ereje, a kedvező politikai klíma, de a közfeladatok „kényszertársadalmasítása” is ösztönzi a civil szervezetek alapítását. A jogi környezet változása – a korábban már említett - újabb nonprofit jogformák létrehozására ad lehetőséget. A rendszerváltást követő fél évtizedben, a szóban forgó szervezetek száma és bevétele megötszöröződött. A közhasznúság jogi szabályozása, a jelentősebb civil szervezetek konszolidálódása, a menedzsment professzionalizálódása, a nonprofit képzések elterjedése, a civilekkel kapcsolatos állami magatartás progresszívvá válása, a kormányzat civil stratégiájának kialakítása, a Nemzeti Civil Alapprogram elindítása, valamint az önkormányzatok civil szervezetekkel kapcsolatos koncepciózus gondolkodásának kialakulása átvezet az intenzív fejlődés időszakába. A tendencia változásáról egyelőre nem beszélhetünk, de számíthatunk arra, hogy a nonprofit szervezeteknek az a köre, amely fenntartható módon, tartósan és egyben érdemben működik, - nem „alvó”, illetve alkalmi jellegű szerveződés- az ismertetett számnál lényegesen kevesebb. A statisztikai mutatókból természetesen nehezen lehet megállapítani, hogy pontosan mennyi szervezetet sorolhatunk – az előbbi szempont alapján – ide vagy oda. A nonprofit szektor

gyors növekedése egy összetett jelenség, amelyben a gazdasági élet és a társadalom, részben a (helyi) politika szereplőinek törekvései összegződnek. Ezek a szándékok azonban nemcsak konvergálnak, hanem esetenként divergálnak, hiszen a szektor nem homogén, részei sokszor az egymással ellentétes érdekek egységei. Egymás mellett működnek nagy és tőkeerős alapítványok, közalapítványok és a főleg lokális hatókörű „low budget” alapítványok, az országos szövetségek, ernyőszervezetek és a helyi, közéletileg aktívabb polgárok által létrehozott kis taglétszámú és alacsony költségvetésű társas nonprofit szervezetek. Az elmúlt másfél-két évtizedben bekövetkező növekedés és egyben fejlődés nagyon sokszínűvé, differenciálttá formálta a magyarországi harmadik szektort, amely az elemzést, de a pusztán tájékozódást is nehezíti. Ez a belső heterogenitás éppen a másik két szektortól való elkülönítést, a nonprofit aktorok identifikációját, egységes értelmezési univerzum kialakítását nehezíti. Kuti Éva az előbb ismertetett helyzet alapján megemlíti, hogy „minden elemzőnek megvan a saját nonprofit szektora.”

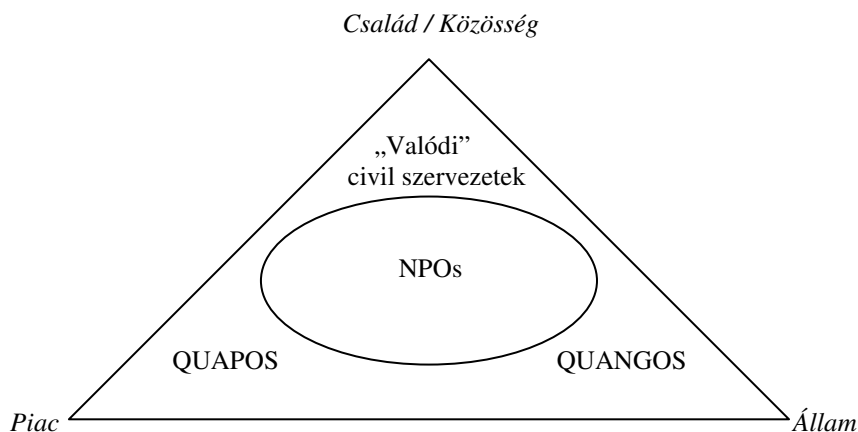
A hazai nonprofit szektor struktúrájáról szólva megállapítható, hogy a 1994-es Ptk. módosítás, amely bevezette a közhasznú társaság, a közalapítvány és a köztestület jogi formáit, hozzájárult egy triális rendszer kialakulásához:

1. Léteznek olyan nonprofit szervezetek Magyarországon, amelyek genezisükben nem civil szervezetek; ide sorolhatjuk a közalapítványokat és a köztestületeket, amelyeket „államközelű nonprofitoknak” (Harsányi László) is nevezhetünk. A QUANGO (kvázi nem kormányzati szervezet elnevezés a '60-as évektől ismert), de ezzel együtt kevés nemzetközi példát találunk.
2. A triális rendszer második elemét a nonprofit szolgáltató szervezetek jelentik, amelyek jelentős jövedelmet termelnek és csak gazdasági értelemben nonprofit szervezetek; egy szürke sávban található a piac és a harmadik szektor között. Jellemzően a közhasznú társaságok találhatóak itt. A jogi szabályozás változása következtében 2009-ig a közhasznú szervezeteknek úgynevezett nonprofit gazdasági társaságokká kell átalakulniuk, amely még inkább kifejezi köztes helyzetüket.
3. A rendszer harmadik eleme maga a civil társadalom, amely leginkább megfelel a nonprofit szervezetekről alkotott ideáltípus³ elvárásoknak. A polgárok és magánjogi szerveződések kezdeményezésére létrehozott alapítványok, illetve a társas nonprofit szervezetek közül leginkább az egyesületek találhatóak ebben a „kontextusban”. A civil szervezet a 2003. évi L. törvény a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló jogszabályban jogilag is megfogalmazásra került.

³ Lásd Salamon-Anheier definíciója

Jól illeszkedik ehhez a magyarázathoz Anette Zimmer által alkotott „nonprofit háromszög”, amelyhez hasonló trigonometriai modellt alkotott két hazai kutató, Lévai Katalin és Széman Zsuzsa is. Az ábra által bemutatott helyzet jól illusztrálja a Harsányi által megfogalmazott dilemmát, hiszen a szektorhatárok pontos kijelölése nem lehetséges egy éles cezúrával. Az úgynevezett QUANGO (Kvázi Nem-kormányzati Szervezet), illetve a QUAPO (Kvázi Profit Szervezet) jelenléte meglehetősen átláthatatlanná teszi a struktúra karakterisztikáját (Freise-Pajas, 2004: 130-132).

6. ábra: A nonprofit szektor háromszöge



Forrás: Zimmer, 2001:9 alapján

Még differenciáltabb megközelítést mutat be Kumi Naidoo megközelítése, amelyben az NGO (nem kormányzati szervezet) a következő mozaikszavakkal kifejezhető típusokat foglalja magában: BONGOs (business-organised NGOs), PONGOs (politically-organised NGOs), BRINGOs (Briefcase NGOs), DONGOs (donor-organised NGOs), GONGOs (government-organised NGOs), MONGOs (My own NGO) és RONGOs (royally-organised NGOs). (Naidoo, 2003:6)

Ez a felsorolás is jól mutatja, hogy a szektorhatárok meglehetősen légiesek és könnyen „átjárhatóak”. A szektorhatárok, amelyek az állam, a versenyszféra, a háztartások (családok) és a civil társadalom között húzódnak meglehetősen homályos. Átfedések tapasztalhatók a különböző szférák között. Az együttműködés, amely a nyereség elérésének és az értékteremtésnek is a kiindulópontja napjainkban ugyanúgy jellemző a piacra, mint a civil társadalomra. Továbbá az egyes szektorok szereplői egyidejűleg tartózkodhatnak több

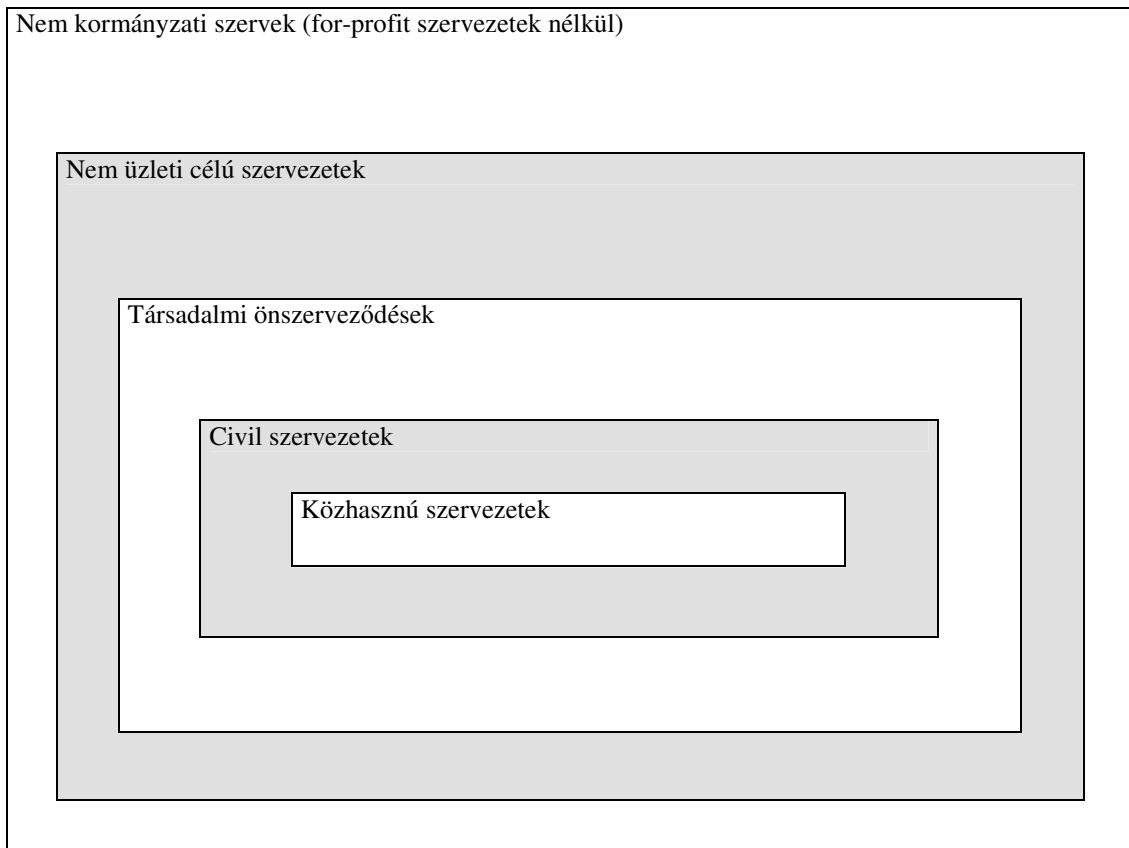
szférában, függetlenül a tevékenységük természetétől. Például egy piaci szervezet a profitérdekelt tevékenysége mellett elláthat olyan feladatot, amely a filantrópia körébe tartozik (Heinrich, 2004: 14).

A közhasznúság, mint különleges kritérium

Az alábbi ábra jól demonstrálja, hogy a nonprofit szervezetek működésének talán a legszigorúbb kritériuma a közhasznúság, amely az 1997. évi CLVI. törvénynek köszönhetően hazánkban jogi kategóriaként is létező fogalom. A jogszabállyal két kategóriát, a közhasznú szervezetét és a kiemelten közhasznú szervezetét vezette be a törvényhozó. Egyik kardinális hiánya a törvénynek, hogy kimaradt a „nem közhasznú szervezet” minősítés, amely implicit módon – természetesen – jogi szabályozás nélkül is adott. Amely szervezet nem kéri a minősítést az értelemszerűen nem közhasznú. A manifesztáció azért lett volna mégis indokolt, mert azoknak a szervezetek, amelyik egyébként a legkülönbözőbb okokból – például adminisztrációs terhek – nem válik közhasznú szervezetté, attól még társadalmilag nagyon hasznos működést végezhet, amelyet az államnak szintén el kellene ismernie, legfeljebb mérsékeltebb támogatáspolitikával, mint a közhasznú vagy kiemelten közhasznú minősítéssel rendelkezők esetében.

Az ábra „hibája”, hogy mégsem lehet az abban foglaltak alapján tökéletesen megfeleltetni a közhasznú minősítéssel rendelkező nonprofit szervezeteket a szigorú értelemben vett közhasznúság feltételének, mivel a közhasznú szervezetekről szóló törvény alanyi hatálya kiterjed az állam által alapított nonprofit szervezetekre is. Ez az ábra még figyelembe veszi, hogy a civil szervezet fogalmát ugyancsak jogi kategóriává teszi egy később elfogadott jogszabály, a 2003. évi L. törvény, amely egyértelműen elkülönítette a kormányzati szektor által alapított nonprofit szervezeteket – közalapítványokat, esetenként a köztestületeket, a közhasznú társaságokat és a nonprofit gazdasági társaságokat – a „valódi” civil szervezetektől. A hazai jogi környezetben bekövetkezett változástól eltekintve korrekt választ kaphatunk arra, hogy a közhasznúság a civil lét legbelsőbb lényegéhez tartozik.

7. ábra: A civil nonprofit szervezetek fogalma



Forrás: A hazai nonprofit szektor legszélesebb és legszűkebb univerzuma (Bíró, 2002: 7)

A közhasznú tevékenység jogi definícióját az 1997. évi CLVL. törvény V. fejezete tartalmazza: „a társadalom és az egyén közös érdekeinek kielégítésére irányuló...- a szervezet létesítő okiratában szereplő – cél szerinti tevékenységek,, amelyet 23 pontban sorol fel a jogszabály. Ebben a felsorolásban a jogalkotónak az a törekvése manifesztálódik, hogy minél szélesebb körben határozza meg a közhasznú tevékenységek körét. Az egyes gazdasági érdekcsoportok – elsősorban az állami és önkormányzati infrastruktúrát működtetők – hatékony lobbizásának köszönhetően a közhasznú tevékenységek köre az eredetihez képest bővült. A közhasznú tevékenységek között, több olyat is tartalmaz a felsorolás, amelyet állami és önkormányzati feladatként, vállalkozásként és szimpla nonprofit tevékenységként is lehet végezni. A közhasznú tevékenységi kategóriának megfelelő feladatellátás önmagában nem elégséges feltétele a minősítés megszerzésének, mert ahhoz az ilyen tevékenységet végző szervezet alanyi és szervezeti-működési feltételei is adottak kell, hogy legyenek (Bíró, 2002:7).

A hazai nonprofit szervezetek mintegy fele közhasznú minősítéssel rendelkezik.. Nagyon fontos kérdés, hogy a közhasznú szervezetek mekkora hányada végez ténylegesen közhasznú tevékenységet? A minősítést kiállító területileg illetékes bíróságok nem vizsgálják a kérelmezők tényleges tevékenységét, csak a jogi feltételek meglétét, így nem lehetünk biztosak abban, hogy a szóban forgó szervezetek mindegyike képes-e, tudja és akarja-e a szolgáltatásainak az elérhetőségét mindenkinek, aki igénybe kívánja venni – abból senkit ki nem zárva –, azonos feltételekkel biztosítani, esetleg a partikularizmus jellemző működésükben. A statisztika nyilvánvalóvá teszi, hogy a minősítést kérő szervezetek jelentős része – Sebestény István funkcionális tipizálását felhasználva – az önkiszolgáló és a csoportkiszolgáló körbe tartozik, ezért kétséges, hogy ilyenkor a szigorú értelemben vett közhasznúság érvényesül-e?

2.2. A helyi társadalom, helyi politika

A helyi társadalom a legtöbb civil szervezet működésének, hatást kifejtő tevékenységének közvetlen kontextusa. Jelentős nemzetközi tapasztalat állt a hazai kutatók rendelkezésére, elsősorban az euroatlanti országokból. A korábbi kutatásokat erősen korlátozta az adekvát társadalmi környezet hiánya, a jogi-, politikai-, gazdasági-, közigazgatási anakronizmusok. A nyolcvanas évek politikai klímaváltozása, a társadalmi pluralizmus jogi feltételrendszerének megteremtése, különösen az öntevékenység és az önkormányzatiság garanciáinak megjelenése, valamint a gazdaság felszabadítása, lehetővé tette a szociológiai, a politológiai, a közgazdaságtani kutatások emancipációját, valamint olyan újszerű, interdiszciplinális megközelítések meghonosodását, mint a közösségfejlesztés vagy a településfejlesztés. A helyi társadalom definíciója lehetetlen volna, ha ezek az előzmények nem volnának.

A társadalmi alakzatok kialakulásának korai fázisában, a görög poliszban a közösség fogalom egyaránt jelentette az emberek csoportját, összetartozását és azonos helyhez kötöttségét, lokalitását is. Ez a társadalmi alakzat Simmel szerint úgy írható le, hogy „egy viszonylag szűk csoport szorosan elzárkózik a szomszédos idegen, ellenséges csoportok elől... az ősi polisz... ugyanolyan karakterű volt, mint a kisváros. Az állandó, létét fenyegető veszély a közeli és távoli ellenség részéről, erős egységet alakított ki politikai és katonai téren egyaránt. ...az athéni élet egyedülálló színessége azáltal válik érthetővé, hogy máshoz nem hasonlítható individualizált egyéniségekből álló nép harcolt a kisváros nem individualizált állandó külső és belső nyomása ellen.” (Simmel, 1973:59-60).

Míg az athéni településközösség szervező ereje a közös ellenség és az ellene összefogott „polisz”; a feudalizmus emberéé – mint már láttuk – a „föld”; a munkamegosztás emberéé a megnövekedett „város”, amely a térbeli kivetülés nagysága és az abban élők száma miatt a szabadság egyfajta szimbólumává is vált. A polisz sajátos meghatározását találjuk Deborah Stonnánál, aki megnevezi mindazt ami reá jellemző és elhagyja mindazt, ami nem jellemző reá:

1. Közösség, vagy inkább részközösségekből álló nagyobb közösség, olyan eszmékkel, elképzelésekkel, szándékokkal és törekvésekkel, amelyek erősen eltérnek az egyéni céloktól és viselkedéstől.
2. Létezik benne a közérdek, mint eszmény, amelynek aktuális meghatározása körül állandó küzdelem folyik.
3. A közpolitikai problémák túlnyomó része a köz és a magán összeegyeztetésének problémája.
4. A befolyás mindenütt föllelhető benne, és folyvást versengő nézetek léteznek arról, hogy hol húzódik a befolyás és a kényszer közötti határvonal.
5. Az együttműködés ugyanolyan fontos, mint a versengés.
6. A hűség norma.
7. Csoportok és szerveződések az építőelemei.
8. Az információ interpretált, hiányos, és stratégiai jellegű.
9. A szenvedély és az anyag törvényei egyaránt uralják.”

A társadalom e politikai modelljébe végül a hatalom alkotóelemét is beemeli, mert – véleménye szerint – az összes többi alkotóelemből származik. „A hatalom nem határozható meg a többi alkotóelemre való hivatkozás nélkül.” A hatalom csakis közösségi univerzumban értelmezhető fogalom. Rendeltetése, hogy alárendelje az egyén önérdekét egy másik érdeknek – olykor másféle egyéni vagy csoportérdeknek, olykor a közérdeknek (Stone, 2002:12-13).

A lokalitás, az elhelyezkedés, a földrajzi hely fontos komponense a közösség-eszmének. A német közösség-elméletnek két szava volt a közösségre: a *Gemeinde* és a *Gemeinschaft*. Az első egyértelműen a helyi közösségre vonatkozik, a másodiknak ezen kívüli értelme van. Angolul szintén két értelemben használjuk a közösség szót: lakóhelyi közösség (residence community; *Gemeinde*) és erkölcsi közösség (moral community; *Gemeinschaft*) (Varga A.-Vercseg, 1997: 46-47).

A helyi társadalom leírásakor adekvát fogalomnak tekinthetjük a szomszédság fogalmát is. A szomszédság kifejezés mind a német, mint az angol nyelvben a közelség fogalmára vezethető vissza, s kapcsolatban áll a közösség etimológiájával is.

„A szomszédságot mindenkor térben szemléljük, a közelben való együttlétként, helyi csoportként”. A weberi háztartási közösség vagy lakóközösség folyamatosan együtt él, míg a szomszédi közösség nem érintkezik folyamatosan. Az ember rokonai, barátai távol élnek lakóhelyétől, szomszédai viszont közel és így könnyebben elérhetők, ezért e két köre az ember kapcsolatainak kiegészítő viszonyban áll egymással (Pfeil, 1973: 441).

Az életképes helyi közösség az, amelyikben a lakosok együttműködnek azért, hogy a legkülönbözőbb módon hatással legyenek a helyi társadalom normáira. A lakosok ilyenkor a közösségi életre vonatkozó célokat tűznek ki maguk elé és azt képesek is megvalósítani. Az általános megközelítést kiegészítik azzal, hogy „a helybeliek” akkor tudnak ennek megfelelni, ha:

- kialakítják annak mechanizmusát, hogy hogyan lehet meghatározni és érvényesíteni a közéleti szerepek és felelősségek megosztását. Ezeket szomszédságról szomszédságra változtatni-módosítani lehet, de minden bizonnyal mindenütt tartalmaznak pl. a személyes biztonság, az idegenek azonosítása, a közös tulajdonok fenntartása, a gyermekek viselkedése, a személtszállítás, stb. témáit;
- helyi formális és informális szervezeteket alapítanak a kommunikáció, a vezetők megismerése, új és szükséges készségek meghatározása és kitanulása; a szomszédság különböző érdekeinek kifelé való érvényesítése érdekében;
- befolyásolják a döntéshozókat és a szomszédságra vonatkozó helyi politikát;
- kapcsolatot tartanak fenn a köz- és magánforrásokat birtoklók között;
- kialakítják a szomszédságon belüli érdekkonfliktusok, szükségletek és csoportok formális és informális cseréjét (Henderson-Thomas, 1987).

Abban mindenki egyetért, hogy a helyi társadalom egy entitás, mivel sajátos gazdasági és szociológiai jellemzői vannak és kulturális-spirituális karaktere is megrajzolható. Ugyanakkor nem zárt rendszer, hiszen állandó kölcsönhatásban áll környezetével, úgy térben, mint időben. Davis szerint: „...a közösség az a legkisebb területi csoport, amely az emberi élet minden aspektusát képes felölelni” (Gergely, 1974:23).

A helyi társadalom egy szervezett rendszer, amely jól felismerhető, de csak adekvát társadalmi viszonyok között! A rendszerszerű megközelítésből adódóan a rendszer elemekből áll: esetünkben egyénekből, azok közösségeiből, valamint szervezetekből és intézményekből. A szervezethez azonban megjelenik a tagoltság is, hasonlóan a makro-környezet

tagoltságához. A helyi társadalom tagoltságát a közöttük fennálló viszonyok determinálják; jellemzi őket tartósságuk, intenzitásuk, hierarchizáltságuk.

Ennek igazolására a társadalmi rendszerelméletben gondolkodó szociológia jeles képviselőinek, Roland L. Warren-nek, Vilfredo Pareto-nak, Talcott Parsons-nak a településközösségekről alkotott nézeteit alkalmaztuk. Felfogásukban a város, mint társadalmi rendszer szerepel. Warren szerint a közösség akkor „létezik”, ha az alábbi öt funkciónak megfelel:

1. A szocializációs funkció, amelyen keresztül a közösség bizonyos értékeket olt tagjaiba.
2. A gazdasági boldogulás funkciója, amellyel a közösség jövedelemszerzési lehetőséget biztosít tagjainak
3. A társadalmi részvétel funkciója, amellyel az egyén eleget tesz a közösségi élet iránti általános igénynek
4. A társadalmi kontroll funkciója, amellyel a közösség értékeinek, normáinak betartására ösztönzi az egyént.
5. A kölcsönös támogatás funkciója, amellyel a közösség tagjai megvalósítják azokat a feladatokat, amelyek túl nagyok, vagy túl sürgősek ahhoz, hogy az egyének önmagukban megoldhatnák azokat (Warren, 1957:8-11).

Esetünkben különös jelentőséggel bír a 3. funkció érvényesülésének vizsgálata, hiszen a helyi közösségek, lokális civil szerveződések adják a kereteit az egyének társadalmi reprezentációhoz. Harkai Nóra a helyi társadalom funkcióinak érvényesülésében három tényezőt tekint lényegesnek:

- Közvetítő funkció, amelyen keresztül érdekek, értékek transzfere történik a (helyi) társadalom és az egyén (család) között egy kétirányú folyamatban. A településközösség nem csak végrehajtója a (helyi) hatalom elképzeléseinek, hanem aktív alakítója is.
- Integrációs funkció, amely a döntési folyamatokban (helyi hatalomban) való participációt jelent és a változást segítő stratégiák kidolgozásában, az állampolgárság-lakópolgárság (citizenship) kiteljesülésében, a társadalomhoz tartozás átélésében ölt testet.
- Közösségteremtő funkció, amely a családtól a településközösségig strukturálja az egyént és ez tartóssá, kiszámíthatóvá és fenntarthatóvá teheti a helyi társadalom működését (Harkai, 2006:43).

Enyedi György *Településformáló folyamatok és településpolitika Magyarországon* című tanulmányában említést tesz két olyan szempontról, amelyek – véleményem szerint - jól illeszkednek a „warreni” településközösség funkcionális magyarázatához. Ahogy megfogalmazta „a *településpolitikának* végül is igen banális a célja: a lakosság érezze jól magát a lakóhelyén.”

A jó közérzet feltételeit az alábbiakban foglalja össze, amelyek közül a 4. és az 5. feltétel teljesülésére is példa lehet a vizsgált esemény:

1. A foglalkoztatás (jövedelemszerzés) lehetősége (helyben vagy elérhető közelségben)
2. az épített településkörnyezet megfelelő színvonala
3. az igényelt szolgáltatások elérhetősége
4. barátok, rokonok elérhetősége
5. a település közösségéhez fűződő érzelmi-, kulturális- vagy presztízsjellegű kapcsolatok (Enyedi, 1989: 52-72).

Baja Városában 2000-ben elvégeztünk egy kérdőíves adatfelvételt, amelynek az volt a kutatási célkitűzése, hogy feltárjuk, vajon a Roland R. Warren településközösségre vonatkozó funkciói közül a reprezentációs (részvételi) funkció érvényesülésére találunk-e adekvát megnyilvánulásokat? A legrelevánsabb megnyilvánulásnak – amellyel az egyén eleget tesz a közösségi élet iránti általános igénynek - az ún. Bajai Népünnepélyt tartották a megkérdezettek. Az összes megkérdezett (N:231) 63 %-a családi-baráti összejövetelnek, 19 %-a városi tömegrendezvénynek, 4 %-a gasztrokulturális eseménynek, 7 %-a idegenforgalmi látványosságnak minősítette a népünnepélyt. A kérdőíves vizsgálat adatainak ismeretében a következő megállapításokat tehetjük: a családi-baráti összejövetel, egyszóval közösségi alkalom fogalmával azonosították a legtöbben a népünnepélyt.

A kérdőíves vizsgálatot kiegészítette egy SWOT-analízis, amely a rendezvény teljes vertikumára irányult. Ebben a rövid ismertetésben csak az adekvát eredményeket vettük figyelembe. Az egyes elemzéseket összevetettük, az abban szereplő megállapításokat tipizáluk. A leglényegesebb és a téma szempontjából releváns megállapítások az alábbiakban foglalhatók össze:

Gyengeségek: A népünnepély kifelé még mindig kevésbé nyitott, az országos és a külföldi érdeklődés határozott felkeltése hiányzik; tájékoztatás hiánya (az előzővel szorosan összefüggő); jó társaság (barátok) nélkül kevésbé szórakoztató a tömegessége miatt.

Erősségek: A polgárok a rendezvény legfőbb támogatói, ezért joggal érezhetik magukénak az ünnepet; az egész várost és környékét „megmozgatja”; családias rendezvény, régi barátságok „felmelegítése”, újak megkötése szabadtéri rendezvény-nagy tömeg befogadása, befogadó jelleg; az emberek nagy része azonos céllal megy a népünnepélyre; az emberek közel kerülnek egymáshoz –fizikailag, lelkiileg egyaránt; testvérvárosok képviselői jelen vannak.

Lehetősége: A bácskai identitás erősítése; befogadó jellege idegenforgalmi vonzerőt jelent; világszerte megismerik a várost; gazdasági-kulturális kapcsolatok kiépítése; további támogatók, szponzorok megjelenése várható.

Veszélyek: A támogatóknak jelentős a részesedése a költségviselésben, ezért felülkerekedhetnek a gazdasági érdekek és eltávolodhat annak eredeti szándékától, tehát a családias-baráti hangulattól.

A jelenlegi kutatómunka irányultsága felől közelítve az itt ismertetett társadalmi részvétel vizsgálatnak mégsem ezek lehetnek a legfontosabb megállapításai. A vizsgálat óta eltelt években erősödött az a tendencia, az öndefiníció mellett, - amely valóban közösségi eseményként tartja számon a rendezvényt - hogy, a résztvevők köre egyre diszperzebb sokasággá válik. Akár a Warren-féle reprezentációs funkció-, akár az Enyedi-féle „a település közösségéhez fűződő érzelmi-, kulturális- vagy presztízsjellegű kapcsolatok” kategóriájában foglaltak teljesülése felől közelítjük az esetleírásban szereplő rendezvényt, azt nem tekinthetjük a településközösség kiteljesedésének, csupán szükséges előfeltételnek.

Az eddig megrendezett sorrendben 12 népünnepély még mindig intézményközpontú. Az eltelt több mint egy évtized alatt sem tudott kibontakozni egyetlen civil kezdeményezés sem, amely őrizné az eredeti szándékot, támogatná a sikeres megvalósítást és átsegítené a hétköznapiakba ezt a nemes hagyományt. Az eseményben, amely a városban élők legfontosabb társadalmi reprezentációs lehetősége, az illetékes városi intézmények kezdeményező szándéka nélkül aligha valósulna meg. Véleményünket nem a szakértelem és a költségvetési támogatás szükségletlensége, hanem a civil kurázihiánya formálta.

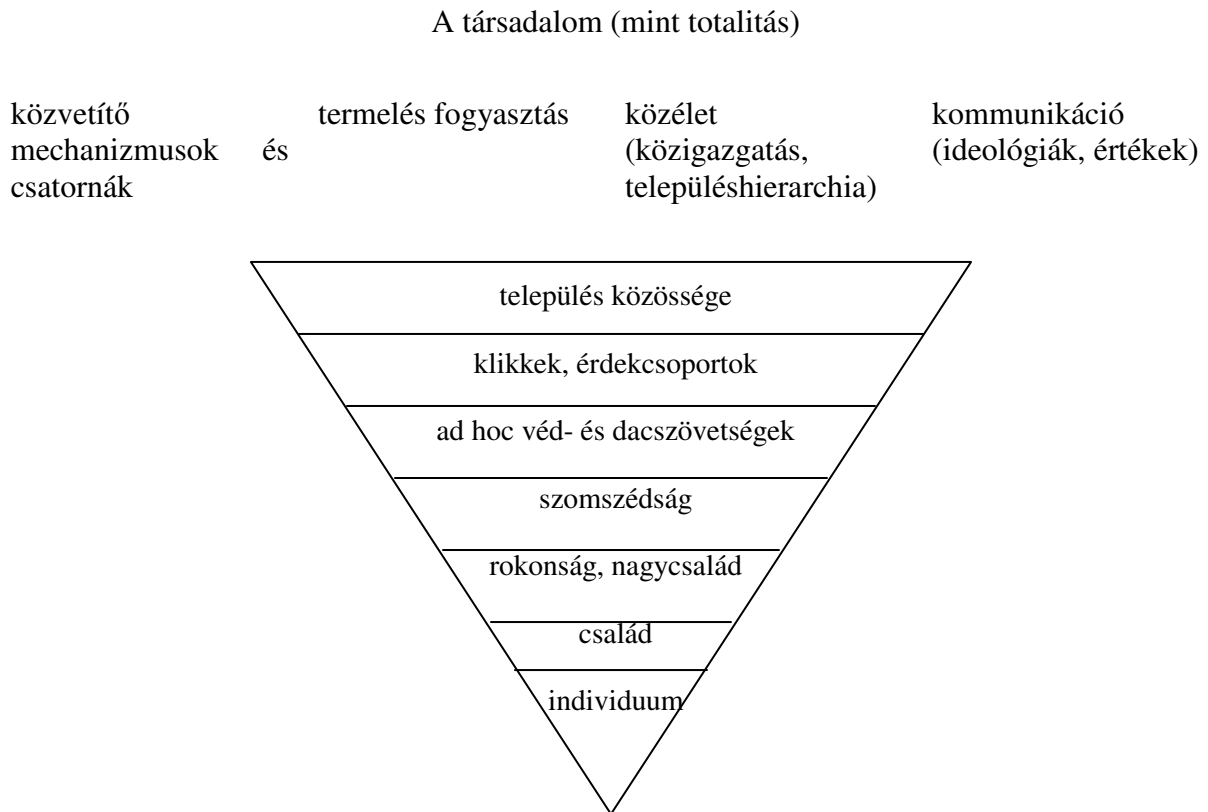
Fontos, hogy különbséget tegyünk a helyi társadalom és a helyi közösség fogalma között. A helyi társadalmak közösségigénye ugyanis eltérő lehet. A helyi közösség a vér kötelékeivel kezdődik és nem áll meg a kis falunál. Ez a vérségi kapcsolatrendszer „fejlődik” (helyi) társadalommá, ami már egy formalizált viszonyrendszer (A. Gergely, 1993: 37-51).

Ferdinand Tönnies német szociológus 1887-ben megjelent *Közösség és társadalom* című munkájában a közösség fogalom ma is időszerű elemzését adja. Komoly érdeme az írásnak a közösség és a társadalom fogalompáros dichotóm jellegének bizonyítása. A helyi társadalom-kutatásoknak mindenképpen figyelembe kell vennie azokat a különbségeket, amelyek az ipari kapitalizmus, a robbanásszerű városfejlődés eredményeképpen létrejöttek a modern társadalomban, a hagyományos közösségekkel szemben. A „közösség” bizalmas, személyes, eleven organikussága után, a pusztá egymásmellettség, az ésszerű kalkuláció, az egymástól független személyiségek jellemzik a társadalom viszonyait. A megegyezés és a szokás helyét a konvenció, a polgárjog, a szerződéses kapcsolatok veszik át. Mindenképpen figyelemre méltó tehát, ha egy település-közösség hagyományt teremt, ha az általuk használt tér néha otthonossá, bizalmassá válik, ha a rokonok, barátok, szomszédok újra „felfedezik” egymást (Tönnies, 1983:359).

A helyi társadalom mindig egy *sajátos közvetítő a nagy társadalom (makrostruktúra világa) és a mikrovilágok (egyén és kis csoportjai) között*. Az ember nem tud közvetlenül „viszonyulni” a társadalmi egészhez. A mindennapiságban az elsődleges kötődései kis

közösségeihez (családja, baráti köre), majd települése helyi társadalmához kötik, és csak ezek közvetítésével a nagyobb egészhez. (Éppen azért, mert ezekben a kisebb közösségekben vannak jelen a *személyes kapcsolatok*.) A *közvetítés* tehát a helyi társadalomnak nagyon fontos *működésbeni funkciója*.

8. ábra: A helyi társadalomszerveződés szintjei:



Forrás: Bőhm: A helyi társadalom, 1996:11

A séma alapján jól látható, hogy a helyi társadalom konkrét totalitásként funkcionál, azaz az alrendszerek, a szerveződés egyes szintjei önmagukban is strukturáltak, ugyanakkor egymáshoz és a társadalom egészéhez sajátosan kapcsolódnak, felölelik a társadalom működésének minden aspektusát. Az egyes településeknél tehát nem törvényszerű, hogy közösségként determinálódjanak, az egyes települések a helyi szerveződés különböző lehetőségéig juthatnak el. Jelen viszonyaink között, a helyi társadalom sokkal inkább ideáltípus, mint létező valóság: A közösséggé szerveződés nemcsak az adott település helyi társadalmának állapotától, hanem a makro társadalom demokrácia felfogásáról, a társadalom horizontális és vertikális közvetítő mechanizmusaitól függenek, amelyek közül a helyi társadalom szempontjából *meghatározó fontosságú a termelés és a fogyasztás, a közélet és a kommunikáció*. A helyi társadalmak elsősorban ezeken a csatornákon keresztül

kapcsolódnak a társadalmi egészhez, a „nagy társadalom” viszont ezeken a csatornákon keresztül szabályozza a helyi társadalom életkereteit.

Ezért helyi társadalomnak nevezzük azt az „egy-egy településen kialakult mezocsoportot, amely az individuuum és a társadalmi egész között a primer csoportokon keresztül érdekeket, értékeket, ideológiákat közvetít, tradíciókat őriz és az autochton strukturálódás lehetőségét nyújtja. A fel- és leépülés által szüntelen mozgásban levő társadalmi egység hierarchikusan tagolt csoportjai a strukturálódás különböző fázisait reprezentálják az integrálódás, a kohézió és az identitás fokozatai alapján” (Böhm, 1996:15).

A lokális közösség tehát, embereknek olyan területi, szomszédsági alapokon szerveződő közössége, amely ösztársadalmi meghatározottsága mellett elsősorban a földrajzi, ökológiai feltételekhez idomul, további fogalmi ismérve, hogy rendelkezik az elkülönült politikai részvétel, érdekérvényesítés esélyével, melynek közvetlen bázisát a lakóhellyel szemben támasztott igények, követelmények azonossága biztosítja.

A lokális közösségek integráltsága erősen függ a közös szokásoktól, történelmi tradícióktól, szubkultúrák érvényesülésétől, a „külső fenyegetettség” számtalan forrásától, a helyi társadalom összetételétől etc. Pál László definíciója szerint „...helyi társadalomról akkor beszélünk, amikor egy település lakónépessége rétegszerkezetében a társadalom egészére jellemző munkamegosztási viszonyok a helyi adottságok által módosítottan jelennek meg és a lakópolgárok magatartásában az integrációra (ehhez kapcsolódóan az elégedettségre és a lakóhelyhez való kötődésre), valamint a település sorsát befolyásoló döntésekben való részvételre (s az ehhez kapcsolódó kooperációs magatartásokra) utaló viselkedésmódok a szomszédos településekhez viszonyítottan megkülönböztetett módon fejeződnek ki és e különbözőségek a lakóhelyhez kapcsolódó stratégiákban, személyes perspektívákban is megfogalmazódnak” (Pálné Kovács, 1990:40).

Bánlaky Pál „szigorú” kritériumokat említ a helyi társadalom leírásában:

- „...a helyi társadalom alapja egy térben (földrajzilag) jól körülhatárolható egység. Ez általában egy (kisebb) település; elképzelhető helyi társadalom kialakulása egy nagyobb település valamely térben jó körülhatárolt településrészén is.
- Viszonylag állandó, egy valamilyen lélekszámot meg nem haladó számosságú népesség. Az állandóság is, a nem túl nagy számosság is azért fontos, mert csak ezek teszik lehetővé a személyes (face to face) kapcsolatok hálózata kialakulását. A határértékek: viszonylagos állandóság akkor áll fenn, ha a lakónépesség meghatározó hányada legalább másfél generációnyi időtartamban a településen él. A lélekszám esetében: alsó határ gyakorlatilag

nincs (teljes helyi társadalom alakulhat ki akár egy 50–60 fős településen), felső határ (nagyon sok tényezőtől függően) 30–40 ezer fő (a kisváros–nagyvárosrend).

- A személyes kapcsolatok hálózata egyben egy helyi (*társadalmi*) *viszonyrendszer* kialakulását is jelenti; ennek megléte tehát a kritérium. A legfontosabb részelemek (akár külön kritériumokként is említhetők volnának): az *információs hálózat* (amely dominánsan informális jellegű), a (*helyi*) *gazdasági viszonyok*, és nem utolsósorban a *helyi hatalmi struktúra*.
- Fontos kritériuma (ismérve) a helyi társadalomnak, hogy legyen egy valamilyen *közös történet*, amelynek alapján létrejöhetnek a *hagyományok*, a *helyi szokások*; alkalmasint és az előzőekre építve, azokból táplálkozva egy *helyi érvényű érték- és normarend*.
- És végül mindezek alapján kialakul(hat) a helyi társadalom embereinek, mint csoportnak a *Mi-tudata*; az *összetartozás*, az *odatartozás* érzései” (Bánlaky, 2005:42).

A helyi társadalom és a lokalitás fogalmának pontosabb megértésében figyelemmel kell lenni a lakóhely társadalmi fontosságával kapcsolatban kialakult közfelfogásra. A második világháborút követő szocialista gazdasági-társadalmi átalakulás radikális változásokat hozott. A hatalmi struktúrában az ötvenes évek elején újabb erőteljes centralizációs fordulat történt. A gyors gazdaság- és társadalomfejlődés igénye felerősítette a központosítás ideológiáját és gyakorlatát. Egy hierarchikus politikai szerkezet alakult ki, amelynek nem rendelkezett társadalmi kontrollal, az „intézményes ellenőrzés és korrekció társadalmi bázisa felbomlott, hiszen az államosítások és szövetkezetesítések következtében megszűntek az önálló polgári és kispolgári egzisztenciák, valamilyen értelemben mindenki állami alkalmazottá, és minden legális szervezet a párt transzmissziós szervévé vált” (Hanák, 1982).

E folyamatok közepette a munkahely felértékelődése tovább tartott, hiszen egyre inkább kizárólagos stabilitást – következésképpen egyetlen megélhetési módot – jelentett. A lakóhely társadalmi fontosságának leértékelődésével járt ez a folyamat. Településeink többnyire „valahonnan” felülről és kívülről „kapták” a kommunális beruházásokat, a közműveket, az infrastruktúrát, a művelődési házat, a víztornyot stb. A demokratizálódás e tekintetben változatlanul fáziskésében volt a munkahellyel szemben, azaz a munkahely túlsúlya érvényesült, hiszen a munkahelyre koncentrált a termelés, a társadalmi-politikai részvétel, az érdekképviselés és életünk számos más tényezője. Ilyen körülmények között a lakóhely igen sok településen csupán a munkahely „munkásszállása” maradt. A lakóhelyi, lakossági részvétel pedig többnyire kimerült a társadalmi munkákban, a

településfejlesztési hozzájárulásban és egyéb különféle adakozásokban (Böhm, 1996: 25-38). Ennek következtében a nyolcvanas évek elejéig nem is fejlődött ki településeink jelentős részében a lakosság „lakópolgári” státusa. A munkahelyi és lakóhelyi szerepek, magatartások és attitűdök ezért maradtak gyakran ellentmondásosak. A helyzetet rontotta a tanácsrendszer idején a helyi nyilvánosság hiánya, illetve korlátozott volta. A helyi hatalom, a helyi lakosság és a helyi üzemek háromszögéből többnyire az utóbbi volt a domináns – ebben a tekintetben is. A nyolcvanas években megfogalmazódtak viszont olyan kérdések is, hogy volna-e mód arra, hogy olyan közszolgálati jellegű eszközrendszer alakuljon ki, amelyben mindhárom érdek egyaránt érvényesül.

Az önkormányzati rendszer – amelyet külön fejezetben tárgyalunk -, a decentralizációs folyamatok, az adekvát politikai környezet kialakulása mellett a globális folyamatok elvezethetnek a lakóhely társadalmi fontosságának felértékelődéséhez.

A szomszédság növekvő szerepét hangsúlyozza az angol Henderson–Thomas szerzőpáros. Ezt a változást hazánkban is alkalmazható érvekkel magyarázzák. Az emberek egyre több időt töltenek otthonaikban, s így a szomszédságaikban is:

- munkanélküliek, korán nyugdíjazottak, részfoglalkozásban dolgozók és más, a munkalehetőségek szóródásában bekövetkezett változások miatt;
- demográfiai változások, pl. az idős emberek számának össznépeségen belüli növekedése miatt;
- politikai változások miatt, mint pl. az emberek átcsoportosítása különféle intézményekből a helyi közösségi gondozás munkája felé (Henderson-Thomas, 1987:385).

A helyi társadalom működésében alapvető szerepet játszik a helyi hatalom. Max Weber a nyugati városról azt tartja, hogy az egyes polgárok konföderációjává vált, így az is jelentőségét veszítette a városi „községgel” szemben, ha városi polgár városon kívüli közösségek tagja volt. Az antik polisz is egyre inkább intézményes „községgé” vált polgárai számára, habár az ókorban csak akkor jöhetett létre a község fogalma az állammal szemben, amikor a város beolvadt a hellén, majd a római „nagyállamba”, amely viszont megfosztotta politikai-hatalmi autentikusságától. Ezzel szemben a középkori város igazi „commune” volt. A nyugati város, különösen a középkori, nemcsak kereskedelem és az ipar székhelye volt, hanem erőd, helyőrségállomás politikailag, bírói kerület közigazgatásilag, egyébként pedig „eskü-közösségi testvériség”. A középkorban a város eskün alapuló „commune” volt és jogi értelemben „testületnek” számított. A város kezdetben földesurától önállóan képződményből önálló, független és öngazgató intézményes társulássá vált. A középkori városok szervezetté fejlődésének szükséges feltétele volt, ebben a folyamatban nem akadályozta őket „mágikus”, vallási korlát és nem állt felettük valamilyen politikai szervezet „racionális igazgatása sem”

(Weber, 1970:245-253). A természetjogban gyökerező elképzelés alakul ki, amely az államhatalom három ága mellett egy negyedikről is beszél, a helyi hatalom, a „pouvoir municipal”(Pálné Kovács, 1990: 45). A modern állam kibontakozása – minthogy ez a nézet nem volt túl időtálló – a XIX. század első felétől integrálta az állam teljes területét saját igazgatási rendszerébe. Az állam és az önkormányzatok alkotmányosan rendezett viszonya ma triviálisnak tekinthető. Az állam hozza létre az önkormányzatokat, az állam – alapvetően a törvényhozó hatalom – rendelkezik a legalapvetőbb hatáskörökkel. Ezt a megállapítást ott is elfogadják, ahol az európai fejlődési folyamatoktól eltérően előbb létezett az önkormányzat, mint „létező állam”.

Szentpéteri szerint az európai társadalmak igazgatási-szervezeti rendszerei, háromféle modellben öltöttek testet. A liberális, a bürokratikus és a periférikus típusú társadalmakat említi (Szentpéteri, 1985:84); az angolszász országokban masszív civil társadalom állt az államigazgatás mellett, amelyben a magánszféra képviselői, a „termelőszervezetek” tulajdonosai korporációikon keresztül maguk formálták az államot. Ezekben az országokban is kialakul a bürokratikus szervezettség, de erős önkormányzati tradícióik miatt „közel” maradtak a társadalomhoz. A helyi hatalomgyakorlás azonban itt sem jelent abszolút autonóm gyakorlatot.

A bürokratikus államfejlődésben a központi kormányzat olyan feladatok ellátására vállalkozik, amelyek a liberális gyakorlatot kialakított országokban a magánszféra keretei között, annak fejlődése során jöttek létre. Egyik legfontosabb irányítási eszköze a költségvetési politika (Pálné Kovács, 1990: 46).

Szentpéteri véleménye szerint a periférikus fejlődési típus sajátossága, hogy sem a képviselői demokrácia (parlamentarizmus), sem az államigazgatási szervezet nem volt elég fejlett. A nem adekvát termelési- és társadalmi viszonyokra erőltetett modernizációt, ráadásul egy szakszerűtlen igazgatási apparátus próbálta az állam érdekeit érvényesíteni. A kelet-európai társadalomfejlődésnek igen fontos mozzanata, hogy az erősen centralizált államhatalom jóval korábban kialakult, mielőtt a polgári gazdaság és társadalomfejlődés kezdetét vehette volna. Fordítva, mint ahogy az említett angolszász fejlődésben történt. Ennek következményei óhatatlanul végigkísérik a polgári fejlődés útját. Pálné Kovács Ilona véleménye – mindezek fényében -, hogy a helyi hatalom csak „zárványokban” jelenthetett a központi kormányzattal szemben valódi autonómiát. Inkább munkamegosztási, semmint hatalommegosztási technikaként (Pálné Kovács, 1990: 47). Az urbanizáció és az iparosítás tömegessé tette a kiszakadás lehetőségeit – ahogy arról már említést tettünk -, egyben átrendezte a lakóhely és a munkahely tradicionális kapcsolatát azzal, hogy mindinkább a

munkahelyi feltételeknek rendelte alá az adott személyt. Különösen a mezőgazdaságból kiszoruló, városokba menekülő nincstelenek, agrárproletárok, alkalmi munkások, cselédek kerültek abba a helyzetbe, amelynek egyetlen dimenziójává a megélhetés és a fennmaradás vált. Az iparosodás és az urbanizáció – bár megkésetten és ellentmondásosan – Kelet-Közép-Európában is megindult a XIX. század második felében. A hatalmi centrum és a munkahely túlsúlya tehát a magyar társadalom fejlődésében évszázados hagyományokra tekinthet vissza, amit a tanácsrendszer bevezetése 1950-ben csak erősített, de amelyet az önkormányzati rendszer bevezetése 1990-ben nem egyensúlyozott ki és mélyreható strukturális reformok nélkül, a jelenlegi rendszer –feltehetően – erre nem is lesz képes.

A helyi politika kutatása az Egyesült Államokban a XX. század ötvenes éveitől vált önálló „ágazattá” (Dahl, 1961). Ezzel szemben Európában a helyi politika kutatása, viszonyainak tanulmányozása még sokáig a politikatudomány perifériáján helyezkedett el. Önállóságát – az USA-tól eltérően - csak az utóbbi évtizedekben nyerte el. A lokális kormányzás fogalmát a '70-es években kezdik használni, abban az értelemben, hogy az egy szélesebb politikai kontextus eleme. Kézenfekvő, hogy egyrészt a politikai rendszer egészének hatalmi szerkezetén belül található a helyi hatalom. Másrészt, a helyi hatalom érvényesülésének, működésének alapvető kerete a lakóhely, a lokalitás, amely rendszerszerű megközelítésben az élet valamennyi aspektusát leképezi. A helyi kormányzat alapvető dilemmája, hogy a központi kormányzat irányából folyamatos presszióknak van kitéve, de automatikusan a választók támogatását sem várhatja el (Kákai, 2004:30). A helyi hatalomgyakorlás kutatásának újabb irányzata az ún. urban regime elmélet, amely a helyi politikai viszonyok új összefüggését keresi (Stoker, 1995). Sajátossága, hogy figyelmének középpontjában a helyi kormányzati és nem kormányzati szektor kölcsönös függősége áll, így irányultsága adekvát az általunk végzett vizsgálattal. A helyi kormányzásnak – a demokratikus társadalmakban – rendelkezésére áll egy viszonylagos autonómia, de a helyi hatalomgyakorlás klasszikus intézményei idejétmúlttá váltak. Ennek oka lehet, Stone magyarázata szerint, hogy a városi kormányzás intézmények és szervezetek összetett hálójából hiányzik a konszenzus. A helyzetet úgy lehet balanszírozni, hogy a helyi hatalom hozzásegíti a nem kormányzati szereplők informális csoportját az intézményi forrásokhoz és ezzel lehetőségük lesz a döntéshozók munkájára. A kérdés már nem az, kié de jure a hatalom, hanem sokkal inkább az, lehet-e a kapacitásokat integrálni a „közös érdekek megvalósításáért”. Az urban regime szemlélete nem tartja elsődlegesnek a választott döntéshozók szerepét. Az érdekeltek pozícióját az fogja determinálni, hogy a társadalmi tranzakciókban ki milyen ügyesen tud

eligazodni és annak köszönhetően a források feletti ellenőrzésben és felhasználásában résztvenni. Az érdekeltek közötti koalícióképződések eredményessége sokkal lényegesebb szempont azok társadalmi támogatottságánál. A települések méretének növekedésével nő a lehetősége annak, hogy újabb és újabb szereplők is bekerüljenek a hálózati együttműködésbe. A helyi politika minőségét, a koalíciókötések fenntarthatósága, valamint a koalíció szereplőinek a forrásokra gyakorolt befolyása determinálja (Pálné Kovács, 2008: 55). Az adekvát hazai viszonyok felkutatásánál alapvető szempont, hogy a települések nagyobb részénél a civil szervezetek hálóját kialakulatlan, a gazdasági élet helyi szereplői sokszor erőtlenné, így hálózattá szerveződésük is kétséges. Ezért egyelőre nem állnak fenn a feltételei egy, az urban regime irányzat által leírt helyi kormányzás sikerének.

2.3. Kitekintés: A politika fogalma, a triális rendszerének elemei

A politika tudománya a politikai jelenségek empirikus módszerekkel történő tanulmányozásával foglalkozik. Az empirikus tudományok konstruktív kritériuma, a tényeknek való megfelelés. Weber szerint egy empirikus tudomány soha nem taníthat meg senkit arra, hogy mit kell tennie...hanem csak arra, hogy mit tehet (Weber, 1995:55).

Popper véleménye ezzel összecseng, amely szerint cselekvéseink nem kívánt következményeinek kutatása jelentősen közelíti a társadalomtudományokat a kísérleti természettudományokhoz, mert mindkettő „olyan technikai-gyakorlati szabályok megfogalmazására készíten minket, amelyek arról szólnak, mit nem tehetünk meg” (Popper, 1997).

A politikatudomány alapvetően a struktúrákkal foglalkozik, de a kultúra problémájától sem tekinthet el. A kultúra a kommunikáció kódja (Lotman, 1973:272). A kölcsönhatások az intézményi tényező és a kulturális tényező között fennállnak.

A politika az ember egyik létezési módja, amelyben a kiindulópont az egyének feletti identitás lesz, amely a politikai életet élőket egyesíti. Nem „én”, hanem „mi”, nem egyszerűen létezés, hanem együttlétezés, mint egy közösséghez tartozás érzékelt tudata, amely kifejezi a közösség egy időben élő tagjai, valamint a múlt, a jelen és a jövő nemzedékei közötti összetartozást. A politika egyfelől összetart, másfelől kirekeszt. Ebben az értelemben a politikai viszony „zárt” viszony: magában foglalja a „barátokat”, de kirekeszti az idegeneket. Ez a felfogás a tömegdemokráciában veszít a jelentőségéből, hiszen a politikai verseny célja az expanzió, a szavazatmaximalizálás, amely a kulturális etc. határok kiterjesztésére törekszik (Fisichella, 2001:43-44).

A politikatudomány nem új keletű diszciplína, ha Arisztotelész kormányzati formákat összehasonlító munkáját előzményként értékeljük. Bayer szerint a politikatudomány viszonylag új diszciplína a hazai társadalomtudományok sorában és véleménye szerint csak a rendszerváltással intézményesülhetett igazán (Bayer, 1999:9). A politika jelentése történelmileg is igen változó volt. Köztudott, hogy a politika szó a szabad görög városállam, a polisz nevéből származik. Arisztotelész szerint a politika lényege a városállam, mint közösség helyes és jó rendjének kialakítása volt. Ezért alapkérdésnek tekintette, hogy milyen a jó alkotmány, az ideális állam.

Napjainkban, a köznapi gondolkodásban a politika két fő jelentésével találkozunk: az egyik földhözragadtabb és rezignáltabb a másik emelkedettebb és optimistább. Az első szerint a politika az, amit a hivatásos politikusok csinálnak, tehát az a politika a politikai elit dolga.

Léteznek érdekképviseltek, lobby-csoportok, de a választók csak nagyon közvetetten befolyásolhatják a döntéseket. A polgárok többsége passzív viszonyt alakít ki a politikai elittel és legfeljebb választóként, fogyasztóként vesz részt a közéletben. A másik felfogás szerint a politika a közügyek optimális eldöntésére irányuló ésszerű tevékenység, amelyben részt venni demokratikus jogunk és egyben állampolgári kötelességünk. A közéletben való aktív részvétel a legnemesebb emberi tulajdonságok közé tartozik. Ebben a felfogásban a politikai szféra az autonóm polgárok társadalmából emelkedik ki, és annak ellenőrzése alatt és felhatalmazásával működik.

Az ember sokféle közösségnek lehet egyidejűleg tagja: családnak, iskolai- és munkahelyi közösségnek, szabadidős-, etnikai-, vallási- és kulturális csoportnak etc. A politikai közösséget a felsoroltaktól az különbözteti meg, hogy azt nem a közvetlenül megélhető perszonális viszonyok tartják össze, hanem a közös érdekek és célok. Inkább racionális, mint emocionális kapcsolatok rendszere. A XX—XXI. század fordulóján, ez azért különösen igazolható, mert a XIX. századi nemzetállami tudat alapja egyértelműen egy kulturálisan és etnikailag determinált álláspont és érzés volt. A politikai nemzet viszont befogadja az eltérő kulturális, etnikai és vallási közösségeket – hiszen ez az érdeke -, vagyis más szempontok szerint integrálja a közösség tagjait. Célok és érdekek alapján, amely a jogrendszer és a tömegkommunikáció által válhat kompakttá (Mazzoleni, 2002).

A politológiai háromszög: a modern politika rendkívül összetett társadalmi valóság, amelynek áttekinthetése önmagában is nehéz feladat. A könnyebb áttekinthetőség érdekében kialakult egy háromdimenziós szemléletmód, amelyet a politikai háromszög képében szemléltetünk. A háromszög csúcsait, a politika három kulcsfogalma alkotja, amelyek a következők: a *polity*, a politika intézményes világát jeleníti meg, beleértve a politikai közösség belső rendjét,

alkotmányát, intézményrendszerét. Olyan normákat, intézményes és magatartási szabályokat foglal magába, amely a politikai cselekvés általános keretét adja. Alkalmassint politikai közösségként is értelmezhető fogalom, „a társadalmi hatalom korlátokhoz kötött alkalmazása (Goodin-Klingermann, 1996:7). A *politics*, a politikát a politikai szereplők közötti konfliktusos folyamatként (versenyként) írja le. A *policy*, a politika tartalmi oldalával, a politikai célok megvalósulásával foglalkozik (Bayer, 1999:21-25). Közpolitikán a közügyek intézését értjük a politikai célok és programok – széleskörű társadalmi részvétel mellett zajló – elfogadása és megvalósítása érdekében (Ágh, 1994-1995).

A politikai rendszer kialakulása, hasonlóan a gazdasági- vagy a kulturális rendszerekhez a társadalom differenciálódásának az eredménye. Easton szerint a társadalom egymással összefonódó alrendszerek komplex együttese.

A rendszer és környezete kölcsönhatását Easton, az ismert módon az input-output modell keretében vázolta, amelyek lényege a következő: a társadalomból érkező inputot a választók (állampolgárok) által megfogalmazott kívánságok és követelések jelentik, amelynek megoldásához kollektív cselekvéssel (adózás, szavazás, állampolgári lojalitás és áldozatvállalás) hozzá is járulnak. A kormányzat a döntéshozatal centrumaként erre outputokkal (törvényi szabályozással, közjavakkal) válaszol.

Ezeket az outputokat az állampolgárok értékelik és újabb inputok formájában visszacsatolt információként eljuttatják a kormányzatnak, amely erre reagálni fog.

A politikai rendszer két fő feladata:

- az egész társadalomra nézve kötelező erejű döntések meghozatala
- ezek elfogadtatása a társadalom tagjaival, szankciók alkalmazásának a lehetőségével.

Amennyiben az első funkció nem teljesül, úgy irányítási-, amennyiben a második, akkor bizalmi válságról beszélhetünk. Az optimális működés tehát feltételezi a megfelelő mennyiségű és minőségű információt, annak célba juttatását, a kommunikáció kétirányúságát, a társadalmi párbeszédet.

2.4. Az érdekkifejezés, a nyomásgyakorlás szereplői

A politikai rendszerben működő egységek lehetnek egyéni vagy kollektív szubjektumok: csoportok, pártok, szakszervezetek, mozgalmak. Fisichella megfogalmazásában csoport minden olyan önkéntes vagy természetes emberi közösség, amely az egyén és a makrotársadalom, valamint az egyén és a központi szervezet (az állam) között helyezkedik el. Ebben az értelemben csoport a család, a párt, az egyesület, a vallási közösség, a

szakszervezet, a helyi-, az üzemi- és az etnikai közösség. A politikatudományi elemzés három alapvető szintje tehát az egyén, a csoport és az osztály, vagy a politikai rendszer egésze. Az „érdekcsoport” és a „nyomásgyakorló csoport” is ebből a fogalmi bázisból keletkezik. Az érdekcsoport a „közös állásponton lévők olyan együttese, amely bizonyos követeléseket támaszt a társadalom más csoportjaival szemben” (Fisichella, 2001: 143).

A politics mint konfliktusos folyamat legfontosabb aktorai a pártok mellett az érdekszervezetek. A weberista terminológiával szólva a szervezett politikai üzem szintje alatt találjuk a civil társadalom sokszínű világát. Az érdekcsoport a társadalmi rendszer egyik szereplője, amely érdekkartikulációs folyamatot tölt be, tehát kifejezi a közös állásponton lévők igényeit a társadalmi rendszer többi szereplőjével szemben. Egyes csoportok a gazdasági szférában működnek és gazdasági érdekeket képviselnek, míg mások értékeket igyekeznek közvetíteni a társadalom más csoportjainak. A plurális társadalmakban a társadalmi érdekcsoportok kialakulása és érdekkifejeződése magától értetődő. Az érdekcsoportok, természetüknél fogva tagságuk és/vagy közvetlen környezetük érdekeit képviselik, de ezzel együtt a magán- illetve partikuláris érdekek a politika intézményes világába, vagy éppen a politika konfliktusos folyamatába történő transzformálásával közfunkciókat is betöltenek. Ezeknek a funkcióknak a tipizálását Wiesenthal végezte el:

- Az érdekcsoportok tagjai érdekegyesítése, valamint akaratuk kollektív cselekvéssé válása elősegíti kollektív identitásuk kialakulását. Az elszigetelt egyéni törekvések sokaságából világos célokat kell megalkotni, amellyel a csoport tagjai egyenként azonosulnak.
- Az érdekcsoportok tagságának ahhoz, hogy divergáló érdekeik közös akarattá fejlődjenek szelektív ösztönzőkre is szükségük van. Ilyenek a tagságból levezethető különféle „előnyök”, például szolgáltatások.
- A kormányzat (helyi hatalom is a szerk.) számára az érdekcsoportok a szakértelem vagy egyéb kompetenciáik miatt fontos partnerek. Az állam szabályozási funkciói nehezebben érvényesülnének segítségük nélkül. A kormányzat helyzetét jelentősen megkönnyíti, ha nem az érdekek fragmentált, átláthatatlan szövevényében kell célokat kijelölnie, hanem a preferenciák egy jól tagolt rendszerével, amelynek kialakításában az érdekcsoportok komoly szerepet vállalnak egy plurális demokráciában. A partnerség elvezethet odáig, hogy a kormányzat egy-egy pro forma érdekcsoportot az adott ágazat, terület etc. kizárólagos reprezentánsának tekintsen.

- A korporatív érdekközvetítő intézmények kiépítése a fejlődés következő „foka”. A fejlett nyugati demokráciákban a társadalmi béke fontos intézményei azok (Wisenthal, 1996:13-40).

Esetenként – például a formálódó demokráciákban – előfordulhat, hogy az érdekcsoport ebben a „természetes” közegben nem tudja hatékonyan érvényesíteni az érdekeit és ekkor belép a politikai pályára, vagyis nyomásgyakorló csoporttá válnak. Többségük önképében nem feltétlenül manifesztálódik ez a tevékenység úgy, mint politikai tevékenység, azaz a politikai nyomásgyakorlás eszközához taktikai és nem stratégiai síkon folyamodnak, különösen olyankor, ha valami közvetlenül veszélyezteti az érdekeiket. „Legszélsőségesebb” esetben politikai párttá alakulhatnak, de addig számos fokozata van a politikai érdekérvényesítésnek a lobbizáson át a politikai szocializáció biztosításáig. Pluralista megközelítés szerint minden érdek megszerveződhet, majd érdekszervezetként manifesztálódhat. Mindazonáltal, egyes érdekek esetleg rejtve maradhatnak és látns érdekcsoportokként „fungálhatnak”, amelyet a közös érdekképviselésben rejlő lehetőség felismerésének hiánya, az érdekek fragmentáltsága, hiányzó erőforrások okozhatják. Philip Schmitter véleménye szerint a pro forma érdekszervezetek fontos szereplői a modern politikai térnek. Megfogalmazása szerint „áthatják és befolyásolják az állami tevékenységet” (Schmitter, 1977:8). A civil társadalom szerveződéseinek politikatudományi tipizálásából láthatjuk, hogy a kormányzattal való együttműködésre törekvés ugyanúgy jellemző funkciójuk, mint a társadalom demokratizálása, a politikai rendszer megújítása, hozzájárulás a hatalmi egyensúly fenntartásához.

A politológiai magyarázatok sorában meg kell említeni Körösényi Andrásnak a civil szervezetekkel kapcsolatos értelmezését (Körösényi: 2002, 162-164), amelyben az érdekszervezetek és nyomásgyakorló csoportok (pressure groups) részének tekinti őket. A civil társadalom szerveződése, szereplői a politikai játéktérnek, mivel befolyásolni akarják a politikai döntéshozatal folyamatát, a kormányzati politikát anélkül, hogy maguk törvényhozói vagy kormányzati pozícióra törekednének.

3. táblázat: A nyomásgyakorló csoportok adekvát típusai és az érdekérvényesítés eszközei

	intézmény es alku	tiltakozás	lobby	Média	pártok	fő erőforrás
Társadalmi (réteg) szervezetek	parlament, önkormányzatok	-	parlament, önkormányzatok	nyilvánosság	pártkapcsolat	szervezettség, médiahatás
Értékorientált „single-issue” csoportok	-	tiltakozás	-	nyilvánosság	pártkapcsolat	médiahatás
Politikai mozgalmak	-	tüntetés	nyilvánosság	pártkapcsolat		médiahatás, mobilizációs potenciál, pártkapcsolatok
Politikai pártok	parlament, kormányzat, önkormányzatok	demonstráció, népszavazási kezdeményezés	kormányzat, önkormányzatok	nyilvánosság	-	parlament, kormányzat, önkormányzatok, politikai nyilvánosság, (mobilizációs potenciál)

Forrás: Körösi, 2002:183. alapján

Harris-Roffiaen-Moro a civil szervezetek politikai döntések előkészítésébe történő bevonásával kapcsolatban megjelent tanulmányukban (Harris-Roffiaen-Moro:2006:23) a következőkre figyelmeztetnek:

„Az állampolgárok részvétele a politikai folyamatokban teljesen különbözik a politikai pártok által a demokratikus intézményekben kifejtett tevékenységétől, akárhogyan is definiáljuk a részvételi demokráciát.”

A politikai pártok és a civil szervezetek „közös” tárgyalási univerzuma

A modern demokrácia európai gyakorlata az elmúlt évtizedekben kifejezésre juttatta, hogy a politikai pártok nemcsak a törvényhozó és a végrehajtó hatalomban határozzák meg a politika alakulását, hanem a helyi hatalom működését is determinálják. Miután a politikai háromszög egyik csúcsa politikai versennyel, illetve annak szereplőivel foglalkozik, szükségesnek mutatkozik a lehatárolás a politikai párt és a civil szervezet között, még akkor is, ha olyan nyilvánvalónak tűnik a különbség közöttük. Egyrészt a civilek egy részének e versenybe való bekapcsolódása adhat okot a cezúra megtételére, mert egyáltalán nem tekinthető atipikus jelenségnek a civil szervezetek közvetlen politikai szerepvállalása és ezen a manifesztálódott

magatartásra – jelöltállítás, mandátumszerzés – gondolok, nem beszélve a nagyfokú látenciáról, amely az ilyen irányultságot esetenként körülengi. Másrészt egy történelmi előzménytől sem szabad eltekintenünk, amikor a civil szervezetek magatartását, politikai részvétellel kapcsolatos attitűdjeit elemezzük. Térségünkben – Lengyelország kivételével – a pártosodási folyamat – polgárság híján – a civil társadalom támogatása és közreműködése nélkül ment végbe, tehát a társadalom döntő többsége kimaradt a kibontakozó politikai átalakulásból, miközben a változás élcsapatába tartozó civil formációk elitjét integrálta a politika világa (Kéri, 1997: 12). Ennek következtében a magyar pártrendszer szereplői, az elit értelmiségi csoportok utólag keresték meg társadalmi bázisukat, amiért Bihari Mihály a hazai pártrendszert „lebegő” pártrendszerként írta le (Bihari-Pokol, 1992).

Ilyen előzmények után a jogi különbségtétel mellett, amelyre szintén kitérünk, érdemes a civil társadalom fogalmi jellemzőit, a pontosabb lehatárolás érdekében – a korábban ismertetett adekvát definíciók kiegészítéséül – a politikai párt versus civil szervezet aspektusából körülírni:

- személy- és szervezetegyesülések, valamint autonóm csoportok hálózata, amelyek létrehozásában és működésében, annak sajátos szabályai miatt, különbözik a társadalom többi intézményétől.
- nem állam nélküli társadalom a civil társadalom. Az állam intézményei, benne a jogrendszer teremti meg az előfeltételeit a civil társadalom önrendelkezésének.
- A civil társadalom a társadalom önszerveződésének kerete nyilvános mező, amely az állami intézményrendszerén kívül esik, de nem független attól
- A civil társadalom egy „ütközőzóna” az állami célkitűzések és a népesség érdekei között és így befolyásolja az előbbieket alakulását (Arató-Cohen 1985: 48).

Bayer József szerint a pártok a választópolgárok és az állam között közvetítenek, az „érdekszervezetek” a civil társadalom mozgalmas világát kapcsolják össze az intézményes állami politika rendszerével (Bayer, 1999: 224). Nem mellesleg, a hazai viszonyok figyelembevételével – elsődlegesen a helyi hatalom megszerzéséért folytatott eddigi verseny tapasztalatai alapján – kijelenthetjük, hogy esetenként „pártok módjára” a választók és az állam (helyi önkormányzat) között közvetítenek.

2.5. A civilek szervezetek viszonya a helyi hatalomgyakorláshoz

Bozóki András a civil társadalom és a hatalom viszonyában a következő összefüggésre figyelmeztet: „A formalizált képviseleti rendszer demokratikus működése és a civil társadalom között ...nem fordított, hanem egyenes összefüggés van.” Az erős pártrendszer kialakulásának szükséges feltétele, ahol a civil társadalom is konszolidált. A civil társadalmat napjainkban nem a képviseleti demokráciával szembeállítva, hanem azzal együtt érdemes meghatározni (Bozóki, 1999:301). Természetesen az előbbieken ismertetett szimbiózis csak egy világos szereposztáson keresztül valósulhat meg, nem szereptévesztéssel. A döntések előkészítésében és/vagy a döntéshozatalban való civil részvétel dilemmája – különösen fiatal demokráciákban – kettős érvelésre készíti a kutatókat. Egyrészt fontosnak vélik a bevonást, de ezt a döntési eljárás nyitottá tételével látják megvalósíthatónak. Másrészt a jelöltállítás, mandátumszerzés ellenkezik a civil szervezetek kritériumaival. Ilyenkor kardinális kérdéssé válik, hogy az adott civil szervezet, már nemcsak partikulárisan, hanem egy egész településközösség érdekében kell, hogy működjön (Böhm, 1999: 132; Pálné Kovács, 1999, 369-372).

A társadalmi részvételnek – érdekérvényesítésnek – fiatal demokráciánkban kialakult egy sajátos változata, amelyet Csefkó Ferenc civilpártosodásként értékel (Csefkó, 2002). A civil szervezetek direkt politikai szerepvállalása, amely alapvetően a pártok feladata, a helyi önkormányzati választásokon, illetve a megyei önkormányzati választásokon való jelöltállításban, esetleg a külső bizottsági helyekért folytatott alkuban nyilvánult meg. Szereptévesztésnek tekintjük-e a civil szervezetek direkt politikai részvételét?

A tipizálásban irányadónak tekinthetjük James Douglas egyik tanulmányát (Douglas, 1987:85-96), amely a politikatudomány aspektusából magyarázza a nonprofit szervezetek természetét. A tanulmány jellemzően az angolszász viszonyokat vette figyelembe:

- Közhasznú nonprofit szervezetek
- Önhasznú szervezetek
- Politikai szervezetek

A '90-es évekre Magyarországon szintén kialakultak azok a lényegi különbségek a nonprofit szervezetek között, amelyek leírhatók a Douglas-féle kategóriákkal. A közjavak előállítás szempontjából ideális szervezettípus kétségtelenül az első kategóriába tartozó szervezeteket jelöli. A törvényalkotó 1997-ben (1997. évi CLVI. Törvény a közhasznú szervezetekről)

rendezte az állam viszonyát az akkor már „jól látható” harmadik szektorral. A legfontosabb eleme a jogszabálynak, hogy megalkották a közhasznúsági kategóriát – a korábbiakban már ismertetett – és ezzel a jogi aktussal differenciálódott a nonprofit szervezetek megítélésének lehetősége. A politikai szerepvállalás korlátozására is kitér a jogszabály a nemzetközileg ismert nonprofit definíciót követve; *„közvetlen politikai tevékenységet nem folytat, szervezete pártoktól független és azoknak anyagi támogatást nem nyújt.”*

A második csoportot az önhasznúság elvén működő szervezetek alkotják. A Magyarországon bejegyzett nonprofit szervezetek jelentős részét – de facto – ehhez a körhöz számoljuk. A kölcsönös hasznúság (mutual benefit) az önhasznúság szinonimája. Alapítói-aktivistái kevésbé altruista alapon szerveződnek, mint a közhasznúaké, de a profitorientált szervezetektől is meg kell őket különböztetnünk. A különbség hogy ezek a szervezetek a szolgáltatásaikat kollektíven és nem individuálisan, vagyis nem üzleti cseremechanizmus alapján biztosítják tagjaiknak. Társadalmi értelemben hasznosságuk nehezen vitatható, hiszen a társadalmi integráció, a –stabilitás intézményei. Alapvető emberi szükségletek kielégítésére vállalkoznak, mivel az ember „társas lény”.

A politikai szervezetek is önhasznú szervezetek, funkcionális értelemben mégis elkülönítendők, hiszen az önhasznú szervezetek jellemzően a sport, a szabadidő, a rekreáció területén alakulnak ki. A politikai nonprofit szervezetek ezért önálló ismérvekkel leírható osztályt alkotnak, amelyet a politikai hatalom gyakorlásához, a népképviselői szervezetekbe való szerepvállalás lehetőségéhez fűződő viszonyulásukban fejeződik ki.

Az önkormányzati törvény a helyi önkormányzatok számára a következőt írja elő a helyi közösségekkel (civil szervezetekkel) kialakított viszonyukban: „A települési önkormányzat a feladatai körében támogatja a lakosság önszerveződő közösségeinek a tevékenységét, együttműködik e közösségekkel. A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körében tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein.”⁴ Ebből a megfogalmazásból következtethetünk arra, hogy az önkormányzat segíti a civil szervezetek „befolyását” a politikai döntési folyamatban – nem ellenérdekelt fél – feltételezve azt a helyzetet, hogy a „lakosság önszerveződő közösségei” nem a politikai játéktéren vannak, hanem azon kívül esnek. A normaszöveg tehát tanácskozási jogról beszél, de a települési-megyei státútumok is az állandó, esetleg alkalmi meghívottakat sorolják fel és azok tanácskozási jogát említik. A kétoldalú viszony természetesen jóval differenciáltabb, amelyre

⁴ 1990.évi LXV. TÖRVÉNY a helyi önkormányzatokról II. fejezet 8§ (5)

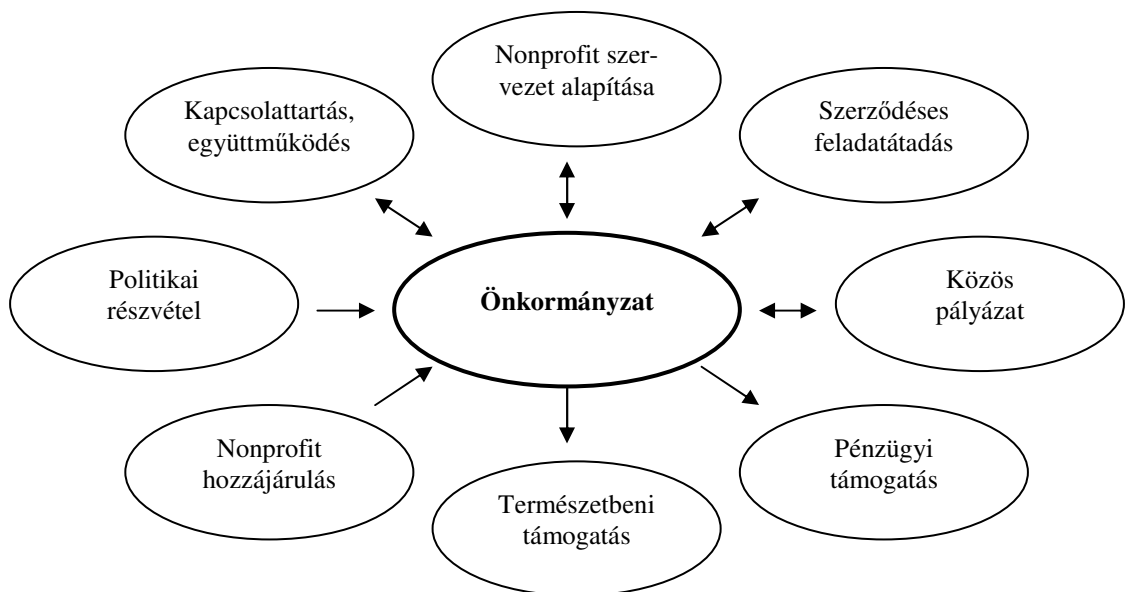
a helyi társadalmak sokszínűsége, a települések előtt álló kihívások, a településközösségek hagyományai formáltak sokszínűvé. Sebestény István modelljében (Sebestény, 2002) az együttműködés nyolc „dimenziója” között megemlíti a politikai részvételt is.

A civil szervezetek helyi viszonyok közötti létezéséről tisztább képet alkothatunk, ha a helyi önkormányzatokkal való összeköttetéseiket vizsgáljuk. Az előbb ismertetett modellhez hasonló kapcsolati típusokat írnak le a magyarországi helyi demokrácia helyzetét ismertető tanulmányban (Soós-Kálmán, s.a.:78).

Az indikátorként működő kapcsolatok négy típusáról tesznek említést:

- A helyi önkormányzatok pénzbeli vagy természetbeni támogatást nyújtanak a civil szervezetek számára
- A civil szervezetek közvetlen részvétele a helyi önkormányzatok szolgáltatásszervezésében (contracting out)
- A civil szervezetek pénzbeli, vagy önkéntes munkával történő támogatást nyújtanak a helyi önkormányzatoknak
- A döntéshozók részvétele a civil szervezetekben, illetve a civil szervezetek vagy a civil szervezet tagjainak részvétele a választott testületekben, vagy civilek által történő jelölés a választott testületekbe.

9. ábra: Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek közötti kapcsolati formák és a közvetlen haszonáramlás iránya



Forrás: Sebestény István: Együttműködési formák az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek között KSH, 2000

A jogalkotás az előbb ismertetett modell által leírt helyzetre is tekintettel, a nonprofit szervezetek számára, a különböző kedvezmények igénybevételéhez szükséges közhasznú minősítés megszerzésénél tekinti kritériumnak a közvetlen politikai tevékenység kizárását. A közvetlen politikai tevékenység a politikai versenyben való részvételt, vagyis a jelöltállítást, a választási küzdelembe való bekapcsolódást jelenti. Az 1997. évi CLVI. Törvény a közhasznú szervezetekről a pártpolitikai tevékenység folytatását, valamint az országgyűlési és a megyei/fővárosi közgyűlési választáson történő jelöltállítást tekinti kizáró oknak a közhasznú minősítés megszerzésénél. A települési önkormányzati választáson való indulást ugyanakkor nem sorolja a kizárandó tevékenységek közé! A községektől, a fővárosi kerületeken és a városokon át a megyei jogú városokig, tehát a közhasznú minősítéssel rendelkező civil szervezetek (társadalmi szervezetek) is állíthatnak jelölteket az önkormányzati választásokon. Itt látom a jog és a politikatudomány divergálását a civil szervezetek magatartásának megítélésében.

A civil szervezet törvényi definícióját az 2003. évi L. törvény tartalmazza: *az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény alapján létrejött, jogi személyiséggel bíró társadalmi szervezet, szövetség (kivéve a pártot, a munkaadói és munkavállalói érdek-képviselői szervezetet, a biztosító egyesületet, valamint az egyházat), és a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény alapján létrejött, jogi személyiséggel bíró alapítvány (ide nem értve a közalapítványt).* Az itt ismertetett normaszöveg egyáltalán nem mond ellent a politikatudomány civil szervezetek magatartásával kapcsolatban kialakított véleményétől, de az empiria ettől mégis eltérhet.

A politikai verseny szempontjából „harcis helyzetnek” tekinthető a helyi önkormányzati választás is, különösen kiélezett belpolitikai szituációban, alkalmas helyzetet teremthet az országgyűlési választásokat kísérő kampányklíma tartósítására. A magyar választási rendszer még mindig nem „félidős”, ezért a hagyományosan négyévente tavasszal esedékes országgyűlési választást ugyanabban az évben, ősszel követik az egyfordulós önkormányzati választások, amelyek így alkalmasak a „harmadik forduló” minősítésre is. Ennek a jelenségnek a vizsgálatára különösen alkalmas a megyei közgyűlések-, a fővárosi közgyűlés- és kiemelten a főpolgármester-, továbbá a megyei jogú városok közgyűlései megválasztásának, választási kampányaiknak és eredményeknek az elemzése. A 10.000 lélekszámúnál nagyobb városok és fővárosi kerületek képviselő-testületének és polgármestereinek megválasztása – tekintettel arra, hogy választási rendszerük egyezik a megyei jogú városokéval és a népességszám is átlépi a személyesség határait – ugyancsak

adekvát keret lehetne témánk szempontjából, de ebben a tanulmányban, erre a településcsoportra nem térünk ki.

Az általános önkormányzati választások esetében – hasonlóan az országgyűlési választásokhoz – a jelölő szervezetek jogi státuszát két törvény határozza meg. A társadalmi szervezet fogalma tágabb, mint a politikai párt fogalma, legalábbis a hazai szabályozás szerint. A politikai pártok ugyanis társadalmi szervezetnek minősülnek az egyesülési jog alapján, de speciális társadalmi rendeltetésük miatt külön párttörvényt alkottak.

Társadalmi szervezet 1989 évi. II. törvény alapján:

„Az egyesülési jog mindenkit megillető alapvető szabadságjog, amelyet a Magyar Köztársaság elismer, és biztosítja annak zavartalan gyakorlását. Az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van arra, hogy másokkal szervezeteket, illetőleg közösségeket hozzon létre vagy azok tevékenységében részt vegyen.”

Politikai párt 1989. évi XXXIII. Törvény alapján:

„A pártok társadalmi rendeltetése, hogy a népakarat kialakításához és kinyilvánításához, valamint a politikai életben való állampolgári részvételhez szervezeti kereteket nyújtsanak.”

Az eddig ismertetett definíciók és jogi normaszövegek alapján teszek kísérletet egy olyan kategóriarendszer felállítására, amely az eddigi hazai önkormányzati (és részben országgyűlési) választásokon jelöltet állító szervezetek identifikálását segíti:

1. A csoport alfaját jelentik a politikai pártok. A pártok elkülönítése és definiálása jogi értelemben hazánkban is megtörtént, az előbbi fejezetben idézett módon. (1989. évi XXXIII. Törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról) Az ide sorolt szervezetek országos szinten működnek, a politikai szándék nyilvánvaló.

2. A politikai tevékenység deklarált (pl. alapdokumentumokban) és szándékolt, de mégsem esik a párttörvény hatálya alá (MKDSZ, Kiszgazda Polgári Egyesület, Liberális Fiatalok Egyesülete, Fidelitas, Fiatal Baloldal etc.) és többségükben részt vesznek a parlamenti/önkormányzati választáson, jellemzően vegyes szövetség (párttal kötött választási koalíció) létrehozásával. Az ide sorolt szervezetek jellemzően országos szinten működnek. A Nonprofit Szervezetek Osztályozási Rendszere (NSZOR) 62-es sorszámán *„Nem párt jellegű politikai szervezetek”* néven tartja számon ezt a kört. A KSH-nak a hazai nonprofit szervezetekre vonatkozó 2004-es jelentése (Bocz et al., 2006) szerint ebben a körben 52 alapítványt és 322 egyesületet tartanak nyilván.

3. Az ide sorolt szervezetek jellegzetessége, hogy területi és helyi szinten működnek. Olyan, elsősorban lokálpatrióta, városvédő, település- vagy térségfejlesztő szervezetek

(Kemény:1997)⁵, amelyek ugyan érdekeltek a településpolitika folytatásában, de céljaikban nem prioritás a közvetlen politikai tevékenység (például Somogyért Egyesület, Új Régió Egyesület (Baja), Szolnokért Egyesület, Szövetség Veszprémért, Fehérvári Polgárok Egyesülete, Élet az éveknek Klubszövetség (több megyében), Gödöllői Lokálpatrióta Klub, Együtt Békéscsabáért Egyesület, Függetlenek Egyesülete (Nyíregyháza), Egri Lokálpatrióta Egylet, Pro Urbe Egyesület Győr, Összefogás Pécsért Egyesület, Soproni Védegyelet, Százszorszébb Egyesület (Salgótarján), Együtt Szegedért Egyesület, Összefogás Megyénkért (Sz-Sz-BM), Hajdúvárosok Szövetsége (H-BM), Homokháti Önkormányzatok (CsM), Polgármesterek a falukért (K-EM), Baranyai Emberekért Szövetség etc.).

Ennek ellenére, a közvetlen politikai szerepvállalás (jelöltállítás, illetve listaállítás, a pártokkal történő választási koalíciók létrehozása) megtörtént a korábbi vagy a legutóbbi önkormányzati választások valamelyikén. Számuk jóval meghaladja a politikai pártokét, hiszen települési, kistérségi, megyei szinten szerveződnek. Mandátumszerző képességük azonban erősen korlátozott, ami a legnyilvánvalóbban a megyei listák és a települési (elsősorban városi) önálló indulások eredményeiből látszik.

Az itt bemutatott három kategóriával kapcsolatban az alábbi, a hatalomgyakorláshoz való viszonyulást minősítő politikatudományi megjegyzés kínálkozik: az első és a második helyre sorolt szervezetek direkt módon politizálnak. A harmadik helyen szereplő egyesületek, önképüket tekintve depolitizáltak (pl. városvédők, baráti körök etc.).

Közös vonásuk az előbbiekkal; motiváltak abban, hogy érdekközlésüket, a *közhatalomból* való részesedés segítségével tegyék hatékonyá. „Az érdekközlés az a folyamat, amelynek során az egyének és a csoportok követelése és erőforrásai szignifikáns döntési javaslatokká állnak össze. A javaslatok akkor válnak fontossá, amikor komoly politikai erőforrások sorakoznak fel mögöttük. A politikai pártok különösen jól értenek az érdekközléshez. Jelöltek állítanak, akik meghatározott politikai irányvonalat képviselnek, aztán megpróbálnak támogatást szervezni körükük...” (Almond-Powell, 1999:108-111).

A politikai hatalom fogalmának több megközelítése van a politikatudományban. Ezek egyikét, a döntéshozatali megközelítést választottam, mivel adekvát módon fel tudjuk használni ebben a kutatásban; egy adott politikai szereplő hatalma annak függvénye, hogy hány alkalommal kerül abba a pozícióba, amelyben szavazatával fordulatot képes elérni. „A definíció megalkotásánál figyelembe kell venni, hogy a hatalomindex számításának csak olyan formalizált szavazások esetén van értelme,

• ⁵ Kemény László a civil társadalom szerveződéseit a(z) (ön)kormányzati szereplőkkel kapcsolatos viszonyuk alapján osztályozta

amelyeknél egyértelműen meghatározhatók a résztvevők, illetve a döntéshozatal szabályai” (Bogdanor, 2001:506-508).

A hatalom mértékének megállapítása ezért nehézségekbe ütközne az olyan nyomásgyakorló, érdekérvényesítő csoportok esetében, akik látens eljárásokban kívánják az érdekeiknek megfelelő döntéseket elérni a közhatalmi szervezeteknél. Ebben az esetben fontos kérdéssé válik a döntéshozó testület autentikussága is, amely szintén nehezen mérhető jelenség.

4. táblázat: Civil magatartás változása a politikai részvételben a „létező” képviseleti demokrácia keretei között

Autentikus civil szereplővel kapcsolatos szerepelvárások	Civil szereplő a politikai színtéren
<ul style="list-style-type: none"> ■ Érdekérvényesítéskor világos az érdekeltek pozíciója; a szerep kiszámíthatósága ■ A függetlenség magától értetődő; ■ A mi-tudat fenntartható 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Érdekérvényesítéskor több a látencia a szerepelvárások és a látszat fenntartása miatt; ■ Az autonómia „kényszeres” hangsúlyozása; ■ Tagság identifikációs problémái;

Forrás: saját szerkesztés

A lakosság bevonása a települések, térségek jövőjére vonatkozó stratégiai tervezési munkáiba az érett demokráciák működésének fontos módszere.

Hosszabb távon – a nemzetközi példák figyelembevételével – az úgynevezett „deliberatív” demokrácia kibontakozása –természetesen az adekvát társadalmi feltételek mellett (lásd bevezető) – egy lehetséges alternatívája a civil közösségek politikai részvételének a döntésekben való autentikus közreműködésükhöz (Elster, 1998).

Ez akkor is így van, ha a modern demokráciák döntően képviseleti jellegűek, vagyis a közpolitikai döntéshozatalt a választott képviselők gyakorolják. A deliberatív demokrácia nem kérdőjelezi meg e szisztéma érvényességét, viszont nem fogadja el azt a tételt, hogy a képviseleti demokrácia önmagában is elégséges feltétele lehet a fenntarthatóságnak, a társadalmi igazságosságnak, magának a demokráciának. E demokratikus modellben a politikai versenyt nem a politikai érdekcsoportok közötti küzdelem, hanem a közjóról folytatott értelmes társadalmi vita jelenti. A helyi kormányzás jó kormányzássá alakításában tehát a társadalmi részvétel struktúráinak kialakítása segíthet:

A társadalmi részvételi technikák nemzetközi példáit írja le Pataki György, amelyek közül az alábbiak kifejezetten lokális ügyekben alkalmazhatók:

- Porto Alegre (Brazília) egy innovatív városi kormányzást valósított meg az elmúlt két évtizedben. A helyiek közösségi közigazgatásként aposztrofálják azt a településirányítási praxist, amelynek jellegzetessége, hogy a közvetlen demokráciát hagyja érvényesülni az úgynevezett részvételi költségvetés (participatory budgeting) megalkotásával. A részvételi költségvetés egy olyan „lakópolgár-barát” modell, amelyben a települési költségvetés összetételének, előirányzatainak, hangsúlyainak meghatározásában és megvalósításában a lakosság összessége számára átlátható és ellenőrizhető, évről-évre ismétlődő kibontási folyamat.
- Nagy Britanniában az állampolgári tanácsok modelljét találjuk analógiaként. Eredetileg az Egyesült Államokban dolgozták ki a '70-es években, ezt honosította az Egyesült Királyságban egy független agytröszt. Az állampolgári tanács jellegzetessége, hogy reprezentatív közösségek (kiscsoportok) létrehozásával, amelyek laikus polgárokból állnak, megvitatnak egy-egy „local policy issue-t”. A témákkal kapcsolatban pro és kontra a laikusok rendelkezésére áll egy szakértői háttér és az adekvát információk. Egy nagyon dinamikus, intenzív és interaktív kibontási-tanulási folyamatban bontakoznak ki a megoldási javaslatok. „Közpolitikai javaslatot fogalmazznak meg a döntéshozók számára.” A kibontakozási folyamat a nyilvánosság biztosításával a teljes közösség előtt történik.
- Az USA-ban találkozhatunk az AmericaSpeaks (AmerikaBeszél) nevű kezdeményezéssel. A nonprofit formában létrehozott kezdeményezés szándéka, hogy a hagyományos lakossági fórumok egy megújult változatát valósítsák meg. A kezdeményezés célja, hogy egy-egy városgyűlésen civil ellensúlyt alakítson ki, a sokszor erős lobbicsoportok befolyásával szemben. Ennek módszere, hogy a modern kommunikációs technológiák segítségével tömegesen tudja a polgárokat bevonni, az őket érintő közpolitikai ügyek megvitatásába. (Pataki, 2008:153).

A részvételi tervezés hazai gyakorlata is kialakulóban van. Elsősorban a fővárosi önkormányzatok próbálkoznak a praxis bevezetésével. Az uniós elvárások immár kötelezővé teszik a participációt, tehát a lakosság bevonását az önkormányzat hosszútávú tervezési folyamatába. A kutatás helyszínén ezzel kapcsolatban szerzett tapasztalatokat önálló fejezetben tárgyaljuk. A helyi önkormányzatok többsége a hagyományos gyakorlatot követi; lakossági fórumokkal, közmeghallgatásokkal tudják le a lakossági képviseletet. A főváros egyik közhasznú társasága (Studio Metropolitana Kht.) szervezeti filozófiájában a részvételi tervezés hangsúlyos elemmé vált. Keresik a módját a felülről irányított várostervezési folyamat társadalmasításának. A remélt szemléletváltást a Futurbia nevű

konzultációsorozattól remélik, Fókusz-csoportokat hoznak létre, amelyek képviselői (az ún. think tank) a városházi szakapparátussal együttműködik a programalkotási folyamatban. Az érdekelt civilek részeivé válnak az új folyamatnak, de véleményük szerint annak módszertana nem teszi lehetővé, a merőben eltérő civil ágazatok kiegyensúlyozott szerepvállalását (krónikus problémája a civil világnak *a szerző*) és prekonceptiókkal is találkoztak. A részvételi tervezés egyik moderált példájával „A Kincsünk a Piac” csoporttal kapcsolatban – amely egy telekhasznosítással kapcsolatos esetre szerveződött – hangzott el a sommás vélemény a moderátor részéről: negatív stratégiát alkalmaznak a civilek. „...a köz ruhájába öltöztetett önös érdeket képviselik. A civilek véleménye a kritikáról az, hogy ezzel próbálják őket hitelteleníteni (Somlyódi, 2008:22-23). A részvételi tervezés, a participáció mindennemű megtestesülését gyakran kíséri a civil társadalom zavartsága, amely a világos és távlatos gondolkodás hiányára utal. A helyi hatalommal való együttműködés, a kölcsönös bizalmatlanság, valamint a szerepek-kompetenciák pontosításának hiánya a jellemző.

3. A KUTATÁS SZÉLESEBB KONTEXTUSA

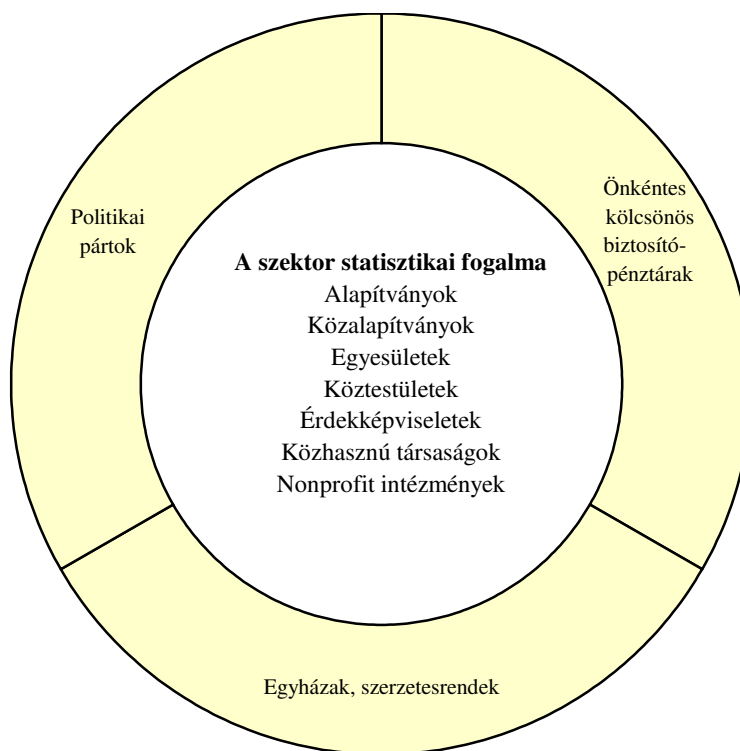
3.1. A hazai nonprofit szervezetek legfontosabb gazdaság- és társadalomstatisztikai mutatói

A rendszerváltással járó gazdasági átalakulás az új piaci mechanizmusok mellett a fejlett országok gazdasági információs rendszerének átvételét is jelentette. Az újrainduló információgyűjtést az is indokolta, hogy a társadalmi-gazdasági változások az állami szektor problémamegoldó képességébe vetett bizalom csökkenéséhez és a nonprofit szektor térnyeréséhez vezettek. Kevés volt ugyanakkor a nonprofit szervezetek számára, tevékenységi szerkezetére, gazdasági erejére és gazdálkodási sajátosságaira vonatkozó empirikus ismeret. A nonprofit statisztika kialakítása során a KSH abból a feltevésből indult ki, hogy a nonprofit szektor a GDP-n belüli viszonylag alacsony (0,5-0,7%-os volt a rendszerváltást követő években) aránya a jövőben várhatóan növekedni fog, a közép-európai országok felzárkózása során ebben a régióban is a fejlett világhoz hasonló méretű és szerkezetű szektor kialakulása prognosztizálható.

A nonprofit szektornak a hazai fogalomhasználatban három meghatározása használatos. A legszélesebb értelmezési univerzum a jogi értelmezés. Eszerint minden olyan nem profitcélú szervezet (alapítvány, közalapítvány, köztestület, közhasznú társaság, önkéntes kölcsönös biztosítópénztár, az egyesülési törvény hatálya alá tartozó társadalmi szervezet) a nonprofit szektor részének tekintendő, amelyet a Polgári Törvénykönyv rendelkezéseivel összhangban önálló jogi személyként bejegyeztek.

Ettől szűkítőbb és egyúttal célravezetőbb a statisztikai definíció, amely a nemzetközi kritériumokra épül. E meghatározás értelmében nem tartoznak a nonprofit szektorba az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárak (mert esetükben nem érvényesül a profitszétosztás tilalma), a politikai pártok (mert céljuk a közhatalom és a kormányzati jogosítványok megszerzése), valamint az egyházak, szerzetesrendek (mert a világi nonprofit szervezetek működési kereteit meghatározó szabályozás rájuk nem érvényes).

10. ábra: A nonprofit szektor jogi és statisztikai fogalmának kapcsolata



Forrás: Sebestény, 2003:7

Egészen más megfontolásokból indul ki a *nemzetgazdaság-statisztikai* definíció. A nemzeti számlák összeállítása során az ábra belső körében feltüntetett, tehát a statisztikai definíciónak megfelelő szervezetek közül azokat kell a háztartásokat segítő nonprofit szektor részének tekinteni, amelyek alapvetően a lakosságot szolgálják, finanszírozási forrásaik között túlsúlyban vannak a magántámogatások. A döntően állami támogatásból élő szervezeteket a kormányzati, a főképp díjbevételeikre támaszkodó nonprofit szolgáltatókat és a munkáltatói érdekképviselőket pedig a vállalati szektorban kell számba venni. Az ábra külső körében szereplő statisztikai definíciónak már nem, de a joginak még megfelelő szervezetek közül a nemzetgazdasági elszámolások a háztartásokat segítő nonprofit szektorba sorolják biztosító pénztárakat, de gazdasági teljesítményüket a pénzügyi szektorban veszik figyelembe (Balogh et al., 2003:5-7).

A civil és nonprofit szervezetek magyarországi expanziója szempontjából mindig releváns körülmény társadalmi-gazdasági környezetük helyzete, amely működési lehetőségeiket determinálja. A rendszerváltás előtt az egyesülési szabadság korlátozása, valamint az államhatalomnak az öntevékenységgel szemben megnyilvánuló bizalmatlansága magyarázhatja azt a tényt, hogy a 2004-es statisztika szerint a szóban forgó szervezetek

csupán 12%-átalapították 1990 előtt. Az 1949 és 1989 között létrehozott szervezetek (alapvetően egyesületek) – az önszerveződés más formája, leszámítva az '56-os forradalom rövid időszakát, ebben az időszakban nem volt lehetséges – a sport, rekreáció, hobbi tevékenységcsoportba. A társadalmi részvétel, az önszerveződés iránt sokáig elfojtott igény egyik biztos megnyilvánulásának tekinthetjük, – szintén a 2004-es statisztika tükrében- hogy az akkor működő szervezetek kétharmada az 1990 és 2000 közötti időszakban jött létre. A magyarországi nonprofit szervezetek statisztikai vizsgálatát 1993-tól – tehát a nonprofit szektor strukturálódásának kezdeteitől – folytatja a KSH. A hazai öntevékenység fejlődésében nem volt töretlen. A struktúra volumenében jelentős ki-, illetve átalakulása a '90-es években következett be. A szektor életképességének két legfontosabb mutatója a szervezetek száma és a bevételek reálértéke; ezek a vizsgált periódus egészében emelkedtek 63, illetve 76%-kal. Progresszív változás, hogy 2000-től a reálérték növekedési üteme meghaladta a szervezetszám növekedését, ami azt is jelenti, hogy ekkortól az egy szervezetre jutó reálbevétel emelkedett. Egyenletesen és sokkal nagyobb ütemben bővült a foglalkoztatottak száma. A nonprofit szervezetek 2005-ben már két és félszer több munkavállalónak biztosítottak állást, mint 1993-ban és ez a szektor gazdasági súlyát jelentősen növelte.

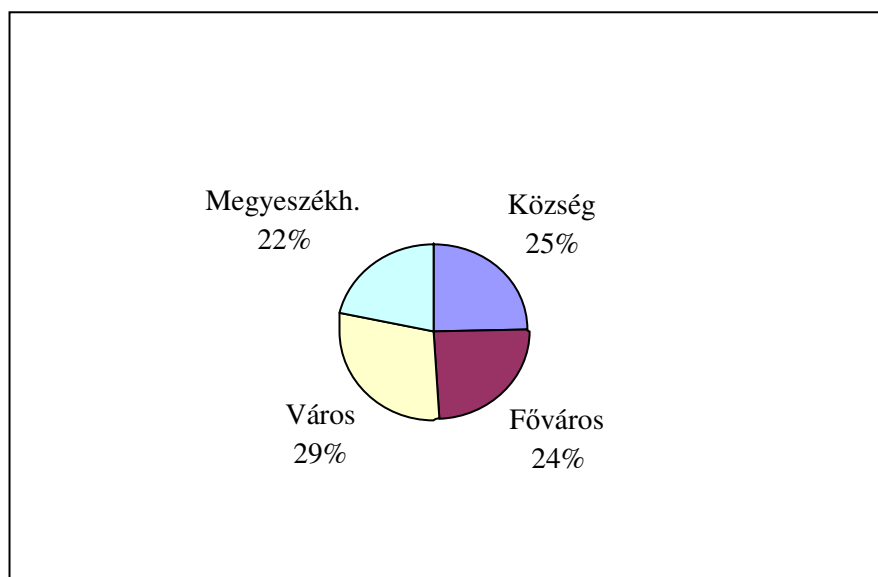
A nonprofit szervezetek száma 1997-ig dinamikusan emelkedett. Ezt egy rövid stagnáló időszak követi, majd ismét kismértékű hullámvész mutatkozik az évenkénti adatgyűjtések figyelembevételével. 2005-ben 56 694 szervezet működött Magyarországon, ennek 40%-a (22 255) alapítványi formában, 34 439 viszont társas nonprofit szervezetként. Az alapítványok 60%-a három tevékenységi területre: az oktatáshoz (32%), a szociális ellátáshoz (15%), és kultúrához (13%) köthető. A társas nonprofit szervezetek körében továbbra is a szabadidős (26%) és a sportegyesületek (18%), valamint a szakmai érdekképviseletek találhatók a legnagyobb arányban.

A jogi forma tekintetében érdemes megjegyezni, hogy 1994 óta az egyesületek és az alapítványok mellett közalapítványok, köztestületek és közhasznú társaságok is alapíthatók. Az azóta eltelt majdnem másfél évtizedben sem változott meg ezeknek a szervezettípusoknak az aránya a hagyományos szervezetek hátrányára, hiszen 2004-ben is a magánalapítványok (37%) és az egyesületek (50%) tették ki a szektor szereplőinek döntő többségét.

A nonprofit szervezetek településtípusok szerinti eloszlása egyenletes, különbségek az egyes szervezettípusok vizsgálatában mutatkozik meg. Budapest centrális szerepe, magas lakosságszáma és az egy főre jutó jövedelem alapján a potenciális források elérhetősége jelentősebb mint más településeken, ezért a fővárosban az átlagosnál nagyobb az adománygyűjtő céllal létrejött alapítványok aránya. A közalapítványok előfordulása viszont a

településméret csökkenésével egyre jellemzőbb és nagy részük a községekben működik. Ebben az esetben az alapító az önkormányzat és nyilvánvalóan a saját költségvetési forrásaik bővítése, illetve településfejlesztési elképzeléseik megvalósítása céljából alapítják azokat. Az egyesületek szintén a községekben találhatóak az átlagosat meghaladó számban. Ennek oka egyrészt az, hogy számos országos hatókörű egyesületnek van helyi alapszervezete, másrészt a városok mellett a községek is a civil önszerveződés jelentős bázisai.

11. ábra: A nonprofit szervezetek számának megoszlása településtípus szerint 2006.



Forrás: KSH, 2008.

A legtöbb nonprofit szervezet (34%) a közép-magyarországi régióban található, a 2004-es statisztikák szerint. Ugyanebben az évben a három dunántúli régióban működött az összes szervezet 31%-a. Az észak- és dél-alföldi régióban a szervezetek 24%-a, az észak-magyarországi régióban 11%-a található ugyanebben a statisztikai adatgyűjtésben. Megyei megoszlásuk szerint az összes szervezet egynegyede fővárosi-, további 9%-uk Pest megyei székhelyű. A kutatás szempontjából tágabb kontextusnak tekinthető Bács-Kiskun megyében a nonprofit szervezetek 5%-a működik. A nonprofit szervezetek területi megoszlására vonatkozó adatokból megállapítható, hogy nagyobb hányaduk a fővárosban és a dunántúli megyékben található. A kvantitatív jellegű vizsgálatok, például a statisztikai hivatal évenkénti adatai nyilvánvaló módon ugyan nem állapítják meg, mégis feltételezhetjük, hogy az adott környezet történelmi előzményei, kulturális hagyományai és nem utolsósorban jelenkori gazdasági fejlettsége együttesen magyarázhatja az országrészek ilyen típusú különbségének az okait is.

Kutatásunk szempontjából nagyon fontos az a statisztika, amely szerint a hazai nonprofit szervezetek legtöbbszörének (32%) tevékenysége egy településhez, esetleg településrészhez kapcsolódik, de jelentős a térségi és az egy intézmény, vagy konkrét cél támogatására (21%) alapított szervezetek aránya is. Az alapítványok között átlagon felüli (44%) az egycélú intézményhez kötődő szervezet. Elsősorban az oktatás, szociális ellátás és az egészségügy intézményei hozzák létre a saját „szatellit” alapítványaikat az előbb megjelölt célból. A helyi, illetve területi önkormányzatok, közalapítványok létrehozásával színesítik a statisztikát. Ezek jellemzően települési – megyei – hatókörűek. A teljes közalapítványi körön belül arányuk 64%. Az egyesületeknek 40%-ának működése egy településhez köthető. A tevékenységcsoportok szerinti osztályozás települési aspektusa is jellegzetességeket mutat.

5. táblázat: A nonprofit szervezetek száma településtípus és működési jellemzők szerint

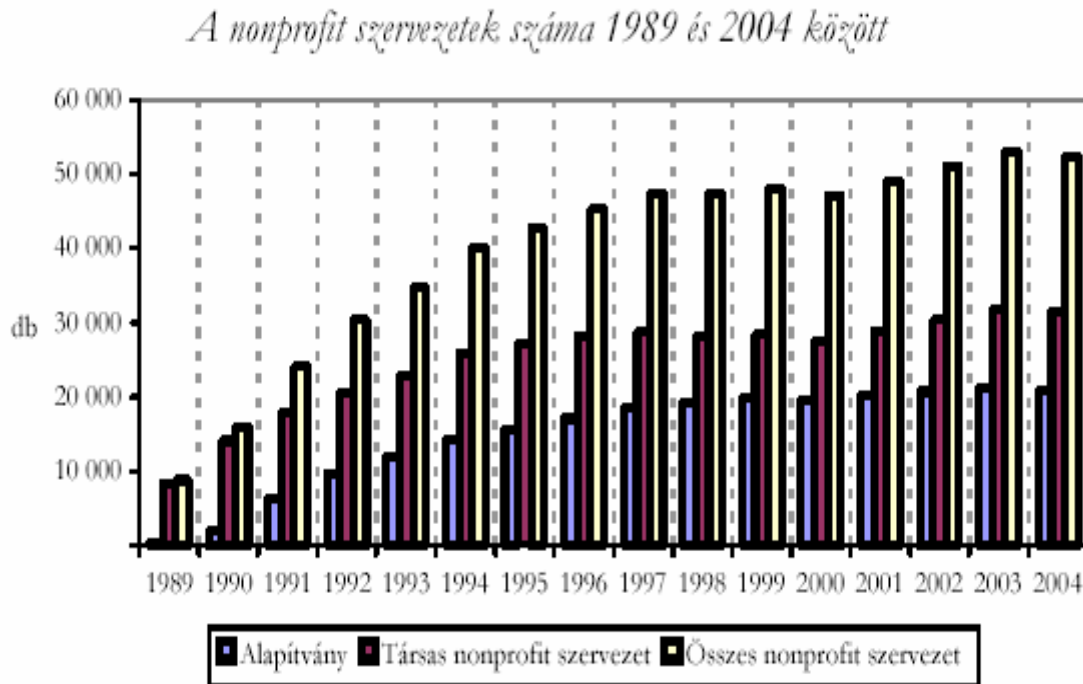
Településtípus	Bevételei, kiadásai vannak	Pénzt gyűjt, nincs kiadása	Tartalékból él, csak kiadásai vannak	Pénz nélkül működik	Összesen
Főváros	12194	512	335	843	13884
Megyeszékhely	11322	595	230	708	12855
Többi város	14776	770	271	993	16810
Község	12463	917	244	1069	14693
Összesen	50755	2794	1080	3613	58242

Forrás: KSH, 2008.

Egy intézményhez köti tevékenységét az oktatási célú nonprofit szervezetek 70%-a. Egy településre, településrészre irányuló tipikus tevékenységet folytatnak a tűzoltó egyesületek, a településfejlesztő, valamint és a közbiztonsági szervezetek, valamint a sportegyesületek.

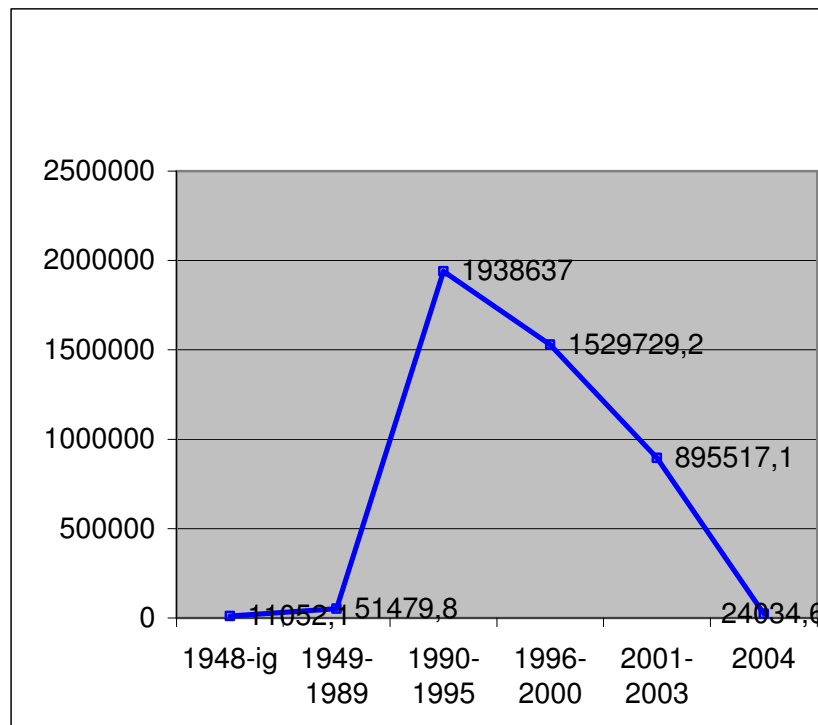
Az összes nonprofit szervezet 55%-nak tevékenysége négy jellemző területre koncentrálódik. A szabadidő és hobbi, az oktatás, a sport és a kultúra.

12. ábra: A nonprofit szervezet számának alakulása 15 év távlatában



Forrás: KSH, 2006:26

13. ábra: A működő nonprofit szervezetek száma és aránya alapítási évük szerint



Forrás: KSH, 2006:25

Területét tekintve Bács-Kiskun megye az ország legnagyobb megyéje, a Duna-Tisza közének mintegy kétharmadát foglalja el. A megye területén 563 ezren élnek, s a lakosság több mint

egyhatoda Kecskeméten, a megyeszékhelyen él. A megye egyfajta átmenet megtestesítője az Alföldön, hiszen fejlettebb az Alföld keleti területeinél, ugyanakkor elmarad a Dunántúltól. Egy-egy megye jövőképeinek felvázolásakor nem szabad megfeledkeznünk a társadalmi sokszínűségéről, a társadalom rejtett tartalékainak kihasználásáról, ezért úgy gondolom, hogy érdemes egy átfogó elemzést végezni a nonprofit szféra területén is.

A megye területén mintegy 2225 civil szervezet próbál megoldást találni a felmerülő társadalmi problémákra. A megye 122 települése közül 20 működik városi keretek között. Kecskemét mellett a megye déli részén található Baja, amely kulturális és gazdasági vonzaskörzeténél fogva a megye alközpontjának is tekinthető. A népsűrűségnek megfelelően a nonprofit társulások 26,7%-a Kecskeméten működik, ezt követi a régi bácskai megyeszékhely Baja, ahol a szervezetek 10%-a működik. Szervezeti formát tekintve nem tapasztalható lényeges eltérés az országos átlaghoz képest, 42, 27% alapítványi, míg 57, 73% egyesületi keretek között dolgozik. A működési területeket tekintve a megyén belül is jellemzőek, hogy az országos átlagnak megfelelően az alapítványok elsősorban az oktatás, kultúra, valamint a szociális területen fejtik ki tevékenységüket, ezzel egyidejűleg az egyesületek a sport, illetve szabadidős területen dolgoznak (Beke, s.a.:2).

A nonprofit szektor gazdasági jelentőségének legfontosabb mutatói (KSH, 2004,2005)

A nonprofit szektor növekedésében (fejlődésében) progresszív változás, hogy 2000-től a nonprofit szervezetek jövedelmezőképességében a reálérték növekedési üteme meghaladta a szervezetszám növekedését, ami azt jelenti, hogy az egy szervezetre jutó reálbevétel emelkedett. Egyenletesen és az előbbi relációnál is nagyobb ütemben bővült a foglalkoztatottak száma. A nonprofit szervezetek 2005-ben már két és félszer több munkavállalónak biztosítottak állást, mint 1993-ban, ezzel fokozva a szektor gazdasági jelentőségét. A szektorban dolgozók száma több mint 18%-kal növekedett az utóbbi két évben. Főállásban, teljes munkaidőben *foglalkoztatottak* létszáma meghaladta a 74 ezer főt. További 7 és fél ezer fő munkájával volt egyenértékű annak a 21 ezer munkavállalónak a teljesítménye, akiket a nonprofit szervezetek részmunkaidőben és nem főállásban alkalmaztak. A számított főállású foglalkoztatottak több mint a fele közhasznú társaságoknál, mintegy 20%-a egyesületeknél, 18%-a magán- és közalapítványoknál dolgozott. A fizetett alkalmazottak kétharmadának a fővárosban és a megyeszékhelyeken tevékenykedő nonprofit szervezetek biztosítottak munkalehetőséget, községi szervezeteknél csupán egytizedük

dolgozott. A szférában mért átlagos 1,7 millió forintos bruttó éves bér 5 év alatt 66%-kal emelkedett. 2005-ben a szektorban tevékenykedő önkéntes segítők száma meghaladta a 370 ezer főt.

Az általuk teljesített 75 millió munkaóra körülbelül 36 ezer főállású foglalkoztatott munkaidejének felelt meg. Munkájuk becsült értéke megközelítette a 63 milliárd forintot. Gyakorlatilag önkéntes munka bevonása nélkül működtek a közhasznú társaságok, igen keveset vettek igénybe a közalapítványok és a köztestületek. Az egyesületeknél és magánalapítványoknál tevékenykedett az önkéntesek 93%-a. Különösen nagy volt a lakossági segítség jelentősége a kisebb szervezetek esetében. Az 50 ezer Ft alatti bevételi kategóriában az önkéntes munka értéke meghaladta a pénzbevétel 43-szorosát, de még az 51 és 500 ezer Ft közötti összeggel gazdálkodó szervezetek esetében is közel háromszorosa.

A szervezetek 88%-ára volt jellemző a pénzforgalom 2005-ben, 3%-uk csak tőkét gyűjtött, több mint 3600 szervezet viszont semmiféle pénzügyi tevékenységet nem folytatott. A klasszikus civil szervezetek (magánalapítványok és egyesületek) 6,6%-a jelezte, hogy működése során nem tett szert bevételekre és kiadásai sem voltak. Az ezredfordulót követő években érzékelhetően erősödött a szektor szolgáltató szerepe, ezzel összhangban javultak gazdálkodási mutatói is. A *bevételek* összege meghaladta a 854 milliárd forintot, ez a 2000. évi 495 milliárd forinthez képest – folyó áron – közel 73%-os emelkedés. Ennek ellenére az 500 ezer forintnál kisebb bevételű szervezetek aránya még mindig 44% fölött van.

A bevételek területi eloszlását vizsgálva az egyenlőtlenségek mérséklődésének a jelei mutatkoznak, de a budapesti koncentráció még mindig nagyon magas (62%). Az utóbbi két évben a klasszikus civil szervezeti formák esetében átlagos fejlődés mutatkozott, a közhasznú társaságok körében viszont az átlagosnál sokkal gyorsabb, mintegy 32%-os volt a növekedés.

A különböző tevékenységcsoportokon belül jelentős eltéréseket tapasztalhatunk a bevételek, illetve a szervezetszám tekintetében. A nagyszámú sport- és szabadidős szervezet súlyánál sokkal kisebb arányban részesedik a forrásokból, a település- és a gazdaságfejlesztés területén működő szervezetek pénzügyi helyzete pedig az átlagnál sokkal kedvezőbb.

Jelentősen emelkedett az *állami támogatásokból származó források* aránya. 2000-ben a teljes szektor bevételeinek 28%-a származott az állami vagy önkormányzati költségvetésből, ez az arány 2005-re 40% fölé emelkedett. Ezzel párhuzamosan a *magántámogatások* aránya 16-ról 13%-ra csökkent. Ehhez tartozik még, hogy a közel 345 milliárdos állami hozzájárulás több mint felét a közhasznú társaságok és közalapítványok kapták, holott ez a két típus a szektor szervezetszámának csupán 6%-át adja. Ugyanakkor a klasszikus civil formáknak tekinthető

(magán)alapítványok és egyesületek esetében csak valamivel több mint egyharmados arányt képvisel a központi állami támogatás mértéke az összes bevételen belül.

Az állam által a szektorban támogatásként kiosztott pénzüsszegek 55%-a a fővárosban maradt, és csupán 7% került a községi szervezetekhez. Az utóbbi két évben a pályázati úton nyert bevétellel rendelkező szervezetek száma 15%-kal, a szektor által megszerzett pályázati összeg pedig közel 14%-kal emelkedett. A megoszlásban nagyfokú főváros-központúság tapasztalható: a pályázati bevételek több mint 50%-a fővárosi szervezetekhez került. A pályázati úton támogatásban részesülők 90%-a a valódi civil szervezetek közé sorolható, a megnyert összeg több mint 11%-os arányt képviselt a bevételi forrásaik között. 2005-ben 13000 szervezet juttatott el pénzbeni vagy természetbeni adományt a lakosság, illetve különféle szervezetek részére. A szektor mintegy 128 milliárd forintnyi *támogatást* nyújtott, ez 2000-hez képest 33%-os növekedés. Az adományok több mint 70%-a szervezeteknek, közel 30%-a magánszemélyeknek jutott.

3.2. A magyarországi önkormányzati rendszer

A II. világháborút követő átmeneti helyzetben több közigazgatási koncepció fogalmazódott meg. A legkiérleltebb reformelképzelés az ún. Erdei-Bibó-féle önkormányzati terv volt. Erdei Ferenc Magyar város című könyvében egy városokra épülő igazgatási rendszer koncepcióját javasolja, amelynek részleteit Bibó István dolgozza ki. Olyan új közigazgatási szervezetet javasoltak, amelyben érvényesült volna az önkormányzatiság és a települések funkcionalitásának elve. A vármegyerendszer felszámolását szorgalmazták a közigazgatás decentralizálása mellett. A javasolt szisztéma alapeleme a községi önkormányzat volt, amelyet a vármegyét és járásokat kiváltó 70-80 ún. városmegye követett volna. Utóbbi a térségi igazgatás, igazságszolgáltatás, oktatási, kulturális, valamint pénzügyi intézményrendszer működtetője lehetett volna. A tervezett reform harmadik elemébe tartoztak volna törvényhatósági városokból (nagyvárosok) kialakítandó kerületek. Feladatuk szerint ellátták volna a városmegyék és önkormányzatok közigazgatási felügyeletét, ellensúlyozandó központi közigazgatást. Bibó megfogalmazásában a városmegye „a valóságos önkormányzatot olyan egységekben valósítja meg, melyeket a valódi érdekközösség és valódi szolidaritás kapcsol össze” (Valuch, 2002: 59-60). A koncepció a településrendszert decentralizálhatta- és a területi egyenlőtlenségeket mérsékelhette volna, de mint közismert, a politikai folyamatban elveszett a reform. Lényegi változások 1949-1950-ben következtek be, egészen más tartalommal. Összevonták a két háború közötti időszak csonka vármegyéit,

amelyek száma 25-ről 19-re csökkent. Tanácsválasztásokat 1950 őszen tartottak. A tanácsrendszer szereplőinek elvileg az önkormányzatiság funkcióit kellett volna érvényesíteniük. Mégsem a helyi társadalom önszerveződéseire, hanem a központi hatalomra támaszkodtak a tanácsok. Néhány elvetélt reformkísérlet ellenére – amely a központi függőséget igyekezett mérsékelni – négy évtizeden át fennmaradtak attribútumaik.

A hazai tanácsrendszer és az azt felváltó önkormányzati rendszer metaforájaként álljon itt Korai János gondolata. A paternalizmus fokozatait (a Hiány című művében) a szülejeről leváló gyermek korszakainak példázatában ragadja meg. Az atyáskodás legerősebb akkor, amikor a gyermek mindent materiális javakban kap meg, később lazul a függés, iskolás éveiben már zsebpénzt kap, amelyből játékokra gyűjthet. A harmadik fokozatban a gyermek már önálló keresettel rendelkezik, de vállalkozásához, a családalapításhoz, első lakásához jelentős szülői támogatást kap (hozomány, stafírung). S végül a gyermek akkor hagyja el gyermeki dolgait, amikor önállóan gazdálkodik, teljesen autonóm, mivel anyagilag független szüleitől. Az államnak is, amikor a rendszerváltás pillanatában megteremtette az önkormányzatokat stafírungot kellett volna adni a helyi társadalmaknak, mint a jó atyának, aki nem akarja, hogy örök függésben csüngenek rajta gyermekei. De ez a hozomány elmaradt, vagyis az önkormányzatok úgy lettek kvázi önállóak, s léptek ki a tanácsi rendszer zsebpénzrendszeréből, hogy nem kaptak tényleges vagyont, nem kaptak olyan garantált forrásokat (adókvivéti jog), amelyekkel képesek lettek volna később az önálló, de legalább viszonylag önálló életre (Kornai, 1980).

Az önkormányzatiság fogalma elvileg az állam és helyi közösség közötti kapcsolat egyik lehetséges modelljeként értelmezhető, amelyben – ha értelmezni akarjuk – fontos szerepet kap az idődimenzió, tekintettel annak középkori (municipális) és XIX. századi tartalmára. A középkori Európában a nemesi vármegyék és a szabad királyi városok – bennük a polgársággal – a maguk tereimában jelentős önrendelkezési jogot kaptak a közigazgatási feladatok ellátásában, a bírászkodásban és a jogalkotásban is. Később, ahogy az állam szervezete és funkciója terjeszkedett, úgy szűkült be az önkormányzatiság mozgástere. A modern állam vertikális struktúrájának kialakulása során fokozatosan összefonódtak a központi kormányzati és helyi önkormányzati feladatok. A nálunk négy évtizedig fennálló tanácsrendszerben természetesen nem azt a „fejlődési” pályát járták be községeink-városaink, amit a nyugat-európai vagy észak-amerikai települések. Ezt éppen a helyi társadalom és a civil kurázsi hiánya mutatta meg a későbbiekben (Pálné Kovács, 1999: 13-16).

Bibó István véleménye szerint „...Demokrácia nincs eleven, pezsgő, szabad és demokratikus önkormányzatok nélkül. Minden országos demokrácia merő fikció, ha nincs meg az

egyres emberek számára hozzáférhető kisebb közösségekben a szabad közélet iskolája.” – (Böhm, 1996:64).

Az előbbi előfeltételnek ilyen szempontból megfelel önkormányzati rendszerünk, hiszen legkiterjedtebb formái a települési önkormányzatok. Természetesen, számos más formája és –típusa is van az önkormányzatiságnak.

Valójában a három karakteres önkormányzati értékrend érvényesül:

- 1) igazgatási, bürokratikus,
- 2) racionális, üzleti,
- 3) civil, közösségi szellemű (Gáspár, 1998:33).

Ezek között ösztönösen vagy tudatosan, de mindenképp választunk, valamilyen arányokat teremtünk a települések irányításának gyakorlatában. Nem véletlen tehát, hogy oly sokféle – gyakran tartalmilag „túlcsonduló” – kifejezést használunk annak megragadására, ki és milyen módon szervezi, irányítja a települési közösségek életét, teremti meg a polgárok mindennapos szükségletei kielégítésének feltételeit. Ha erre a polgároknak, a közszolgáltatások igénybevevőinek, a választóknak közvetlen ráhatásuk van, ha ebben igényük szerint közvetlenül is részt tudnak venni, ha közösségi igényeik kielégítésében szándékuk és lehetőségeik szerint maguk is részt tudnak venni, akkor ez a civil önkormányzás, amit a fejlett nyugat polgári, illetve civil részvételnek (citizen vagy civic participation) nevez. A közvetlen, illetve képviseleti demokrácia kérdése természetesen szorosan összefügg ezzel a kifejezéssel. Valóban a civil önkormányzás, a közvetlen demokrácia felé mutató törekvést takar, de ez utóbbi megközelítés a politikai dimenziót (kié a hatalom és hogyan gyakorolja, közösségi célok megfogalmazása és erőforrások hozzájuk rendelése, a helyi közösség és az „érdekezem” működésének szabályai) ragadja meg. Az önkormányzás pedig ennél sokkal több, gazdagabb tartalmú: magába foglalja a közszolgáltatások megszervezésének és ellenőrzésének, a közügyek felvetésének és megoldásának folyamatait is. Az önkormányzatok nehéz – saját erőfeszítésből szinte megoldhatatlan – feladattal találták magukat szembe 1990-ben. Az anyagi forrásokhoz képest túlméretezett feladatrendszeret örökölték. A közszolgáltatásokat minden önkormányzatnak módszeresen át kellene tekintenie. A nem kötelező feladatok elhagyása politikailag negatív következményekkel, míg a gyenge civil szférának vagy a kialakulatlan – sokszor csak névleges – piacnak történő átadás bizonytalanságokkal, végső soron szintén hátrányos következményekkel (például kiszolgáltatottság, díjnövekedés, korrupció) járhat. Pedig nincs más út, mint a közfeladatok

optimális megosztása a szférák között, szemben a korábbi túlzott és tarthatatlan állami feladatkoncentrációval.

Köznapi értelemben az önkormányzat:

1. az állam valamely egységének önálló, saját hatáskörű intézkedést biztosító közigazgatási helyzete. Ilyennel felruházott települési egység.
2. valamely testületnek, közösségnek az a joga, hogy ügyeit önállóan intézheti. (Böhm, 1996:64)

Böhm Antal – egy másik tanulmányában – a helyi önkormányzatok funkcióit az alábbiakban részletezi: települési igazgatás, lokális érdekegyeztetés, helyi társadalomszervezés. A helyi érdekek közvetítése és ütköztetése a regionális, esetleg országos érdekekkel. Az országos érdekek közvetítése és összehangolása a helyi érdekekkel szintén az önkormányzatok feladata. A helyi közösség, a lakosság képviselője (a mandátum forrása) rendkívül fontos azzal együtt, hogy a helyi érdekek és a központi érdekek kényes egyensúlyára kell törekedni. Az önkormányzatok mozgásterét relatíve tág, működésüket törvények szabályozzák, az állammal való kapcsolatunk általában jól kidolgozott, tekintettel arra, hogy többségük – a fejlett demokráciákban – évszázados hagyományokon nyugvó normákat követ (Böhm, 1999:303).

A települési egységen kívül tehát minden önálló közösség önkormányzatnak minősül, azaz a legszélesebben értelmezve *minden civil szerveződés*, egyesület, egyesület, biztosító, a segélyező társaságoktól a különböző klubokig önkormányzatként funkcionál. Ez utóbbiak megfogalmazásukat tekintve nyelvünkben nem válnak el a települési egységektől, nem úgy mint az angolban, ahol az önkormányzattól (self-government, rule, autonomy) megkülönböztetendő a helyi önkormányzat (local government, local authority). Az önkormányzat fogalmában Gombár Csaba politikatudományi értelmezése szerint az autonómiai aspektus a meghatározó. „...A politikai autonómia tehát a különböző érdekkörök szabályozott együttműködésének biztosítása azáltal, hogy az eltérő politikai egységek bizonyos fokig önmaguknak szabnak törvényt és irányítják saját tevékenységüket” (Gombár, 1980).

A magyarországi önkormányzati rendszer kialakításban három politikai irányzat játszott szerepet. A rendszer bevezetésének egyik szereplője a rendszerváltó reformerek közigazdászokból, igazgatási szakemberekből álló köre. A tanácsok, majd az önkormányzatok működési kereteit, a bajor és osztrák modell alapján vélték megvalósíthatónak, ahol a méretgazdaságosság elvére figyelemmel nem az elemi település a működés alapegysége. Ettől

jelentősen eltért a rendszerváltó pártok elképzelése a kialakítandó keretekről. A konzervatív és a liberális politikai rendszer víziója egymástól sok tekintetben különbözött, abban azonban megegyeztek, hogy a helyi kormányzás alapegysége a település legyen. A két meghatározó politikai erő közötti nézetkülönbségek a megye szerepének megítélésében mutatkozott meg a leghatározottabban. Az eredmény ismert: a helyhatóságok száma megkétszereződött, a középszint ugyan megtartotta politikai legitimitását, de funkcionálisan kiüresedett és túlon túl széles feladatellátási kötelezettséggel ruházta fel a helyi önkormányzatokat (Böhm, 1996: 69-77).

Minden település tevékenysége, intézményrendszere sajátos annak ellenére, hogy az önkormányzatok feladatköre – éppen a törvényi kötelezettségek alapján – jelentős azonosságot mutat. A sajátosságot mindig azok a körülmények jelentik, amelyek az adott önkormányzatra jellemzőek, s amelyekhez a települési politikai döntések kapcsolódnak.

Működési terület: ez a legátfogóbb kategória, amely az ellátási felelősség és az önkormányzati funkciók szélesan értelmezett csoportjaira tagolódnak:

- Az önkormányzat alapintézményeinek működtetése
- (Kis)térségi és településrendezési feladatok
- Helyi gazdaság fejlesztése
- Közszolgáltatások biztosítása
- Államigazgatási feladatok

Feladatkörök (szolgáltatáscsoportok): azok a legnagyobb, de szükségszerűen még mindig összevont egységek, amelyekben az önkormányzat szempontjából a feladatok jellege és a szolgáltatások által megcélzott lakossági kör viszonylag homogén. A feladatkörök általában azonosak a statisztikai számbavétel ágazati szintjével.

A feladatkörök (szolgáltatáscsoportok) egységeinek általában megfelel a következő bontás:

- Egészségügyi szolgáltatások
- Szociális szolgáltatások
- Oktatás
- Sport és kulturális szolgáltatások
- Településüzemeltetés

Természetesen a feladatkört a helyi szükségletek szerint bővíteni vagy szűkíteni indokolt. Az a lényeg, hogy olyan csoportokat képezzünk, amelyeket a döntéshozók fel tudnak használni célkitűzéseik megfogalmazásához (Kassó, 1997:130-132).

Az Önkormányzati törvény, amely a lehetséges helyi kormányzati funkciókat széles körűen határozza meg, ebben a csoportban „csak” tíz kötelező feladatot állapít meg: egészséges ivóvízellátás, óvodai nevelés, az alapfokú közoktatás és nevelés, az egészségügyi és szociális alapellátás, a közvilágítás, a köztemetők fenntartása, helyi közutak kezelése, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogérvényesítésének támogatása. A törvény rögzíti a helyi közösségekkel való együttműködést is. Újabb kötelező feladatot a települési önkormányzatoknak csak törvényi felhatalmazás alapján lehet adni. A kötelező feladatok ellátása a következő közszolgáltatásokon keresztül érvényesíthető: településfejlesztés, településrendezés, az épített- és természeti környezet védelme, lakásgazdálkodás, vízrendezés, csatornázás, a köztemető fenntartás, a helyi közutak és közterületek fenntartása, helyi tömegközlekedés, köztisztaság, tűzvédelem, a közbiztonság helyi feladatai, közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban és a foglalkoztatás megoldásában, óvodai ellátás, alapfokú nevelés, egészségügyi ellátás, szociális ellátás, gyermek és ifjúsági feladatok, közösségi tér biztosítása, a közművelődési, művészeti és sporttevékenység támogatása, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogérvényesítésének támogatása, az egészséges életmód közösségi feltételeinek biztosítása (Hermann, Horváth, Péteri, Ungvári, 1999:10).

A hazai önkormányzati rendszer közel két évtizedes működését a következő sajátosságokkal jellemezhetjük:

- a decentralizációs folyamat a szubszidiaritás elvének érvényesülése nélkül ment végbe, amelyet demokratikus deficitként értékelhetünk. A decentralizáció eredménye nem a döntések megfelelő szintre helyezésében, hanem a kormányzati szerepvállalás csökkenéséből adódó konfliktusok alsóbb szintű megnyilvánulásában érhető tetten.
- az alkotmányos garanciák ellenére az önkormányzatok működéséhez szükséges források állami újraelosztása továbbra is egy erősen központosított rendszert konzervál, de facto a centralizáltság állapotát tartja fenn.
- az önkormányzatok által biztosított közszolgáltatások gazdaságossága, hatékonysága, eredményessége nem javul, sőt, esetenként romlik. Az igazgatási költségek növekednek. A helyi önkormányzatok „konfliktus-konténerként” működnek (Ágh, 2005).

Ezek a kényszerű körülmények olyan ösztönző erővel bírtak az önkormányzatok működésében, hogy a közszférán belül a leginnovatívabb, „tanulásra leginkább hajlamos” szereplőnek tekinthetők. A költségvetési gazdálkodásban a fejlett országokban elterjedt modern gazdálkodási módszereket a rendszerváltás óta eltelt időszak alatt elsősorban az önkormányzatok alkalmazták. Ide sorolhatjuk a programköltségvetéseket, a kiszervezéseket (outsourcing), a kiszervezéseket (contracting out), a vegyes finanszírozást, illetve üzemeltetést

(PPP, BOT⁶). E módszerek alkalmazásának jelentősége a civil társadalom és a nonprofit szervezetek vonatkozásában ugyanúgy nyilvánvaló, mint a forprofit szervezetek esetében (Vigvári, 2006: 20-21). Az önkormányzatok működésének egyik alapvető kérdése – ezt a mai napig nem sikerült megnyugtatóan szabályozni -, hogy kié legyen a közvetlen szolgáltatási felelősség. A decentralizáció folyamatában öt fontos kérdést kell tisztázni újra meg újra:

1. a köz- és magánszolgáltatások funkciójának szétválasztását
2. a helyi és a központi feladatellátási felelősség egzakt lehatárolása
3. az önkormányzás középszintjének újraszabályozása
4. a helyi kapacitáskülönbségek figyelembevétele a helyi funkciók elosztásában
5. a főváros, illetve nagyvárosok jövőbeni szerepének tisztázása

(Hermann et al, s.a.:10).

6. táblázat: Önkormányzattípusok Magyarországon

Főváros	Fővárosi kerület	Megyei jogú város	Város	Nagyközség	Község	Megyei önkormányzat	NUTS5Tel épülés	Összesen
1	23	22	229	187	2893	19	3135	3187

Forrás: Vigvári Budapest, 2006, MTA PTI alapján.

7. táblázat: A települések számának változása Magyarországon 1949-1999 között

Év	Városok száma	Községek száma	Települések száma
1949	54	3069	3123
1960	63	3210	3273
1970	73	3151	3224
1980	96	3026	3122
1990	166	2904	3070

Forrás: Magyarország népessége és gazdasága- múlt és jelen. Budapest, 1996, KSH

⁶ BOOT(build, own, operate and transfer) PPP (public-privet partnership). Ezek a módszerek a magánforrások bevonásával segítik elő a közfeladat-ellátást szolgáló beruházásokat.

8. táblázat: Az önkormányzatok száma az EU egyes tagállamaiban

Ország	Lakosság (millió fő)	Helyi önkormányzatok száma	Egy önkormányzatra jutó lakosság
Cseh Köztársaság	10,3	6237	1500
Szlovákia	5,4	2871	1700
Magyarország	10,2	3168	3100
Lengyelország	38,7	2489	15000
Szlovénia	2,0	192	8800
Románia	22,5	2862	7700
Ausztria	8,1	2353	3400
Olaszország	57,4	8104	7000
Franciaország	58,9	36559	1600
Németország	82,0	16121	5000
Egyesült Királyság	58,7	491	118503
Finnország	5,2	455	11200
Hollandia	15,7	572	27000
Belgium	10,2	589	17200
Dánia	5,3	275	19100

Forrás: Vígvári, 2006:52 alapján

Az önkormányzatiság a jogi szabályozás tükrében

Az 1989-ben kibontakozó „alkotmányozó forradalom” politikai-, társadalmi elmélyüléséhez lényegesen hozzájárult az önkormányzati rendszer kiépítése. *1985-ben az Európa Tanács elfogadta a Helyi Önkormányzatok Chartáját*, mely magyar pártállami vezetésnek is fontos lett. Ezt a dokumentumot az 1997. évi XV. törvényben az Országgyűlés törvénybe iktatta. A jogi normává tett charta a helyi önkormányzás fogalma a következő:

„1. A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.

2. E jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. E rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűléseknek, a népszavazásnak vagy a közvetlen

állampolgári részvétel egyéb formájának igénybe vételét ott, ahol azt jogszabály megengedi.”

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának kimunkálása során komoly dilemmát okozott az, hogy Európában kétféle koncepció érvényesül az önkormányzatok autonómiájával, állammal szembeni autentikusságával kapcsolatban, mivel a dokumentum ratifikálásának célja az volt, hogy az Európa Tanács akkori tagállamai egyöntetűen ismerjék el a lehető legszélesebb függetlenségét önkormányzataiknak. Az önkormányzatok jogi szabályozása egyik fontos elvi alapjának tekinthetjük az általános felhatalmazás kérdését, tehát a hatáskör átruházásának azt az alkotmányos gyakorlatát, amellyel a törvényhozás él önkormányzatainak létrehozásakor. A helyi ügyek intézését biztosító mandátumnak két típusa van:

Az *Ultra vires*, az angolszász jogfelfogás sajátossága. Ebben az esetben, a helyi önkormányzat csak olyan felhatalmazással rendelkezhet, amelyre a törvényhozó kifejezetten felhatalmazta. Sajátos, hogy a történelmi előzmények alapján éppen az angolszász országok helyi kormányzatait értékelhetjük valóban autonómnak és autentikusnak hatásköreik gyakorlásban, amelyet védnek a demokratikus hagyományok és a politikai kultúra, de a jogalkotás gyakorlata ezzel szemben áll, igaz például Angliában az elmúlt néhány évtizedben bizonyos „lazulás” bekövetkezett a hatáskörök meghatározásában az önkormányzatok javára. A Thatcher-kormány idején az állam jelentősen visszametszette az önkormányzatai hatásköreit, amely jól illusztrálja, hogy az alkotmányos normák mégiscsak „fontosabbak” a társadalom demokratikus tradíciójánál (Batley-Stoker, 1991).

A másik típus az *általános felhatalmazás* biztosításának gyakorlata, amely a kontinentális Európa jellegzetessége. Ebben az esetben a helyi önkormányzatok alkotmányban rögzített garancia alapján kapnak széleskörű hatásköröket a helyi ügyek intézésében. Az önkormányzatok alkotmányos védelme és önállósága azonban ebben az esetben sem korlátlan. Az alkotmány adta jog alapja az *általános kompetencia elve*, amely szerint az önkormányzatok a helyi közösség érdekében mindennemű feladat ellátására jogosultak, amelyek nem ütköznek más alkotmányos szervek hatáskörébe (Pálné Kovács, 1999:28). A nyolcvanas évek közepén még többen úgy vélték, hogy a tanácsrendszer megreformálható, hiszen a tanácsok fokozatosan eltávolodtak az állampárttól, apparátusuk megfiatalodott és szakszerűbbé vált, így volt realitása annak, hogy az önkormányzati funkcióikat fölerősítve valóságos önkormányzatokká váljanak. Természetesen erre csak a magyar gazdasági-

társadalmi reform keretében és sikere esetében lett volna esélyük. A reform azonban felemás maradt úgy, hogy a kelet-európai szocialista rendszerek összeomlása maga alá temette ezt a kezdeményezést. Az önkormányzati törvény előkészítése tulajdonképpen a nyolcvanas évek közepén kezdődött el, részben azzal, hogy a mindinkább szakképzett és megfiatalított tanácsi apparátus egyre jobban próbálta magát függetleníteni a pártállami kötöttségektől, részben pedig a reform önkormányzati törekvéseivel. Azt sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az IMF is szorgalmazta a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájának az elfogadását. Ezek a tényezők szerencsésen egybeestek a rendszerváltással, amelynek jegyében és keretében nagyon gyorsan sor kerülhetett a radikális változásra. Az önkormányzati rendszer létrehozásának döntő fontosságú lépése volt az alkotmány módosítása. A módosított alaptörvény rögzítette, hogy a község, város, a főváros és a kerület, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. Jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Az alkotmány a helyi öngazgatást a választók közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a helyi közösség érdekében történő gyakorlásaként határozza meg. Az alaptörvény meghatározza a helyi önkormányzatok alapjogait, illetve a helyi közhatalom gyakorlásának alapelveit. Az említett alkotmányos normák alapján alkotta meg az Országgyűlés az 1990. évi LXV. Törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.) 1990 augusztusában, 98%-os többséggel. Az alkotmány rendelkezései szerint az önkormányzati törvény rögzítette, hogy a helyi önkormányzatok alapjogai egyenlők, nincs közöttük hierarchia. Az 1990 nyarán elfogadott Ötv. hatályon kívül helyezte a Tanácstörvényt, s létrehozta a helyi önkormányzatokat. Az önkormányzati törvény preambulumban ez áll: „Az Országgyűlés – követve hazánk haladó önkormányzati hagyományait, továbbá az Európai Önkormányzati Charta alapkövetelményeit – elismeri és védi a helyi közösségek önkormányzáshoz való jogait. A helyi önkormányzás lehetővé teszi, hogy a választópolgárok helyi közössége – közvetlenül, illetőleg választott helyi önkormányzata útján – önállóan és demokratikusan intézze a helyi érdekű közügyeit. Az Országgyűlés támogatva a helyi közösségek önszervező önállóságát, segíti az önkormányzathoz szükséges feltételek megteremtését, előmozdítja a közhatalom demokratikus decentralizációját.” Az öngazgatás középpontjában a közvetlenül választott képviselő-testület-, közgyűlés áll, hiszen ezt a grémiumot illetik meg az önkormányzati feladat- és hatáskörök. A rendszerváltás egyik eredményeként 1990. szeptember 30-án tartották az első szabad helyhatósági választásokat, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. Törvény előírásai alapján. Az

önkormányzati rendszer alapjainak lerakásáról szólva, az előbbieken említett jogszabályok mellett, az előrelépés fontos eleme a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény. Az Alkotmány és az Ötv. is rögzítette az önkormányzatok gazdasági önállóságát és biztosította az adókiivetés jogát. Az általam felvetett problémák megértése szempontjából a jogalkotás szükséges, de nem elégséges feltétele ennek az elmélyülésnek. Erről az átalakulási folyamatról napjainkban sem beszélhetünk befejezett múlt időben. Az önkormányzat fogalmának szemiotikai pontosításakor kétségeink támadhatnak pontos jelentését illetően. Szigorúan véve az önkormányzatiság, a helyi közösségek öngazgatására utal, illetve ezt jelenti egy tradicionális demokráciában. A központi hatalom ellensúlyozása, a helyi autonómia elismerése a helyi társadalom közösségeinek egybeeső érdekein, helyhez kötöttségén alapul. Ez közjogi, sőt alkotmányos védelmet is igényel egy demokratikus társadalomban. A tanácsrendszert követő történelmi kárpótlás az Ötv. megalkotásával teljesedett ki. *„Az Országgyűlés...elismeri és védi a helyi közösségek önkormányzáshoz való alkotmányos jogait.”* (részlet a törvény preambulumból) A helyi kormányzás forrása tehát a törvényhozás (Országgyűlés), amely elismeri és védi a helyi közösségek öngazgatását. A „hatáskörök hatáskörével” a törvényhozás rendelkezik, végső soron a helyi öngazgatás forrása a Parlament. Az önkormányzat nem államon kívüli entitás, hanem olyan közjogi alakzat, amelyet az állam megalkot és vissza is vonhat (Pálné Kovács, 1999:18). A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését – külön törvény alapján a regionális szinten létrehozott – köztársasági megbízottak végezték. Az önkormányzati önállóságból fakadóan e jogkör – esetenként a szükségesnél nagyobb mértékben – korlátozott volt. A köztársasági megbízotti intézményt regionálisan szervezték, később nyilvánvalóvá vált, hogy megyei hivatalok nélkül a rendszer nem működhet hatékonyan. Az egyik legnagyobb kihívás a jogalkotó számára az önkormányzati feladat- és hatáskörök meghatározása volt. Az 1991-ben elfogadott ún. hatásköri törvény célja az volt, hogy a folyamatos működés érdekében az önkormányzati törvény rendelkezéseire alapozva meghatározza az önkormányzati feladat- és hatásköröket addig, amíg az egyes ágazati jogszabályok meg nem születnek. Ez a cél nem valósult meg teljesen. A hatásköri törvény jó néhány rendelkezése mind a mai napig hatályban van, bár a jelentősebb ágazati törvények az elmúlt években megszülettek. Az önkormányzatok gazdasági önállóságának – „felnőtté válásának” – megteremtésében a már említett helyi adótörvény mellett az önkormányzati vagyontörvény játszott meghatározó szerepet, amelyet 1991-ben fogadott el az Országgyűlés. Az önkormányzati törvény a helyhatóságok tulajdonába adta – többek között – a tanácsi alapítású közüzemi vállalatokat; a tanácsi kezelésben lévő oktatási, egészségügyi, kulturális, etc. intézményeket,

pénzvagyonát, értékpapírjait, más vagyoni jogait. Kialakul a cél- és címzett támogatási rendszer, amely az önkormányzati fejlesztésekhez teremt feltételeket. Az Ötv. első átfogó módosítására 1994-ben került sor. A módosítástól várt eredmények: feloldani az élet által produkált és az első ciklusban manifesztálódott ellentmondásokat; pótolni a szabályozási hiányosságokat; korszerűsíteni a rendszert. Átalakult a képviselő-testület, polgármester, jegyző viszonyrendszere. Erősítette a polgármester önkormányzati szerepét, ugyanakkor egyértelművé tette, hogy a polgármesteri hivatalt a jegyző vezeti (Vass, 2005: 27-30). Az Ötv. módosításával párhuzamosan új törvényt alkotott az Országgyűlés a polgármesterek jogállásáról. Ez a törvény már részletesen meghatározta a főállású polgármester sajátos foglalkoztatási jogviszonyának szabályait, összhangban az időközben elfogadott köztisztviselők jogállásáról szóló törvénnyel. A korszerűsítési folyamat jelentős jogalkotási eredménye a társulási törvény. Előzményként említhető, hogy a második önkormányzati ciklusra nyilvánvalóvá vált az elaprózott magyar településszerkezet mellett kiemelt szerepe lesz az önkormányzatok együttműködésének, a társulási szabadság elvének figyelembevételével. A helyi társadalom idealizált önszerveződése tehát nem teljesen esik egybe az önkormányzati rendszer fogalmával. A helyhatóságtól a települési öngazgatásig sokféle változata lehet a helyi kormányzásnak (Gáspár, 1998: 33-51).

3.3. A helyi hatalom és a helyi közösségek (lokális civil szerveződések) kapcsolatának alakulása Magyarországon, az önkormányzati rendszer bevezetése óta

Az alábbiakban megpróbáljuk szakaszolni a lokális civil kezdeményezések és az önkormányzatok kapcsolatának elmúlt tizenöt évét. A másfél évtized adekvát áttekintéséhez három részre osztottuk a szóban forgó időszakot azzal a szándékkal, hogy az egyes etapok jellegzetességeit összefoglalhassam. A tipizálás segíthet az eligazodásban, de a „közös vonások” az egyes helyi társadalmak szintjén átcsúszhatnak másik szakaszba. Az egyes településeken kibontakozó civil aktivitás szintje és a helyi hatalom helyi közösségekkel kapcsolatos attitűdjei jelenleg is eltéréseket mutatnak. A kapcsolatok dimenziói, valamint a „hasznáramlás” üteme és irányai különböző tempóban fejlődtek, ami más tényezők mellett az önkormányzati rendszer bevezetésének köszönhető, de természetesen a mélyben meghúzódó, hosszú idő alatt strukturálódott helyi társadalmi viszonyok is determinálhatták a kontaktusok terjedelmét és intenzitását. Az önkormányzati rendszer bevezetését követő első évtized egyik adekvát eredménye, hogy az önkormányzatok egyik lehetséges, illetve tényleges partnerévé váltak a nonprofit szervezetek. A civil szervezetek társadalmi-gazdasági

legitimációjának alapfeltételévé vált a gazdasági önállóság és az autonóm működés megteremtése, a partneri viszonyon alapuló együttműködés az önkormányzatokkal, valamint a felelősség megosztása a gazdaság három szektora között a helyi közösségekben élők érdekében.

A non-profit szervezetek együttműködésének alapfeltétele, hogy a helyi társadalomban valamilyen funkcionális szerepet képesek legyenek betölteni. A szervezetek elismertsége hosszabb távon attól függhet, hogy a helyi közösség feladatainak megoldása területén milyen vízióval rendelkeznek, milyen a helyi gazdaságban való részvételük, például foglalkoztató szervezetként? A szektor erejét és hitelességét a funkcionálisan épülő szervezetek jelenthetik.

A helyi civil társadalommal való együttműködés bármely formája erősítheti az önkormányzat tekintélyét, amivel nőhet az esélye annak is, hogy az önkormányzat a lakosság által jobban elfogadható, vagy a lakosság akaratával megegyező döntéseket hozzon. Az együttműködés tanulási folyamat mindkét fél számára, amelynek során az önkormányzat nagyobb empátiával viselkedhet a helyi társadalom tényleges problémáival kapcsolatban.

A civil szervezetek sok esetben az öfenntartáshoz szükséges gazdasági stabilitást várják a szerződéses viszony kialakításától, amely nemcsak állandó bevételi forrást jelent, hanem a szervezet hosszú távú fenntartását is képes biztosítani (Zám, 1997: 421-425).

A helyi hatalom és a civil szervezetek kapcsolattartásának alapelveiről a tapasztalatok ismeretében már könnyebb beszélni, mint az önkormányzati rendszer bevezetésének idején:

- Az egyik legfontosabb tényezője a harmonikus együttműködésnek a nyitottság, és az egymást partnerként való elfogadás. Az önkormányzat hatalmi fölényével kérkedve, a civil szervezetek különböző zsarolási technikák bevetésével, biztosan nem alakul ki hosszú távú kapcsolat.
- Az önkormányzatnak tiszteletben kell tartani a nonprofit szervezetek autonómiáját.
- Nagyon fontos, hogy egymás tevékenységéről megfelelő információval rendelkezzenek, és a tevékenységükről folyamatosan tájékoztassák egymást.
- A lehetséges együttműködés formáit is közösen kell kidolgozni, helyi szinten, a társadalmi igényeket figyelembe véve (Zsohárné, 2000: 4.).

Az együttműködés eddigi történetének I. szakasza: „romantikus őállapot”

Az önkormányzati rendszer kialakulásának idején sajátos körülmény, hogy a tanácsrendszer rutinszerű támogatáspolitikáját a korábban is működő, települési szinten szerveződő, sport- és szabadidős egyesületek vonatkozásában tovább folytatják. Ezek a szervezetek továbbra is „kiszámítható” partnernek minősülnek, főleg a kontinuitást képviselő és a helyi viszonyok alapos ismeretével rendelkező hivatali apparátusnak köszönhetően.

Alkalmi, spontán együttműködések, amely nélkülözi a koncepciózus, tervszerű kooperációt. Az új helyi hatalmi elit gyakran állt közeli kapcsolatban azokkal a civil kezdeményezésekkel, amelyek a rendszerváltás társadalmi folyamatában születtek. Az új hatalom gyakran őket minősítette hitelesnek, ezért a kapcsolatépítés, a támogatási szándék az ő irányukban vált intenzívvé. A felek az intézményes tapasztalatok hiányában, inkább a személyes kapcsolatokat preferálták, amely meglehetősen kiszámíthatatlanná, rapszodikussá tette a viszonyukat és ezzel bizonytalanná vált a partnerség jövője.

A kompetitív magatartás kialakulása, amelynek részeként egyes civil szervezetek politikai szerepvállalásba fogtak és ez sok-sok szerepkonfliktussal, meghasonlással járt együtt. Eredménye: bekapcsolódás a helyi hatalomgyakorlásba.

Az együttműködés eddigi történetének II. szakasza:” köztes helyzet”(Csegény-Kákai,2000.)

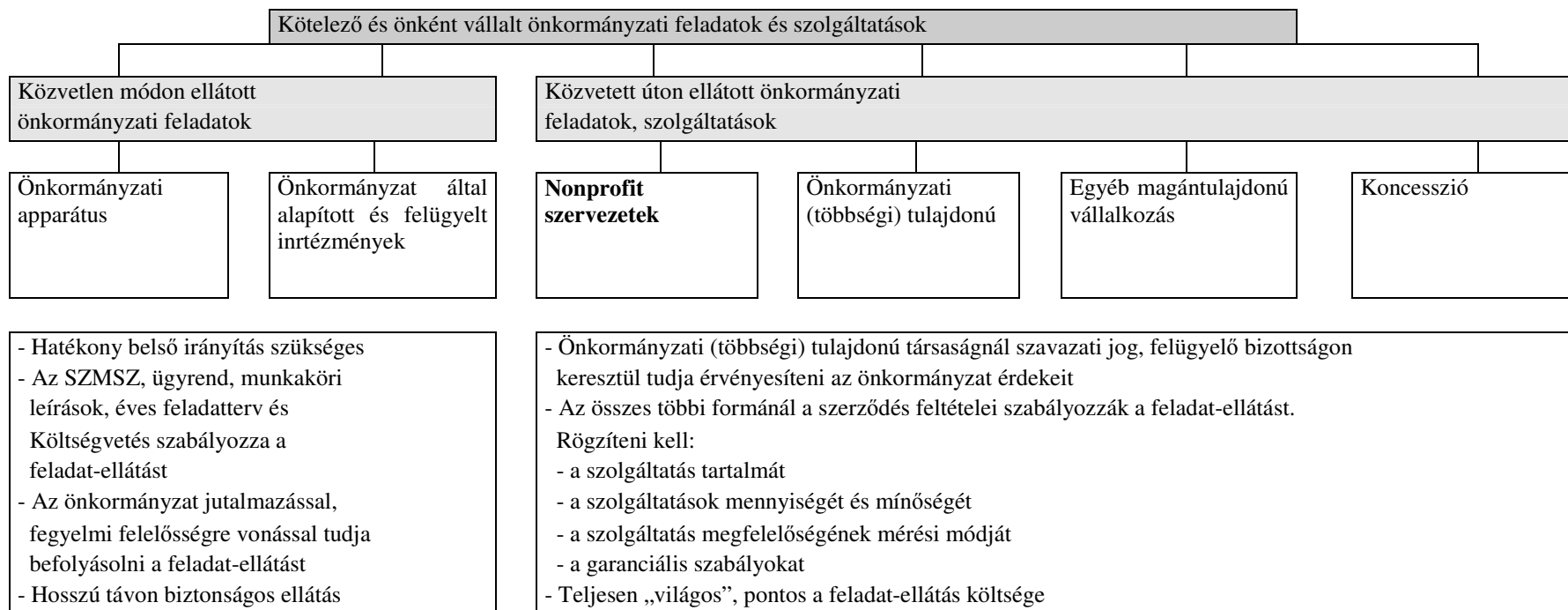
Az együttműködés formalizálódásának időszaka, amely elsősorban a helyi státútumokban (SZMSZ), továbbá munkakörökben (civil referens), egyeztetésekben (civil fórumok, -kerekasztalok) manifesztálódik.

A támogatáspolitikát átalakul, amely a pályázati rendszerek kidolgozásában és a költségvetési keretek normatívabb felhasználásában ölt testet.

Az önkormányzati szervezet alapítás extenzív szakaszának tekinthetjük ezt az időszakot, köszönhetően a Polgári Törvénykönyv 1993. évi módosításának, amely többek között a közalapítvány és a közhasznú társaság jogformáját vezette be 1994. január 1-jei hatállyal. A törvényi változás hatására számtalan önkormányzat vált nonprofit szervezet alapítójává. A közalapítványokat elsősorban finanszírozási, a közhasznú társaságokat feladat ellátási, intézmény fenntartási céllal alapították.

A nonprofit szervezetek és az önkormányzatok között bemutatott kapcsolattartási módok és irányok mellett hasznos lehet egy az önkormányzati feladatellátás szereplőit bemutató ábra is, amelyben a közvetett úton ellátott önkormányzati feladatok szereplői között megjelennek a nonprofit szervezetek. Természetesen ezen szereplők között egyelőre nem a klasszikus civil szervezetek expanziója a jellemző, hanem – különösen a kht-k és közalapítványok jogformájának bevezetése óta – a QUANGO-k, ahol az alapítói, illetve tulajdonosi jogokat maga az önkormányzat gyakorolja. Az önkormányzati autonómia egyik fontos indikátorának tekinti néhány szerző, a helyi önkormányzatok funkcióinak megosztásáról szóló tanulmányukban azt, hogy milyen számban vesznek részt a nonprofit szervezet települési közszolgáltatásokban (Hermann et al, s.a.:35).

14. ábra: Az önkormányzatok kötelező és vállalt feladatai és a feladatellátás szereplő



Forrás: Kassó, 1997:131

A jogi feltételekben progresszív változás az 1997. évi CLVI. törvény a közhasznú szervezetekről című jogszabály megalkotása. A közhasznúság jogilag is explicitté tette a társadalmilag hasznos tevékenységeket, továbbá a kiemelt közhasznúsági szint, az állami-, önkormányzati feladatok átvállalására ösztönző minősítés. A közhasznú minősítés bevezetésének tanulságos következménye, hogy a kiemelt közhasznú minősítést (amely addig példátlan kedvezményeket adott a szervezeteknek, azok támogatóinak, illetve kedvezményezettjeinek) kérő nonprofit szervezetek meghatározó részét az önkormányzatok alapították közpénzből és „politikai akaratból”. A törvény hatálybalépését követően a valódi civil öntevékenység, a társadalmi aktivitás egyáltalán nem növekedett, sőt a kisebb szervezetek számára az új körülményekhez való alkalmazkodás komoly kihívást is jelentett.

Az Orbán-kormány idején, a kancellárián belül hozták létre a civil társadalommal foglalkozó kormányzati „csúcsszervet”, a „Civil Kapcsolatok Főosztályát. A szervezet a kormányváltást követően „Kormányzati Civil Kapcsolatok Főosztálya néven, az Esélyegyenlőségi-, később az Ifjúsági, Szociális, Családügyi és Esélyegyenlőségi-, majd a II. Gyurcsány-kormány megalakulását követően a Szociális és Munkaügyi Minisztérium szervezeti egységévé vált.

Az Orbán-kormány idején épült ki a „vidéki” civil infrastruktúra, amely a hazai sajátosságokat tükrözve a kormányzat kezdeményezésére indult el. A kormány a hálózat kiépítését pénzügyileg is támogatta. Az intézkedés eredményeként a megyeszékhelyeken megalakultak a Nonprofit Szolgáltató Központok.

Az előbbieken felsorolt tényezők következtében állandósult az a kettőség, amely a hazai civil szervezetek adekvát részének identitását, de gyakorlati működését is determinálta és ennek megfelelően hatott az önkormányzatok civilekkel alakuló viszonyára is.

Egyrészt, manifesztálódott, majd ciklusról-ciklusra erősödött a döntésekben való közvetlen civil részvétel szándéka (képviselői mandátum, külső bizottsági tagság). A negyedik önkormányzati választáson már a pártokkal kötött ún. vegyes szövetségek a relevánsak, amely figyelmeztet az útkeresés ilyen változatának a veszélyeire.

Előnye: erős érdekaggregáció (igaz, nem a teljes lokális civil oldalnak, hanem partikulárisan)

Hátránya: a civil szereplő elveszti autentikusságát, függetlenségét

Másrészt a döntés előkészítésben (kezdeményezés, javaslattétel, véleményezés), amelyet a „felvilágosult” önkormányzatok a helyi státúumokban rendeztek (Csegény-Kákai, 2000: 72-87) és/vagy a nonprofit szervezetek társadalmilag fontos célokkal kapcsolatos feladatok ellátásába történő bevonása.

Előnyei: nagyfokú szervezettséget, konszenzusos demokratikus attitűdöket, a feladatellátáshoz szakszerűséget igényel; közvetlenebb lakossági részvétel-ellenőrzés; autentikusabb feladatellátás, versenyhelyzet.

Hátrányai: az egyes szervezetek, illetve szövetségeik a települési döntéseket csak közvetve képesek befolyásolni; a helyi statútumokban szabályozott jogosítványok gyakran formálisnak tekinthetők; nagyfokú látencia gerjesztői a személyi átfedések; a közfeladatok ellátásának ellenőrzése nehézkes; a meglévő példák jelentős része megtéveszthet (kht-k, közalapítványok, költségvetési intézmények szatellit alapítványai).

Az együttműködés jelene III. szakasz: „szabályozott viszonyokra törekvés”

A kormányzati politika központi és önkormányzati szinten egyaránt a civilekkel kialakítandó partnerségre törekszik az ezredfordulótól (Bódi – Jung – Lakrovits, 2003). A törekvés erősödik, de még egyáltalán nem teljesedett ki.

A kedvező változás háttérében nem elsősorban a civil szféra erős érdekérvényesítő képessége állt, hanem a kormányzati magatartás változása. A kormányzati ciklusokon keresztül következetesen érvényesített támogató magatartás nem volt független attól, hogy a civil kapcsolatokért felelős szervezeti egységek vezetői és munkatársai nagyrészt a civil szféra iránt elkötelezett szakemberek köréből rekrutálódtak (Kuti, 2008: 32-41).

A Medgyessy-kormány 2003-ban fogadta el civil stratégiáját⁷. Alapelveiben „*Autonóm civil társadalmat partnerének tekintő állam*”-ról beszél. Hangsúlyozza a civil szervezetek függetlenségét, más szóval a politikai függőség megszüntetését deklarálja. A dokumentum kiemeli az önkéntesség és az öntevékenység társadalmi hasznát. A stratégia hangsúlyozza a társadalmi párbeszéd, a nyitott jogalkotás gyakorlatának fontosságát, a finanszírozásban, a feladatellátásban pedig a szektorsemlegesség elvét. A stratégia a kormány, az önkormányzatok céljai között említi a feladat-kihelyezést, a közfeladat ellátásban történő együttműködést. A stratégiai célok között található a szektor legitim képviselőjének a szándéka, ami a civil társadalom belügye.

A kormány civil stratégiájának egyik kézzelfogható eredménye a Nemzeti Civil Alapprogramról (NCA) szóló törvény megalkotása (2003. évi L. törvény). Az NCA-ról szóló törvény az első jogszabály, amely definiálja a civil szervezet fogalmát és ezzel nemcsak szociológiai-politológiai, hanem jogi fogalommá teszi azt! A törvény végrehajtásával a valódi

⁷ www.civil.info.hu

civil kezdeményezések, az öntevékenység fejlődését kívánja segíteni a jogalkotó. A preambulum az állami, önkormányzati közfeladatok ellátásába történő bevonás szükségességéről, partneri viszonyról beszél (segítség közpénzekkel, de a közvetlen kormányzati döntés elkerülésével). A politikamentesség az NCA működtetésének egyik alapelve. Ez a princípium az eddigi tapasztalatok szerint nehezen betartható, mert a választási rendszer (elektori szavazás) elég körülményes, a politika látens módon beavatkozhat a regionális testületek (alulról felépülő) tagjainak megválasztásába. Az NCA eddigi működésének egy másik, sokkal nyilvánvalóbb anomáliája, hogy a finanszírozás a központi költségvetés zárolásai miatt már az első években akadozott!

A kormányzat civil stratégiájából következő másik jogi manifesztáció az önkéntes munka jogi szabályozása (2005. évi LXXXVIII. Törvény). Az önkéntes munka, olyan jelentős társadalmi erőforrásként fogalmazódik meg, amely a közcélok eléréséhez szükséges. A törvény a „fogadó szervezeteket” felsoroló szakaszában szerepel az önkormányzat, az önkormányzati társulás, illetve alaptevékenysége körében a költségvetési intézmény.

A koncepcióalkotás „szezonjának” a 2002-2006-os önkormányzati ciklust tekinthetjük. Ebben szerepe lehetett a Medgyessy-kormány által elfogadott civil stratégiának, annál is inkább, mert a megismert települési koncepciókban explicit vagy implicit módon található hivatkozások a kormány dokumentumára. A 2006. évi önkormányzati választások jelentős mértékben alakították át a helyi önkormányzatok mandátumeloszlását. A civil szervezetekkel való együttműködés szempontjából ennek különösen a kis- és középvárosokban, valamint a megyei jogú városokban van relevanciája. Egyelőre nem ismert, hogy az aktuális önkormányzati ciklus a szóban forgó kérdésben jelent-e újabb cezúrát vagy sem? Egy dolog vált nyilvánvalóvá a 2006. évi önkormányzati választás után. A civil szervezetek mandátumszerzési lehetőségei tovább szűkültek és csak az úgynevezett vegyes szövetségek – pártokkal közösen állított listák és jelöltek – választási koalíciói bizonyultak sikeresnek. Ezt már tendenciaként értékelhetjük, mert az önkormányzati képviselő-testületekben és a közgyűlésekben már 2002-ben véget ért a civil mandátumszerzés addigi expanziója. A befolyásosabb civil szervezetek helyi hatalomban való közvetlen részvétele helyett egyre inkább a partnerség lehet a megoldás, amelynek alapját képezhetik az egyes települések civil koncepciói.

Kutatásaink szempontjából legfontosabb körülmény – erre az időszakra vonatkozóan – az önkormányzatok civil koncepció alkotási hulláma. Ezzel kapcsolatos adatgyűjtésünk során áttekintettük a hazai- és megyei jogú városok, megyei önkormányzatok civil koncepcióit, valamint a Magyar Köztársaság Kormánya civil stratégiájának első, illetve második

változatát, amely része a doktori disszertációnak. A kormány civil stratégiája mindenki számára hozzáférhető: www.civil.info.hu

A Szociális és Munkaügyi Minisztérium Kormányzati Civil Kapcsolatok Főosztálya által összegyűjtött teljes dokumentáció áttekintésére alkalmunk volt.

A megismert dokumentumok többségében kísérletet tesznek a koncepció műfajának meghatározására, amely az alábbiakban foglalható össze: a koncepció feladata, célja automatizmusok kialakítása, normatívitás a helyi-térségi civil szervezetekkel kapcsolatban (áttekinthető, kiszámítható, folyamatos, stabil rendszerek a támogatási formákban, az érdekegyeztetésben, a kommunikációban, feladat átadásban).

Az áttekintett és összehasonlított koncepciókkal kapcsolatban kijelenthető, hogy megalkotásuk az önkormányzatok szándékát tükrözi, amelyet a jövőbeni lehetőséggel kívánnak feloldani, hogy a későbbiekben egy írásba foglalt együttműködési megállapodás alapjai lehetnek azok, de a partneroldalon a megfelelő (ernyő)szervezet (civil szövetség) inkább cél, mint kézzelfogható valóság. Nem ismerjük minden településen a koncepcióalkotás előzményeit, az esetleges egyeztetési folyamat részleteit – akár az egyes civil szervezetekkel, akár a képviselőkre jogosultakkal -, éppen ezért csak a tartomelemzés alapján állítjuk, hogy inkább a helyi hatalom akaratának megnyilvánulásával találkoztunk. A dokumentumok helyzetelemzéseikben térnek ki a településsel kapcsolatos sajátosságokra, a már kialakított együttműködési formák felsorolása. Székesfehérváron helyi kutatás adataira hivatkoznak. Több dokumentum a korábban elért eredményekkel, problémákkal (finanszírozási rendszer, civil referens, civil kerekasztal) kapcsolatos tapasztalatok összefoglalására, rendszerezésére törekszik.

A fellelt koncepciók között akadt több is, amelyekben kardinális, illetve vertikális és horizontális célok fogalmazódnak meg és azok tartalma szinte szóról-szóra megegyezik (közös mintából, forrásból).

A találatok alapján, a kardinális célok:

- *a civil társadalom fejlesztése az adott településen (kiemelés tőlem)*
- a lakosság életminőségének javítása
- az adott település versenyképességének javítása
- társadalmi párbeszéd
- társadalmi munkamegosztás

A vertikális célok:

- a szervezetek működtetésének stabilizálása, a hatékonyabb működés elősegítése,
- a szervezetek bevonása a közfeladatok ellátásába

- a (civil) szervezetek egymás közötti együttműködésének erősítése (kiemelés tőlem)
- az önkormányzat és a civil szektor kapcsolatainak intézményesítése

Horizontális célok:

- környezetvédelem, városfejlesztés
- szociális ellátás
- kultúra-szabadidő
- egészségmegőrzés
- esélyegyenlőség
- a társadalmi kirekesztődés elleni fellépés.

A felsorolásból levonható egyik következtetés, hogy kevés célkitűzést fogalmaztak meg helyi célokról, problémákról. A másik megjegyzésünk a dőlt betűvel szedett célokra vonatkozik; fából vaskarikának tűnik a helyi hatalom igyekezete, amellyel a civil társadalom fejlesztését tekinti egyik fő céljának, ahogy a vertikális céloknál szereplő állítást is, amely a civil-civil párbeszéd fejlesztését irányozza elő!?

Nyíregyházán a környezetvédelem, a közművelődés és a szociális ellátás területén kibontakozó együttműködés változatai részletes kifejtésre kerültek a koncepcióban.

Nagykanizsán a közfeladat ellátásban konkrét szervezetről (Vöröskereszt) tesz említést a dokumentum.

Nagykanizsán, Civil Szolgáltató Központ (CISZOK) felállítása igényként jelenik meg, mivel „csak” a megyeszékhelyeken van Nonprofit Szolgáltató Központ.

Veszprémben és Nyíregyházán a civil szervezetek elismerésének igénye fogalmazódik meg a dokumentumban.

Szekszárdon elkészült az együttműködési megállapodás a civil koncepció alapján a Szekszárdi Civil Kerekasztal és az önkormányzat között!

A megismert dokumentumok jellemzően a következő területeken jelölik ki az önkormányzat feladatait: a döntés-előkészítésbe való bevonás intézményei; együttműködés, kommunikáció módozatai; feladatátadás, -átvállalás, a civil szervezetek támogatása (benne pénzügyi, természetbeni, szolgáltatásokkal történő); illetve a civil szervezetek elismerése.

15. ábra: Az önkormányzatok helyi közösségekre, civil szerveződésekre vonatkozó, manifesztálódott együttműködési elveinek SWOT-analízise

<p>Erősség:</p> <ul style="list-style-type: none"> → célok, szándékok manifesztálódnak, rendszereződnek → hangsúlyozzák a civilek autonómiáját, függetlenségét helyzetelemzés, → az addig elért eredmények áttekintése is része a dokumentumoknak; → civil infrastruktúra (civil házak; civil referensek) több helyen adottak 	<p>Gyengeség:</p> <ul style="list-style-type: none"> → többségében egyoldalú „szándéknyilatkozat” → kevés figyelmet kap a közfeladat ellátás → kevésbé van tekintettel a helyi sajátosságokra, a megfogalmazások sablonosak
<p>Lehetőség:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ célok, szándékok világos politikává válhatnak (rendeletalkotásban, együttműködési megállapodásban) ■ civilek koncepciózusan vállalhatnak részt a programok megvalósításában, partnerség, sőt a nagyon távoli jövőben a governance lehetősége 	<p>Veszély:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ szépségtapaszt, hivatkozási lehetőség lehet, amely bemutatja, hogy „felvilágosult” a helyi hatalom ■ olyan elvárásokat fogalmaz meg, amely elsősorban a helyi hatalom szereplőinek attitűdjét tükrözi ■ amennyiben nincs partner a civil oldalról, nem hasznosul, nem válnak megvalósítható programmá ■ a koncepcióban kijelölt célok, nem feltétlenül igazodnak az adott önkormányzat generál stratégiájához, illetve ágazati koncepcióihoz ■ nem feltétlenül igazodik az adott önkormányzat stratégiájához, illetve ágazati koncepcióihoz

9. táblázat: A nonprofit szervezetekkel kapcsolatban álló önkormányzatok száma és aránya a kapcsolat formája szerint, településtípusonként, 2000

Önkormányzatok	Főváros	Fővárosi kerület	Megye-székhely	Többi város	Község 1000 fő felett	Község 1000 fő alatt	Összesen
Közreműködés alapítvány létrehozásában							
Száma	1	23	18	192	698	500	1 432
aránya, %	100,0	100,0	100,0	88,1	59,3	29,1	45,3
Közreműködés közhasznú társaság létrehozásában							
Száma	1	15	18	106	251	182	573
aránya, %	100,0	65,2	100,0	48,6	21,3	10,6	18,1
Szerződéses viszony nonprofit szervezettel közfeladat ellátására							
Száma	1	19	15	96	243	258	632
aránya, %	100,0	82,6	83,3	44,0	20,6	15,0	20,0
Együttműködés nonprofit szervezettel közös pályázat benyújtása érdekében							
Száma	–	2	7	22	102	48	181
aránya, %	–	8,7	38,9	10,1	8,7	2,8	5,7
Pézügyi támogatás nonprofit szervezet részére							
Száma	1	23	18	212	902	863	2 019
aránya, %	100,0	100,0	100,0	97,2	76,6	50,1	63,9
Természetbeni támogatás nonprofit szervezet részére							
Száma	1	19	18	184	528	369	1 119
aránya, %	100,0	82,6	100,0	84,4	44,9	21,4	35,4
Nincs semmilyen kapcsolat*							
Száma	–	–	–	1	101	552	654
aránya, %	–	–	–	0,5	8,6	32,1	20,7
Összes önkormányzat							
Száma	1	23	18	218	1 177	1 721	3 158
aránya, %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* A fent említett kapcsolati formák egyike sem létezett.

Forrás: Sebestény István: *Együttműködési formák az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek között KSH, 2000.*

4. A KUTATÁS KÖZVETLEN KONTEXTUSA (BAJA VÁROS)

4.1. A történelmi előzmények áttekintése

A település környezetében a letelepedés legrégebbi emlékét az ún. szarmata leletek idézik. A IV. században avarok nyomultak a területre. A honfoglalás korában őseink vízben, halban, vadban és legelőterületekben gazdag vidéket találtak a későbbi települést övező földrajzi térségben.

Baja első okleveles említése 1323-ból származik (Zichy Okmánytár). Első ismert földbirtokosa a Bajai család. A birtokot Mátyás király 1474-ben a Czobor családnak adományozza.

A török időkben a bajai nahile (török közigazgatási egység, *a szerző*) központi települése. A török adóösszeírás tanúsága szerint a XVI. Század végén csupán 18-22 adózó ház volt a városban. A középkori település a török korszak végére drámaian elnéptelenedett, s csak a XVII. Században ideköltözött nagyobb számú bunyevác és német ajkú sváb népcsoport népesíthette be újra a várost. A katolikus bunyevátság bevándorlására 1686-1690 között került sor. A bunyevácok Bajára Dolna-Tuzla vidékéről érkeztek.

A török kori Baja egyik legutolsó forrása szerint a település mezőváros (Urbs), földesura a kalocsai érsek (Kiss Z., 1989: 200-278).

A felszabadító háborúk 1687-ben érték a Duna-Tisza közét, Baja már az 1688-as hadjárat előtt felszabadult. A település és környezete kincstári tulajdonba került annak hadászati jelentősége miatt. A várost I. Lipót 1696. december 24-én szabadalmas kamarai várossá nyilvánította. A császár által adományozott szabadalmakat 1714-ben III. Károly megerősítette. Ezt követően 1727-től Baja újra földesúri tulajdonba kerül a Czobor, majd a Grassalkovich családok birtokába. Ez a helyzet akkor változott meg, amikor a város utolsó földesurától, Zichy Ferraris Félixől, 1862-ben megváltotta magát. A város földbirtokosa, Grassalkovich Antal, a városvezetés élére 12 tagú tanácsot állított 1755-ben, melyek közül 4 magyar, 4 német és 4 rác volt, a város bírása pedig rotációs rendszerben minden évben más-más nemzetiségű lett (Kiss Z., 1989).

Új vallási kisebbségként jelennek meg 1753-tól a zsidók (ekkor 10 család), akik a szerb gabonakereskedőket két generáció leforgása alatt kiszorítják a gazdasági életből. Többségük el is költözik Bajáról, a XIX. század közepére az ortodox vallásúak aránya minimálisra csökken Baján.

Baja ismét a helyreállított Bodrog vármegyéhez tartozott, mivel azonban Bács és Bodrog vármegyék évtizedekig pereskedtek határaik miatt, a két megyét az uralkodó egyesítette,

megyeszékhelyévé pedig pár év múlva Zombort tette meg. Három országos vásár megtartását is engedélyezte, amely hozzájárul a település karakterére jellemző kalmárszellem, kereskedő mentalitás alakulásához. Nagy számban alakultak ekkor a céhek, aminek következménye az élénkülő gazdasági élet. A XVIII. Század végén gyakran emlegetik Baját „Kis-Pestként”. A 18-19. században Baja az újra benépesülő Bács-Bodrog vármegye fontos kereskedelmi központja lett. Bajának, mint dunamenti helységnek a fekvése lehetővé tette, „hogy a kereskedelemnek és iparüzésnek gyűlhelye” legyen (Rapcsányi, 1934 ,129).

A XVIII. Század elején különböző céhek alakulnak, ebben az időszakban 200 körül volt az iparosok száma. A céhtestület a város szerves intézményévé vált, amit az a körülmény is jelez, hogy a korabeli városi tanács, a polgárokkal folytatott érintkezéseibe, illetve a településsel kapcsolatos határozathozatalainál az egyes céhek mestereit bevonták. 1840 körül, amikor a város népessége megközelítette a tizenötezeret, a mesteremberek száma meghaladta az ezer főt és a fuvarozási és hajózási vállalatok száma száz fölött volt. A kereskedelmet az 1700-as évek végéig a szerb gabonakereskedők dominálják, ezt igazolja a közvetlenül a kikötő elé Szent Miklós nevét viselő szerb ortodox templom. A város korabeli kereskedelmének legfontosabb árucikke a gabona. Ez a körülmény még a város épületállományán is megmutatkozott, mert a várost: pestisjárvány (1739), árvíz (1751) és tűzvész (1840) pusztította.

Baja 1857-ben 18.000-es lélekszámú település volt. Összehasonlításképpen Zombornak 22.000, Belgrádnak 18.000; Újvidéknek 19.000, Győrnek 17.000, Pécsnek 17.000 lakója volt ezen időben. A város népességnövekedésének az alapja mindenkor a betelepítés és a beköltözés; a németek a császári betelepítési politika miatt, a magyarok az országon belüli vándorlás következtében, a katolikus szlávok pedig a ferences rend 1690 utáni balkáni munkája nyomán érkeznek Bajára. A gabonakonjunktúra idején Baja város környéke nem bír kiemelkedő mezőgazdasági potenciállal rossz minőségű, homokos talaja miatt. Hogy mégis több megyényi terület legvirágzóbb települése lesz, ez a dunai vízi útnak köszönhető. A Duna ugyanis Bajától délre rendkívül nehezen volt hajózható ezekben a századokban. A kereskedelem fellendülése az ipar fellendülését is magával ragadja. A vármegye legtöbb iparosa Baján tevékenykedik ebben az időben.

Megállapíthatjuk, hogy a XVIII-XIX. század a város igazi aranykora, a kereskedelem fellendülésének, a város gazdaságfejlődésének időszaka. A mezőgazdasági népességnek nem volt meghatározó szerepe Baján. A 100 hold feletti birtokosok és bérlőknek sem a száma, sem a gazdasági ereje nem jelentős és ennek okán nem válnak elkülönült társadalomszerkezeti egységgé, ezért igazi hatalmi reprezentációjuk sincs, legfeljebb egyénhez kötött, elszigetelt

formában. A XIX. és a XX. század fordulóján Baja polgárváros, amelyben a kispolgárság meghatározó. A gazdaság megreked a XIX. századi kisárutermelés szintjén. Ebből levonható következtetés, hogy az ott élő polgárság nem a tőkés átalakulás „vállalkozói típusú” szubjektív feltétele, hanem a feudális szerkezeten felépülő stabil, önújratermelő iparos-kereskedő polgár. Az 1800-as években nagyot fejlődik a vízi szállítás és ezzel a kereskedelem volumene nő. „Ami a vízi közlekedést illeti, ezt részint a gőzösök, részint a bajaiak saját evezős hajói tartják fenn, ezenkívül részt vesznek a szállításban Paks, Földvár, Tolna, Szeged és Győr hajói is. A hajózási mozgalom...a gabonából körülbelül egy millió mérőt foglal el, ezenfelül számtalan más árucikk, ...szállítatik a Dunán. Ezek tehersúlya jóval fölülmúlja a két millió mázsát.” (Rapcsányi 1934: 149) A szabadságharcot követő önkényuralom 1854-ig tartott és miután erre az időre esett Baja kereskedelmi és ipari fejlődésének egy intenzív szakasza, az uralkodó 1858-ban önállósággal ruházta fel a várost, melynek törvénybe iktatása csak 1873-ban következik be. A Képviselői Irományok III. kötetében olvashatók a következők: „Baja város már 1858. évben az akkora felállított kormányzéknek közvetlen hatósága alá rendeltetett” (Rapcsányi, 1934:160). A város térségét érintő vasútfejlesztésének iránya elhibázott volt, a gazdasági fejlődésen – ahogy ebben az időszakban elvárható lenne –nemhogy segített, hanem kifejezetten lelassítja. (Majdán, 2005: ea.). Rapcsányi Jakab a XIX. század utolsó évtizedeiben épített vasúthálózat fejlesztéssel kapcsolatban a várost érintő csapásról beszél, mivel veszteséggé vált a forgalmi értékben, hogy a várost elkerülő fővonalak épültek. A fővasúthálózatok kiépülésével baján a kereskedelem, illetve város gazdaságát meghatározó más iparágak fejlődése jelentős hátrányba került. A későbbi iparfejlesztések javítottak ugyan a helyi gazdaság kilátásain, de hajdani jelentőségét és az abból eredő jólétet már nem tudta garantálni ez sem (Rapcsányi,1934: 159). A város reménytelen fejlődési pályája – az alföldi városok között élen jár a feudális mozdulatlanságból való kilábalás útján -, amelyen a XIX. század második felében halad a város, megakad és gazdasági visszaesés hatására zsákutcássá válik. Ebből bontakozik ki a város sajátos arculata, amelynek lényege, hogy „haladottabb”, mint az alföldi városok többsége, de ezzel együtt „dinamikatlanabb” is (Bánlaky, 1990. 24-27.). Az I. világháborút követően rövid szerb katonai adminisztráció következik, majd csonka Bács-Bodrog vármegye székhelye 1941-ig. Az első világháború a város gazdaságának közvetlenül kevés kárt okoz. A politikai következmények elsősorban az okkupáció következményeként kialakult szerb igazgatás három évre (1918-1921) elszakította a várost az anyaországtól. Az átmeneti időszakban Budapesten működött a magyar kormány által kinevezett megyei-városi közigazgatási szervezet, de a településen a tényleges hatalmat a Szerb-Horvát-Szlavón

Királyság közigazgatási szerkezetébe szabályosan betagozódnak apparátus gyakorolja (Bánlaky, 1990: 29.).

A város az olyan nehéz idők is túlélte, mint a megyerendszer II. világháború utáni átszervezése, Bács-Kiskun Megye létrehozása, ezzel a város hosszú évtizedes gazdasági és politikai „mellőzése” következik be (Faludi – Gergely, 1989). A második világháború súlyosan károsította a város gazdaságát, a harcokban és a Holocaust során sok bajai polgár vesztette életét. A németek elhurcolásával és kitelepítésével gyakorlatilag a város utolsó jelentősebb nemzeti kisebbsége is marginalizálódott; ma együttesen is csak a város lakosságának 2 %-át teszik ki.

A II. világháborút követően – rövid időre – visszakapja eredeti jogállását. Később a megyeszékhelyétől legtávolabb lévő magyarországi város pozícióját elért település fejlődése megtorpan. A regionális központi helyzetből egy ellenséges országhoz rendkívül közeli határ menti településsé válik. A háborút követő radikális közigazgatási reform, amely 1950-ben a tanácsrendszer bevezetésében teljessé válik, a várost többszörösen is sújtotta. Létrehozták a közigazgatási határaiban napjainkig is csak minimálisan változó Bács-Kiskun megyét, amelynek székhelyévé Kecskemét várost tették meg. Az országos politika – többek között a rendkívül barátságtalan szomszédságpolitika miatt – lemondott e terület fejlesztéséről. A magyar-jugoszláv államhatár, különösen 1948-1955 között zárt övezet volt, amelynek az emberi és a gazdasági kapcsolatok is kárát látták.

A központilag irányított iparosítás két teljes évtizedre elkerülte a várost és térségét.

A teljes foglalkoztatás jegyében a hetvenes évekre jelentős ipari üzemeket telepítenek a városba. A nagy állami vállalatok felszívták a munkaerőt, komoly beruházásokat valósítottak meg és a terveknek megfelelően fejlesztették a várost.

A szocializmusban szerepkörét tekintve járási-, kulturális-, oktatási-, mezőgazdasági centrum. A lakosság is tovább nőtt, elérte a 44.000 főt. Ezek az üzemek a rendszerváltoztatás után a szabad piaci körülmények között rendre csődbe mentek. Egyes üzemek – például a Ganz – magántulajdonba kerültek, lényegesen szerényebb foglalkoztatási keretlétszámmal. A helyi társadalomra rendkívül rossz hatással volt a stabilitás megszűnése.

A térség geopolitikai helyzete magában hordozza a nagy ellentmondásokat. Az ország déli – trianoni – határainak közelsége mindkét háború után nagyon kedvezőtlenül érintette a városfejlődés esélyét. Ugyanakkor a Duna mentiség, a balkáni és horvát területek közelsége, elérhetősége nagyban hozzájárult a gazdaság prosperálásához a XVIII-XIX. században! Az 1990-es években a megváltozott politikai körülmények és az átalakult gazdaság sem volt

elegendő ahhoz, hogy a délszláv konfliktus nyomasztó közelsége körül ne lengje a befektetőkedvet, az idegenforgalom érdeklődését etc.

4.2. A polgári öntevékenység előzményei a városban

4.2.1. A XIX. század és a Dualizmus időszaka

A XIX. század első harmadában az egyesületalapítás meglehetősen szabályozatlan volt Magyarországon. A magyarországi egyletek többségét anélkül alapították, hogy alapszabályát bárki felterjesztette volna. Ilyen körülmények között alakulhatott meg 1803-ban a város legrégebben „működő” – a Vízügy Lövészklub de facto a szervezet szellemi örökösének tekinti magát – egyesülete a Céllövész Társulat. Baján a társulások iránti igény a Kiegyezés idején teljeseedik ki. A céllövészek már megalakulásuk idején is élvezték a város támogatását, mivel annak vezetése a társasági élet szervezése mellett egyfajta védelmi funkciót is ellátott. Tagságában a helyi társadalom elitjének színe-java megtalálható. Margalits Ede 1875-ben írta meg a társulat történetét, amelynek helyi jelentőségét a következőkben hangsúlyozza: „...A társulati szellemet a század elején (ti. a XIX. század elején a szerk.) egyedül a lökért képviselte; ennek lakomáin és barátságos találkáin meg lett beszélve majd minden ügy, mely a város anyagi és szellemi érdekeit illette: sokban kezdeményező, elősegítő szerepet játszott a társulat... amit egyesek a közjóra célzólag terveztek, itt lett először megbeszélve, és innét a városi tanácsterembe átszivároghva létesülést nyert...Ha e társulat városunk lakóit oly jókor nem olvasztja egybe, ma Baja nem volna tősgyökeres magyar város, hanem csak mint Temesvár, Arad, Kassa, Pozsony, hol a magyar elem a némettől magát huzamosan távol tartotta s így a magyarosodás nem létesülhetett...”(Nemes, 1996:18). A XIX-XX. század fordulóján három jellemző tevékenységcsoport integrálja a városban működő egyesületeket és az megfelel az ismertett korszak hazai viszonyainak:

- a lelki élet elmélyítésének szolgálata
- szociális gondoskodás
- művelődés lehetőségeinek a megteremtése.

Az első körbe a vallási alapon szerveződő közösségeket sorolhatjuk. Repräsentánsaik: a *Harmadrend*, amely szerzetesi vezetéssel működött – a Ferencesekhez kötődött -, de szabályrendszere a világi élethez alkalmazkodott. A tagsággal szemben támasztott alapvető követelmény volt az evangéliumi szellem követése. Tagságát mintegy 150 helybeli és további 300 környékbeli alkotta. Az Oltáregyesület alapvető célja volt a szegényebb egyházközségek

templomainak támogatása. Szerveztek felolvasásokat és vallásos témájú színműveket is bemutattak. Társadalmi összetételére a heterogenitás jellemző. A szervezetnek mintegy 700 tagja volt. Működött a városban Katholikus- és Izraelita Nőegyesület. Előbbit 1837-ben alapították. Kisdédóvót, menházat működtetett, szegényeit havonta segélyezte. A taglétszáma 150-200 fő között mozgott. Utóbbit 1852-ben hozták létre hasonló célkitűzésekkel és hasonló méretű tagsággal. A két szervezet közötti viszonyt az együttműködés jellemezte, számos közös taggal és az elnökön egymás választmányában való közreműködésével (Bán, s.a.). Katholikus Legényegylet alakult a városban 1866-ban és Jótékonycélú Leányegyesület létrehozását kezdeményezték izraelita körből 1896-ban.

A második körben a világi alapon szerveződő karitatív szervezeteket vesszük figyelembe. Jellegetességük, hogy egy-egy speciális tevékenység folytatásával felekezeti hovatartozástól függetlenül hozták azokat létre. A Bajai Jótékonycélú Olvasó Egyesületet 1838-ban alapították. A tagság a kulturális önszegélyezésben, valamint a szociális célú segítségnyújtásban volt érdekelt. Iparosok, kereskedők, közhivatalnokok alkották a tagságát. A Bajai Önkéntes Tűzoltó-Egylet 1871-ben alakult 78 taggal. Megszervezték a tűzvédelmet a városban, állandó készenléttel, amelyhez a városi költségvetés is hozzájárult, de működésükben nem kis szerepe volt a magánadományoknak. Az egyesületnek saját fúvós zenekara volt, amely szerepet vállalt a családi és közösségi rendezvényeken. A Tépésgyűjtő Egyesület a létét a nemzetközi politikai eseményeknek köszönheti, mivel Bosznia-Hercegovina OMM által történő megszállásának következtében Baja nagy terheket vállalt. Az egyesület fehérneműt, vásznat és tépést gyűjtött és küldött a sebesült bajaiaknak.

A harmadik csoportot a művelődési-szabadidős egyesületek alkotják. Számszerűen ebben a tevékenységcsoportban található a legtöbb társulás. Ide soroljuk a kaszinókat, amelyeket Pesten létrehozott első szervezet mintájára, igazi divat részeként alapították vidéken is. A bajai Nemzeti Kaszinó 1827-ben alakult meg. Később az Új Kaszinóval egyesült. Befolyásos személyiségek találkozóhelye, amelynek saját könyvtára, olvasóterme, játékszobái voltak. Ösztöndíjaival kulturális és szociális támogatásokat nyújtott. A város a XIX. században tehető kereskedők lakóhelye, amelyek a Kereskedelmi Kaszinóban élik társadalmi életüket, mintegy 130 taggal. Az iparosok és családtagjaik az Ipartestületi Olvasókörben szervezték közösségi életüket. Nagyon népes – 1400 tagot számláló – szervezetnek számított. Saját zenekarral, vendégszobákkal, színházteremmel rendelkeztek. A Bajai Polgári Olvasó Egyletet a német nyelvű bor- és gabonakereskedelemben érdekelt polgárok 1861-ben alakították újjá. Taglétszámuk 200-300 fő között mozgott (Novoth, 1911). A Dalkedvelők Egyesületét 1856-ban bajai polgárok, osztrák közhivatalnokok és katonatisztek alapították karéneklés céljából.

Az osztrák hivatalnokok hazarendelése után a magyar polgárság megalakította a Dal- és Zeneegyletet. Működésük feltételeit a Kaszinó biztosította. A művelődés területén a szervezetek alapításában egy másik szempont is érvényesült. Egy-egy városrészben külön-külön is alakultak olvasóköri; Józsefvárosi-, Kiscsávolyi-, Alsóvárosi Olvasóköri néven. A szabadidő sportban említésre méltó a Korcsolyázó egyesület 1876-os megalakulása, továbbá a Sportegylet, a Tornaegylet, valamint a város sajátosságaiból adódóan a Csónakázó Egyesület, az Evezős Egyesület vagy a Hajós Egyesület. A dualizmus időszakában közel tízezer polgár vett részt az egyesületi életben, amely akkor a népesség felét tette ki. (Bán, s.a.).

4.2.2. A két világháború közötti időszak

Az 1918-as szerb megszállás és az azt követő három év az egyesületi élet szempontjából is rendkívül kedvezőtlenül alakult. Többségükben felfüggesztették tevékenységüket, majd a szerbek 1921-es kivonulása után újrakezdtek működésüket. A Polgári Egyesület Tóth Kálmán Polgári Olvasóköri néven szerveződött újjá (Nemes, 1996:23). Egyes esetekben a szervezetek tevékenysége az új körülményekhez alkalmazkodott. A város legrégebbi egyesülete a Céllövő Társulat, amely létesítményeit megosztotta a Levente-mozgalommal. A két világháború közötti időszakban előzmény nélkül megalakított bajai egyesületek a kor trendjének megfelelően revansista, bajtársi, illetve legitimista célok érdekében alakultak, jelentős részben országos szövetségek alapszervezeteként.

A Magyar Asszonyok Nemzeti Szövetsége 1922-ben hozta létre bajai szervezetét. Karitatív tevékenységet ugyanúgy végeztek, mint kulturális munkát, de a korszellemnek megfelelő nemzeti propaganda terjesztése is jellemző volt az egyesületre. A szervezet 550 fős tagsága társadalmilag heterogén volt. A Magyar Nők Szent Korona Szövetsége egy legitimista egyesület, amely 1927-ben alakult. A királyság eszményét ápolták, ezt fejezte ki például a IV. Károly kegyeleti staféta verseny szervezése, valamint emlékmű állítás a királyi párnak azon a helyen, ahol hajóra szálltak, hogy elhagyják az országot. Karitatív tevékenységet is folytattak. A Szociális Misszió Társulatot 1922-ben alapították. Szakosztályokba szervezve osztotta meg feladatait. Karitatív- és képzési tevékenységet is folytattak. A Frontharcosok Szövetsége egy bajtársi szövetség és a háború veteránjainak lelki közösségként működött. Céljaik közé tartozott nélkülözhető bajtársaik támogatása.

A városban működő egyesületek a '20-as '30-as években ingatlanjaik, vagyonuk és aktív tagságuk által jelentős alakítói voltak a várospolitikának, a településközösség mindennapjainak. Ezek a szervezetek határozták meg a helyi szociális, közművelődési és

sporttevékenységeket. Tagjaik, vezetőik között ott találhatóak a helyi hatalom szereplői, közhivatalok betöltői. Érdekes sajátossága a két világháború közötti helyi közéletnek, hogy a zsidó közösség az egyesületi tevékenységen keresztül nagyon jó kapcsolatokat alakíthatott ki a nem zsidó közösségekkel. Ennek a holocaust idején lett különös jelentősége. A Gestapo által őrizetbe vett dr. Bernhart Sándor polgármester – aki aktív tagja volt a Liszt Ferenc Körnek – lényegében minden követelést megtagadott a zsidósággal kapcsolatos törvények alkalmazásából (Felvidéki, 1984). Újpesti a két világháború közötti időszak polgári öntevékenységet értékelve a bajai polgárság kvalitásairól beszél. „Ez következik abból, hogy Baja már régen önálló törvényhatóság, így polgárai megszokták, hogy saját sorsuk felett saját maguk döntsenek. Erős polgári öntudatról beszélnek a Lövészegylet, a Daloskör...megteremtésének időpontjai. Erős polgári öntudatról beszél az a szolidaritás, mely a város kereskedőit jellemzi”(Újpesti, 1936:48).

4.2.3. A gleichschaltolás⁸ évtizedei

A társadalom egyneműsítése, az illojális vagy annak minősített szervezetek feloszlata, az alapítványi vagy államosítása a városban működő egyesületeket is utolérte a II. világháború befejezését és a szovjet megszállást követően. Az 1946-os évben elfogadott 3.830 és a 7.330. számú rendeletek teszik teljessé az egyesületek felszámolását kimondó jogszabályok körét. (Molnár, 2005:16). A városban is jelentősen lecsökkent az öntevékeny szervezetek száma. A politikamentesség, a hatalommal szembeni lojalitás kívánatossá, az elvárt szervezeti magatartássá vált és ehhez képest maradhattak – vagy alakulhattak meg Baján is az egyesületek. Elsősorban jogi személyiséggel nem is rendelkező, a közművelődési intézményhálózaton belül „működtetett” felemás módon öntevékeny csoportok – műkedvelő közösségek, gyűjtő körök –, illetve országosan működő – jól ellenőrizhető szervezetek, mint például a Hazafias Népfrent – szervezetek keretében működtek helyi közösségek a városban. A tanácsrendszer évtizedeinek jellegzetes szervezetei a városban a Tudományos Ismeretterjesztő Társulat járási, illetve városi szervezete, a száz éves múltú visszatekintő Liszt Ferenc Énekkar, a közvetlenül a háború után megalakított Humanista Baráti Kör, amely kisebb, informális baráti körként indult, de 1948-ban megszüntették a tevékenységüket. A városban hírnevet szerzett festőművészről elnevezett Rudnay Gyula Képzőművészeti Kör, amely tehetséggondozással foglalkozott és városi támogatást is kapott. A Magyar-Jugoszláv Társaság 1948-ban alakult és egy jellegzetesen felülről kezdeményezett szerveződés.

⁸ Ezt a kifejezést Molnár Szilárd használja a civil társadalom államosításáról szóló tanulmányában

Lokálpatrióta csoportnak tekinthetjük a Tóth Kálmán Társaságot. Megalakulására 1957-ben kerül sor. Kimondottan irodalmi társaság, írók és irodalombarátok számára, amely a nyolcvanas évek elejére „érdektelenség, tehetetlenség” miatt megszűnt (Bánlaky, 1990: 194). A Magyar Éremgyűjtők Egyesületének 1969-es megalakítását követően elsők között szerveződött meg a bajai csoport. A Duna Fotóklub először a pécsi Mecsek Fotóklub fiókszervezeteként működött, majd 1958-tól önállósodott. A Kádár-kori polgári öntevékenység érdekes példája a Bajai Sportuszodát Építő Egyesület 1974-es létrehozása. Egy évtizedes működésének eredménye a városi sportuszoda. A Nagy István Társaság az egyébként jelentős és szebb napokat is megélt városi képzőművészeti élet egyik manifesztációja. Baján is megpróbálták értelmiségi klubot létrehozni, sikertelenül. A városban a mintegy 2000 értelmiségiből ('70-es években) 50-60 személy csatlakozott és a működés során ez a létszám csökkent. Fokozatosan lendületet veszített a szervezeti élete a klubnak. A lokálpatriotizmus erősödésének példája a bajai Városépítő- és Városszépítő Egyesület. A szervezetet 1983-ban alapítják építészek, tervezők. Három szakcsoportban folytatta tevékenységét. Fontos gyűjtőhelyévé vált a későbbi helyi közélet krémjének a város első polgármestere, egy neves bajai család tagja, ebben az egyesületben kezdte közéleti tevékenységét. A politikai nyitás egy jellegzetes képződménye a Testvérvárosi Egyesület, amely 1987-ben alakult meg azzal a céllal, hogy gondozza az akkori NSZK-ban található Waiblingennel a kapcsolatokat. Az értelmiségi közéletnek a Kádár-korszakban nem voltak „működőképes intézményes formái” és hatékony nem intézményes formái sem voltak (Bánlaky, 1990: 194).

Az öntevékenység egy másik jó példája a Vén Duna Szabadidős Egyesület, amely jellegzetesen városrészi szerveződés (Nemes, 1996: 37).

A felsorolt szervezetek három csoportba sorolhatók. Egy részük még a XIX. században vagy a két világháború között létrehozott szervezet, amely túlélte az egyesületi élet államosítását. Másik részük jellegzetes tanácsrendszerbeli képződmény. A harmadik csoportba tartoznak azok a szervezetek, amelyek a Kádár-korban jöttek létre, de relatív autonómiával rendelkeztek. A városvédők, a lokálpatrióta szervezetek jellegzetesen ilyenek voltak.

4.3 A város jelenéhez kapcsolódó mutatók

Erdei Ferenc hatásosan mutatja be a magyarországi településhálózatot, a naprendszer égitestjeinek pozíciójához hasonlítva az egyes bolygók helyét-szerepét. Ebben a képben Budapest a központi égitest (a nap), míg a többi város vagy fő- vagy mellékbolygó. A

főbolygók – nagyvárosok – hatókörébe tartozó többi város tekinthető mellékbolygónak. A mellékbolygók maguk is központi szerepet látnak el, mert holdjaik vannak. Ezek lennének a kisebb települések egy-egy járáson (térségen) belül (Erdei, 1971:17-19). Természetesen a metaforát a tanácsrendszer viszonyaira alkalmazta a szerző, de a településhálózat nem változik meg olyan dinamikusan, hogy ne lenne tanulság nélküli a hasonlat. Bánlaky szerint Baja olyan ebben a naprendszerben, mint egy kiszámíthatatlan pályájú mellékbolygó, mert nem kötődik egyértelműen egyik főbolygóhoz sem, „illetve egyszerre több körül is kering” (Bánlaky, 1990: 130-131). A nem túl „szépemlékű” Országos Település-hálózat Fejlesztési Koncepcióban Baját – 10 másik településsel együtt- részleges felsőfokú központként tartották számon. A Kecskeméttel, mint megyeközponttal kapcsolatos ambivalencia – a tanácsrendszer idején, különösen a III. Tanácstörvény hatálybalépését követően – a városnak ebből az érzékletesen leírt helyzetéből következett. Az önkormányzati rendszer bevezetése utáni megyei jogú városi ambíciók, illetve a később ismertetésre kerülő releváns civil mozgalom ennek a vélt vagy valós frusztrációnak is köszönhető.

Baja város a magyarországi Duna déli szakasza mentén, a Dél-alföldi régió és Bács-Kiskun megye délnyugati részén helyezkedik el. Közigazgatási területe 177,6 km², melynek 80%-a a Duna bal partján található. Földrajzi helyzete, történelmi múltja alapján a délvidék fontos csomópontja. A Szeged-Pécs tengelyen, a Dél-alföldi- és a Dél-dunántúli Régiók határán, valamint a Szerb Köztársaság államhatárának közelében található település földrajzi szempontból jól pozícionált. Ezt erősíti, hogy a város az Alsó-Duna-völgyében, a Duna partján fekszik. A közlekedési infrastruktúra, a primátussal rendelkező közúti- és vasúti közlekedés hazai hálózatának jelenlegi és jövőbeni elrendezése kifejezetten periférikus térséggé tette a várost.

Szomszédos települések északról Érsekcsanád; keletről Csávoly, Felsőszentiván és Bácsbokod; délről Vaskút, Bátmonostor és Szeremle, nyugatról pedig három Tolna megyei település: Báta, Pörböly és Decs. Elhelyezkedése egyrészt hátrányos helyzetet teremt, másrészt fontos fejlődési lehetőségeket foglal magában. Sajátossá teszi térbeli elhelyezkedését, hogy távolabb van saját megyeszékhelyétől, mint a Dél-alföldi és a Dél-dunántúli régió központjától. A Budapesttől való távolság viszonylagosságát jól szemlélteti, hogy a fővárostól 171 km-re lévő Szegedről az M5-ös autópálya megépítését követően másfél óra alatt, míg Bajáról 2,5 óra alatt lehet eljutni Budapestre. Mindemellett Baja szempontjából kiemelt érdek a természeti környezet védelmének elsődlegessége a folyó közlekedési célú hasznosításával szemben. A fent jelzett távolságok, valamint az a tény, hogy e térség elérhetősége messze nem kielégítő, nagy valószínűséggel előrevetíti azt, hogy a Dél-alföldi

régió két dinamikus fejlődésnek indult városában (Szeged, Kecskemét) kibontakozó fejlesztések csak kevésbé lesznek képesek pozitív hatásukat kifejteni Baján és környékén. Baja azon kívül, hogy a Bajai kistérség központja, illetve emellett a Kalocsai, Bácsalmási és Jánoshalmi kistérség egy-egy jelentős része is vonzáskörzetébe tartozik, hosszú távon a kialakításra kerülő Alsó-Duna-völgyi térség (a paksi, szekszárdi, mohácsi, bajai, kalocsai, kunszentmiklósi kistérségek, valamint a horvátországi Eszék-Baranya, és a szerbiai Vajdaság) központjává is válhat. A város hazai kapcsolatrendszerének legfontosabb eleme a kistérségi településekkel való szoros együttműködés, esetleg közös feladatellátás. A cél megvalósítására alakult meg a Bajai Többcélú Kistérségi Társulás a kistérség önkormányzatainak területfejlesztő társulása.

A kistérségi kapcsolatrendszer mellett évek óta jól működő, szervezett kapcsolat áll fenn a Felső-bácskai térség önkormányzatai között. Ennek formális kerete a Felső-bácskai Önkormányzatok Szövetsége (FEBÖSZ). A FEBÖSZ de facto már 1994-ben megkezdte működését. A Szövetség 37 térségi települést foglal magába, 2400 km² nagyságú területen működik és megközelítőleg 130 ezer bácskai polgár él a területén. A szervezet alapvető célja a történelmi hagyományokon alapuló összetartozás, a felső-bácskai tudat felelevenítése, jellemzően kis-régiós társadalmi-gazdasági törekvések segítése. (Baja Város Integrált Városfejlesztési Stratégiája 2008.)

Baja adottságainál és funkcióinál fogva középváros és a település hosszú ideje táplál megyei jogú városi ambíciókat. Ez a kezdeményezés már kétszer –sikertelenül– járta meg az Országgyűlést. Olyan iniciatívának tekinthetjük a megyei jogú városi jogállás megszerzését, amelyben teljes politikai konszenzus tapasztalható hosszú ideje.

A város és környéke lakossága napjainkban is soknemzetiségű. Az 1994-es helyhatósági választások óta rendre négy helyi kisebbségi önkormányzat alakul: cigány, horvát, német, szerb.

A horvátok és a németek hagyományosan, a szerbek újabban rendkívül szervezettek és öntudatosak. A németek anyaországuk, azon belül is Baden–Württemberg Tartomány jóvoltából országosan is kiemelt intézményt használnak a városban; a Magyarországi Németek Általános Művelődési Központját. A horvátok országos vezetői között bajai gyökerűek mindig vannak. A szerb kisebbséghez köthető, hogy két ortodox temploma áll a városban, ebből a nagyobb és jelentősebb építményt – igaz, időszakosan – ma is használja közösségük a vallásgyakorlás céljaira. Mindhárom nemzeti kisebbségnek intenzív és intézményes kapcsolatai vannak az anyaországgal. A város egyik legmeghatározóbb testvérvárosi kapcsolatát a térségből a háború után a város melletti Csávoly községből

kitelepített svábok leszármazottjainak köszönheti. A partnerváros a Stuttgart melletti Waiblingen. A Szerb Köztársaság területén található Zomborral, az egykori vármegye székhelyével ugyancsak élő, személyes kötődéseken alapuló – nem számítva a '90-es évek óvatos kivárását – újra erőre kapó testvérvárosi együttműködés a jellemző.

A város lakosságának iskolai végzettségét vizsgálva megállapíthatjuk, hogy Baja kiemelkedik a felsőfokú végzettségű lakosságának arányát tekintve nemcsak a régiós, kistérségi és megyei átlagból, hanem a megye és a régió többi városa közül is. A 25 évesnél idősebb lakosság esetén mért adatokat tekintve 2001-ben a megyében csak Kecskemét, a régióban a további megyei jogú városok közül is csak Szeged (20,7%) rendelkezik e területen jobb mutatókkal Bajánál.

Baja városa földrajzi elhelyezkedésénél és tradicionálisan birtokolt funkcióinál fogva, továbbá, mint a bajai kistérség székhelye központi szerepet játszik közvetlen környezetének fejlődésében. A város a Dél-alföldi régió 254 települése és 47 városa között 37.485 fős népességével a négy megyei jogú várost követő ötödik legnépesebb település. Népessége a 2001-es adatokhoz viszonyítva (38.351 fő) 2,26%-os, a 2002-es értékhez képest (38.143 fő) 1,7%-os csökkenést mutat (37.485 fő). A város és lakói életében ma is meghatározó fontosságú a vízhez fűződő viszony, amely sokszor spirituális jegyeket kap. Tovább színesíti a város jellegét annak multikulturális népessége, ami a magyar, a német, a horvát és a szerb közösségek évszázados együttéléséből következik. Baja iskolaváros, a felsőbácskai-térség kulturális és tudásközpontja. A településen hét középfokú oktatási intézmény, illetve egy szervezetileg önálló főiskola működik, két fakultással. A téma szempontjából szintén érdekes KSH adat, hogy a városban 269 (2006) bejegyzett nonprofit szervezet működik. Ezek túlnyomó része céltámogató szervezetek, vagyis egy jellemzően intézményhez köthető célra hozták létre. Ebbe a körbe tartoznak az iskolai-, óvodai- és kórházi alapítványok. A várospolitikai prioritásai közé tartozik a megyei jogú városi cím megszerzése, a térségben betöltött szerepe, valamint az ellátott feladatok alapján. (Baja Városfejlesztési Stratégiája 2007-2013, 2007)

A közeli Gemenc, az Alsó-Duna ártér ligeterdőkkel borított területe Európában egyedülálló és az itt élőket nemcsak fizikailag, de mentális értelemben is delejezni tudja. A lokális tudat kialakulásában, a víznek és minden „tartozékának” primátusa van. Ezt színezi az etnicitás, hétköznapiakban – oktatásban, rokoni kapcsolatok ápolásában – is számottevő jelenléte.

A várost és polgárait egyszerre jellemzi a mediterrán derű, nyitottság és az alföldi települések zárkózottsága. A Gergely András állapítja meg a Kiskunhalasról szóló tanulmányában a

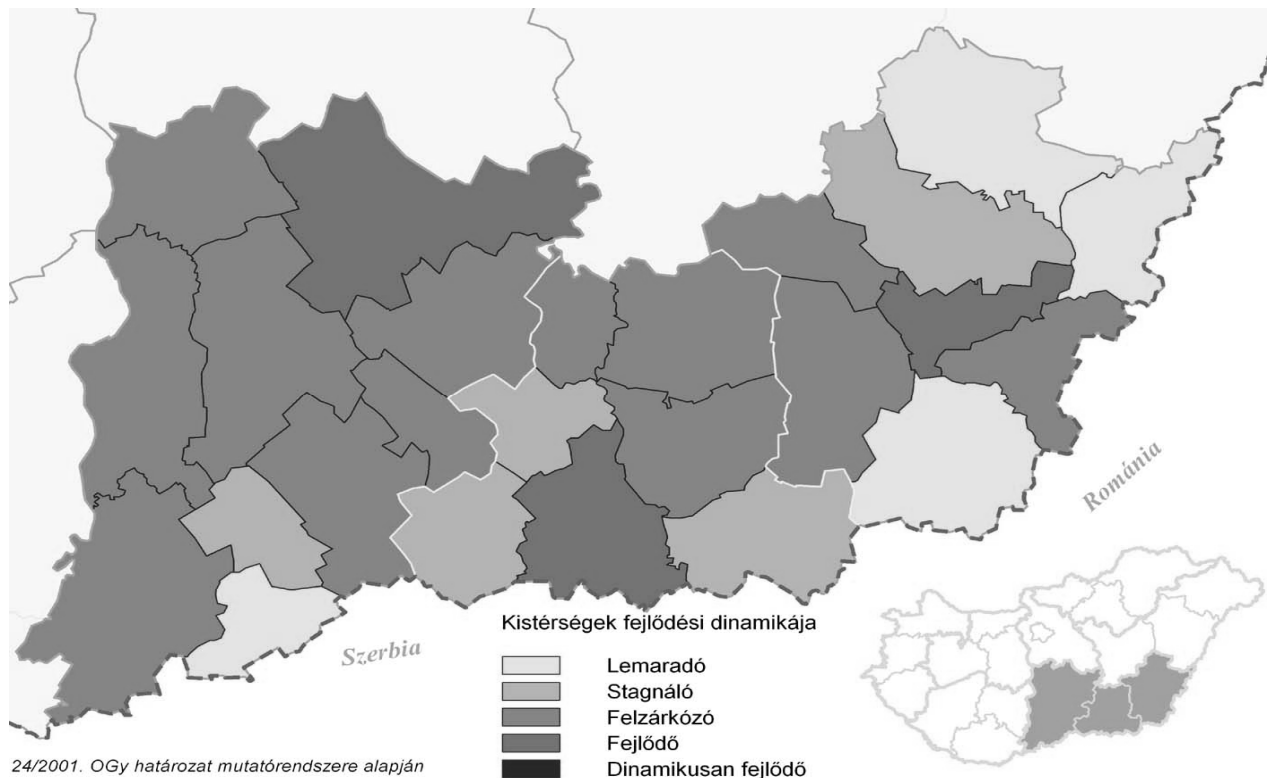
zártaságról, hogy „gyakori védekező mechanizmusa a lokális kultúrának” (A. Gergely András, 1996).

A település jó földrajzi adottságokkal rendelkezik, amelyben szerepe van a kedvező klimatikus adottságoknak, a Duna folyamnak, a viszonylag tiszta természeti környezetnek és a határmentiségnek. A térségben jó minőségű a termőföld, a mezőgazdasági hozamok átlag feletti. A rendszerváltást követően Baján és térségében is a hagyományos ágazatok fokozatos leépülése következett be. A térség gazdasági helyzetének értékelésénél figyelembe kell venni a gazdasági fejlődést negatív irányban befolyásoló, elhúzódó délszláv válságot. A külföldi befektetők elmaradásának egyik oka éppen a határ közelében zajló háború volt, valamint az, hogy az átfogó struktúraváltás, megújulás az új tulajdonosokkal sem történt meg. Felső-Bácska és ezen belül a bajai kistérség az ezredfordulóra a régiós középmezőnybe, a felzárkózó térségek kategóriájába tartozik.

Fontos szerep juthat a jövőben is az erdő- és vadgazdálkodásnak, az ökoturizmusnak, a vízi szállítmányozásnak, a logisztikának (Dunai átkelőhely). Ezek az értékek akkor őrizhetőek meg, ha sok-sok innovációval, a nemzetközi kapcsolatok tudatosabb kihasználásával, természetvédelmi programokkal, az eurorégiós lehetőségek határozott megvalósításával számol a településpolitika.

A város kevés jelentős építészeti emlékekkel bír. Ez a tény egyrészt köszönhető a gyenge minőségű helyi építőanyagoknak, másrészt a történelem viharainak és a katasztrófáknak (tűzvész, árvíz). A török uralom alóli felszabadulás idejéről maradtak fenn a legrégebb épületek. Ennek köszönhetően – mint az alföld számtalan más településén is – a barokk stílusirányzat a meghatározó. A város és térsége hosszú ideje szenved periférikus helyzetétől, annak minden következményét ismerve. Persze ez a helyzet nem volt mindig periférikus és várhatóan nem is marad örökké az. Új szituációt, megváltozott gazdaságföldrajzi helyzetet jelenthet Bajának. Ma az Európai Unió határa húzódik a trianoni határok helyén.

16. ábra: Kistérségek fejlődési dinamikája a Dél-alföldi Régióban



Forrás: Baja Városfejlesztési Stratégiája 2007-2013

A fentiek alapján – mint az a térképről is kiderül – kijelenthetjük, hogy Felső-Bácska, és ezen belül a bajai kistérség az ezredfordulóra a régiós középmezőnybe, a felzárkózó térségek kategóriájába tartozik. Rögzítenünk kell ugyanakkor, hogy ez a régió hasonló méretű kistérségi központjaira, Orosházára, Szentesre stb. egyaránt igaz.

Az egy főre eső GDP tekintetében nem áll rendelkezésünkre sem települési, sem kistérségi szintű adat, az alábbi táblázat ezért a megyei bontást mutatja:

10. táblázat: Az egy főre jutó GDP az országos átlag %-ában

Megnevezés	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bács-Kiskun	78,3	75,1	72,5	70,8	69,1	66,4	68,3	67,7	66,4	68
Békés	77,7	75,8	71,1	68,5	67,4	65,6	64,6	61,9	60,7	61
Csongrád	92,6	91,9	88,7	88,0	85,1	82,4	79,4	77,0	76,7	77
Dél-Alföld	82,6	80,6	77,2	75,5	73,6	71,1	70,7	68,9	68	69

Forrás: KSH

Látható, hogy az ezredfordulót követően a régiós átlaghoz képest jól teljesítő Bács-Kiskun megyében is visszaesés tapasztalható. 68%-os mutatójával Bács-Kiskun egyébként a 15., Békés a 18., Csongrád megye pedig a 9. helyet foglalja el a megyék rangsorában.

Ugyanez a mutató az EU 25 átlagában 2003-ban Bács-Kiskun megye esetében 39,8%, Békés esetében 36,4% míg Csongrád megye esetében 46% volt. A bruttó hazai termék szektoronkénti vizsgálatakor Bács-Kiskun megye esetében szembeűnik ugyanakkor a gazdasági szerkezet előnytelen volta. 2004-ben a vállalati szektor részaránya nem éri el a GDP felét, miközben az állami szektoré (23%) 3, a háztartásoké (26%) 8 százalékponttal haladta meg az országos átlagot (a bruttó hazai termék alakulása a Dél-alföldön és Bács-Kiskun megyében. (KSH Szegedi Igazgatósága, 2006)

Fontos a külföldi érdekltségű vállalkozások számának, valamint azok befektetési hajlandóságának vizsgálata is. Bajára vonatkozó adatok sajnos nem állnak rendelkezésre, de Bács-Kiskun megyében (összhangban a régiós tendenciával) az utóbbi években folyamatosan csökkent a külföldi érdekltségű vállalkozások száma. A KSH adatai szerint míg 2000-ben 825, 2004-ben pedig 622, addig 2005-ben már csak 594 külföldi érdekltségű vállalkozás működött a megyében (A csökkenő tendencia egyébként a másik két megyére is igaz, noha Csongrádban 2005-re kis mértékben nőtt a külföldi érdekltségű cégek száma).

A külföldi érdekltségű vállalkozások száma mellett fontos adat a vizsgált térségbe érkező külföldi működő tőke mértéke is. E két információ kifejezetten jól mutatja, hogy milyen nyitott egy adott település, vagy éppen kistérség gazdasága.

Egy adott térség gazdasága szempontjából kulcsfontosságú a rendelkezésre álló természeti- és pénzügyi erőforrások mellett a humán erőforrás minősége és mennyisége is. Célszerű tehát megvizsgálni, hogyan alakul a foglalkoztatottak száma a munkaképes korúak számához viszonyítva. A foglalkoztatottsági rátára vonatkozóan a KSH által feldolgozott megyei adatok a következő képet mutatják:

11. táblázat: Foglalkoztatottsági ráta alakulása (1996-2004)

	1996	2000	2004
	Foglalkoztatottsági ráta (%)	Foglalkoztatottsági ráta (%)	Foglalkoztatottsági ráta (%)
Bács-Kiskun megye	47,0	50,7	49,6
Békés megye	43,2	45,1	43,8
Csongrád megye	49,4	51,2	47,6
Dél-alföldi régió	46,6	49,2	47,3
Magyarország	46,7	50,1	50,5

Forrás: Baja Város Középtávú Stratégiája 2007-2013.

A Dél-alföldön 1996-2004 között csak kis mértékben, 0,7%-ponttal nőtt a foglalkoztatás aránya, míg az országos arány 3,8%-ponttal nőtt. Ebből az következik (valamennyi régió adatait figyelembe véve), hogy a többi régió több munkahelyet tudott lakosainak teremteni. Bács-Kiskun megye helyzete a régió belül relatíve kedvezőbb, mivel e megye értéke marad el legkevésbé az országos átlagtól, bár a korábbi pozitív irányú eltérés negatívra válása különös figyelmet érdemel. A Bács-Kiskun Megyei Munkaügyi Központtól származó adatokat elemezve kijelenthetjük, hogy 2006. teljes évben a 15-74 éves népességen belül Baja és vonzásokörzetében a foglalkoztatottak száma 29213 fő volt, az egy évvel korábbinál 0,7%-kal kevesebb. Az aktivitási arány 54,06%-os volt, szemben a 2005. évi 53,83%-kal. Ez 0,23%-pontos emelkedést jelent, a megyei átlag 0,17%-pontos csökkenésével szemben. A városban a munkanélküliségi ráta alakulása az elmúlt években követte a kistérségi, megyei, illetve a régiós és országos tendenciát.

4.4. A kutatás módszertana

A helyi hatalom és a helyi társadalom kapcsolatának vizsgálatához a következő módszerek alkalmazását tartottuk indokoltnak: kérdőíves vizsgálat Survey-vel és táblázatos kérdésekkel (attitűd vizsgálat), strukturált beszélgetések. Az időbeni ütemezéstől függetlenül végeztük el a tartalomelemzést és szerveztünk egy fókuszcsoportos beszélgetést. A kutatás teljes időszakában (2004-2008) alkalmaztuk a résztvevő megfigyelés módszerét.

A vizsgálat első ütemében a helyi hatalom szereplőinek értékelését tartottuk célszerűnek a szóban forgó probléma megismerése céljából. (a II. ütemben a civil szervezetek reprezentánsaival ((kvalitatív módszerrel)), illetve ((kvantitatív módszerrel)) kívántuk ugyanezt a problémát felmérni.)

4.4.1. Kérdőíves vizsgálatok

Ebben az esetben, az adott populáció szempontjából, lényegében teljeskörű kvantitatív vizsgálatot végeztünk. Az alapsokaság, amelyre a vizsgálat irányult, 133 személyből áll. Ez a teljes köre azoknak a személyeknek, akik 1990-től, tehát az első önkormányzati képviselő-testület megalakulásától 2004 nyaráig, vagyis a vizsgálat ideéig részt vett a helyi hatalomban. A választási ciklusok négy évben meghatározott időtartama módszertani korlátnak bizonyult, ezért terjesztettük ki a vizsgálatot négy választási ciklusra 1990-2006 között. A vizsgálat a

teljes alapsokaságot előirányozta. A szereplők között vannak „állandó –, visszatérő- és epizódszereplők”.

A helyi hatalom „képződményeinek”, a döntéshozó testületeket tekintem, amelyek egyúttal politikai grémiumként, tehát a helyi politika fontos, intézményesült fórumaiként működnek. Ilyenek a képviselő-testület, a polgármester (alpolgármester), illetve a szakbizottságok.

1990. LXV. Törvény a helyi önkormányzatokról 23. § (2) *A képviselő-testület döntési jogot adhat bizottságainak és a bizottság döntését felülvizsgálhatja, önkormányzati rendeletben hatósági hatáskört állapíthat meg a bizottságnak.*

Közjogi értelemben az önkormányzatiság érvényesülésére ezekben a testületekben, illetve azokhoz kötődően (nyílt ülések, közmeghallgatások etc.) van lehetőség.

A bizottságok külső tagjait azért vettük figyelembe, mert az önkormányzati állandó bizottságok – a városokban és a megyei jogú városokban feltétlenül – sok-sok átruházott hatáskörrel rendelkezhetnek. Számukat, súlyukat és jelentőségüket tekintve nagy a formagazdagság. A törvény lehetőséget ad arra, hogy az önkormányzatok szakemberekkel egészítsék ki állandó bizottságaikat a hatékonyabb működés érdekében.

24. § (2) *A bizottságba indokolt beválasztani a feladatköre szerinti területen szolgáltatást nyújtó szervezet képviselőjét, társadalmi szervezet küldöttjét, a szolgáltatást igénybe vevő más választópolgárt.”*

A tapasztalatok – a jogi feltétel ellenére – legalább is a nagyobb településeken – ahol manifeszt módon is jelen van a politikai tagoltság – azt mutatják, hogy a bizottságok számának és az egyes bizottságok létszámának kialakításánál a helyi pártszervezetek, esetleg a mandátumhoz jutott civil szervezetek káderpolitikájának érvényesítése a releváns. A külső bizottsági helyek meghatározása és betöltése alapvető érdeke az egyes lokális politikai szereplőknek, hiszen így tudja feladattal, pozícióval ellátni a helyi második vonalbeli aktivistákat, hogy ne kelljen várniuk a következő választásig a kínálkozó lehetőségre, ezért a külső bizottsági tagokat is a minta részének tekintem.

Reprezentativitás: Baja Város valamennyi, 1990 és 2004 között mandátumot szerzett képviselője, valamint külső bizottsági tagja.

A minta mérete: a teljes populáció, akire a vizsgálat irányult (N: 133)

A minta megállapítása: Baja Város Önkormányzata Képviselő-testületének SZMSZ-e 1990-től a vizsgálat időpontjáig.

A vizsgálat tehát a teljes kört célozta meg, mivel nem ítéltük a vizsgálat technikai lebonyolítása szempontjából az alapsokaságot nagyszámúnak. Ennek ellenére – előre

kalkulálható és előre nem kalkulálható okból – összesen 63 értékelhető kérdőív került feldolgozásra.

Az 1990 óta közéleti szerepet vállaló, de a vizsgálat időpontjáig elhunyt (képviselők, külső bizottsági tagok), illetve a helyi közéletben „kiemelkedő” szerepet (polgármesterek, politikailag tekintélyesebb személyek, a téma szempontjából különleges helyzetben lévő képviselők, külső bizottsági tagok (civil szervezet)) játszó személyek csökkentették a megkérdezettek körét. Utóbbiaktól interjúk segítségével kértem állásfoglalást a vizsgálat szempontjából fontos kérdésekben. A 133 fős alapsokaságból 11 olyan személyt hagytunk figyelmen kívül, akik az interjúk során mondták el véleményüket.

A saját személyemet is el kellett határolni a vizsgálatban résztvevők körétől a tárgyilagosság érdekében, mivel részese vagyok az általam vizsgált célcsoportnak.

Az alapsokaságából 99 személy volt elérhető, közülük 36 személy utasította el a válaszadást. Az adatközlési hajlandóság szempontjából nem volt döntő hogy az egyes megkérdezettek melyik választási ciklusban vállaltak ilyen-olyan szerepet a helyi hatalomban, vagyis a vizsgálat időpontjában is aktív közszereplők-e vagy sem? Az egyes választási ciklusokból – 3 teljes és a megkezdett – közel azonos arányban válaszoltak a képviselő-testületek és a külső bizottsági tagok teljes számához viszonyítva. A legfeltűnőbb az „elutasítás” a 2002-ben megalakult önkormányzat bizottságaiban dolgozó külső bizottsági tagok részéről. Esetünkben, először haladja meg a külső bizottsági tagok száma a képviselő-testület létszámát, így az elutasítások száma is itt lehetett a legnagyobb. Ez azért érdekes, mivel előfeltevésem szerint az elutasításnak ott kellett volna nagyobbak lennie, ahol eltávolodtak a helyi politikától, korábban töltötték be ezeket a szerepeket a célcsoport más tagjainál. Az előfeltevésem ellenére az első és a második választási ciklusban szerepet vállaló megkérdezettek között sem volt alacsonyabb a válaszadási hajlandóság, mint a harmadik vagy a negyedik ciklusban.

Természetesen azt is figyelembe kell venni, hogy a megkérdezettek több cikluson keresztül is vállalják-e ezt a szerepet? A feldolgozásnál ezzel is számolni kell. Például két személy 1990 óta rendelkezik képviselői mandátummal, vagyis mind a négy ciklusban szerepet vállalt a helyi hatalomban.

A kérdőív (2. számú melléklet) négy részből áll. Az első részében a megkérdezettek helyi hatalomban betöltött szerepére, formájára, tisztségeire, a mandátumok idejére kérdeztem rá. A második részben a helyi hatalom, illetve a helyi társadalom (itt állandó közösségek, civil szervezetek) viszonyának alakulására (rendszer váltástól napjainkig), aktuális állapotára vonatkozó kérdéseket tettem fel. A kérdőív harmadik részében feltételes kérdéseket

fogalmaztam meg, amelyekre csak – a mandátumukkal egyidejűleg – civil szervezeti tagsággal is rendelkező megkérdezetteknek kellett válaszolni.

A kérdőív következő kérdésére – szerkezetileg önálló rész – ismét valamennyi megkérdezett válaszolhatott. Ebben a kérdésben a helyi hatalom és a civil szervezetek közötti kapcsolat jövőbeni feltételeire, irányaira voltam kíváncsi. A kérdőív sajátossága hogy csak néhány nyílt kérdést tartalmaz, mivel a mélyebb feldolgozáshoz interjúkat készítettünk, valamint tartalmat (dokumentumokat) elemeztünk.

A vizsgálat második ütemében a bajai civil szervezeteket kérdeztük (2005. második félév). Az alapsokaságot ebben a vizsgálatban 257 civil szervezet alkotta.

Reprezentativitás:

A KSH statisztikáiban szereplő (2003-as állapot) 279 bajai székhelyű nonprofit szervezet.

A minta mérete: a teljes populáció, amelyre a vizsgálat irányult (N: 266)

A minta megállapítása:

A KSH nyilvántartásában szereplő 279 bajai székhelyű nonprofit szervezet közül azokat a szervezeteket vettem figyelembe, amelyeket a 2003. évi L. törvény a Nemzeti Civil Alapprogramról 14. § b/ szerint civil szervezet: *„az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény alapján létrejött, jogi személyiséggel bíró társadalmi szervezet, szövetség (kivéve a pártot, a munkaadói és munkavállalói érdekképviseleti szervezetet, a biztosító egyesületet, valamint az egyházat), és a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény alapján létrejött, jogi személyiséggel bíró alapítvány (ide nem értve a közalapítványt). „*

Így nem kerültek a vizsgált körbe a településen található közalapítványok (a vizsgálat időpontjában 6) és közhasznú társaságok (a vizsgálat időpontjában 1), a munkaadói- és munkavállalói érdekképviseleti szervezetek helyi szervezetei, a közttestületek helyi képviseletei és két bajai székhellyel bejegyzett politikai párt, a pártok helyi szervezetei, a rendházak és az önkormányzati-, költségvetési intézmények által létrehozott társulások, szakmai szövetségek. A kérdőíves adatgyűjtésnél nem vettük figyelembe azokat a közösségeket, klubokat sem, amelyek ugyan a civil társadalom formációi, azonban de jure „nem léteznek”, vagyis nem bejegyzett szerveződések. Ebben az esetben nehéz lett volna teljes körűvé tenni az adatgyűjtést, hiszen nincs pontos nyilvántartás ezekről a jogi személyiséggel nem rendelkező személyi társulásokról.

A civil szervezetek esetében egy hat részből álló nagyon részletes kérdőívet állítottunk össze (3. számú melléklet). Ebben már szerepeltek nyílt kérdések is, igaz interjú és csoportos beszélgetés is erősítette ennek a körnek a vizsgálatba történő bevonását. A következő

fejezetekre tagolható: 1. A szervezet önképe, céljai és működési formája 2. A szervezet története 3. A szervezet erőforrásai 4. A civil szervezet képviselője a helyi hatalomban, illetve a civil szervezet kapcsolatának jellege a helyi hatalommal. 5. Szervezeti élet. A kérdőív 6. része megegyezett a döntéshozók körében is alkalmazott táblázatos kérdésekkel (attitűd vizsgálat). A bajai székhelyű civil szervezetek körében végzett kérdőíves vizsgálattal kettős célt tűztünk ki magunk elé. A kérdőívnek tehát, önálló fejezete foglalkozik a civil szervezetek és a helyi hatalom viszonyával. A kérdőíves vizsgálat azonban alkalmat adott számunkra, hogy egy katasztroft állítsunk fel a bajai székhelyű civil szervezetekkel kapcsolatban. A gazdálkodó szervezetek (beleértve a civil szervezeteket is) számára, a KSH irányába évente előírt kötelező adatszolgáltatás vagy a helyben – akár a BÁCISZSZ, akár az önkormányzat által-, a helyi civil szféra felmérését célzó adatgyűjtések, nem terjedtek ki a szervezeti élet valamennyi aspektusára. Az általunk szerkesztett kérdőívben ezért a civil szervezetek céljaira-, történetére-, erőforrásaira- és a szervezeti életre vonatkozóan is adatokat kívántunk gyűjteni, ezért annak kitöltése a névlegesen működő adatszolgáltatók számára okozott nehézséget.

Ugyanakkor, mint a mellékelt kérdőívminta is mutatja, csak azokat az adatokat-válaszokat használtuk fel a disszertációban, amelyek közvetlenül hasznosulnak a kutatás főbb célkitűzéseiben.

A kérdőíves adatfelvételnek ebben az ütemében 141, értékelhető formában 130 kérdőívet kaptunk vissza. Az országosan is tapasztalható jelenséggel paralel módon, a bajai civil szervezetek ~5-10%-a, ún. „alvó” szervezet, amely természetesen becsült adat és arra alapozzuk, hogy a statisztikai nyilvántartáson kívül más nyomát nem találtuk – elsődlegesen a személyes tájékozódás alapján – a tényleges működésnek. További problémát jelentett a KSH nyilvántartásban székhelyként feltüntetett címek – legtöbbször magánlakások – idejétmúltsága, pontatlansága.

A kérdőívek mindkét esetben önkitöltősek voltak.

4.4.2. Táblázatos kérdések Likert-féle válaszkategóriák alkalmazásával (attitűd vizsgálat)

A kérdőívnek teljesen önállóan is használható szerkezeti egysége - ahogy arra már utaltam – a táblázatos kérdések (attitűd vizsgálat), a civil szervezetek demokratikus társadalomban betöltött generális, illetve lokális szerepét igyekeztem megismerni a helyi hatalom képviselőinek illetve maguknak a civil szervezeteket képviselő válaszadóknak a felfogásában.

Ehhez öt állítást fogalmaztam meg. Az állítások közül kettő-kettő ugyanannak a kérdésnek a makroszintű, illetve helyi aspektusát tudakolja. Az ötödik (sorrendben harmadik) állítás más jellegű. Az elemszám hasonlóan a Survey-hez N: 133, illetve N: 267 ugyanarra az alapsokaságra irányult. Az előbbi fejezetben bemutatott kérdőív egybe volt szerkesztve a táblázatos kérdésekkel, de attól elkülönítve, külön lapon. Ennek megfelelően a feldolgozhatóság is hasonló mértékű. Ebben az esetben a döntéshozók körében 62, míg a civil szervezetek esetében 118 adatlap vált értékelhetővé.

4.4.3. Kérdőíves adatfelvétel a BÁCISZSZ (Bácskai Civil Szervezetek Szövetsége) tagszervezeteinek körében

Reprezentativitás: a BÁCISZSZ tagnyilvántartásában szereplő (2005) 64 tagszervezet.

A minta mérete: a teljes populáció amelyre a vizsgálat irányult (N:64)

A minta megállapítása: a BÁCISZSZ tagnyilvántartásában szereplő (2005) valamennyi tagszervezetet figyelembe vettük.

Az adatgyűjtés ebben az esetben egy önálló, a BÁCISZSZ-ra vonatkozó kutatáshoz készült, amelynek egyes eredményeit, másodelemzés formájában vesszük figyelembe. A kérdőív a következő fejezetekre tagolódott: 1. a megkérdezett tagszervezet saját adatai 2. a BÁCISZSZ-ra mint szövetségre vonatkozó adatok 3. a BÁCISZSZ és a város kapcsolatrendszere. Ebben a kutatásunkban a kérdőív 2. fejezetében szereplő adatokat vesszük figyelembe.

4.4.4. Interjúk

Elsősorban az interjúkészítés alkalmas arra, hogy a kutatási témával kapcsolatban a mélyben rejlő hiedelmek, értéktételezések manifesztálódjanak. Az alapsokaságból – amelyek a kérdőíves adatgyűjtés célcsoportjai voltak (N:133, illetve N:267) – választottuk ki az interjúalanyokat, illetve harmadik szereplőként az illetékesség kétségbevonhatatlansága miatt köztisztviselőket is.

Az interjú formai szempontból strukturált beszélgetés keretében valósult meg, digitális hangrögzítéssel. Interjúk 14 személlyel készültek a 2005 és 2006 közötti időszakban. Az interjúk a következő szereplőkkel készültek: 1. a BÁCISZSZ elnöke (2000-), több bajai székhelyű egyesület-, alapítvány- és közalapítvány elnöke, a civil kapcsolatok tanácsnoka (2002-2005), önkormányzati képviselő (1994-) az MSZP-frakcióvezetője (2002-). 2. a BÁCISZSZ titkára (2000-), nyugalmazott intézményvezető, a vizsgálat idején az Ifjúsági és

Sport Bizottság külső tagja. 3. a BÁCISZSZ elnökségi tagja, sportegyesület vezetője, önkormányzati képviselő (2002-2006). 4. az Új Régió Egyesület elnöke (1994-), önkormányzati képviselő (1998-2006). 5. az Új Régió Egyesület aktivistája, a Közoktatási és Kulturális Bizottság külső tagja (2002-). 6. a FIDESZ-MPSZ frakcióvezetője, a Jogi és Ügyrendi Bizottság elnöke, Baja Város Polgármestere (2006-) 7. az SZDSZ frakcióvezetője, a Közoktatási és Kulturális Bizottság elnöke. 8. Bajai Város Polgármestere (1990-1994). 9. Baja Város Polgármestere (1994-2006). 10. Baja Város Jegyzője (1990-2005). 11. a polgármesteri hivatal ifjúsággal foglalkozó köztisztviselője. 12. a polgármesteri hivatal kultúrával foglalkozó köztisztviselője. 13. a polgármesteri hivatal osztályvezetője. 14. a Partitúra Alapítvány alapítója, önkormányzati-(1994-) és országgyűlési (1994-) képviselő.

Az interjúk kérdései (6. számú melléklet) a következő témaköröket fogták át: 1. Önkormányzati rendszer, önkormányzatiság elvének érvényesülése, döntéshozatal gyakorlata. 2. A helyi civil társadalom bekapcsolódása a várospolitikába, a civil koncepció jelentősége. 3. A helyi civil szervezetek teljesítményének, jövőbeni szerepének értékelése illetve megítélése.

4.4.5. Tartalomelemzés

Az előbbieket mellett az egész kutatás szempontjából fontos az úgynevezett beavatkozás mentes módszerek alkalmazása. A tartalomelemzés módszere (a kutatásnak ebben az ütemében) az önkormányzati-, valamint a BÁCISZSZ-nál fellelhető dokumentáció tanulmányozására terjedt ki.

Elemzési egységek azok a dokumentumok, amelyek a problémafelvetésben ismertetett kérdések megválaszolására alkalmasak.

Ilyen például Baja Város Önkormányzat SZMSZ-e, amelynek – az 1990 óta bekövetkezett – a téma szempontjából érdekes módosításait tekintettem át.

Fontos dokumentumnak tekintem az önkormányzat 2003. december 18-i ülésén elfogadott „Az önkormányzat és intézményeinek civil szervezetekkel folytatott együttműködésének koncepciója” című határozatát. Az önkormányzat civil koncepcióját más települések civil koncepciójával is összehasonlítottam.

A civilek és a helyi hatalom kapcsolatára vonatkozó adatok többféle tartalomban öltöttek testet. Abból indultam ki, hogy a városban működő egyes civil szervezetek és az önkormányzat egymáshoz fűződő viszonyát, de saját működését is – természeténél fogva – az önkormányzati oldal dokumentálja. Például a város hosszútávú fejlesztési koncepciójában a

közművelődésről és a sportról szóló helyi rendeletekben, vagy az egyes évek költségvetési rendeleteinek civilekre vonatkozó előirányzataiban. Fontosak a helyi közösségek számára releváns pályázatkiírások, az önkormányzat és egyes civil szervezetek közötti együttműködési megállapodások, valamint a vizsgálat időszakában a helyi sajtóban megjelent és a vizsgálat szempontjából lényeges hírek. Ezekben a forrásokban találtuk meg a szükséges információkat. A tartalomelemzés módszerének alkalmazásánál már a 2006-os választási ciklusban keletkezett dokumentumokat is áttekintettük.

4.4.6. Fókuszcsoportos beszélgetés

Az interjúkat és a kérdőíves adatfelvételt olyan metodikával kívántuk kiegészíteni, amelyben az érdekeltek nem szeparáltak, hanem a többiek véleményének tükrében foglalnak állást azokról a kérdésekről, amelyet a többi alkalmazott módszer esetében is megfogalmaztunk. A szóban forgó módszer alkalmazásához igénybe vettem a Baja Városi televízió egyik stúdió helyiségét, ahol a meghívott személyek beszélgetését rögzítettük. A csoport összeállításánál arra törekedtünk, hogy a fókuszált téma szempontjából közvetlen tapasztalatokkal rendelkező és nem rendelkező civil szervezeti vezetők egyaránt kapjanak lehetőséget a véleménynyilvánításra: egyrészt olyan személyek kaptak meghívást, akiknek személye kötődött a helyi hatalomhoz, másrészt olyan is, akiknek „csak” szervezete áll pro forma kapcsolatban a várossal.

Vitavezetés nem volt, maguk moderálták a beszélgetést, a témákat a felkérő levél részeként előre megkapták. A beszélgetés 2006 tavaszán készült.

4.4.7. A résztvevő megfigyelés

Az adatgyűjtés egyik alapkövetelménye az objektivitás, egy másik alapkövetelmény az etikusság. **Helyzetemnél fogva, lehetőségem nyílt a kutatási időszakban, hogy közvetlen tapasztalatokat szerezzek a képviselő-testület működéséről, az egyes döntéshozók személyes beállítottságairól és bizonyos kérdésekben, így a kutatási témához is kötődő dilemmákról kialakított álláspontjukról.**

A megfigyelő lehetséges szerepei: Earl Babbie: A társadalomtudományi kutatás módszertana című könyvében Raymond Goldra hivatkozva a megfigyelői szerepek kapcsán a következő felsorolást teszi: „*egészen részt vevő, megfigyelőként részt vevő, résztvevőként megfigyelő, és egészen megfigyelő...az egészen részt vevő valódi identitása és célja nem ismert azok előtt,*

akiket megfigyel.....a megkívánt mindennapos szerepeket képes sikeresen eljátszani vagy meg tudja tanulni sikeresen eljátszani őket” (Babbie, 1998.:308).

Ahhoz, hogy résztvevő eljátszhassa a résztvevő szerepét, kénytelen valóban részt venni. Etikusan-e, hogy a megfigyelő tagja – esetünkben – annak a célcsoportnak, amelyet megfigyel? Objektív-e a megfigyelő megállapításai, amelyek olyan dolgokra, jelenségekre irányulnak, amelyeknek maga is az előidézője, a formálója. Amikor az alkalom ezt megkívánta – vagyis nem közéleti szerepemből adódóan voltam jelen egy eseményen -, kutatói szándékomból mindig felfedtem az érdekeltek előtt. A képviselő-testületben, szakbizottságokban való tagságom adottság, a kutatói szándékomból független. Az egyik szakbizottságnak 1998-, a bajai képviselő-testületnek 2002 óta vagyok a tagja.

A másik vizsgálatban szereplő célcsoport, vagyis a városban működő civil szervezetek által kezdeményezett, vagy a közreműködésükkel, részvételükkel megvalósult – akár a helyi hatalommal, akár egymással – egyeztetések, fórumok jelentős részén szintén részt vettünk. Az így szerzett információk inkább hasonlíthatók egy „akvárium helyzethez”, amely a kutatói sterilitást biztosíthatja, mégis felhasználtuk az I. ütemben szerzett tapasztalatokat, mivel ezek pótolhatatlan információk.

4.5. A Baján végzett kutatás eredményeinek bemutatása

4.5.1. A helyi közösségek, civil szervezetek

A kutatómunka során a KSH 2003-as adatbázisát vettük figyelembe, amely szerint 279 nonprofit szervezet, míg a 2006-os adatbázis szerint 269 nonprofit szervezet székhelye volt Baja Város. Természetesen nem valamennyi a nyilvántartásban szereplő nonprofit szervezet vonatkozásában végeztük el az adatgyűjtést – erre a módszertani bevezetőben már felhívtuk a figyelmet -, hanem csak azok esetében, amelyeket a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvény civil szervezetként definiál.

A bajai székhelyű civil szervezetek, illetve itt működő közösségek vonatkozásában érdemes egy a helyi viszonyokat jól megjelenítő tipizálást elvégezni:

- a jogi személyiséggel nem rendelkező – a vizsgálatban figyelembe nem vett – közösségek, erős intézményi kötődéssel; nem lépnek ki a patronáló intézmény védőszárnyai alól érdekeik érvényesítése és képviselete érdekében
- céltámogató civil szervezetek, amelyek erős intézményi kötődéssel rendelkeznek és de facto nem lépnek ki a város közéleti arénájába

- ön- és csoportkiszolgáló szervezetek, amelyek erős településen kívüli kapcsolatrendszerrel rendelkeznek, jellemzően valamilyen ernyőszervezet, országos- vagy nemzetközi szövetség tagjai, amelyeknek ez a külső kapcsolatrendszer identitásuk és a működésük szempontjából hangsúlyosabb, mint a lokális szempontok. Jellemző, hogy kisebb intenzitással vennének részt a városi közéletben (megengedve, hogy a tagság ettől még lehet lokálpatrióta)
- lokálpatrióta ön- és csoportkiszolgáló szervezetek, amelyek „szabadúszók”, nem kötődnek egyetlen szövetséghez, hálózathoz sem és a város közéletében aktívabb szerepet vállalnak
- versenysport egyesületek, amelyek a városi támogatáspolitikája miatt sajátos státusszal rendelkeznek, egyfajta „erős függőségben” állnak a helyi hatalommal fennálló viszonyukban
- a BÁCISZSZ-hoz tartozó bajai székhelyű civil szervezetek köre.

A helyi civil szervezetek önképe és jövőképe

Eligazodásunkban, a választípusok leegyszerűsítésében, a KSH-nyilvántartás Nonprofit Szervezetek Osztályozásai Rendszere (NSZOR) volt a segítségünkre azzal a megszorítással, hogy esetünkben nem a tényleges tevékenység statisztikai besorolása, hanem az önkép alapján előállított céltételezés, küldetés volt az irányadó. Kutatómunkánknak ebben a fordulójában a 130 válaszadó szervezet öndefiníciója szerint a következő célokért tevékenykedik:

12. táblázat: A bajai civil szervezetek céljai saját megfogalmazásuk alapján

N: 130

Céltételezés, küldetés leírása	Nyilatkozó szervezetek száma
Szociális segélyezés, ellátás, támogatás	17
Oktatás szervezése, támogatása	24
Gyógyító tevékenység feltételeinek javítása, egészségügyi ellátás segítése	17
Sporttevékenység, szervezése, támogatása, finanszírozása	20
Szabadidős tevékenység szervezése, támogatása, finanszírozása	16
Kulturális tevékenység szervezése, támogatása, finanszírozása	22
Vallással kapcsolatos tevékenység szervezése, támogatása, finanszírozása	5
Környezetvédelmi tevékenység szervezése, támogatása, finanszírozása	4
Kisebbségek jogvédelme	1
Gazdaságfejlesztési tevékenység	1
Szakmai érdekvédelmi tevékenység	5
Politikai jellegű tevékenység	2
Közbiztonság támogatása	1
Nonprofit szervezetek szövetsége, ernyőszerkezete	1
Összes szervezet	130

A következő zárt kérdéssel az volt a szándékunk, hogy általunk, a településközösség fungálása szempontjából fontosnak tartott tevékenységek közül a szervezet – a saját preferenciarendszerében – melyiket tartja fontosnak? A válaszkategóriák nem kifejezetten tevékenységcsoportokat, hanem inkább a szervezetek társadalmi-gazdasági- településpolitikai funkciókat fejeznek ki. A választható módozatok között szerepelt: „(1) településpolitikai tevékenység, a helyi közélet szervezése 4,6%; (2) érdekképviselő, érdekvédelem, önszegélyezés 7,6%; (3) társadalmi érintkezést szolgáló tevékenység 37%; (4) humán szolgáltatások nyújtása 17%; adományosztás, adománygyűjtés 33,8%. A válaszok nem azt mutatják, hogy ténylegesen áthatja-e az egyes szervezetek tevékenységét valamelyik funkció, hanem annak megítélését. A válaszok értékelésekor érdemes két fogalmat megkülönböztetni: az állampolgári- és a társadalmi részvétel fogalmait (kkapcsolat.hu) A településpolitikai, tevékenység, a helyi közélet szervezése (az állampolgári részvétel keretei) a megkérdezettek

preferenciáiban hátrébb sorolódtak, mint a *társadalmi érintkezést szolgáló tevékenység, valamint az adománygyűjtés, adományosztás* (a társadalmi részvétel). Magyarozatunk szerint a megkérdezett szervezetek távol akarják magukat tartani a helyi hatalom működésétől, annak ellenére, hogy az első állítás – szándékunk szerint – nem elsősorban a közvetlen politikai tevékenységet foglalja magába.

A megkérdezett civil szervezetek jogforma szerinti tagozódása kiegyensúlyozott: 62 egyesület és 68 alapítvány. A feldolgozható kérdőívek alapján nem tükröződik az egyesületek és az alapítványok belső aránya, mert az alapsokaságon (N:257) belül 149 egyesület és 108 alapítvány volt. Az alapítványok jelentős hányada ún. céltámogató nonprofit szervezet, amelyek erősen kötődnek a költségvetési szférához (oktatási-egészségügyi intézményekhez).

A helyi civil szervezetek szervezeti élete

Kellemetlen kérdésként értékelhették az adatközlők az alábbiakban ismertetésre kerülő felvetésünket is, amely a szervezetek humán erőforrás-kapacitásának egy fontos elemére, a létszámra kérdezett. Természetesen erre a kérdésre csak a 62 egyesületnek kellett válaszolnia. Beszédes jelenség, hogy közülük csak 34 szervezet vállalta, hogy ezt a „stratégiai” információt kiszolgáltassa.

A népesebb – 100 fő körüli, illetve feletti – szervezetek jellemzően a sport és a szabadidő területén működnek. Különösen népesekek a horgászegyesületek, a város adottságaiból adódóan. Az egyik, egyébként szakmai érdekvédelemmel foglalkozó szervezet úgy nyilatkozott, hogy országos szervezet és ez indokolja 480 fős taglétszámát. A BÁCISZSZ, amely szerepelt a kérdőíves adatgyűjtés adatszolgáltatói között, 72 tagszervezetről nyilatkozott. Két szervezet 1000 fő feletti tagságot jelölt meg. Egyikük egy szakmai érdekvédelemmel foglalkozó szövetség, amely nemcsak a városban, hanem annak térségében is működik. Taglétszáma: 3.825 fő. A másik szervezet egy betegségcsoport érdekvédelmével foglalkozó szervezet, amely szintén térségi feladatokat lát el. Taglétszámát 5.000 főben jelölte meg és ezzel a bajai székhelyű társadalmi szervezetek (egyesületek) között ezt tekinthetjük a legnépesebbnek. A szervezet neve Mozgáskorlátozottak Dél Bács-Kiskun Megyei Szervezete.

13. táblázat: Az egyesületek taglétszáma saját bevallásuk szerint

N: 62

10-50 fő	9	53,2%
51-100 fő	4	23,5%
101-500 fő	3	17,6%
501-1000 fő	0	0%
1000 fő felett	2	5,7%
Válaszolt:	34	54,8%
Nem válaszolt:	28	45,2%

Az adatközlők közül az egyesületek képviselőinek (N:62) kellett arra a kérdésre válaszolni, hogy a tagságuknak mekkora része jelenik meg a legfőbb döntéshozó szerv (közgyűlés) ülésén. A válaszmegtagadók aránya 35% volt.

A válaszkategóriák szerinti eredmény: *lényegében a teljes tagság (45%), a többség (40%), az adatközlők 15%-a azt a választ adta, hogy a határozatképességet is nehéz biztosítani.*

A következő kérdésre az alapítványok képviselői is válaszolhattak. A szervezet életében rendszeresen és aktívan résztvevő aktivisták, tagok, önkéntesek számát kívántuk felmérni. A kategóriák az előző kérdésben képzett kategóriákkal egyeztek meg. A szervezetek 78% 10-50 közé teszi azoknak a számát akik értékelhető módon közreműködői, résztvevői a szervezetük életének. Lényegesen kevesebben 9% 50, illetve 12,5% 100 fölé taksálja az aktivisták számát. Ebben az esetben sem válaszolt a többség (50,8%) a kérdésre. A humán erőforrás téma mentén fogalmaztuk meg a következő kérdésünket, amelyben a szervezet tagjainak és/vagy aktivistáinak foglalkozási csoportok szerinti megoszlását kívántuk megállapítani. Hat foglalkozási csoportot soroltunk fel (*vezető értelmiségi, alkalmazott (szellemi), alkalmazott (fizikai), önálló vállalkozó, nyugdíjas, diák-hallgató*) és nullától 100%-ig kellett az egyes kategóriák részesedését decilisenként meghatározni. A választ csupán nyolc szervezet hagyta megválaszolatlanul.

A válaszadók arról is nyilatkoztak, hogy szervezetük ügyintéző szerve (elnökség, kuratórium) milyen gyakran ülésezik. A válaszkategóriák szerinti eredmény: *évente egyszer (16%), évente többször (75%), minden hónapban (7%), havonta többször (1,6%)*. A kapott eredmény alapján megállapítható, hogy a szervezetek jelentős része a civil szervezeteknél elvárható szinten – pro forma – biztosítja annak működőképességét.

A döntéshozatal demokratikusságát is tisztázni kívántuk egy olyan kérdéssel, amelyben az egyszemélyi- vs. testületi döntések elterjedtségére gyűjtöttünk adatokat. Az egyes alternatívák jellegzetességét egy ötfokú skálán kellett azok gyakorisága alapján értékelni.

14. táblázat: A döntéshozatali eljárások jellegzetes fajtái az egyes szervezeteknél

N: 130

A döntéshozatal formája	1	%	2	%	3	%	4	%	5	%
(a) a szervezet legfelső vezetője dönt	32	26	10	8,1	30	24,4	14	11,4	10	8,1
(b) a vezetők csoportja, testülete együtt dönt	4	3,3	2	1,7	6	4,9	16	13	74	60
€ a téma, tevékenység felelőse dönt	12	9,7	10	8,1	22	17,9	32	26	14	11,4
(d) az egész tagság részt vesz a döntéshozatalban konszenzusra törekedve*	16	13	8	6,5	6	4,9	8	6,5	24	19,4

*alapítványoknál nem választható kategória

A leggyakoribb döntési módozat az operatív testületek-ügyintéző szervek (elnökség, kuratórium) döntési eljárása, másodlagosan jellemző a témafelelős döntési eljárása, harmadlagosan már megjelent az egyszemélyi vezető döntésének gyakorisága is.

A következő kérdésben a szervezetek nyilvános tevékenységeit kívántuk kategorizálni a vizsgálatot megelőző három év átlagában. A mátrixban a másik aspektus az volt, hogy az eseményeket önállóan vagy valakivel együttműködve valósították-e meg a válaszadók. A kérdésre 74 szervezet képviselője válaszolt. Az egyes szervezeteknek külön-külön kellett a rendezvényeket felsorolni, mégsem volt mindig egyértelműen megállapítható, hogy pontosan hány eseményről nyilatkoznak. A sorozatokat és a folyamatos eseményeket egy elemnek tekintettük. Az összes említés száma 194.

15. táblázat: A civilek nyilvános tevékenységei és a partnerség megvalósulásának gyakorisága és aránya az összes említéshez képest (%)

N:130

	I. Tábor, kirándulás, találkozók		II. Konf., évf., fórum, ea.,		III. Demonst.		IV. Adományozás,		V. Kult.rend.		VI. sport	
		%		%		%		%		%		%
Önkorm. Közösen	4	2	8	4	0	0	0	0	27	14	2	1
Önállóan	8	4	47	24	0	0	6	3	28	14,5	36	19
Civilekkel közösen	10	5	10	5	0	0	0	0	4	2	4	2

Könnyen megállapítható, hogy a nyilvánosságnak szóló rendezvények gyakorisága csökkenő sorrendben: II.-V.-VI. kategória. Az adatközlő szervezetek nagyobb része évi egy-egy tevékenységről számolt be. Az önállóan folytatott tevékenységek száma meghaladja az együttműködéssel megvalósított alkalmak számát. A civilekkel közösen megvalósított eseményeknél figyelemre méltó az a körülmény, hogy ezt a válaszkategóriát a BÁCISZSZ tagszervezetei választották, tehát a szövetség által megvalósított programokat-tevékenységeket sajátjukként értékelték. Az önkormányzattal való partnerség a kulturális rendezvényekkel összefüggésben mutatkozott számottevőnek.

A szervezeteknek mintegy fele (48%) válaszolt erre a kérdésre, ami három év átlagában a folyamatos és tényleges működés vonatkozásában meglepően alacsony szám. A kevés adatból nehéz megbízható megállapításokat tenni, annyi mindenesetre látható, hogy az önállóan – és ezért talán sokkal nehezkesebb – végzett tevékenység a gyakoribb. A partnerség gyakorlati alkalmazása nemcsak a helyi hatalom, de a helyi civil szervezetek irányában is hiányzik.

Adatokat gyűjtöttünk arról, hogy az egyes szervezetek milyen személyekkel, illetve szervezetek képviselőivel egyeztetnek. A mátrix másik dimenziója az egyes szereplőkkel való találkozási alkalmak gyakoriságára, egyszersmind jelentőségére kérdezett rá egy ötfokú skálán. Az eredményeket az alábbi táblázattal tettük áttekinthetővé:

16. táblázat: A partner titulusa és fontossága az egyes civil szervezetek esetében

N:130

Válaszolt	122 93,8%									
	1	%	2	%	3	%	4	%	5	%
A partner titulusa										
(a) a polgármester	64	52,4	14	11,5	14	11,5	10	8,2	6	5
(b) országgyűlési képviselők	64	52,4	18	14,7	4	3,3	8	6,5	0	0
€ a szervezetük megyei szintjének vezetői (ha van)	66	54	6	5	4	3,3	2	1,6	8	6,5
(d) a szervezetük országos szintjének vezetői (ha van)	58	47,5	12	10	10	8,2	2	1,6	8	6,5
€ egyes fontos vállalkozások vezetői	44	36	34	27,9	16	13,1	4	3,3	8	6,5
(f) vállalkozói szervezetek (pl. kamara, ipartestület, gazdakör) képviselői	58	47,5	30	24,6	18	14,7	2	1,6	2	1,6
(g) szakszervezeti vezetők	68	55,7	18	14,7	10	8,2	0	0	2	1,6
(h) egyes csoportok érdekeit védő szervezetek vezetői (pl. szakmák, mozgássérültek)	68	55,7	22	18	2	1,6	2	1,6	6	5
4. helyi egyházi szervezetek vezetői	78	64	8	6,5	14	11,5	0	0	2	1,6
(j) kisebbségi, etnikai szervezetek, kisebbségi önkormányzat képviselői	66	54	6	5	6	5	0	0	8	6,5
(k) egyéb (kulturális, sport, vallási, karitatív, stb.) társadalmi szervezetek képviselői	48	39,3	18	14,7	18	14,7	4	3,3	10	8,2
(l) újságírók	54	44,2	24	19,7	20	16,4	8	6,5	2	1,6
Nem válaszolt:									8	6,2

A helyi civil szervezetek egyik fontos attribútuma a kooperáció hiánya. Az egyeztetések alkalmi jellege prioritást élvez a tudatos-tervszerű (intézményes) egyeztetéssel szemben, annak ellenére, hogy ernyőszervezetük (BÁCISZSZ), valamint a civil koncepció ennek feltételét megteremtette. Az egyeztetések extenzitása – amit egy statisztikai adatsorból megállapítható – és intenzitása – véleményünk szerint – előfeltételei a partnerségnek, az együttműködés kultúrája kialakulásának.

A civil társadalom közéleti aktivitása

A szervezeti élet mellett tisztázni kívántuk, hogy a civil szervezetek reprezentánsainak mi az álláspontja a civilek közéleti – nem csak a döntéshozatalra alkalmazva – aktivitásáról? Ennél a kérdéssel kapcsolatban a fókuszcsoporthoz tartozó beszélgetés tapasztalatait ismertetjük. A településközösség tagjainak közéleti aktivitása két részből áll: társadalmi- és állampolgári

részvételből (Vercseg, 2004:10-15). Előbbinek a civil szervezetek adnak keretet és tevékenységük az aktivitás indikátora, míg utóbbi a közhatalom ellenőrzésére etc. irányuló tevékenység (nem csak a választásokon való részvétel) vagy jelöltállítás, hanem a legkülönbözőbb intézményes és nem intézményes megoldások alkalmazása, amelyeken keresztül megvalósul a döntéshozókkal való kapcsolat. A fókuszcsoportos beszélgetés résztvevői jól látták ezt a különbséget. Konszenzusos véleményként megfogalmazódott, hogy jóval több nyilvánosság járna a civileknek a településen, tekintettel arra, hogy a városi események nagy része – aktivitásuknak köszönhetően, civil esemény. Erről a közvéleménynek kevés tudomása van. Annak is hangot adtak, hogy az ismertség nagymértékben függ az adott szervezet céljainak aktualitásától, trendi jellegétől. Az aktivitást a civil szervezetek közötti elégtelen kapcsolat sem erősíti. A BÁCISZSZ képviselője felhívta a jelenlévők figyelmét a szövetség ernyőszervezet jellegére, a kerekasztalok intézményére, de az interjúkban foglaltakhoz hasonlóan elhangzott pro forma működnek, illetve belterjesek. A szervezetek között olyanok is találhatóak, amelyek befelé fordulnak. Hasonló megállapítással az interjúkban is találkoztunk. A kerekasztal rendezvényeken való részvétel már közéletet jelentene –értettek egyet a résztvevők. A közéleti aktivitás szükséges feltételeként a horizontális párbeszéd (ti. civilek közötti eszmecserék) kialakítását említették. Indoklásuk szerint, ezzel kölcsönösen megismernék egymást az érdekeltek és „erősíthetnék a párhuzamos mozgásokat”. A civil kerekasztalok intézménye, a beszélgetés rögzítésének időpontjában már két éve létezett, mégis alapvető problémaként említik a civil-civil párbeszéd hiányát. Következtetésünk, hogy nem a formai megoldások hiánya okolható ezért, hanem sokkal inkább a civilek befelé fordulása, az egymás irányába is megnyilvánuló bizalmatlanság.

A nyilatkozó civil vezetők fontos problémájaként azonosítottuk, azt a felvetést, hogy az adománygyűjtés és az önkéntes munka szervezése számos problémával jár. A segítőkészség hiányát a következő jelzőkkel minősítették: „irigység, butaság, bizalmatlanság”. A jelenséget nem lokális jellegzetességnek, hanem régiónk egészén kimutatható szimptomának tartották a megkérdezettek (Matejű, 2004:8-9). A személyi jövedelemadó civil szervezetek részére szabadon felajánlható 1%-val kapcsolatban is rögzítettünk adekvát megállapítást. Kétségeik voltak az adatszolgáltatóknak arról, hogy az arra jogosultak valóságos közérdekű tevékenységet végeznek-e? Különösen a céltámogató szervezetek intézményi körhöz erősen kötődő részét érte komolyabb bírálat. Az említett körben található szervezetek függetlenségét, autonómiáját is kétségbe vonták a válaszadók. A fókuszcsoport résztvevőinek egyike sem ilyen szervezetet képviselt. Fontos megállapításnak tartjuk ezzel összefüggésben a következő véleményt: az ilyen ti. az intézményekhez kötődő szervezetek aktivitása, devalválhatja az

adakozó kedvet a „valódi” civil szervezetek irányába. A vállalkozások jelzőjének analógiájára kényszerből létrehozott civil szervezetekről is esett szó, amely paralel Kéri terminológiájával, aki „kényszerszociálisról” beszélt (Kéri, 1997). Az adományozással és az önkéntes munkával kapcsolatban megnyilvánuló érdektelenség okaként a stabil „polgárság” hiányát és ezzel együtt a gyenge civil társadalmat említették. „Szegény az állam is és a polgár is, az újraelosztás sem ér célba feltétlenül.” Ezért nagy szükség lenne a civilek korrekciós mechanizmusainak működésére (Kuti-Marschall, 1991).

4.5.2. Az önkormányzati döntéshozatal helyi ismérvei

Az önkormányzati döntéshozatal szinterei-szervei túl nagy különbségeket nem mutatnak a hazai települések között, legalábbis az azonos típusúak tekintetében. A települések eltérő nagysága és ezzel összefüggésben az eltérő választási rendszer (10 ezer lélekszám alatti, illetve feletti települések) okozhat eltéréseket. Ezek a szervezetek a következők: a képviselő-testület (közgyűlés), a szakbizottságok, az önkormányzat hivatal, a képviselő-csoportok, esetenként részönkormányzatok, illetve kisebbségi önkormányzatok. A döntés autentikussága jelentősen különbözik ezekben a szervezetekben.

Két évtizeddel ezelőtt Bánlaky Pál Bajával foglalkozó könyvében – amely a ’70-es évek végén gyűjtött adatokat vette figyelembe – a helyi hatalomgyakorlásról a következőket jegyezte meg: „Az ellentmondást kifejtett – kissé kiélezett – formában úgy fogalmazhatjuk meg, hogy a kisváros államigazgatási, politikai irányító-döntéshozó szervei nagymértékben döntésadaptáló (közvetítő) funkciókat töltenek be, így alárendelt helyzetben vannak a felsőbb államigazgatási-politikai szervekkel szemben. Ugyanakkor valóságosan döntéshozó funkciójuk van a városban lakó állampolgárok egyéni életét és érdekeit érintő ügyekben. E kérdésekben hatalmi helyzetben vannak a kisváros lakóival szemben... a Baján gyűjtött adatok fényében azt kell mondanom, hogy minden jel arra mutat, ...- a politikai makrostruktúra hasonlósága következtében – nincs ez másképpen a magyar kisvárosokban sem. A helyi hatalom „csúcsait” keresve nem találtuk meg sem Middletown „X családját” sem a mórliczi Kopjásokat. A helyi hatalom szerkezete a mai magyar társadalomban nem a családi kötődések vagy a vagyoni helyzet mentén szerveződik, hanem a hatalmi helyzet – a döntésbefolyásolás, a döntésekben való részvétel lehetősége – a leggyakrabban a pozícióhoz...kötődik.” (Bánlaky, 1990: 150, 172-173). Természetesen az előbb idézett helyzetleírás a ’70-es évek végére vonatkozott. Amikor a jelenlegi szituációt elemezzük, mégis irányítúként használhatjuk a Bánlaky-féle tapasztalatokat, azoknak nyomai még mindig

felfedezhetőek, igaz, a szereplők- és a jogi-, politikai-, gazdasági környezet azóta gyökeresen megváltozott. Iránytű, mert akkor is, most is fontos előfeltevés, hogy a helyi társadalom megszerveződésének fontos feltétele a politikai mozgástér és a közéleti-politikai tevékenységek. A döntési kompetenciákkal, a hatalom autentikus birtoklóival kapcsolatban, szóban forgó dolgozatában bevezetett két fogalmat: a „belső kör”, illetve a „holdudvar”. A belső kör tagjai közvetlen, személyes kapcsolatban állnak egymással és közvetlen hatással vannak a döntésekre, míg a holdudvar szereplői nem szükségszerűen állnak kapcsolatban valamennyi, a belső körhöz tartozó személlyel és egymással sem és a döntésekre közvetve gyakorolnak hatást. Ezeket a jelenlegi érdekkifejeződések, érdekközvetítések és döntések vonatkozásában is használni tudjuk.

A hazai önkormányzati rendszer egyik jellegzetessége a jogalkotás és a végrehajtás egységes rendszere, amely az országos politikában – a hatalmi ágak szétválasztásának alkotmányos elve alapján -, elkülönülten működik (Kákai, 2004: 213). Az egyes önkormányzatok a szervezetrendszerük kialakításánál legalább három szempontra vannak tekintettel. Az elsőt, tekinthetjük egy merev és a helyi viszonyok érdekkifejeződésére érzéketlen szempontnak. A jogi környezet – elsődlegesen az Alkotmány és az Önkormányzati törvény – kijelöli a feladat- és hatáskörök mellett az önkormányzati szervezet működésének alapvető kritériumait. A második szempont a helyi társadalmi- és gazdasági környezet jellegzetességeit kívánja figyelembe venni. A hivatal szervezetében ezt elsősorban az önkormányzati – és nem az államigazgatási (hatósági) – ügyek intézésénél vehető figyelembe. A politikai szervezet, a szakbizottságok profiljának, a polgármester munkáját segítő határozott idejű munkatársak és alpolgármesterek ki-, illetve megválasztásánál, a különféle konzultatív testületek kialakításánál, a társulásokban való önkormányzati részvételnél alkalmazkodik a helyi körülményekhez. A harmadik tényezőt nevezhetjük hatalomtechnikai szempontnak. Az optimális érdekkonvergációhoz szükséges feltételek megteremtése, a képviselő-csoportok megalakítása mellett (elsődlegesen a városokban, megyei jogú városokban) a szakbizottságok számának és összetételének, az alpolgármesterek számának meghatározásával történik. A szervezeten belül létrehozott befolyási erőterek az elhanyagolhatótól a nagyon jelentősig terjedhetnek, a hatalom elosztásában érdekelt személyek, csoportok számának, szervezettségének, befolyásának etc. köszönhetően (Perrow, 1994: 281). A hivatal vonatkozásában is érvényesíthető a hatalomtechnikai szempont, de ebben az esetben jóval nagyobb a látencia. A hivatalt a jegyző vezeti, így személyén, ki- illetve megválasztásán keresztül lehet „eredményeket” elérni. A harmadik szempont gyakran felülkerekedik a másodikon, holott az inkább tekinthető stratégiai szempontnak, mint a ciklusról-ciklusra

változó erőviszonyok balanszírozása. A működés biztosítása elsősorban a jelenben lényeges, ezért a megegyezések, a működési koalíciók (Kákai, 2003: 21-29) fenntartása sokszor fontosabb a hosszabb távon is kiszámítható szervezetek kialakításának igényétől.

A nagyobb településeken a működés előfeltétele, hogy a szakmai előkészítő munka, az esetleges alternatívák kidolgozása differenciáltan történjék, mint funkcionálisan, mint strukturálisan, amely horizontális és vertikális munkamegosztást eredményeznek. (Józsa, 2003:9). A vertikális munkamegosztást lényegében egy ágazat irányítására-menedzselésére létrehozott szervezetrendszerrel illusztrálhatjuk: kialakíthatnak például egy intézményirányítási osztályt a hivatalban és azzal párhuzamosan egy adott szakbizottság például közművelődés, egészségügy, szociális ellátás területén kap az ágazattal analóg feladat-és hatásköröket. Az egész szervezet működésére hatást gyakorol a horizontális szervezetrendszer. Ilyen lehet egy informatikai osztály vagy egy költségvetési-, jogi-ügyrendi bizottság működése. A politikai szervezet operatív munkatöbblete, tehát a megfelelő hivatali és bizottsági rendszer kialakításával csökkenthető. A szervezeti szintek meghatározásakor figyelemmel kell lenni arra a körülményre, hogy a nagyfokú differenciálódás, specializálódás nehézkessé teheti a rendszer működést és ezért annak elkerülése érdekében intenzív koordinációra és integrációra van szükség a politikai döntéshozók szerveitől és a hivatali részlegektől is (Leach-Stewart-Walsh, 1994: 50-57). A programalkotás oldaláról fókuszálva egy kettős viszonyulás tapasztalható, amely a megfelelő szervezetrendszer kiépítését szintén indokolja; egyrészt megvan a társadalmi igény, hogy a programok jól informált elemzéseken alapuljanak, szakszerűek legyenek, másrészt az is kívánatos, hogy a programalkotás demokratikus legyen. Az állampolgárok elvárják a „tudományosabb” programalkotást, másrészt azt szeretnék, hogy az a politikai szervezet keretein belül maradjon (Lindbom, 1995: 22).

Az alábbiakban be kívánjuk mutatni a helyi önkormányzat döntéshozatali struktúráját, annak jellegzetességeit és jelentősebb változásait. A bemutatás alapjául a döntéshozatali szervezetrendszer elemeit vesszük figyelembe, tekintettel az önkormányzati rendszer egyes jól lehatárolható időszakaira (amelyek nem feltétlenül egy-egy választási ciklust jelentenek), de a számtalanszor idézett, Bajáról készült Bánlaky-féle tanulmányra tekintettel – amely a város helyi társadalmának narratívájában az érdekközvetítésben és a döntésbefolyásolásban az informális csatornának kiemelt fontosságot tulajdonít - kitérünk azokra a döntéshozatali és döntésbefolyásolási mechanizmusokra is, amelyek a választott módszertan segítségével fellelhetők és leírhatók, de esetükben nagyfokú a látencia.

A formális politikai- és hivatali szervezetrendszer Baján megvalósuló modelljét az alábbi két organogramon mutatjuk be. A 7/1. számú mellékleten a 2002-2006 között, a 7/2. számú mellékleten a 2006-ban megalakult városi önkormányzat szervezetrendszerét demonstráltuk.

A képviselő-testület – amelynek szereplőiről a következő fejezetben részletes ismertetést közlünk-, pro forma a döntések alfájává és ómegájává vált az Önkormányzati törvény 1990-es hatálybalépésének köszönhetően. Az első önkormányzat 1990-es megalakulásának talán legdöntőbb mozzanata – természetesen nemcsak a vizsgált településen -, hogy a Tanács VB-től (de facto) átkerül a döntési kompetencia egy valóban legitim testülethez. Egy másik szokatlan körülmény a többség-kisebbség, városvezetés-helyi ellenzék szereposztás kialakulása (egyik napról a másikra). A első önkormányzat személyi összetételében is követte a változást, valódi elitváltás történt, a korábbi városi tanács egyetlen szereplője sem kapott mandátumot, a következő ciklusban is csak egy személy (az utolsó tanácselnök-helyettes).

A 8. számú mellékletben mutatjuk be a jelölőszervezetek mandátumrészesedését választási ciklusonként.

A rendszerváltás politikai szereplői Baján eltérő ütemben alakították meg helyi szervezeteiket. A Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége 1988 őszén bontott zászlót a városban, mindkét eseményt városi közintézményben rendezték, nagy érdeklődés övezte azokat és jelentős számú tagságot és aktivistát tudtak toborozni. Különösen az SZDSZ-nek volt komoly, de illékony helyi bázisa. A történelmi pártok – FKGP, KDNP – helyi szervezeteinek megalakulásáról nincs adatunk, de a „négy igenes” népszavazás helyi kampányában a kisgazda aktivisták is részt vettek. A FIDESZ pro forma 1990 augusztusában, közvetlenül az önkormányzati választások előtt szerveződött meg a településen, majd 1993-as megszűnése (a párt belső konfliktusai következtében) után hosszú idővel történt meg az újjászervezése. A Magyar Szocialista Párt politikai aktivitásában az akkori trendeknek megfelelően a második-, harmadik vonalbeli, iskolázottabb, fiatalabb káderek, „reform szocialisták” fejtettek ki aktivitást a kialakuló politikai karantén dacára. Az első önkormányzati választáson egy listáról szerzett hellyel, a későbbi polgármester személyében – akkor középiskola igazgató – jutott mandátumhoz az „utódpárt”. A szocialista képviselő, a Kulturális és Közoktatási Bizottság vezetője lett, amit jelentős politikai gesztusként értékelhetünk. Az országgyűlési választásokat Baján és térségében 1990-ben kis különbséggel az SZDSZ, 1994-ben az MSZP, 1998 óta – egymás után háromszor – a FIDESZ nyerte meg.

A hivatali szervezetben és a városi fenntartású intézményhálózat menedzsmentjében nem megy végbe hasonló folyamat az első ciklusban, sőt lényegében 2006-ig sem.

Az első választási ciklus Baján is visszaigazolható sajátossága, hogy a döntéshozók – beleértve a képviselő-testület által megválasztott polgármestert (MDF) és az akkori ellenzék (SZDSZ) által „jelölt” alpolgármestert – nem voltak túlzottan kezdeményezők az előterjesztéseket, a programalkotást illetően. A hivatali szervezetre különösen nagy felelősség hárult, a döntéshozók lényegében átengedték a kezdeményezést a szakapparátusnak. A város első és másfél évtizedik fungáló jegyzője korábban a városi tanács vezető beosztású hivatalnoka volt. A döntéshozók államigazgatási hendikepje, önkormányzati szervezet működtetésében való járatlansága kiütöközött a döntéshozatali folyamatokon. Az informális érdekközvetítés a döntéshozók és a hivatal között természetesen szerepet kapott. Különösen azok a döntéshozók és holdudvaruk voltak hatékony ebben, akik a városi intézményhálózatban tevékenykedtek, tehát pozíciójuknál fogva adott volt a kapcsolati tőkájük. A hagyományos városvezető többség-ellenzék magatartás az első választási ciklusban nehezen mutatható ki a határozathozatalban.

A szakbizottsági munka felértékelődésére ott került sor, ahol kemény hatáskörök (döntési) kerültek egy-egy bizottsághoz. Jó iskolának bizonyult a következő polgármester számára az akkori, oktatással és kultúrával foglalkozó szakbizottság vezetése, mert egy új, a város civil szervezeteit, lakossági kezdeményezéseit is megcélzó pályázati rendszert működtetett és abban önálló hatáskörrel rendelkezett. A szakbizottságok egyébként a szakapparátus „iránymutatásai” alapján működtek, de azért az autentikus, felszabadult szakmai viták kibontakozhattak. A szakbizottságoktól – a hazai gyakorlat szerint nincs más lehetőség a közvetítésre a döntéshozók és a szakapparátus között- elvárható koordináló, illetve integráló funkciót messze nem voltak képesek betölteni és ez napjainkra sem változott lényegesen (Pálné Kovács, 1999b, 49-60).

A hatalmi egyensúly, a kompromisszumos politika példája a polgármester és az alpolgármester jelölése. A polgármester megválasztásához az akkori jobboldal rendelkezett alkalmi többséggel (összesen három polgármester jelölt volt, ebből kettő a jobboldali szövetségből). Az alpolgármestert mégis az ellenzék „jelölte” a működőképesség érdekében, mert nem volt szervezett működési koalíciója jobboldali többségnek a választási szövetség dacára, szabályozottan működő kompakt frakciók híján. A polgármester döntéshozatalban és –előkészítésben betöltött szerepe nem is kapott akkora hangsúlyt az egész ciklus idején, mint a későbbekben közvetlenül megválasztott polgármestereké.

Az első választási ciklusban formális képviselő-csoportok nem működtek, de a jelölőszervezetekkel, pártalapszervezetekkel való kapcsolata élő volt az egyes frakciók tagjainak. A rendszerváltás helyi politikai csoportosulásainak hatalmi központja a

pártalapszervezetektől átkerült a városházi frakciókhoz. A politikai szervezet-hivatali szervezet relációban, ebben a terminusban feltétlenül a hivatalé volt a kezdeményező szerep. Körösényi Andrásnak az a megállapítása, amely szerint a döntéshozók rá vannak utalva az alájuk rendelt hivatalnokokra, mivel a döntéshozatal során kiütközik az apparátus szakmai fölénye a politikusokkal szemben és így a döntések előkészítése- és végrehajtása sem apolitikus tevékenység, mert a szakmai gyakorlat, az információk birtoklása jelentős előnyökhöz juttatja a hivatalnokokat, különösen ebben az időszakban igazolható. (Körösényi, 2000: 272).

A következő 12 éves periódus (1994-2006) nem homogén etap, de a polgármester szerepének dominánssá válása és személyének, valamint belső körének a jelzett időszakon belüli változatlansága miatt egy korszakként értékelhetjük. A Bánlaky-féle belső kör és holdudvar „kultúrája” ebben az időszakban újra kibontakozik és ennek köszönhetően a formális döntéshozatali rendszer mellett az informális közvetítő mechanizmusok kiegészítő vagy alternatív szerepe erősödik, amelyben az utolsó tanácselnök-helyettes alpolgármesterré választása is szerepet játszhatott. A nagyfokú látencia miatt az alkalmazott módszerek együttesen sem adnak teljesen megbízható képet erről a gyakorlatról.

A jegyző és a hivatali szervezet szerepe egyáltalán nem csökken ebben az időszakban, de az időszak végére a jegyző-polgármester szereposztásban a polgármester és a belső kör kezdeményezői és aktivitása a hivatali döntés-előkészítő és végrehajtó munkát illetően inkább erősödtek. Ennek objektív feltételeként említhetjük a belpolitikai helyzethez alkalmazkodó egyre erősödő politikai versenyt a politikai frakciók és a mögöttük álló pártalapszervezetek között, elsősorban a nyilvánosság befolyásolása érdekében. A verseny ciklusról-ciklusra erősödött, amely az apparátus feletti nagyobb befolyás igényében is megmutatkozott. A korszak második ciklusától a plenáris üléseken egyre karakteresebben bontakozott ki a párthovatartozás és a döntésekben ez gyakran tükröződött. Az 1998-2002 közötti időszak, szemben a 1994-1998 és a 2002-2006 közötti időszakokkal Janus-arcú, mivel a polgármester (MSZP, majd MSZP-SZDSZ) mögött nincs többség, ezért alkalmi alkuk biztosítják a döntéshozatalt, két jobboldali polgármesterrel, amelyet tekinthetünk egyfajta működési koalíciós biztosítéknak. A garancia ellenére a döntéshozatal hektikus, sokszor kiszámíthatatlan ebben a választási terminusban. A két alpolgármester személye informálisan nem tartozik a belső körköz, de jure a vezetői értekezletek résztvevői, határozatok előterjesztői, alkalmanként a város reprezentánsai. A polgármester nem sok hatáskört oszt ki az alpolgármesterek részére. Viszonyuk különösen a ciklus végére megromlik, amely a nyilvánosság előtti vitákban fejeződik ki. A szakbizottságok jelentősége 1994-től növekedett.

Ennek oka a hatáskörök delegálása, a koalíciós partner (SZDSZ) által vezetett szakbizottságok felértékelése, a többciklusos képviselők szakmapolitikai és ügyrendi rutinja, valamint a szakapparátus és a képviselők közötti szakmai-emberi kapcsolatok elmélyülése. Nem bizonyul életképes intézménynek – a 2002-es ciklusban gyakorlatilag megszűnt – a bizottsági elnökök fóruma, amely hatáskörök nélküli, konzultatív testületként, a szakbizottságok véleményeinek összehangolása érdekében működött. A szakbizottságok valódi döntési alközpontokká 2002-2006 között válnak. A koalíciós partner SZDSZ két bizottságot vezet, amelyek komoly pályázati rendszereket működtetnek, ennek okán jelentős költségvetési előirányzatok fölött rendelkeznek. A szakbizottságok személyi-szakmai összetétele képes kiegyensúlyozni a hivatal szakmai kompetenciájából adódó pozícióit, amelynek számos látványos hatásköri vita, szakmai disputa a következménye. Az Ifjúsági és Sport Bizottság döntésének végrehajtását a polgármester egy alkalommal felfüggesztette. A döntést így a képviselő-testületnek kellett felülbírálni. Az önkormányzat helybenhagyta a bizottság döntését, amely komoly presztízsveszteség volt a polgármester számára. Ezt az esetet azonban rendhagyónak tekinthetjük. A polgármester hasonló helyzetbe a 2005 évi jegyzőválasztáskor került. A városvezető koalíció pártjai más-más személyt támogattak jegyzőnek. Az MSZP képviselő-csoportja a polgármester jelöltjét, míg az SZDSZ egy másik aspiránst támogatott. Az ellenzéki FIDESZ frakció egy harmadik személyt ajánlott. Végül, a polgármester SZDSZ általi következetes elutasítása miatt, a FIDESZ jelöltje lett a kompromisszum ember, akit az önkormányzat konszenzussal támogatott. A belső körön belül ezúttal nem sikerült egyezsége jutni az érdekelteknek. A jegyzőválasztás előzménye volt, hogy a polgármester és a hivatal a rendszerváltás óta vezető jegyző között elmélyültek a hatásköri viták a hivatal feletti befolyás okán, amelyben a polgármester kerekedett felül.

A képviselő-csoportok határozott igénye a döntéshozás befolyásolására fokozatosan alakul ki. Az MSZP és a partner SZDSZ frakciók 1994-től, a jobboldali szövetség – az alkupotenciál okán- 1998-tól teljesedik ki.

Frakcióvezetők közötti intézményes egyeztetésnek nincs gyakorlata, alkalmoszerű és politikailag kényes ügyekben történő informális konzultációknak viszont van hagyománya.

Az úgynevezett belső körbe tartoztak a politikai szervezetből a polgármester, az alpolgármester (1994-1998, 2002-2006) nem csak hivatali idején, hanem 1998 és 2002 között is, az MSZP frakcióvezetője, az SZDSZ frakcióvezetője, az MSZP frakció országgyűlési képviselő tagja, valamint alkalmanként (időszakonként) 1-2 képviselő az MSZP és az SZDSZ frakciójából. A hivatali szervezetből a jegyző és két-három vezető köztisztviselő szintén ehhez a körhöz tartozott.

A legélesebb cezúrát a 2006-os választás eredménye jelentette. A FIDESZ-KDNP választási koalíciója abszolút többséget szerzett. A hatalmi erőter, a belső kör egyértelműen átcsúszott a politikai szervezethez. A hivatali apparátus feletti hegemonia mellett az intézményi menedzsment teljes körű ellenőrzése is megkezdődött. A hivatali irányító 2007-ben megválasztott jegyző nem autentikus szereplő a hivatali szervezet felett. Jól illusztrálja a hivatali szervezet körüli hatásköri problémákat, hogy egy éven belül két aljegyző kezdeményezte felmentését a képviselő-testülettől. A politikai szervezethez tartozó képviselő-csoportok sem tekinthetők igazán autentikusnak, beleértve a többséget biztosító FIDESZ frakciót is. A képviselő-csoport rendkívül kompakt, fegyelmezett és lojális. Az ellenzéki képviselő-csoportok politikai karanténban vannak, kezdeményezéseik közül egyik-másik megkapja a szakbizottságok támogatását, de a többségi frakció és a közgyűlés már elutasítja azokat. A döntés-előkészítés fázisában sem formális, sem informális egyeztetések nincsenek a városi ellenzékkel. A szakbizottságok munkája szintén leértékelődött, döntéseiket politikailag előre egyeztetett módon alakítják ki, a szakmai kontroll-funkció –amelyet számos jogilag és szakmailag is kétséges döntés bizonyít –jelentős teret veszített. A szakbizottságok feladat- és hatásköre egyáltalán nem szűkült az előző ciklusokéhoz képest, de a tartalmi politizálás, az érvelés jelentős teret veszített a prekonceptiókkal szemben. Jellemző, hogy az állandó bizottságok között egyetlen maradt ellenzéki vezetésű és van olyan bizottság, amelyben – rendhagyó módon – nincs az ellenzéki frakciónak (MSZP, SZDSZ) képviselője. A belső körhöz tartoznak a polgármester és a két alpolgármester (a másodikként megválasztott alpolgármester társadalmi megbízatású) mellett a FIDESZ frakcióvezetője és sajátos módon olyan személyek, akik nem feltétlenül vannak döntéshozói helyzetben és inkább a holdudvarba sorolhatók. A döntés-előkészítések során, mint a téma „szakértői” kiegészítik a belső kört, de személyük nem konstans. Jól illusztrálja a helyzetet, hogy a közművelődési intézményrendszer átalakítását megelőző döntés előkészítésében – ahogy egy felkért szakértő véleményében meg is jegyzi – az érintett intézmények vezetői nem, viszont a témában formális szerepet nem betöltő, így-úgy mégis lojális személyek részt vehettek. A belső kör összetétele pontosan nem meghatározható, nagyfokú látencia övezi működését. Megítélésünk szerint a belső kör létszáma szűkült a korábbi időszakban tapasztalathoz képest, a holdudvar populációja viszont karakteresebb, mint korábban, mivel az érdekkiegyenlítődesen alapuló kapcsolódást kiegészíti a politikai – ideológiai – kulturális azonosulás igénye a belső körből a holdudvar irányába. Pontosabb adatokkal, éppen annak sajátos természete miatt, erről a jelenségről nem rendelkezünk.

Az interjúink során kitértünk arra a kérdésre is, hogy a megkérdezett döntéshozók, illetve civil elkötelezettségű személyek, hogyan vélekednek az önkormányzati rendszerről, annak helyi érvényesüléséről, a döntési folyamatok módjáról, körülményeiről.

A magyarországi önkormányzati rendszer értékelésére kértük az interjúalanyainkat, tekintettel arra a körülményre, hogy az nemcsak a politikai verseny egyik arénája, hanem az együttműködés-kapcsolattartás más formái-, beleértve a helyi civil társadalommal kialakított viszony fontos része és formálója az önkormányzatiságnak. Megítélésünk szerint, nem mellékes, hogy a helyi közhatalom gyakorlói, illetve annak közvetlen közelében álló – esetenként azt érdemben befolyásolni is képes – aktorok, hogyan fogják fel az önkormányzatiságot. Más szóval tisztázni kívántuk, vajon a törvényben szabályozott közhatalmi aspektus mellett a településközösség öngazgatását, a demokrácia kiteljesedését, a közvetlen, részvételen alapuló működési mód lehetőségét is felismerik-e a megkérdezettek a létező szisztémában (Gáspár, 1998: 33-51). Az önkormányzati rendszer legszakosítottabb értékelését – érthetően – a város nyugalmazott címzetes főjegyzője adta. Közigazgatási szakemberként részese volt az önkormányzati rendszer kimunkálásának és bevezetésének. Emlékei szerint a szakma javaslatain jelentősen módosított a politika. Problémás területek között említi a községek rendezetlen (mint önálló önkormányzatok *a szerző*) helyzetét, a megyék funkciótlanágát és a lakossági kapcsolatok hiányát, a túlméretezett hivatali apparátusokat, képviselő-testületeket. A vizsgálat szempontjából leginkább releváns állásfoglalása az volt, hogy a rendszer nem elég „állampolgárbarát”. A politikai verseny helyi szereplői a pártok helyi szervezetei, akik nem mindig képesek a választói érdeket helyesen interpretálni. A nyugalmazott jegyző véleménye átfogó módon a hazai helyzetre vonatkozott. Ez lokális ügyekben sokkal súlyosabb, min az országos politikai arénában. Hasonló következtetésre jutott a BÁCISZSZ-titkára azzal a különbséggel, hogy állásfoglalása rendkívül sommás megállapításokat tartalmazott. Véleménye szerint az önkormányzat (a konkrét településre utal *a szerző*) lakossági-, illetve civil kapcsolatokra irányuló munkamódszerében és működésében, a „régiszellem és szemlélet” a meghatározó (a tanácsrendszerre utal). A pártok versenyét hatalmi harcként értékeli, amelyben nem hisz. A civil szervezet és a politikai párt fogalmának viszonyát dichotómnak tekinti, amely relációban a civilek az állandóságot, kiszámíthatóságot, biztonságot, a pártok a kényszeres változtatni akarást képviselik. Egy másik sommás vélemény a város korábbi polgármesterétől származik az önkormányzati rendszerrel kapcsolatban: „parancsuralmi rendszer van úgy, mint a tanácsrendszerben.” A helyi politikai versenyről jóval kiegyensúlyozottabb véleménnyel volt. A pártpolitikai szempontok ütköztetését elkerülhetetlennek tartotta. Álláspontja szerint „a

szereplők dinamikus egyensúlya határozza meg az önkormányzat működését”. Az általunk legmegalapozottabbnak ítélt és az emocionálisan leginkább determinált vélemények között helyezhetjük el a többi megnyilatkozást ebben a témakörben. Az önkormányzatiságot több válaszadó a politikai versenytérrel azonosította, többségük a pártpolitika (itt nagypolitika *a szerző*) destruktív hatását hangsúlyozta. A megszólaló döntéshozók is fontosnak tartották nyomatékostani jelölőszervezeteik nemkívánatos magatartását, amely a politikai mainstream szereplőinek hatása és ezzel az autentikus viselkedésük veszélyeztetése. Az egyetlen saját jogon mandátumot szerzett civil szervezet (Új Régió) képviselője szerint az önkormányzati rendszer alapvetően jó, a pártpolitika érvényesülését szükséges rossznak tartja, de meglátása szerint a település nagysága ezt (ti. a politikai versenyt) nem indokolná. Identitásproblémára is felhívta a figyelmet, például számára az egyes döntések elfogadása- vagy elutasítása mindig azzal a terhes következménnyel jár, hogy „magyarázkodnia kell”, miért pont úgy szavazott ahogy. Az ok: a játékeret a politikai pártok jelölik ki egy város önkormányzatában. Mindenki másnak ehhez alkalmazkodni, valamilyen módon viszonyulni kell. Egyesületét, a megkérdezettek közül néhányan helyi pártként tipizálták. Az értékelésekből kiderült, a szervezet a civilpártosodás (Csefkó, 2002) helyi „állatorvosi lova”. Az adatközlők felhívták a figyelmet arra, hogy a szervezet, még az első ciklusban a többpártrendszerrel kapcsolatos első csalódottsági hullámon (Kéri, 1997:12) jött létre. Sokféle politikai nézetet próbált integrálni onnantól kezdve, hogy közvetlen politikai szerepvállalásba fogott (1994). Különböző pártok jelöltjeit támogatták, először a teljes politikai spektrumról. A 2002-es választáson azonban nyílt szövetséget kötöttek a jobboldallal, amelynek végzetes következményei lettek a szervezet önállósága, egyáltalán fennmaradása szempontjából.

Konszenzus bontakozott ki a válaszok alapján abban, hogy a rendszer jogilag alaposan kimunkált, de facto a működése számtalan kérdést vet fel (méretgazdaságosság, fragmentáltság, nagyfokú gazdasági kiszolgáltatottsága központi költségvetéstől, a központi kormányzattól, távolság az állampolgároktól etc.) és ezért reformérettnek minősítették azt. Másrésztől azt is többen leszögezték, hogy az állampolgári aktivitás is szubjektív feltétele lenne az önkormányzatiság érvényre jutásának, de erről nem kedvezőek az adatközlők empíriái.

Egyedül az országgyűlési képviselő szerepet is betöltő interjúalany nyilatkozott határozottan úgy, hogy „működőképes (ti. az önkormányzati szisztéma) és ezért nem kell hozzányúlni”. Unikálisnak tekintjük azt a véleményét, hogy a pártok és a civilek lényegében azonos módon a stabilitás megtestesítői, mivel a döntéshozók bázisai, a kiszámíthatóság biztosítékai. Érdekes pártok és a civil szervezetek ebbéli értékelésében.

A témakör summázataként megállapíthatjuk:

- A megkérdezettek formajogilag elfogadható rendszernek tartják a hazai önkormányzatiságot, mindazonáltal többségében reformérettnek látják a helyzetet. A lakossági kapcsolatokkal, a választók közvetlen képviseletével, a civil szervezetek médium szerepével összefüggésben az önkormányzati rendszer hiányosságaira hívták fel a figyelmünket a válaszadók. A megkérdezettek felismerték, hogy ezek a tényezők az önkormányzatiság lényegéhez tartoznak
- A polisz működésével kapcsolatban hozott döntésekben az ún. pártpolitikai szempontok primátusát mindenki hangsúlyozta. A pártpolitika a megkérdezettek döntő többségének fogalomrendszerében a nagypolitikával, illetve a politikai versennyel (politics) azonos. A pártok helyi reprezentánsai sem gondolják ezt másképpen. A pártpolitikai szempontok, ebben a megközelítésben kizárják olyan policy-k megvalósítását, amelyet helyben hitelesítenek.

4.5.3. Direkt-indirekt civil részvétel a hatalomgyakorlásban a vizsgált településen

A helyi hatalom közvetlen szereplői: hiperaktív „civilek”

A politikai részvétel, az egyik lehetséges módja a helyi civil társadalom és a helyi hatalom érintkezésében a civil szervezet jelölő szervezetté válása (önkormányzati választáson) és az esetleges mandátumszerzés. Ennek gyakorlata, ahogy arról már szót ejtettünk nem atipikus jelenség kibontakozó demokráciánkban. Először bemutatjuk a helyi hatalomgyakorlás tényleges civil aspiránsait, illetve –szereplőit, valamint a hatalomban való részvétel módját, majd az érintettek ezzel kapcsolatos vélekedéseit ismertetjük. Társadalmi szervezetként az 1994-es választásokon két szervezet állított jelöltet a politikai pártok mellett. Az Optimista Polgári Kör és az Új Régió Egyesület. Mandátumot egyikük sem szerzett, de az Új Régió nagyon jól szervezett kampányt folytatott, 9 választókerületben állított jelölteket és a kompenzációs listáján mandátumszerzés-közeli szavazatmennyiséget realizált. A 1998-as önkormányzati választáson a tudatos építkezésnek és a folyamatos közéleti aktivitásnak eredménye lett, mert két mandátumot szerzett a szóban forgó szervezet. Ugyanezen a választáson társadalmi szervezetként, a Bácska Ipartestület állított jelölteket, de mandátumot nem szerzett.

A lokálpatrióta szervezetek körébe sorolható szervezet az Új Régió Egyesület. A lokálpatriotizmus nem önálló tevékenységcsoport az NSZOR-ben. Elsősorban azokat a

szervezeteket sorolhatjuk ebbe a körbe, amelyeknek a tevékenysége átfogó módon kötődik egy településhez, illetve egy térséghez és „...azt feltételezzük, hogy a társadalmi tőke mozgósításában e szervezeteknek jelentős szerepe van vagy lehet.”(Kákai, 2008:191).

Az Új Régió Egyesület jellegzetes magyarországi példája a „civil(pszeudo)pártoknak” (Csefkó,2002), annak a szervezeti és célszerű magatartásnak, hogy a közvetlen politikai tevékenység manifeszt módon megjelenik a tevékenységében és átítatja a civil identitást. Ezt a körülményt, a szervezet elnöke maga is elismerte a vele készített interjúban és a meg hasonlítás problémájára is felhívta a figyelmet. A szervezet egy sajátos – és közjogilag nehezen értelmezhető – „követelésre”, az önálló Bács Megye létrehozására fektette le „alapvetését”. A Délvidéken rendkívül érzékeny témáról van szó. Nemcsak a Trianoni-békediktátum okozta napjainkig sajgó „sebek” – csonka Bács-Bodrog Vármegye – az egykori „nagyság”, a megyeszékhely szereptudat továbbélése miatt, hanem a tanácsrendszer okozta évtizedekig tartó tévesztés okán is, ami kifejezetten megnyilvánult egy Kecskeméttel szembeni revansista lelkületben és ez a bajai lokálpatriotizmus egyik fontos összetevője volt évtizedekig. Jól illusztrálja az www.index.hu portálon található egyik fórum:

http://forum.index.hu/Article/showArticle?t=9012489?cmd=Article_showArticle&t=9012489
.hogy milyen érzelmi hullámvás vette körül még a '90-es években is ezt a témát. Egy-két keresetlen mondatot idézünk a fórumról: „A bácskai liszt hófehér. Vájlék el az észak-bácskai régió a Kiskunságtól, és alakuljon egy önálló Bácska megye! – többször is megfogalmazódott mostanában ez a lehetőség.” „Ami miatt az egész Baja kontra Kecskemét téma érdekel engem, az a következő: Édesapám Gyulán született,... Gyula csendes kis picike város, mellette Békéscsaba az ipari/kereskedelmi központ és megyeszékhely, vagy hússzor annyi lakossal. De nem mindig volt ám ez így! Csaba volt nagyon sokáig a „másodhegedűs”, amikor azonban a vasutakat vezették, a gyulai földesurak ...közölték, hogy márpedig ők ilyen ostobaságra egy kanyi földterületet nem adnak. Így aztán első menetben Csabáig épült a vasút és ezzel megkezdődött a hihetetlen ütemű fejlődés és a rivalizálás a két város között: miért jobb az egyik, mint a másik.” „Tényleg ez a Bácskamegye Baja megyeszékhely kérdése milyen csendben lapít, a hamu alatt ott ám a parázs!!!! Csak egy kis szél és máris fellobbanna.:))”

A szervezet erre a nem túl racionális, de érzelmi azonosulásra alkalmas célkitűzésre – innen a névválasztás: „Új Régió” – építette fel magát. A Délvidék elnevezést is használatba vették, mert ilyen címen hetente jelentkező közéleti hetilapot adtak ki, amely közel egy évtizeden keresztül megjelent és a szervezet szócsövénévé vált. A Délvidék teremtette nyilvánosság, illetve helyi politikai szubkultúra jelentős ismertséget és elismertséget hozott a szervezetnek.

Az 1994-es választáson nem szerepeltek rosszul jelöltjeik, de mandátumszerzésre nem volt elég a listás eredmény. Az 1998-as választáson viszont önálló polgármester-jelöltet állítottak, aki jelentős személyiségnek számított a városban és 1990-ben az FKGP jelöltjeként már mandátumot szerzett az önkormányzatban. Menet közben a mandátumáról lemondott, mert az Antall-kormányban államtitkárnak nevezték ki. A képviselő-jelöltek többsége is tekintélyes és – pro forma – el nem kötelezett bajai polgár volt, de a közéletileg súlyosabb személyiségekről nyilvánvaló volt, hogy jobboldali politikai attitűddel rendelkeznek. A szervezet vezetője, energikus és extrém személyiség. A rendszerváltás előtti helyi „ellenkultúra” idolja, igazi krakéler. Személyében a Délvidék című lap kiadói, szerkesztői feladatait is ellátta. A lap jellegzetesen szókimondó, a helyi sajtóban szokatlanul provokatív hangvételű. Az önálló megye követelése mellett egyre inkább a város hétköznapijait közvetlenül érintő ügyek felé fordultak. Az egyesület által alkalmazott technikák közé tartoztak a különböző közéleti akciók. Két témát emelnék ki ezek közül: az egyik a Bajai Nézők Tanácsa, ami ugyan egy talmi szervezet volt, tekintettel arra, hogy az Új Régió aktivistáiból állt. A lapnak köszönhetően viszont nagy nyilvánosságot kapott a követelésük, ami fogyasztóvédelmi civil kezdeményezésként értékelhetünk; a kábel tv szolgáltatás körüli konfliktusoknak kívánt nyilvánosságot biztosítani a lakosság „hangján”. A másik nagy nyilvánosságot kapott ügy egy népszavazási kezdeményezés, amely 1999-ben a magánszemélyek kommunális adóját előíró önkormányzati rendelet visszavonását irányozta elő. Aláírásgyűjtésbe fogtak a szervezet aktivistái, miközben a város jegyzője állásfoglalást adott közre, hogy ebben a kérdésben nem tartható helyi referendum. A kezdeményezés az Alkotmánybíróságot is megjárta, amely alkotmányellenesnek nyilvánította az iniciatívát. Az Új Régió a ciklus előrehaladtával egyre inkább elvesztette autentikusságát, mivel egyértelműen hozzáigazította politikáját a FIDESZ-MPP-hez. A Délvidék a 2002-es parlamenti és önkormányzati választáson a FIDESZ-propaganda leplezetlen eszközévé vált. A 2002-es választáson az Új Régió Egyesület egy mandátumot szerzett. Ezen a választáson az Új Régió Egyesület választási koalícióban indult a FIDESZ-MPP-vel (ma FIDESZ MPSZ). A közvetlen politikai szerepet vállaló civil szervezetek így leírható magatartása nemcsak a vizsgált településen volt tapasztalható, hanem azt országos jelenségként értékelhetjük. A 2002-2006 közötti választási terminusban az egy képviselői hellyel gyakorlatilag politikai karanténba került az egyesület főleg, hogy az ellenzékben lévő jobboldallal „kompromittálódott”. A ciklus közepére megszűnt a Délvidék című lap, amely fokozatosan vesztette el kritikus hangvételét. A szervezet bázisa is megroppant, amit az is bizonyít, hogy 2006-ban már egyáltalán nem állítottak jelölteket. Egyetlen aktivistájuk, aki a 2006-os ciklusban az Oktatási Bizottság külső tagja, már a

FIDESZ delegáltja. A szervezet elnöke meghasonlott – a vele készített interjúban erre utalt – és visszavonult a közéletől.

Összefogás Felső-Bácskáért néven polgármester- és képviselő-jelölteket állított – sok más településhez hasonlóan – egy, a Centrum Párthoz erősen kötődő társadalmi szervezet is, de mandátumot nem szerzett. A 2002-es választáson Baján is visszaigazolódott az a tendencia, amely elsősorban a politikailag tagoltnak tekinthető – és ehhez adekvát választási rendszerrel rendelkező – városokban, megyei jogú városokban kimutatható, ti. az önállóan induló civil szervezetek teret vesztek, a vegyes szövetségek (pártok és társadalmi szervezetek közös egyéni választókerületi jelöltjei, illetve közös listái) viszont expanziót hajtottak végre a mandátumszerzésben. A helyi hatalom képviselői közül 57%-nak van (volt) civil szervezethez kötődése (tag, tisztségviselő, aktivista etc.) képviselői, külső bizottsági tagsága idején, amelyet – saját bevallásuk szerint – kétharmaduk meg is próbál(t) érvényesíteni döntéshozói státuszában.

A 2006. évi önkormányzati választás már kívül esik vizsgálatunkon, de említésre méltó, hogy a vizsgált településen a civilek körében alábbhagyott a jelöltállítási kedv. A 1994 óta legmarkánsabbnak tekinthető Új Régió Egyesület „kiszállt” a helyi politikai versenyből. A 2006. évi önkormányzati választás végeredményének ismeretében kijelenthetjük, hogy tovább erősödött a 2002-től érzékelhető, a civilek önálló mandátumszerzését kedvezőtlenül érintő folyamat. Baján is leegyszerűsödött a képviselő-testület összetétele. Három képviselő csoport (FIDESZ-MPSZ, MSZP, SZDSZ) integrálja a mandátumok több mint 90%-át. A fennmaradó 2 mandátumok egyikét a Változás és Megújulás Bajáért Egyesület szerezte. A szervezetet az MSZP képviselőcsoportjából távozó két politikus hozta létre a 2006-os önkormányzati választásokat megelőző hónapokban. „Kiülésüknek”, majd az önálló jelölőszervezet létrehozásának manifesztálódott oka az úgynevezett „iparosított technológiával” épült lakóházak számára kiírt kormányzati programmal összefüggésben kialakult helyi konfliktusban keresendő. A két baloldali képviselő nagyobb önkormányzati kötelezettségvállalást szorgalmazott a 2006. évi városi költségvetésből biztosítani, mint amennyit az akkori városvezetés vállalhatónak tartott. Településrészi önkormányzat (Ötv. 28.§) létrehozását is kezdeményezték azoknak a városrészeknek a „bevonásával”, ahol az ún. panelprogramban érintett közösségek (lakótelepeken) élnek. A részönkormányzatra vonatkozó előterjesztést a képviselő-testület elutasította, de egy ideiglenes bizottság felállítása – amely a pályázatok elbírálását végezte és bizottsági külső tagoknak ún. közös képviselőket választott meg – a kezdeményezők szempontjából sikerként is értékelhető. A konfliktus látens oka azonban hatalmi természetű volt. A részönkormányzat létrehozásának és a

forrásbővítésnek az alapvető célja egy stabil és kompakt politikai bázis megteremtése volt. A kezdeményezők a MSZP-frakcióban is újra kívánták pozícionálni helyzetüket, a hatalomból való részesedés bővítése céljából. A választási kampány idejére megszervezték saját nyilvánosságukat is, amelynek fórumai a Bajai Tükör <http://www.bajaitukor.hu/> címen megjelenő helyi lap, valamint a saját, témérdek információt tartalmazó honlapja: <http://www.varhalmi.hu/>, illetve megszámlálhatatlan politikai hirdetés, kampányfilm etc. A Változás és Megújulás Bajáért Egyesületet rapid módon hozták létre. Saját ún. pártfüggetlen nyilvánosságát továbbra is biztosítja a kéthetente megjelenő lapban. Az egyesület – a választások óta -, de facto nem működik.

A helyi hatalom farvizén, majd a helyi hatalom szárazdokkjában: a Bácskai Civil Szervezetek Szövetsége (BÁCISZSZ)

A Bácskai Civil Szervezetek Szövetségét 14 bajai székhelyű civil szervezet – egy alapítvány – és 13 egyesület – alapította 2000-ben. A BÁCISZSZ alapítói elsődleges céljuknak tekintették, hogy olyan szervezetet hozzanak létre, amely integrálja a térség (nem csak Baja) civil szervezeteit: „Az EU integrációs folyamatban, a helyi önkormányzatokkal együtt működve, összefogja a térség civil közösségeit, támogatassa működésüket, képviselje érdekeiket.” Az alapcélban explicit módon megjelenik az önkormányzatokkal való együttműködés. Önmeghatározásuk szerint „politikától független, közhasznú társadalmi szervezet”, továbbá „a civil szervezetek érdekeit képviseljük Baja Város Önkormányzatának szakmai testületeiben...és a Közművelődési Tanácson keresztül” (BÁCISZSZ, 2008: 11).

Nagy jelentősége van a térségi hatókör hangsúlyozásában a határmentiségnek (Szerbia). A Vajdaságból, különösen Zomborból több, mint tíz civil szervezet csatlakozott a BÁCISZSZ-hoz. Az alapítás óta eltelt nyolc évben 73-ra emelkedett a tagszervezetek száma, amelyben a szervezetek kétharmada azért bajai székhelyű. Tevékenységcsoport szerint, a bajai tagszervezetek – az NSZOR (Nonprofit Szervezetek Osztályozási Rendszere) besorolást alapul véve – elsősorban sport, szabadidős és kulturális célokra jöttek létre. Érdeemes megjegyezni, hogy a szövetségnek tagja két alapfokú oktatási intézményt fenntartó (magán)alapítvány és egy városi alapítású közalapítvány. A BÁCISZSZ másik alapcélja kutatómunkánk szempontjából különös figyelmet érdemel: „Hosszú távon életképes, közösségi érdekekre figyelő és értékeket képviselő, újszerű kapcsolat és gyakorlat megvalósítása a helyi demokráciában.”

Alapcéljaik megvalósításához az alapszabályban a következő tevékenységeket sorolták fel, amelyek közül három pontban közvetlenül utalnak a helyi hatalommal való együttműködésre:

- a.** A térség civil közösségeinek feltérképezése, munkájuk koordinálásának megszervezése, naprakész információs bázis létrehozása.
- b.** Évente a tagszervezetek információs adatairól katalógus készítése.
- c.** Kiadványok és sajtótermékek szerkesztése és megjelentetése.
- d.** Koordinációs iroda létrehozása a civil szervezetek munkájának a segítése érdekében. (Szervezeti ügyek intézése, telefon, fax, számítógép, Internet, fénymásoló szolgáltatás, pályázati információk adása, pályázatok készítéséhez segítségadás, pályázati technikákra felkészítés, a tagszervezetek gazdálkodásához és jogi problémáikhoz segítségadás.)
- e.** Kommunikáció szervezése a gazdasági, szociális, az oktatási, a kulturális és más szektorok helyi, térségi, országos és nemzetközi szereplői között.
- f.** Kapcsolatok ápolása és koordinációs tevékenység a hasonló profilú szervezetekkel.
- g.** Civil közösségek folyamatos felkészítés az európai regionalizmusra, az integrációs folyamatokra.
- h.** *Civil érdekérvényesítés megjelenítése az EU jogharmonizációnak megfelelően.*
- i.** *Javaslatok és vélemények megfogalmazása az állami, önkormányzati szervezetek, területfejlesztési tanácsok döntések előkészítéseiben.*
- j.** *Rendszeres kapcsolattartás az integrációs folyamatokban érdekelt települési önkormányzati, gazdasági és társadalmi szervezetekkel, szerveződéssel.*
- k.** EU tájékoztató központok, irodák, info-pontok, szolgáltatásainak igénybevétele, együttműködési formák kialakítása.
- l.** Előadások, továbbképzések, konferenciák szervezése, információ áramlás megszervezése. Fórumok szervezése az érintett települési és regionális közösségek, szervezetek számára (részlet a BÁCISZSZ alapszabályából).

A szervezet Közösségi Szolgáltató Irodát (KÖSZI) működtet, amely a tagszervezetek munkáját – elsősorban paper management – szolgálja és egyúttal ez a BÁCISZSZ munkaszervezete. A szövetség az ágazati logikát követve – ifjúsági, sport, környezet- és természetvédelem, közművelődés, idegenforgalmi, egészségvédelmi, szociális és karitatív (BÁCISZSZ, 2004) – kerekasztalok munkáját segíti, amelyek létrehozását pro forma az Önkormányzat Civil Konceptiója bátorította. A 2004-es munkatervben kerekasztaloknak, a 2005-ös dokumentumban szekcióknak nevezik az egyes szakmai közösségeket. A 2004-es, 2005-ös és a 2006-os munkatervben is szerepel az önkormányzattal való kapcsolatépítés és fejlesztés feladata „szorgalmazni a civil szféra és a helyi Önkormányzatok együttműködését.” (BÁCISZSZ, 2004). „Egy térségi Civil Iroda működési feltételeinek megteremtésével kapcsolatban az Önkormányzattal párbeszédet kell kezdeményezni az együttműködésre” (BÁCISZSZ, 2005). „Erősíteni a helyi Önkormányzatokkal való együttműködést.” (BÁCISZSZ, 2006).

A szövetség életében fontos eredmény a Közművelődési Tanács életre hívása. A Tanácsot a BÁCISZSZ mellett a Bajai Éremtani Egyesület, a Bajai Observatórium Alapítvány, a Bunyevačka Zlatna Grana Kulturális Egyesület és a Gemenc Néptánc Egyesület alapította. A felsorolt szervezetek egyébként tagszervezetei a BÁCISZSZ-nak, tehát de facto, a szövetség keretei közötti és nem egy szélesebb bázison tető alá hozott kezdeményezésként értékelhetjük a Tanács létrehozását. A Tanács megalakítására vonatkozó közgyűlési határozatokat a kezdeményezők képviseletében a BÁCISZSZ elnöke 2007. október 1-jén nyújtotta be a település jegyzőjéhez. A Közművelődési Tanács alakuló ülésére 2008. február 21-én került sor. Az alakuló ülésen – a jegyzőkönyv tanúsága szerint – elhangzott, hogy a városban saját felmérésük szerint – 53 kulturális célú civil szervezet működik és ezek közül „csupán” öt szervezet jelentkezett a Tanácsba, azok, akik létrehozását eredetileg kezdeményezték. Az alakuló ülés óta a Közművelődési Tanács ügyvezetője részt vesz a Kulturális, Ifjúsági és Sport Bizottság ülésein, amelynek passzív szereplője. A Közművelődési Tanács tartós hiányát „érzékelté” az a szakértő, akit Baja Város Önkormányzata „A közművelődési, közgyűjteményi ágazatot érintő racionalizáló intézkedések elfogadása tárgyában” készített előterjesztés véleményezésére kért fel. Szakmai véleményének 7. pontja a következő sommás megállapítást tartalmazza: „...Mégis elgondolkodtatónak tartom, hogy 10 éve⁹ áll rendelkezésükre a Közművelődési Tanács létrehozása, amellyel legitim módon gyakorolhattak volna befolyást az Önkormányzat kulturális irányítására. Hogy ez csak most valósul meg¹⁰, az épp’ nem a civil szféra erősségét és kooperációs készségét bizonyítja...” (Török, 2008:5). A képviselő-testület 2008. január 24-ei ülésén – gyakorlatilag koncepció nélkül – döntött a közművelődési feladatellátás részleges privatizációjáról, közművelődési intézmények jogutód nélküli megszüntetéséről, illetve új intézmény létrehozásáról, a Civil Ház létesítéséről. A helyi közösségek szempontjából az ismertetett szituáció és az ahhoz való viszonyuk „állatorvosi ló”. Aktivitásuk sem a BÁCISZSZ-on keresztül, sem a közben megalakított Közművelődési Tanácson keresztül nem nyilvánult meg.

A helyi hatalom szereplőinek vizsgálatakor is látókörnkbe került a BÁCISZSZ, tekintettel arra, hogy a választott testületek munkájában – különösen a 2002-2006 közötti időszakban és elsősorban személyi átfedéseken keresztül – „részt vettek a szövetség vezetői. A civil szövetség elnökségének személyi összetételében egy pseudopolitikai képződmény is kibontakozott. Az intézményes (SZMSZ-ben szabályozott) kapcsolattartás is megvalósult, mivel a szövetség – állandó meghívottként tanácskozási joggal – vesz részt a szakbizottságok

⁹ A 1997. évi CXL. TÖRVÉNY hatálybalépésére utal a szakértő

¹⁰ A Közművelődési Tanács megalakítására gondol

munkájában. A szervezet elnöke 1994 óta önkormányzati képviselő, a politikai pozíciója 2006-tól megváltozott. Ennek lehetett a következménye, hogy a BÁCISZSZ közgyűlése 2008 májusi tisztújításán más személyt választott, tekintettel a helyzet „tarthatatlanságára” ti. a szövetség és a városháza közötti partnerséget 2006-ig jelentősen megkönnyítette, 2006-tól jelentősen megnehezítette az elnök személye.

A BÁCISZSZ a várossal való együttműködésében a következő témákban volt eredményes tevékenységének megkezdése óta:

- A BÁCISZSZ számára „kedvező” hatalmi pozícióból előterjesztett és elfogadott városi civil koncepció elfogadása 2003-ban (az abban foglaltak megvalósítását, külön fejezetben elemezzük)
- A Civil Ház létesítésének kezdeményezése, amelyről két választási ciklusban is született döntés (a célt tartalmazza a jóval korábban elfogadott civil koncepció is)
- A BÁCISZSZ székhelye, „munkaszervezete”, később az általa működtetett KÖSZI (Közösségi Szolgáltató Iroda) elhelyezése a városi művelődési központ egyik létesítményében.

Az önkormányzat költségvetésének irányába megnyilvánuló forrásteremtés kérdésében – amelyre egyébként kitértünk a kérdőíves vizsgálatban – a BÁCISZSZ nem volt különösebb módon intenzív. A város költségvetési modellje lehetővé teszi, hogy egyes a város számára kiemelkedő jelentőséggel bíró egyesületei és alapítványai, önálló előirányzat vagy a sportpályázati rendszerben kiemelt támogatás címen többletforráshoz juthatnak. A szóban forgó szervezet ilyen jellegű támogatása – megalakulása óta – nem merült fel, miközben néhány tagszervezete – a kultúra és a sport területén – a kedvezményezettje az így kialakult rendszernek. A szövetség direkt önkormányzati forráshoz a kulturális célú városi pályázati rendszeren keresztül jutott, jellemzően rendezvényei megvalósításához.

Eredményeink szerint a BÁCISZSZ tagszervezeteit elsősorban a más szervezetekkel való együttműködés lehetősége motiválta abban, hogy a szövetség tagja legyen. Ezen kívül a szervezet céljainak megvalósításához, érdekérvényesítésének erősítéséhez, valamint a tagszervezetek szolgáltatási és képzési igényeinek és a szövetség lehetőségeinek összehangolását is megemlítették a belépés okaként. A tagszervezetek képviselőinek négyötöde igennel válaszolt arra a kérdésre, hogy „*A szövetség tagjaként könnyebb-e az Ön által képviselt szervezet működése?*” A szervezet vezetésének a megítélésében – az alapítás után öt évvel volt az adatfelvétel és az elnök és a titkár személye, valamint az elnökség összetétele sem változott lényegesen az alapítás óta – meglehetősen bizonytalanok voltak a megkérdezettek. Közel 50% nem foglalt állást a kérdésben és 40% értékelte jónak a szervezet vezetésének munkáját. Nyílt kérdés formájában kérdeztünk a jövőképről, a jövőbeni elvárásokról. A válaszadók ebben az esetben voltak a legnehezebb helyzetben, többségüknek

nem volt a szövetségre vonatkozóan jövőképe és pontos elvárásai sem az esetlegesen jelentkező jövőbeni problémák közös megoldásán kívül. Három kézzelfogható javaslat manifesztálódott a válaszokban: a szorosabb együttműködés, intenzívebb kapcsolattartás a tagszervezetek között, illetve a BÁCISZSZ szervei és a tagszervezetek között; a civil ház kérdése, illetve az önkormányzat nagyobb mértékű anyagi támogatása (utóbbinak a mértékét nem határozták meg, nem tették összehasonlíthatóvá). A BÁCISZSZ jövőjével, valamint a tagszervezetek BÁCISZSZ-szal kapcsolatos elvárásaiban megfogalmazott bizonytalanságokból arra következtethetünk, hogy egyelőre mérsékelt „mi-tudatra” számíthatunk a szövetségben a tagszervezetek szemléletében. A határon is átívelő térségi hatókör, amely az alapcélokban is testet öltött, nem vezetett el még egyfajta térségi civil identitás kialakulásához. A városi tagszervezetek sem jelentenek egy önálló entitást a szövetségen belül, hiszen „elégedettségük” mellett is inkább önállóan érvényesítik érdekeiket. A BÁCISZ vezetői inkább alkotnak egy önálló entitást és esetükben nyilvánvaló a már sokat emlegetett politikai-helyi közéleti attitűd.

A tanácskozási jog, állandó meghívottak

A képviselő-testület SZMSZ-ben rejlő lehetőségek

Az Alkotmány a helyi önkormányzatok alapvető jogai között szabályozza azt a kérdést, hogy a törvény (Ötv.) keretei között önállóan alakítsák ki szervezeti és működési rendjüket. Az önkormányzati autonómia érvényesülése érdekében az önkormányzati törvény csak a legalapvetőbb szervezeti és működési szabályokat határozza meg, tekintettel az önkormányzatok sokféleségére, amely adódik adottságaikból, méretükből és lehetőségeikből (Csegény-Kákai, 2001: 72).

A helyi statútum olyan szabályrendszere az önkormányzatoknak, amely tartalmazza az önkormányzatok működésének részletes szabályait önkormányzati rendelet formájában.

Az 1990. évi LXV. Törvény a helyi önkormányzatokról 18. § (1) szakaszában rendelkezik a helyi statútum megalkotásáról:

„A képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben határozza meg. (2) A képviselő-testület meghatározza azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, a társadalmi szervezetek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntésekbe való bevonását szolgálják...”

A képviselő-testület az első három önkormányzati terminusban SZMSZ-nek 1/a. számú

mellékletében sorolta fel azokat a civil szervezeteket, amelyeket a képviselő-testület ülésére meg kell hívni, az 1/B. mellékletben a szakbizottságok ülésére állandó meghívotti státuszú szervezetek szerepelnek (5. számú melléklet). A negyedik önkormányzati ciklus óta az SZMSZ normaszövegében található az állandó meghívottak felsorolásában a civil szervezetek köre.

Az SZMSZ módosításokban a civil meghívottak köre időnként módosult és az idő előre haladtával bővült. A város egyik közéletileg aktív szereplője volt – különösen az első önkormányzati ciklusban – a *Munkanélküliek és Álláskeresők Egyesülete*. Az ipari szerkezetváltás, a privatizáció és a délszláv válság, a város gazdasági életét, benne a munkaerő-piac szereplőit kedvezőtlenül érintette, így felértékelődött e szervezet társadalmi szerepe. Az állandó meghívottak körének legtartósabb szereplője a *Bajai Városépítő Városszépítő Egyesület*. A történeti előzmények áttekintésénél felhívtuk a figyelmet arra, hogy ez a szervezet még a rendszerváltás előtt alapított lokálpatrióta szerveződés, amely egyik bázisát adta a helyi politikai elitváltásnak is. Valódi aktivitást a rendszerváltás előtt és az első választási ciklusban fejtette ki.

A 2002-2006 közötti és a 2006-tal kezdődő választási ciklusban a képviselő-testület plenáris üléseit a felsorolt civil szervezetek – *Nyugdíjasok Bajai Érdekvédelmi Szervezete* kivételével – pro forma sem látogatják, legfeljebb a személyi átfedéseken keresztül vannak jelen. Ciklusonként a szakbizottságok felsorolása is változott, ezért esetenként ugyanazt a feladat- és hatáskört más-más bizottság gyakorolta és ez az állandó meghívottak körét is érintette.

A szakbizottságok üléseinek mindegyik választási ciklusban voltak állandó civil meghívottjai, láthatóan bővülő számban. A 2002-2006 és a 2006-tal kezdődő választási terminust vizsgáltuk meg az állandó meghívottak jelenlétének szempontjából. A 2002-2006 közötti időszak különlegesnek számít az állandó meghívottak jelenléte és aktivitása szempontjából. A kérdéses időszakban hét szakbizottság működött egy 2006 januárjával bekövetkező bizottsági struktúrát érintő SZMSZ módosításig. Az állandó meghívottak köre ebben a ciklusban bővül ki a Bácskai Civil Szervezetek Szövetségével. A bizottsági ülések jelenléti íveinek tanúsága, valamint a bizottsági elnökök elmondása alapján megállapítható, hogy az SZMSZ-ben felsorolt civil szervezetek vagy nem látogatták a szakbizottságok üléseit vagy esetlegesen jelentek azon meg. A civil érdekérvényesítés a legfokozottabban az Ifjúsági és Sport Bizottság munkájában valósult meg a 2002-2006 közötti időszakban. A sporttal foglalkozó szakbizottságok munkáját befolyásolta leginkább az egyes sportegyesületek más tevékenységcsoportokéval össze nem hasonlítható lobbyereje. A 1998-cal induló választási időszakban már manifesztálódott a sporttal foglalkozó szakbizottság ülésein ez a magatartás.

Ennek a formája azonban nem a sportegyesületek pro forma jelenlétéből következett, hanem a bizottság egyes tagjainak civil kötődésén keresztül. A BÁCISZSZ ügyrendi szempontból a 2006-os választást követően a „helyére került”, mivel képviselőik, a bizottsági üléseken – tanácskozási joggal – meghívottként vesznek részt. Fontos eredmény számukra, hogy a 10/2007-es önkormányzati rendelet 1. mellékletében már valamennyi (6) állandó bizottságnál szerepel a szervezet a tanácskozási joggal meghívandó civil szervezetek között. A legjelentősebb civil aktivitás továbbra is a kulturális feladatokkal kiegészült Kulturális, Ifjúsági és Sport Bizottság ülésein tapasztalható. A releváns feladat- és hatáskörök érvényesülése az erősebb jogköröknél (átruházott hatáskörök) egzaktabban, a koordinálja-, véleményezi-, tájékozódik-, közreműködik-, kapcsolatot tart etc. típusú hatásköröknél nehezebben állapítható meg. Az átruházott hatáskörök civileket (is) érintő része a különböző pályázati alapok kezelését, a pályázati alapok elosztását jelenti. Pályázati célleírányzatok – a sport és a közművelődés területén -, nemcsak az itt vizsgált időszakban, hanem már azt megelőzően is léteznek. A 2002-2006 közötti időszakban további három civil szervezetek körére is kiterjedő pályázati célleírányzat is létezett: ifjúsági-, idegenforgalmi- és pályázati önerő. Az idegenforgalmi pályázatokat az Idegenforgalmi és Turisztikai Bizottság, a pályázati önerőt biztosító pályázatot a Gazdaságfejlesztési és Költségvetési Bizottság kezelte. Megállapítottuk, hogy a szóban forgó időszak volt a legszerteágazóbb, egyszersmind a legáttekinthetlenebb a civilek és az önkormányzat pályázatainak kapcsolataiban. Az átruházott hatáskörök érvényesítésének dokumentumai –amelyek bizonyítják, hogy az adott szakbizottság gyakorolja azokat-, a pályázatkiírások, a beérkezett pályázatok, a bizottságok pályázatok elbírálásáról szóló határozatai, jelentések a képviselő-testület részére az átruházott hatáskörben hozott intézkedésekről és a pályázati támogatásról szóló megállapodások, valamint az azokról szóló beszámolók. Pályázatot, az érintett szakbizottságok évente – a költségvetési rendeletről függően – témánként egyszer vagy kétszer írnak ki.

A „puhább” hatáskörök közül, például a kapcsolattartásra utaló dokumentum, a bizottsági ülések meghívója, amelyben nyomon követhető a szakbizottság és egy-egy civil szervezet vagy több érdekelt találkozója. A 2002-2005 közötti időszakban az Ifjúsági és Sport Bizottság tartotta a legjelentősebb számú bizottsági ülést érdekeltek nagyobb csoportjának bevonásával. A képviselő-testület és szervei SZMSZ-ében 1998 óta a tanácsnoki rendszer szabályozása is szerepel. A 2002-2006 és a 2006-tal kezdődő választási ciklusokban alakítottak ki olyan tanácsnoki szerepeket, amelyek szorosan kapcsolódnak az általunk vizsgált kérdésekhez: „...a tanácsnok felügyeli a képviselő-testület által meghozott önkormányzati feladatok ellátását. Tanácsnok választására különösen akkor kerül sor, ha az általa ellátandó feladat: -sokoldalú, komplex megközelítést

igényel...; -érdemi koordinációt; -speciális szakértelmet, körültekintést vagy nyelvismeretet igényelnek...” A 7/2003. számú önkormányzati rendelet a képviselő-testület és szervei SZMSZ-nek 5. számú melléklete sorolja fel az úgynevezett tanácsnoki tisztségeket, amelyek között szerepel a *Nemzetközi és civil kapcsolatok tanácsnoka*, amelynek feladatkörében mások mellett, az alábbiakban ismertetett adekvát tevékenységek szerepelnek:

- közreműködik az önszerveződő civil szervezetek tevékenysége támogatásában

- figyelemmel kíséri az önszerveződő csoportok működését, folyamatos kapcsolatot tart fenn velük;

A 2002-2005 közötti időszakban a *Nemzetközi és civil kapcsolatok tanácsnoka* határozottan élt a két, SZMSZ-ben biztosított feladatával. A feladatok ellátásában és a hatáskörök gyakorlásában feltehetően jelentős szerepet játszott az, hogy személyében a BÁCISZSZ vezetését is ellátta, így a közhatalmi és a civil szerepek összeecsúsztak. Elsősorban a második franciabekezdésben szereplő feladatot tudta ellátni, mivel az önszerveződő civil szervezetek tevékenységének támogatását az érintett szakbizottságok folytatják, az átruházott hatáskörben hozott döntéseiken (pályázatok) keresztül, ezért közreműködése, inkább erkölcsi- és politikai támogatás volt az érdekeltek irányába nem az SZMSZ-ből következő pro forma patrónusság. Feladatellátásának két fellelhető dokumentuma maradt. Az egyik a 2003-ban elfogadott Civil Koncepció, amelynek a tanácsnok volt az előterjesztője, a másik a tanácsnoki tisztség megszüntetésénél (2005 év végén) a munkájáról szóló beszámoló, amely elsősorban a nemzetközi kapcsolattartás eredményeivel foglalkozott. A tanácsnok feladat- és hatásköre – ismerve a civil koncepcióban foglalt határozatok megvalósításának, amellyel külön fejezetben foglalkozunk -, nem érvényesült kielégítően. A bizottságok és a tanácsnoki tisztségek számának csökkentésére került sor ebben az választási ciklusban, aminek következtében ez a tanácsnoki tisztség 2006. január 1. hatállyal kikerült az SZMSZ-ből. A *Társadalmi, civil és nemzetközi kapcsolatok tanácsnokának* feladatköre, amely a 10/2007. rendeletben található, szóról szóra megegyezik a *Nemzetközi és civil kapcsolatok tanácsnokának* megfelelő feladatköreivel. A *Társadalmi, civil és nemzetközi kapcsolatok tanácsnoka* feladat- és hatáskörének érvényesülésének értékelése esetén a legegyszerűbb válasz az, hogy a tisztség névleges. Munkája egyáltalán nincs dokumentálva, előterjesztéssel a feladatkörébe tartozó ügyekben nem élt és a civil szervezetekkel való informális kapcsolattartásáról sincs adatunk. A civil szervezetekkel való együttműködésben – az előző ciklusban működő tanácsnoki szereppel szemben – teljesen átengedte a kezdeményezést azoknak a szakbizottságoknak, akiknek a feladatkörében hasonló előírások találhatók. A képviselő-testület 2008. június 26.

ülésén megszüntette. A helyi statútumok – így az általunk vizsgált SZMSZ-ek-, az 1990. évi LXV. Törvény és az 1997. évi C. törvény előírásai alapján két olyan további szabályozási elemet tartalmaznak, amelyek kapcsolódnak a helyi civil szervezetek ügyeihez, kezdeményezéseihez. Ilyen a *Helyi népszavazás, népi kezdeményezés* normatívája, valamint a *Közmeghallgatás, lakossági fórum*. Helyi népszavazást a települési képviselők ¼-e; a képviselő-testület bizottsága; helyi (székhelyű *a szerző*) társadalmi szervezet vezető testülete; a választópolgárok 25%-a kezdeményezhet. Baja Városában eddig egy alkalommal volt példa helyi népszavazás kezdeményezésére, amelyet de facto az Új Régió Egyesület bemutatásánál ismertettünk.

Az Önkormányzati törvény a közmeghallgatás alkalmazásában minimumot határoz meg, ami évente legalább egy alkalom, „amelyen az állampolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői közérdekű kérdést és javaslatot tehetnek” (Ötv). A közmeghallgatás tárgyát a helyi statútumok tartalmazzák. Baja Város Képviselő-testülete rendszerint a költségvetési koncepció megalkotása, valamint a Helyi Építési Szabályzat (HÉSZ), a településrendezési kérdések, továbbá a helyi adókkal kapcsolatos rendeletalkotás előtt hirdeti meg közmeghallgatást. Közmeghallgatások – amelyet hat éven keresztül követtünk nyomon – jellemzően az egyéni érdekkifejezés fórumai. Lakossági oldalon – két esettől eltekintve- nem valósult meg szervezetség, még a kisebb lakossági csoportok sem hangolják össze érdekeiket a közmeghallgatások előtt. Kivételesnek esetként értékeljük a Városvédő és Városszépítő Egyesület kezdeményezésére meghirdetett közmeghallgatást az ún. „Interspar beruházás” tárgyában. A közmeghallgatást – a szervezet szempontjából – eredményesnek értékelhetjük, mert az önkormányzat változtatási tilalmat rendelt el, az építmény áttervezését feltételül szabva. Az esetet nem tekintettük steril civil kezdeményezésnek, mert komoly szerep jutott abban a politikai patrónusoknak.

A helyi hatalom és helyi civil társadalom viszonya a döntéshozók felfogásában

A megkérdezett döntéshozók közül senki sem nyilatkozott úgy, hogy *kifogástalan* a két fél viszonya és kevesebb, mint 10% tartotta azt *jónak*. A megkérdezettek 52% *megfelelőnek*, 30%-a *nem megfelelőnek* tartja a felek viszonyát és 6% nem vállalkozott az értékelésre, illetve nem tudott válaszolni. A többi vizsgálat eredményeivel összevetve a középérték felé húzó válaszokból a nagyfokú bizonytalanságra, az ismeretek hiányára következtetünk. Magasnak tartjuk a viszonyt negatívan megítélők számát, különösen azért, mert a későbbi válaszokból

kiderül, hogy a döntéshozók többségének civil szervezeti kötődései is vannak, tehát mindkét oldalon felelősséget viselnek az együttműködés minőségéért.

A kapcsolat változásának az irányát is meg kellett ítélniük a válaszadóknak. A kérdéses időszak kezdő- és végpontját, az első önkormányzati választás, illetve a vizsgálat időpontja jelentette, de a válaszadók feltehetően csak közéleti emlékezetükre hagyatkoztak a válaszadásban. Ennek alapján *jelentős javulásról 4%, javulásról 42%, stagnálásról 29%, visszafejlődésről 19%, jelentős visszafejlődésről 0%* tett említést. Az érdekeltek viszonyának javuló megítélése részben oldja az előző kérdésben megfogalmazottakkal kapcsolatos bizonytalanságot, amit alátámasztanak a tartalomelemzés során feltárt adekvát dokumentumokban foglalt célzott törekvések.

Előfeltevéseinket messze nem igazolta a következő kérdésre adott válaszok összesített eredménye. Azt kívántuk tisztázni, hogy a megkérdezetteknek van-e tudomása a 2003-ban elfogadott civil koncepcióról? Az eredményességet befolyásolja az a tény, hogy a szóban forgó választási ciklusban – természetesen – nem minden válaszadó vállalt szerepet a helyi hatalomban. Az adatszolgáltatók 50% ismerte a dokumentumot, valamivel több, mint egynegyedük nem ismerte azt és közel egynegyedük nem válaszolt a kérdésre.

A következő kérdéssel az volt a szándékunk, hogy az egyes tevékenységcsoportok közül választva melyik területen tartják optimálisnak az együttműködést a helyi hatalom szereplői. A felsorolás nem pontosan egyezik az NSZOR-besorolással, inkább a helyi tapasztalatokat figyelembe vevő saját megfogalmazást tükröző válaszkategóriák. Az kultúra-szabadidő, a sport és az oktatás gyakoribb említése – megítélésünk szerint – megfelel az országosan is tapasztalható szervezetsűrűség tevékenységcsoportok szerinti megoszlásának (KSH 2004, 2006). A városban is a gyakrabban említett tevékenységcsoportokban működik a legtöbb civil szervezet, így akár „hivatalból”, akár polgárként, akár aktivistaként, több tapasztalata lehet a válaszadónak erről a körről. A kisebbségi érdekvédelmet szintén többször említik a válaszadók. Közismert a város multikulturális jellege, soknemzetiségű népessége, négy kisebbségi önkormányzata (1995-től folyamatosan) és a mögötte lévő szervezeti kiterjedtség, ami elősegíthette a területtel kapcsolatos határozottabb vélemény-nyilvánítást.

17. táblázat: A két oldal viszonyának értékelése tevékenységcsoportok szerint a helyi hatalom képviselőinek interpretációjában

N: 63 100%

Tevékenységcsoport	említések száma	az összes megkérdezett %
szakmai érdek.	5	3.6
kultúra-szabadidő	14	10
Sport	21	15.1
szociális ellátás	12	8.6
Egészségügy	4	2.9
Oktatás	20	14.4
Bűnmegelőzés	8	5.8
város-, kult örökség védelem	6	4.3
környezet-, természetvéd.	5	3.6
(kis)reg., határmenti egym.	7	5
Közösségfejlesztés,-szerv.	2	1.4
kisebbségi érdek.	20	14.4
gyermek, ifjúsági szervez.	6	4.3
Fogyatékkal élők érdek.	8	5.8
Egyéb	1	0.7

A megkérdezetteknek egy három válaszlehetőséget kínáló zárt kérdés alapján válaszolniuk kellett, hogy véleményük *szerint* megfelelően érvényesítik-e érdekeiket a civil szervezetek a helyi hatalommal szemben? A válaszadók közül senki sem értékelte a helyzetet olyannak a városban, hogy *elsajátították volna* az érdekérvényesítés megfelelő formáját a helyi civil szervezetek a városban. Határozott többség alakult ki a következő válaszlehetőség körül: *részben elsajátították, még tanulják*. Ezt a módozatot 81%-uk választotta és a válaszadók 17,5% szerint a tanulási folyamat elején vannak, *nem sajátították el, szerep- és normatévesztés* jellemzi a helyi civil szervezeteket.

Feltettük azt a kérdést is a helyi hatalom szereplőinek, hogy véleményük szerint milyen megoldásokkal lehetne javítani az érdekeltek együttműködését a jövőben. A felvetett megoldási javaslatok az interjúkban is felmerültek. Az alábbi táblázatban tettük áttekinthetővé a javaslatokat. Több válasz is lehetséges volt.

18. táblázat: A kapcsolatok javításának lehetséges területei

N: 63 fő 100%

a kapcsolat jellege	az említések száma	az összes említés %-a
civil referens	17	15.7
civil ház	15	13.9
Ingatlanjuttatás	1	0.9
SZMSZ módosítás	15	13.9
Feladatátadással	27	25
célirányos pályáztatással	31	28.7
Egyéb	2	1.9

A helyi politikai elit személyes szerepvállalása a helyi civil szervezetek életében

Kardinális kérdéskörnek tekintettük a helyi hatalom képviselőinek személyes szerepvállalását a helyi civil szervezetek életében. Meggyőződésünké vált, amelyet megerősített az interjú, a fókuszcsoportos-beszélgetés és az attitűd vizsgálat is, hogy a helyi civil társadalomról adott ítéletalkotást befolyásolhatja a döntéshozók civil kötődése, de a kettős identitás kialakulásának is megtapasztaltuk a jeleit. Ilyenkor a válaszokból feltétlenül ez következik-, a hatalmi kötődés az erősebb.

A helyi hatalom képviselőinek 57%-a (N:36) mandátuma (képviselőségük, bizottsági tagságuk) idején legalább egy civil szervezetnek a tagja volt. A következőkben bemutatott válaszokat ennek a kisebb elemszámú körnek tettük fel. Megkérdeztük, hogy a mandátum időszakában érvényesítették-e az általuk reprezentált civil szervezet érdekeit a döntéshozatali testületekben? A kérdés meglehetősen direkt módon firtatta az érdekérvényesítés ilyen módját. Ennek ellenére, a válaszadók 64%-a kihasználta helyzetét a hozzá kötődő civil szervezet(ek) előnyére. Következtetésünk az, hogy ezt a gyakorlatot egyáltalán nem ítélik helytelennek. Arra is választ vártunk az adatközlőktől, vajon volt-e olyan döntés, amely közvetlenül érintette az általuk képviselt civil szervezetet. A megkérdezettek 78%-a részese volt olyan önkormányzati döntésnek, amely érintette a hozzá kötődő civil szervezetet. Az alábbi táblázatban azt tettük áttekinthetővé, hogy a válaszadók által említett döntések az önkormányzati határozatok melyik típusába tartoznak. Több válasz is lehetséges volt.

19. táblázat: A helyi hatalom döntésének formája a civil érdekérvényesítésben

N: 36 fő 100%

döntési forma	költségvetési rendelet	önkormányzati SZMSZ	más rendeletek	pályázati döntések	személyi döntések	Egyéb
a válaszok száma	9	7	8	15	5	3
az összes válasz %-a	19.1	14.9	17	31.9	10.6	6

Tisztázni kívántuk, hogy a válaszadóhoz kötődő civil szervezetnek volt-e formális kapcsolata az önkormányzattal a válaszadó mandátumának idején? Az adatközlők 75%-ának véleménye szerint volt formális kapcsolat a helyi hatalom és a megkérdezethez köthető szervezet között. Az alábbiakban ismertetett kérdés arra vonatkozott, hogy a civil kötődéssel rendelkező megkérdezett milyennek ítéli „saját” szervezetének kapcsolatát a vizsgálat időpontjában az önkormányzattal? A válaszadók közel 10%-a *kifogástalannak*, 35%-a *jónak* és 47%-a *megfelelőnek* tekintette a kapcsolatot. *Nem megfelelő* minősítést 5% adott. Megállapíthatjuk,

hogy a személyes érintettség felértékeli a kapcsolat minőségének megítélését. Az sem zárható ki, hogy valóban hatékonyabb érdekkonvergenciájú (Bogdanor, 2001:108) az a szervezet, amelynek közvetlen kapcsolata, döntési joga van a közhatalmi testületekben. Választ kellett adniuk arra a kérdésre, hogy személyes szerepvállalásuknak köszönhetően javult-e vagy változatlan maradt a hozzájuk kötődő civil szervezet(ek) kapcsolata városházával? A válaszok a következőképpen alakultak: *jelentősen javult 9%, javult 56%, változatlan 23%, romlott 0%, jelentősen romlott 0%*. A megkérdezettek 12% nem tudta vagy nem kívánta a kérdést megválaszolni. Kérdést fogalmaztunk meg arra vonatkozóan, hogy az érdekeltek között milyen típusú kapcsolat áll fenn, amelynek áttekintését az alábbi táblázat tartalmazza és több válasz is lehetséges volt:

20. táblázat: A kapcsolat formája az érdekeltek között

N:36 100%

a kapcsolat jellege	az említések száma	az összes említés %-a
kétoldalú megállapodás	4	9.3
eseti együttműködés	15	34.9
költségvetési előirányzat	3	7
költségvetési tám. Pályázat	10	23.3
költségvetési tám. Egyedi	3	7
állandó meghívott – SZMSZ alapján	4	9.3
alkalmi meghívás	6	14

A döntéshozók és a helyi civil társadalom viszonyának értékelése a helyi civil szervezetek képviselőinek felfogásában

A kapcsolat dimenzióinak meghatározását vártuk a civil szervezetektől, ahol Sebestény István (Sebestény, 2000) kategóriáit alkalmaztuk: *szereződéses feladatellátásról 4% (3 szervezet) a várossal közös pályázatról 16%, pénzügyi támogatásról 20,5%, természetbeni támogatásról 6,8%, politikai részvétel 0%, kapcsolattartás-együttműködés 77% nyilatkozott. A feltett kérdésre az adatközlő szervezetek közel 68%-a válaszolt. A formális politikai részvétellel – a vizsgálat időpontjában - kapcsolatban egy szervezet adhatott volna pozitív választ (Új Régió Egyesület), de nem volt a kérdőíves vizsgálat adatközlői között. A BÁCISZSZ a saját indirekt részvételét nem minősítette közvetlen politikai szerepvállalásnak, ami jogilag korrekt értelmezése a kérdésnek, politikatudományi dimenzióban már nem feltétlenül. A kapcsolattartás, együttműködés kategóriáját választotta az érdekeltek számottevő többsége. Ezt magyarázhatja a fogalom széles értelmezési lehetősége, esetleg a tényleges partnerségről, kooperációról alkotott fogalmi bizonytalanság.*

Az indirekt politikai részvétellel kapcsolatban külön kérdést fogalmaztunk meg, ahogy a helyi hatalom körében lefolytatott kérdőíves adatgyűjtésnél is – fordított előjellel – adekvát módon feltettük ezt a kérdést. Az egyesületek esetében a tagságra, alapítványoknál az alapító(k) személyére, a kezelőszervezet tagjaira vonatkoztattuk a kérdést. A válaszmegtagadók száma 23% volt. Az adatközlők 30%-a adott pozitív választ. A pozitív választ adó szervezetek (39) fele egy-egy személyen keresztül „ágyazódik be” a döntéshozói körbe és egy szervezet (BÁCISZSZ), aki saját bevallása szerint 6 fővel kötődik az önkormányzathoz. A vizsgálat időpontjában a képviselő-testület létszáma 24 fős volt. Több válaszadó is utalhatott ugyanarra a személyre, amit megerősített a résztvevő megfigyeléseink során szerzett empíria is.

Tisztázni kívántuk vajon az egyes szervezetek reprezentánsai részt vesznek-e valamelyik képviselő csoport (a vizsgálat időpontjában három frakció működött) munkájában?

21. táblázat: A civil kötődésű döntéshozók képviselőcsoportokhoz tartozása

N: 39

Nem	8	20,5 %
Igen	31	79 %
A képviselőcsoport neve amelynek munkájában részt vesznek (külső bizottsági tagok is):		
Szocialista (10)	15	
Liberális (4)	6	
FIDESZ (7)	10	
Milyen a képviselőcsoport helyzete a képviselő-testületben?		
El nem kötelezett	-	
Ellenzéki	10	
Többségi	21	

Az egyes frakciókban a civil kötődésűek reprezentációja kvantitatív megközelítésben kiegyensúlyozottnak tekinthető. Az egyes civil szervezetek városi-közületi jelentősége azonban jelentősen eltérhet egymástól. A MSZP-frakcióban például a BÁCISZSZ-nak hat „delegáltja” foglalt helyet. Az más kérdés, hogy többségük elsősorban az anyaszervezetet – amely a BÁCISZSZ tagszervezete – képviselte.

A különböző önkormányzati tisztségek betöltésében sem kedvezőtlen a civil mérleg alakulása. Az adatközlő szervezetek harmada nyilatkozott úgy, hogy aktivistájuk, tagjuk etc. valamilyen önkormányzati tisztséget visel. A válaszmódozatok az alábbiak voltak: *polgármester* (említés 1), *alpolgármester* (említés 2; *a vizsgálat időpontjában egy alpolgármestere volt az önkormányzatnak*), *tanácsnok* (említés 5; *a vizsgálat időpontjában 4 tanácsnok működött*), *bizottsági elnök* (említés 13; *a vizsgálat idején 7 állandó bizottság működött*) frakcióvezető (említés 8; *a vizsgálat időpontjában három képviselőcsoport működött*). Ennél a kérdésnél

számoltunk azzal a bizonytalansági tényezővel, hogy nem feltétlenül nyilvánvaló a válaszadó számára, hogy pontosan milyen tisztséget is tölt be az érintett személy.

Adatokat gyűjtöttünk arra vonatkozóan is, hogy a civil köztudatban mennyire nyilvánvaló a civil koncepció 2003. évi elfogadása (a vizsgálat előtt 1,5 évvel hozta a határozatot az önkormányzat). A válaszadók 76%-ának nem volt tudomása a civil koncepció elfogadásáról! A pozitív válaszadók közül (21%) néhányan a nyitott kérdésre kifejtették, hogy a dokumentumnak (ti. CSZ) mi a tartalma. A válaszokban – a BÁCISZSZ-hoz tartozó szervezetek kivételével – nem tükröződött a dokumentum ismerete. A koncepció a www.bajavaros.hu honlapon a civil szervezetek menüpontjában található. A civil koncepció megalkotásával és érvényesülésével külön fejezetben foglalkozunk.

A megkérdezettek 78,5% válaszolt arra a kérdésre, hogy a város SZMSZ-ben rögzített módon tanácskozási jogú meghívottja-e a képviselő-testület és/vagy az egyes szakbizottságok üléseinek. Az említések száma csupán 8 volt. Hat szervezet a plenáris ülést, 8 szervezet szakbizottsági üléseket említette. A szakbizottságok között a Szociális-, a Közoktatási és Kulturális-, valamint az Ifjúsági és Sport Bizottságokat említették név szerint. Az SZMSZ szerint a vizsgálat időpontjában öt állandó meghívottja volt a képviselő-testület üléseinek (nem számolva a köztestületekkel, amelyekre nem terjedt ki a vizsgálatunk). A többlet abból adódott, hogy a BÁCISZSZ egyik tagszervezete – amely az adatközlők között volt – úgy interpretálta a kérdést, mintha „saját jogon” hívná meg az önkormányzat.

A civil köztudatban a civil kapcsolatok tanácsnoka tisztség nem terjedt el, holott létrehozásáról a képviselő-testület 2002 évi megalakulását követően döntöttek.

A válaszadók 82% nem értesült arról (2005), hogy van egy várospolitikus, aki ügyeikkel foglalkozik. A pozitív válaszadók egy ötfokú skálán értékelték addigi tevékenységét. Legnagyobb arányban (63%) közepesre értékelték munkáját, ami leginkább a bizonytalanság jele. Ezt bizonyítja az is, hogy nyitott kérdés formájában lehetőséget adtunk a válaszadóknak arra, hogy szöveges értékelést tegyenek, de ezzel a lehetőséggel senki nem kívánt élni.

Az 1990 évi LXV. Törvény 8.§ 5. bekezdésében foglalat önkormányzati feladat¹¹ lokális hasznosulásának értékelésére kértük a válaszadókat. Az értékeléshez egy ötfokú skálát képeztünk: *nagyon jónak* 2,8%, *jónak* 13,9%, *elfogadhatónak* 37,5%, *rossznak* 29,2%, *nagyon rossznak* 16,6% ítélte az önkormányzati törvényben foglalt idézett kötelezettségének a teljesítését. A válaszmegtagadók aránya magas (45%) volt. A kutatómunka más dimenzióinak eredménye arra enged következtetni, hogy a középérték nagyszámú említése inkább a

¹¹ „A települési önkormányzat a feladatai körében támogatja a lakosság önszerveződő közösségeinek a tevékenységét, együttműködik e közösségekkel.”

tanácstalanság, a nagyon rossz minősítés jelentős aránya a bizalmatlanság és a sztereotípiák és nem feltétlenül a közvetlen tapasztalat eredménye.

Az alábbi táblázatban áttekinthetővé tettük azokat a válaszokat, amelyekből megállapítható, hogy milyen intézkedéseket várnak el a helyi civil szervezetek az önkormányzattól ahhoz, hogy javuljon a felek viszonya. A válaszmódozatok megfogalmazásánál az országosan elterjedt megoldási lehetőségek eseteit vettük figyelembe és/vagy a már helyben is létező intézményeket soroltuk fel. Több válasz is lehetséges volt.

22. táblázat: Az önkormányzat támogató magatartása javasolt területei

N: 130

		%
Válaszolt	113	87
(a) hosszabb távú együttműködés; megállapodás alapján	44	39
(b) civil referens alkalmazásával a polgármesteri hivatalban	43	38
€ civil ház megalakításával az elhelyezési gondok enyhítésére	50	44,2
(d) ingatlanjuttatással	12	10,6
€ SZMSZ módosítással, amely szabályozza a kapcsolattartás, a konzultáció és a döntés-előkészítésbe való bevonás minden formáját	30	26,5
(f) feladatátadással, együttműködési megállapodásokkal	30	26,5
(g) célirányos pályáztatással	75	66,4
(h) egyéb	2	1,8
<i>„Iparűzési adó x %-ának felajánlása civil szervezetek részére”</i>	2	1,8
Nem válaszolt:	17	13

A legtöbb választás a célirányos pályáztatásra esett annak ellenére, hogy többféle pályázati rendszer hozzáférhető a megkérdezettek számára. Feltételezésünk szerint nem mindenki elégedett a meglévő kínálattal ezen a területen, illetve a pályázati aktivitás vizsgálata visszaigazolta, hogy meglehetősen belterjes kör pályázik a különféle kiírásokra. A nyilvánossággal – véleményünk szerint – nincs komolyabb probléma, így arra következtettünk, hogy a kiírások nem elég sokszínűek (sport-, kultúra-, ifjúság aktivitásának támogatása), vagy a civil szervezetek egy része nem felkészült a pályázatokon való

részvételre, esetleg elégedetlen a források nagyságával és azzal, hogy nagyobb részét az intézményi kör szerzi meg.

A Civil Ház nagyszámú említése valóságos igénye volt a bajai civil szervezeteknek a vizsgálat időpontjában. A civil koncepció előírányozta annak létrehozását, amely 2008-ban – nem az eredetileg eltervezett formájában – megvalósult. A civil referens foglalkoztatásának említése is nagyarányú volt. Helyi sajátosság, hogy nem önálló munkakörben, de három köztisztviselő is foglalkozott a civil kapcsolattartással. Munkaköri kötelességük talán nem volt elég nyilvánvaló a civil közvéleményben.

A következőkben a városi feladatellátás jellegzetes (kötelező és vállalt) esetei közül kellett azokat kiválasztani, amely területeken a válaszadók lehetségesnek tartják, hogy a civil szervezetek közreműködésével vagy a feladatok civileknek történő átadásával javíthatna a szolgáltatásokon. Több válasz is lehetséges volt.

23. táblázat: Potenciális civil szerepvállalás az önkormányzati feladatellátás egyes területein

N:130

	%	
Válaszolt	89	68,5
(a) városüzemeltetés, kommunális ügyek	6	6,7
(b) közoktatás	18	20,2
€ kulturális örökség megőrzése, közművelődési alapellátás	52	58,4
(d) szabadidő, szabadidősport, rekreáció támogatása	65	73
€ szociális alapellátás	11	12,3
(f) egészségügyi alapellátás	6	6,7
(g) közérdekű tájékoztatás	25	28
(h) idegenforgalom, turizmus támogatása	38	42,7
(i) városmarketing	12	13,5
(j) városfejlesztés	14	15,7
(k) városvédelem, környezetvédelem	38	42,7
(l) egyéb	0	0
Nem válaszolt:	41	31,5

A második változatban a válaszadó szervezetének szerepvállalási hajlandóságát kívántuk tisztázni. Több válasz is lehetséges volt.

24. táblázat: Potenciális civil szerepvállalás az önkormányzati feladatellátás egyes területein a saját szervezetre vonatkoztatva

N:130

	%	
Válaszolt	54	41,5
(a) városüzemeltetés, kommunális ügyek	8	14,8
(b) közoktatás	8	14,8
€ kulturális örökség megőrzése, közművelődési alapellátás	20	37
(d) szabadidő, szabadidősport, rekreáció támogatása	20	37
€ szociális alapellátás	10	18,5
(f) egészségügyi alapellátás	8	14,8
(g) közérdekű tájékoztatás	8	14,8
(h) idegenforgalom, turizmus támogatása	10	18,5
(i) városmarketing	8	14,8
(j) városfejlesztés	6	11,1
(k) városvédelem, környezetvédelem	10	18,5
(l) egyéb		
Nem válaszolt:	76	58,5

Választ vártunk arra a kérdésre, hogy a civil szervezet milyen lakossági csoportok képviselőjét, várospolitikai érdekvérvényesítését tűzte zászlajára. Több válasz is lehetséges volt és nyitott kérdést alkalmaztunk, tehát a válaszmódozatok az adatszolgáltatók saját megfogalmazásainak esszenciái:

25. táblázat: Az érdek-és lakossági csoportok civil képviselője a várospolitikában

N: 130

	%	
Válaszolt	65	50
Oktatás	16	24,6
Etnikai	20	30,7
Egészségügy	12	18,5
Hobby, szabadidő	16	24,6
Sport	8	12,3
Család	4	6,1
Tudomány	4	6,1
Művészet	2	3,1
Politika	2	3,1
Ifjúság	6	6,1
Foglalkozási csoportok	16	24,6
Azonos problémákkal élők (pl. betegség, élethelyzet etc.) képviselője	8	12,3
Nem válaszolt:	65	50

A válaszokból megállapítható, hogy a hobby-szabadidő említési gyakorisága megfelel az adott tevékenységcsoport országos statisztikai részesedésének. Az oktatás magas aránya összefügghet az ilyen jellegű intézmények mellett működő céltámogató szervezetek magas számával. A szabadidős csoportok, valamint az oktatásban érdekeltek képviselete inkább lehetőség, semmint valóságos helyzet. Ezek a szervezetek elsődlegesen intézményük-csoportjuk érdekében szerveződnek. A várospolitikai szintű érdekérvényesítés a legvalóságosabban a nemzetiségi ügyekben nyilvánul meg a városban. Megfigyelhető a helyi kisebbségi szervezetek ilyen irányú aktivitása a német, a szerb és a horvát közösségek képviseletében is, nemcsak a kisebbségi önkormányzatokban, hanem a helyi kisebbségek bázisát integráló civil szervezeteknél is.

A kvantitatív vizsgálatok eredményei önmagukban is közelebb vittek a keresett válaszokhoz, de szükségesnek láttuk, hogy a témában kvalitatív módszerek alkalmazásával mélyebben – a szándékok, motivációk, értéktételezések alapján – is feltárjuk a dilemmáinkat okozó problémákat. A strukturált beszélgetések (6. számú melléklet), valamint a fókuszcsoportos beszélgetés alanyai olyan személyek, akik viszonylag nagy tapasztalatokkal rendelkeznek az önkormányzatiságról, a helyi politikai viszonyokról a helyi civil szervezetek és a helyi hatalom kapcsolatáról.

Pro és kontra vélemények a helyi civil társadalom várospolitikában betöltött szerepéről

Az interjúba bevont személyektől választ vártunk arra, vajon fontosnak tartják-e a civil közösségek szerepét a várospolitika alakításában, egyáltalán a helyi közéletben és ennek milyen mértékével értenek egyet? A várospolitika alakításának határaként a döntéshozatalban való direkt részvételt jelöltük meg. Az érdekegyeztetés intézményeivel kapcsolatban nem tapasztaltunk eltérő véleményeket. Általában adottnak tekintik azokat a fórumokat, amelyeket az Önkormányzati SZMSZ biztosít, illetve a civil kerekasztalok (számszerűen) megalakulásáról és a Civil Tanács megalakításának szándékáról is volt tudomásuk. A hivatali apparátusból véleményt nyilvánító személyek egyenesen komolytalannak nevezték a városi szintű (Civil Tanács kísérlete) egyeztetési kísérleteket, amelyen elhanyagolható számban vettek részt a civil szervezetek. A civil kerekasztalok létrehozásának ténye a BÁCISZSZ reprezentánsainak interpretációjában pozitív fejlemény.

Elsősorban a civil szervezeteknek felróható magatartással magyarázták a megkérdezettek, hogy az intézményes megoldások tartalmatlanok és a helyi hatalommal történő érintkezéseikben inkább az egyéni megoldásokat, informális érdekkifejezést (Bánlaky,

1990:189), politikai mellékutakat etc. preferálják az érdekeltek. Az Új Régióhoz köthető vélemény szerint modellértékű, hogy a politikai részvételen keresztül érvényesítik a szándékaikat. Lényegében indokoltnak tartja az érdekérvényesítésnek ezt a módját, mert „elhanyagolható a civil szervezetek aktivitása a várospolitikai alakításában. Apparátusból származó vélemény, hogyha a döntéshozatalban civil aktorok belépnek, akkor már nem csak a saját szervezetük céljaival foglalkoznának. Ezzel ellentétes álláspontot is rögzítettünk, amelyben arra hívták fel a figyelmet, hogy a kívül maradottak esélyét ronthatja egy mandátumokat elért szervezet. Feltehetően, egy ilyen szervezet nem tudja és/vagy nem akarja a helyi civil társadalmat egyetemlegesen képviselni. A döntéshozatalba való közvetlen beépülés az Új Régió által követett – hazánkban egyáltalán nem szokatlan – modell mellett egy másik módozatra is felhívták az interjúalanyok a figyelmünket. Nevezetesen, azért vállalkozik valaki a közvetlen politikai szerepre a pártok támogatását élvezve, mert éppen civil érdekeit akarja érvényesíteni.

Erős civil identitással rendelkező döntéshozó nem zárna ki egy, az önkormányzatok szintjén kialakítható második kamara kialakítását, de hangsúlyozta ezzel kapcsolatos alkotmányos aggályait. A döntéshozók oldalán inkább a döntés-előkészítésbe való bevonás (amely a bizottsági munkában eleve adott) sejtett fel, mint erősítendő lehetőség. A BÁCISZSZ vezetője figyelemreméltó módon írta le a civil érdekérvényesítés folyamatát: mivel a választó állampolgári részvétele két választás között meglehetősen elhanyagolható, ezért a közéletileg aktívabb polgárokat integráló civil szervezetek „szívják fel” a különböző iniciatívákat. Akarva-akaratlanul a várospolitikai formálójává válnak, ahányszor csak véleményt nyilvánítanak. A civil érdekérvényesítés magasabb szintje, amikor politikai patrónust talál a kezdeményezés. Ennek korlátozó tényezője a nyilvánosság hiánya, mert a közérdekűség helyett csoportérdek érvényesítés lesz.

Ugyanebben a körben fogalmazódott meg, hogy a BÁCISZSZ feladata a közéletiség, valamint érdekképviselet tanítása, mivel a civilek „befelé élnek”, kevésbé nyitottak, nemcsak a helyi hatalom, de a hasonló jogállású szervezetek irányába is. Az együttműködés másik gátló tényezője ebben az interpretációban a helyi közigazgatás, mivel „nem érdekük, hogy bárki kívülről beleszóljon a dolgukba, de ha nincs partnerség, akkor nem fog működni a város”. A felek kapcsolatának minőségét negatívan megítélő civil vélemény az is, amely szerint ugyan kimutatható az apparátus törekvése a civilekkel való egyeztetésre egy-egy várospolitikai témában, de csak azért, hogy legitimálja előterjesztéseit a döntéshozók irányába. A vélemény megfogalmazója szerint fordítva kellene működnie. Az apparátus részéről viszont úgy látják, hogy a civilekkel való kapcsolataikban, a patrónusság és a megbecsülés magas szintje

érvényesül. Az elégtelen érdekérvényesítésért nem tartják a hivatalt felelősnek, meglátásuk szerint a civileknél „pattog a labda”. Az apparátusból származó megállapítás az, hogy a felesleges lakossági fórumok, közmeghallgatások helyett inkább egy-egy érdekelt fókuszcsoporthoz (Somlyódi, 2008:22-23) tárgyalhatna a szakapparátussal. Ebből a körből származott az a megállapítás, hogy jobbára „aktakapcsolat” van a városháza és a civil szervezetek között, ami hozzájárul a patthelyzethez. Az önkormányzat képviselő-testületének, illetve szakbizottságainak állandó meghívottjai intézményét is értékelte néhány adatközlő. A vélemények konvergáltak, formálisnak, de legalábbis „váltakozó intenzitásúnak” ítélték a szervezetek részvételét. Egyes – köztük nagy múltú és komoly reputációval rendelkező – civil szervezetről állították, hosszabb-rövidebb időre szüneteltetik működésüket, ami az önkormányzati munkában – elsősorban a bizottságokban – érezteti a hatását, hiszen a választási ciklusok rövidek és egy-egy képviselő-testület mandátuma alatt nem mindig képes kiépíteni élő kapcsolatrendszereket. Ennek következménye, hogy az állandó meghívottak felsorolása csak ritkán módosul. A politikai szereplők civil beágyazottságról, illetve a civilek politikai beágyazottságáról szólva találkoztunk azzal a véleménnyel – amely egyébként könnyen igazolható-, hogy ez elsősorban baloldali hagyomány és a szocialista párt számára lehetőség. A 2006-os választások helyi eredményének ismeretében ez inkább lehetőség és nem erősség az MSZP számára. A polgári körök és a jobboldal kapcsolatáról a FIDESZ frakcióvezetője nyilvánult meg. Politikai alapon létrehozott civil szervezeteként azonosítja a polgári kört. Szerinte nem felelnek meg a civil szervezet kritériumainak, amelynek egyik szempontja éppen a politikamentesség (Salamon-Anheier, 1995:38). A vélemények között manifesztálódott, hogy az önkormányzat döntéshozói „a civilekre, mint zsákmányra” is számítanak.

- Az állampolgári részvétel, a civil érdekérvényesítés intézményei adottak, de tartalmatlanok, nem a rendeltetésük szerint működnek.
- Általában közhelyszerű, vélt elvárásoknak megfelelni akaró állásfoglalásokat dokumentáltunk a civilek várospolitikai jelentőségével kapcsolatban.
- A partnerség fejletlenségéért a felek a másik felelősségét vetették fel, de többségében a civil szervezeteknek felróható magatartásról nyilatkoztak. Úgy ítéltük meg, hogy kölcsönös tudatlanság, bizalmatlanság, sztereotípiák, a másik alulértékelése vagy éppen a vele szemben támasztott túlzott elvárások okozzák a kialakult szemléletet.

- A politikai részvétel megítélése rendkívül ellentmondásos, a döntéshozók inkább a döntés-előkészítés intézményeit újítanák meg, de a civil álláspontok sem tekinthetők homogénnek.
- A civil koncepcióban foglalt célok teljesítésével kapcsolatban a többség óvatos. Sajátos, hogy azok között, akik a döntésben pozitív módon részt vettek, szkeptikusak és nem tulajdonítanak túl nagy jelentőséget annak. Egyetértés volt abban, hogy sem a szélesebb, sem a civil köztudatban nincs kellően beépülve a koncepció léte és célrendszere.

A civilek eddigi, a várospolitikai alakításában kifejtett teljesítményének értékelése

Egyes vélemények szerint az értékeléshez nincs elég információ. Vannak szervezetek, amelyek teszik a dolgukat, de nem teremtenek ehhez megfelelő nyilvánosságot, így keveset lehet tudni az ilyen tevékenység társadalmi-gazdasági hasznosságáról. Az apparátushoz köthető vélemények jóval kézzelfoghatóbbak voltak. Konkrét szervezeteket soroltak fel, amelyek működésükben figyelemre méltó eredményeket értek el. A felsorolásban olyan szervezeteket azonosítottunk, amelyek több vonatkozásban együttműködnek a városházával, illetve az önkormányzat kiemelten támogatja azokat. Az előző véleménnyel párhuzamosan a hivatalban rendelkezésre álló információk alapján tudtak véleményt nyilvánítani. Néhány egyesület aktivitását ellenben bírálták, mert céljaikat érintő kérdésekben későn vagy egyáltalán nem nyilvánítottak véleményt. Az álláspontok konvergáltak, amikor a civil szervezetek menedzselésének problematikáját vetették fel. Az adatközlők válaszaiból kiderül, a célok megvalósításában kulcsszerepe van a vezetőnek. A megfelelő menedzselés hiányában számos helyi szervezet élete kiüresedett, a működése formálissá vált. Néhány válaszadó veszélykomponensnek tartotta a civil szervezetek fejlődésében a városháza szűkkeblű pályázati politikáját, mert elriaszthatja a civil szervezeteket esetleges terveik megvalósításától. A vizsgálat időpontjában hivatalban lévő polgármester felvetette, hogy egy mátrixot kellene készíteni, amelynek segítségével megállapíthatnák a civil szervezetek között a személyi átfedéseket. Véleménye szerint is a húzóemberek determinálják a fejlődést.

Az ÖKO-Baja koncepció elkészítésében való közreműködést jó példaként említették. A szóban forgó dokumentummal foglalkozó fejezetben megállapítottuk, hogy szervezett formában egyáltalán nem sok közösség működött közre a célok megfogalmazásában. A civilekhez köthető előterjesztések hiányára is utaltak a megkérdezettek vagyis a helyi közpolitika alakításában nem élnek a lehetőségükkel elég határozottan. Expressis verbis a tartalomelemzés alkalmazása során, csupán néhány olyan határozati javaslatot találtunk, ahol

az anyag civil kezdeményezésre, konkrét szervezetre utal. Az érettség jelének tekintik, hogy a Kistérségi Tanácsba – tanácskozási joggal – a civilek három helyet kaptak. Objektív körülmények is kumulálhatják a fejlődést, amennyiben az EU-pályázatok egyik visszatérő motívuma a partnerség vagyis az önkormányzatok és civil szervezetek együttes indulása a tendereken. Megfogalmazódott, hogy a belső demokrácia-, a stratégiai gondolkodás hiánya és a menedzselésben megmutatkozó amatőrizmus általános jelenség a helyi civil szervezeteknél, amit tanítani kell az érdekelteknek.

A tevékenységcsoportok közül a kultúra és a sport területét emelték ki. A két terület jóval nagyobb nyilvánosságot kap, mint a többi, ezért egyszerűbb véleményt alkotni azokról. A környezetvédelmet olyan összefüggésben említik, hogy a város adottságaiból adódóan dinamikus fejlődés előtt áll. A feladatellátás területén sok konkrét példát nem tudtak felsorolni az interjúalanyok. Alapvető ismeretei a hivatali dolgozóknak voltak ebben a témában. A Partitúra Alapítvány feladatátvállalásának előzményeként leszögezték; a kezdeményezés egyéni érdekből (iskola vezetőjétől) fakadt, amelyet csoportérdeknek beállítva adtak el az önkormányzatnak, hogy elkerüljék a létszám racionalizálását, az esetleges integrációt. A város legdrágább „egyosztályos” közoktatási intézménye megmentéséről volt szó. A megoldást tehát nem tekinthetjük civil kezdeményezésnek. A válaszadók egy részének véleménye volt, hogy a közfeladat ellátásnak sok területen nagyobb lenne a hitele-súlya, ha civil szervezetek közreműködésével valósulna meg.

- A válaszok konszenzusa alapján, a legsúlyosabb problémák közé sorolhatjuk a civil szervezetek menedzselését, nyilvánosságuk megszervezését, a távlatos gondolkodás és a tervszerű-tudatos működés hiányát. Tanulásra, képzésekre volna szükségük.
- Megosztottak a válaszadók abban, hogy valódi (minőségi) fejlődés következett-e be a rendszerváltástól számítva vagy csak mennyiségi felfutás?
- A legtöbb ismerettel a hivatali apparátus rendelkezik, ők tudják viszonylag pontosan súlyozni a szervezetek tevékenységének „hasznosságát”. Sem a döntéshozók, sem a civilek nem látják az egészet, csak részleteket, ezért visszafogottak az értékeléseikben.

A civilek érdekérvényesítésének jövőbeni lehetőségei

A helyi hatalommal való kapcsolat, az együttműködés, a partnerség témájáról is eszmecsere-t folytattak a fókuszcsoport tagjai, amelynek megállapításait az alábbiakban foglaljuk össze: a kutatómunka más metodológiáinak alkalmazásával csak részben igazolható, hogy a hatalom nem veszi figyelembe a civilek iniciatíváit. Az analizált dokumentumoknál a helyi hatalom

gesztusainak nyomait fedezték fel; az ÖKO-Baja összeállításánál szerzőként, a Baja Város Fejlesztési Stratégiájának 2007-2013 megalkotásánál, előzetes- és utólagos véleményezéssel, az állandó meghívottak körének biztosításával vonták be a civil szereplőket. Az adatközlők szerint a demokrácia, a részvételi tervezés lelassítja a döntéshozatalt, ezért nem szívesen egyeztetnek a helyi civil társadalom képviselőivel a városházán. Konszenzusos vélemény volt, hogy a hatalom rossz – talán még a tanácsrendszerből származó – attitűdjei miatt nem fordul szívesen a civil szervezetekhez. A városban a rendszerváltás idején bekövetkezett elitváltással a korábbi „másként gondolkodók” a hatalom részesei lettek (például városvédők), ezért abszolút értelemben nem igazolható ez az értékítélet. A helyi hatalmat egy elszigetelt vélemény gőgösnek és fennhéjázónak nevezte, miközben a civil szervezetekre kellene támaszkodnia, hogy döntései hitelesek legyenek. A hivatalt – sztereotip módon – bürokratikusnak, a civil szervezeteket – szintén sztereotip módon – rugalmasnak minősítették. A szakapparátus dolgozói szabadidejükben, a civil szervezetek adta keretek között végzik az igazi szakmai munkájukat, mivel „a hivatal nyolctól négyig gondolkodik”. A civil szervezetek természetüknél fogva flexibilisen működnek. Elismerték ugyanakkor, hogy a civil világ akkor mozdul meg, ha valami „kataklizmaszerű” esemény történik.

A kapcsolati tőke (Bordieau, 1998:155-177) fontosságáról szólva, a sikeres érdekérvényesítés szükséges feltételének nevezték a politikai kapcsolatot a jövőben is. Jó példaként említettek egy városban működő alapítványt, amelynek elnöke országgyűlési képviselő, de véleményük szerint nem használja ki a helyzetet az általa képviselt szervezet érdekében. A BÁCISZSZ jelenlévő képviselője szerint azért modellértékű a szövetségük, mert abban eltérő ideológiai alapon álló szervezetek megtalálták a cselekvésük közös nevezőjét és így hatékonyabb a fellépésük a hatalommal való viszonyukban. Kutatómunkánkban az eredményes érdekegyeztetésnek vagy érdekkijárásnak a BÁCISZSZ részéről sem találtuk túl sok nyomát. Ebben az esetben számolnunk kell azzal a nehezen mérhető jelenséggel, hogy a személyes átfedések miatt a látencia jelentős volt, különösen 2002-2006 közötti időszakban, mert például egy frakcióülésen vagy informális találkozásokon el lehetett intézni egy-egy szervezet problémáját.

A helyi hatalomnak stabil és jól működő civil szervezetekre, a civil szervezeteknek egy nyitottabb önkormányzatra lenne szükségük – foglalták össze tapasztalataikat a fókuszcsoport résztvevői.

4.5.4. Eltérő attitűdök a civilek helyi hatalomban és a –demokráciában betöltött szerepéről

A helyi politikai elit és a helyi közösségek reprezentánsai számára olyan állításokat fogalmaztunk meg, amelyek közhelyszerű, sztereotip kijelentések. Egy „létező” demokráciában az állításokban megfogalmazott értékítéletekhez való viszony a demokrácia minőségét is befolyásolhatja. A Likert-féle válaszkategóriák felhasználásával a civil szervezetek demokratikus társadalomban betöltött generális, illetve lokális szerepét igyekeztünk megismerni a helyi hatalom képviselőinek, valamint a civil szervezetek képviselőinek felfogásában. Ehhez öt állítást fogalmazunk meg. Az állítások közül kettő-kettő ugyanannak a kérdésnek a makroszintű, illetve helyi aspektusát tudakolja. Az ötödik (sorrendben harmadik) állítást csak általános értelemben fogalmaztuk meg.

Az első kategóriába tartozó két állítás a civil szervezetek demokráciát kiteljesítő szerepével összefüggő beállítottság jellegére volt kíváncsi.

Az állítás általános értelemben; *„A demokrácia csak a civil szervezetekkel lehet teljes”*

Az állítás településhez kötötten; *„Baján a demokrácia nélkülözhetetlen szereplői a civil” szervezetek.*

A második kategóriába tartozó két állítás a civil szervezetek hatalomgyakorláshoz (közhatalomhoz) fűződő viszonyával kapcsolatos attitűdöket mérte.

Az állítás általános értelemben; *„A civil szervezetek is vállaljanak részt a helyi hatalomból „*

Az állítás településhez kötötten; *„Baján a civil szervezetek részt vesznek a hatalomgyakorlásban”*

A harmadik kategóriába sorolható állítás a pártok és a civil szervezetek eltérő közéleti szerepvállalásával kapcsolatos.

Az állítás; *„A civil szervezeteknek más a szerepe a helyi közéletben, mint a pártok helyi szervezeteinek*

Az alábbiakban ismertetjük az attitűd vizsgálat eredményeit olyan módon, hogy az egyes állításokra adott válaszokat egymás mellett mutatjuk be a könnyebb összehasonlíthatóság érdekében. A vizsgálat I. ütemének eredményei a bal oszlopban, míg a II. ütemének eredményei a jobb oszlopban tekinthetők meg.

DÖNTÉHOZÓK KÖRÉBEN

ÁLLÍTÁS ÁLTALÁNOS ÉRTELEMBEN

A demokrácia csak a civil szervezetekkel lehet teljes N:62 100%

- Egyáltalán nem ért vele egyet: 0%
- Nem ért egyet: 0%
- Részben ért egyet: 12.9%
- Egyetért: 64.5%
- Rendkívüli mértékben egyetért: 22.58%

ÁLLÍTÁS TELEPÜLÉSHEZ KÖTÖTTEN

Baján a demokrácia nélkülözhetetlen szereplői a civil szervezetek N:62 100%

- Egyáltalán nem ért egyet: 3.22%
- Nem ért egyet: 8.06%
- Részben ért egyet: 32.25%
- Egyetért: 46.77%
- Rendkívüli mértékben egyetért: 9.67%

CIVIL SZERVEZETEK KÖRÉBEN

ÁLLÍTÁS ÁLTALÁNOS ÉRTELEMBEN

A demokrácia csak a civil szervezetekkel lehet teljes N:118 100%

- Egyáltalán nem ért egyet: 0%
- Nem ért vele egyet: 1.69%
- Részben ért egyet: 30.5%
- Egyetért: 25.42%
- Rendkívüli mértékben egyetért: 42.37%

ÁLLÍTÁS TELEPÜLÉSHEZ KÖTÖTTEN

Baján, a demokrácia nélkülözhetetlen szereplői a civil szervezetek N:118 100%

- Egyáltalán nem ért egyet: 3.38%
- Nem ért egyet: 6.77%
- Részben ért egyet: 40.67%
- Egyetért: 32.2%
- Rendkívüli mértékben egyetért: 16.94%

IV/1.2. A CIVIL SZERVEZETEK VISZONYA A HATALOMGYAKORLÁSHOZ

ÁLLÍTÁS ÁLTALÁNOS ÉRTELEMBEN

A civil szervezetek is vállaljanak részt a helyi hatalomból N:62 100%

- Egyáltalán nem ért egyet: 6.45%
- Nem ért egyet: 25.8%
- Részben ért egyet: 40.32%
- Egyetért: 20.96%
- Rendkívüli mértékben egyetért: 6.45%

ÁLLÍTÁS A TELEPÜLÉSHEZ KÖTÖTTEN

Baján a civil szervezetek részt vesznek a hatalomgyakorlásban 60 fő 100%

- Egyáltalán nem ért egyet: 8.33%
- Nem ért egyet: 48.3%
- Részben ért egyet: 36.6%
- Egyetért: 6.66%
- Rendkívüli mértékben egyetért: 0%

ÁLLÍTÁS ÁLTALÁNOS ÉRTELEMBEN

A civil szervezetek is vállaljanak részt a helyi hatalomból N:114 100%

- Egyáltalán nem ért egyet: 7%
- Nem ért egyet: 14%
- Részben egyetért: 36.84%
- Egyetért: 29.82%
- Rendkívüli mértékben egyetért: 12.28%

ÁLLÍTÁS A TELEPÜLÉSHEZ KÖTÖTTEN

Baján a szervezetek részt vesznek a hatalomgyakorlásban N:100 100%

- Egyáltalán nem ért egyet: 26%
- Nem ért egyet: 40%
- Részben ért egyet: 28%
- Egyetért: 6%
- Rendkívüli mértékben egyetért: 0%

IV/1.3 A CIVIL SZERVEZETEK ÉS A PÁRTOK ELTÉRŐ KÖZÉLETI SZEREPVÁLLALÁSÁVAL KAPCSOLATOS ÁLLÍTÁS

A civil szervezeteknek más a szerepe a helyi közéletben, mint a pártok helyi szervezeteinek N:62 100%

A civil szervezeteknek más a szerepe helyi közéletben, mint a pártok helyi szervezeteinek N:112 100%

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Egyáltalán nem ért egyet: 0%</i> • <i>Nem ért egyet: 0%</i> • <i>Részben ért egyet: 11.29%</i> • <i>Egyetért: 62.9%</i> • <i>Rendkívüli mértékben egyetért: 25.8%</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Egyáltalán nem ért egyet: 0%</i> • <i>Nem ért egyet: 0%</i> • <i>Részben ért egyet: 12.5%</i> • <i>Egyetért: 53.57%</i> • <i>Rendkívüli mértékben egyetért: 33.92%</i> |
|--|---|

Az eredményekből látható, hogy általános értelemben mindkét körben felülreprezentált a civil szervezetek demokráciát kiteljesítő szerepének a megítélése (Havel, 2004:7-9). Bajára vonatkozóan a döntéshozói körben határozottabb az egyetértés ezzel kapcsolatban, mint a civil szervezetek körében. Véleményem szerint a civil szervezetek fragmentáltsága hozzájárulhat ahhoz, hogy körükben erről kevesebb közvetlen tapasztalat halmozódott fel. A döntéshozók találkoznak az egyes civil szervezetek pályázataival, rendezvényeivel, akcióival, képviselőivel, ugyanakkor a civil szervezetek nem feltétlenül tudnak egymás tevékenységéről, missziójáról.

A civil szervezetek hatalomgyakorláshoz fűződő viszonyának megítélésében általános értelemben határozottabb a civil szervezetek egyetértése. Ennek magyarázata abban állhat, hogy hatalom híján kevésbé érzik a társadalomban betöltött eltérő szerepek (politikai szervezetek, illetve civil szervezetek), tehát az általános önkormányzati érdek közhatalmi képviselete vs. valamilyen csoportérdek képviselete közötti különbséget. Természetesen a kijelentés önmagában is kedvezően pozicionálja a civil szervezeteket, amit akár pozitívan is értékelhetek. Településhez kötötten nem feltételes, hanem kijelentő módban szólt az állítás, azaz „egzakt” állásfoglalásra számítottam a megkérdezettek mindkét körétől. Ebben az esetben a döntéshozók inkább értékelték a helyzetet olyannak, amelyben a civil szervezetek a hatalomgyakorlás alanyai-részesei, drámai különbség azonban nem volt.

Az ötödik, sorrendben harmadik állításnak nem volt külön lokális változata, amely az előzőekben értékelt kijelentések egy sajátos aspektusa. A civil szervezetek és a politikai pártok helyi manifesztációinak eltérő szerepét mindkét fél egyértelműnek tekinti. Ez az állítás, direkter a hatalomgyakorláshoz fűződő viszonyra utaló kérdésnél, ezért a két eltérő érdekű csoport nagyon hasonlóan válaszolt.

A bemutatott attitűd-vizsgálat eredményeinél a két vizsgált kör magatartása eltérő lehetett az állításokkal kapcsolatban. A döntéshozók, akár „kívülállókként” is viszonyulhattak azokhoz, amíg a civil szervezeteknek saját szerepükről kellett nyilatkozniuk. Egy másik körülmény is figyelemre méltó lehet az eredmények megbízhatóságát illetően. Törekedtünk arra, hogy a

vizsgálat két ütemében, lehetőség szerint kerüljük a személyi átfedéseket (ugyanaz a válaszadó). Ezen igyekezetünk ellenére néhány esetben mégis előfordult.

5. A CIVILEKET ÉRINTŐ ÖNKORMÁNYZATI DOKUMENTÁCIÓ ÉRTÉKELÉSE

5.1. Adekvát önkormányzati határozatok végrehajtása és érvényesülése

A civil koncepció megalkotása előtti időszak adekvát dokumentumai

A civil koncepció elfogadását megelőző közel másfél évtizedes időszakban voltak olyan önkormányzati dokumentumok, amelyekben megmutatkozott a helyi közhatalom együttműködési szándéka a helyi civil kezdeményezések irányába. Az 5/1992. képviselő-testületi határozatot tekinthetjük az első ilyen manifesztációnak, amely a város 1992-1995 közötti időszakra szóló közművelődési koncepciója volt. A koncepció végrehajtásáról szóló beszámoló a következőképpen fogalmaz: „A legnagyobb eredmény ..., a civil szervezetek, egyesületek számának jelentős növekedése, támogatásrendszerük kialakulása (pályázatok). Az már más kérdés, hogy az igények rendszeresen négy-öttszöröse a támogatási lehetőségeknek. Szükségesnek látszik a jövőben további pályázati alapok létesítése, vagy egy nagy pályázati alap célrendszerének bővítése.” Az 1992-es közművelődési koncepció egyik legfontosabb célkitűzése a civil szervezetek számára is hozzáférhető pályázatok már az 1990-1994 közötti választási ciklusban megnyíltak. A pályázatok kezelését a kulturális ágazat feladat- és hatásköreit is érvényesítő szakbizottság végezte. Az együttműködés következő irányelve az 157/1995 Kth. számú határozatban fogalmazódott meg, amely az „1995-1998. évekre szóló közművelődési koncepció” volt. Ez a dokumentum már sokkal céltudatosabb a feladatok kijelölése és értékelése szempontjából; „az intézményi és önszerveződő művelődési formák igényekhez igazodó arányának kialakítása.” „Egyenrangúként kezeli az általa működtetett, ((intézményesített közművelődést)), valamint az önszerveződő egyesületek, körök, klubok kezdeményezéseit...” A kiemelten támogatandó területek és rendezvények felsorolásában szerepel: „-egyesületek, civil szervezetek támogatása (közösségi tér biztosítása, igény esetén szakmai segítségadás).” Az önkormányzat az általa fenntartott intézményeknek is előírt olyan feladatot a koncepcióban, amely a helyi civil társadalom érdekeit szolgálja: „- az önszerveződő közösségek számára az intézményhálózat feltételrendszerének (személyi, tárgyi feltételeinek) biztosítását.” Ezeket a koncepciókat a képviselő-testület még két, a civil társadalom szempontjából releváns jogszabály megalkotása

előtti időszakban fogadta el. Az 1997. évi CLVI. Törvény a közhasznú szervezetekről, valamint az 1997. évi CXL. Törvény a kulturális javak védelméről...A két törvény gyökeresen megváltoztatja a viszonyt az állam és a civil társadalom között. Az önkormányzat a közművelődési feladatellátás prioritásai mellett további két olyan terület koncepcionális céltételezését végezte el, ahol számít a helyi civil társadalom együttműködésére, illetve támogatni kívánja a helyi civil szervezetek ilyen irányú törekvéseit. Egyik ilyen terület a sport, a másik a gyermek- és ifjúságpolitika. Ezzel kapcsolatos képviselő-testületi döntés a 063/2001. Kth. sz. határozat a város középtávú sportkoncepciójáról, amelyet 2004-ben, majd 2008-ban újabb koncepciók követnek, valamint a 102/2001. Ktr. számú határozat Baja város középtávú gyermek- és ifjúságpolitikai koncepciójából, amelyet a 198/2006 Ktr. számú határozat követ „Helyi ifjúsági cselekvési terv kidolgozására vonatkozó szakmai program elfogadására.” Jellemzőnek tartjuk, hogy az ifjúságpolitika és a sport várospolitikai szintű szabályozásának az igénye abban az időszakban fogalmazódik meg, amikor a központi kormányzatban önálló reprezentációt (tárcát) kapnak ezek az „ágazatok”. A közművelődés után a sport törvényi szintű szabályozására is sort kerített a jogalkotás.

A városi civil koncepció és az abból következő intézkedések bemutatása

Az önkormányzat 2003. december 18. 306/2003 Kth. számon elfogadott „Az önkormányzat és intézményeinek civil szervezetekkel folytatott együttműködésének koncepciójáról” szóló önkormányzati határozat (1.számú melléklet) érvényesülésének értékelését végezzük el az alábbiakban:

A koncepció megalkotásának előzményei között egy generális és speciális körülményt érdemes megemlíteni. Az általános körülmény a tanulmányban már korábban említett kormányzati civil stratégia, amelyet szintén 2003-ban alkottak meg. A bajai dokumentum „vastagon” hivatkozik a kormányzati civil stratégiára, csakúgy mint a többi, általunk megvizsgált és kiértékelt önkormányzati civil koncepció. A kormányzati civil stratégiára való hivatkozásán túl a bajai civil koncepció – eltérően a megvizsgált városi és megyei koncepcióktól – nem tekinthető sablonosnak, nem fedezhetők fel abban a legtöbbször belefoglalt általános elvárások és céltételezések. Jóval több a konkrétum, műfaját tekintve inkább intézkedési (operatív) terv, figyelmen kívül hagyva, hogy időhorizontja inkább a középtávú terveknek felel meg.

Speciális körülmény, hogy a civil koncepció előkészítésében és elkészítésében komoly szerepet játszik egyetlen személy, akinek a vizsgált időszakban viselt tisztségei

„összeadódnak”, ezzel a készülő civil koncepció jelentőségét akár növelhetnék is, de egyúttal annak autentikusságát veszélyeztetik. A szóban forgó aktor egyszerre volt a Bajai székhellyel működő Bácskai Civil Szervezetek Szövetségének elnöke és a kérdéses időszakban a városvezető koalíció nagyobbik képviselő-csoportjának vezetője, továbbá a civilekkel való kapcsolatokért felelős tanácsnok.

Ad absurdum a „civil reprezentációt” a koncepció megalkotásánál adottnak tekinthetjük, de ha komolyan vesszük a programalkotási folyamatot, mégiscsak a helyi hatalom által megalkotott koncepcióról beszélhetünk, amely kevésbé tükrözi (tükrözheti) az amúgy is fragmentált helyi civil társadalom közös érdekeit, elképzeléseit. A városi szintű totális civil képviselet – szövetség, ernyőszervezet – identitásképző erejét gyengítette, hogy a helyi civil szervezetek nagy része nem tagja a szövetségnek.

A civil koncepció lényegében egy előterjesztés melléklete, amely meglehetősen kidolgozatlan. Az előterjesztés tartalmaz egy helyzetelemzést, részletesen ismerteti a kormányzati civil stratégiát és az érdekeltek együttműködésének főbb területeit is számba veszi. A határidők az egyes célok tekintetében régen lejártak és a célok többségében egyáltalán nem teljesültek.¹²

Az önkormányzat a következő célkitűzéseket fogalmazta meg:

1. *Baja Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a teljes körű tájékozódás és tájékoztatás érdekében a civil szervezetekkel együttműködésben összeállítja a városi székhelyű vagy telephelyű, működő civil szervezetek, alapítványok és egyesületek egységes nyilvántartását. A nyilvántartás nem készült el, a határidő (2004. III. 31.) lejárt.*
2. *A Képviselő-testület annak érdekében, hogy az eddigieknél is szélesebb körben ismerhesse meg a civil társadalom véleményét, hogy szélesebb kör számára biztosítson a döntések előkészítésére való bekapcsolódás lehetőségét városi Civil Tanács megalakítását kezdeményezi. A tanács létrehozása érdekében ágazati kerekasztalokat hív össze. A Civil Tanács nem alakult meg, a létrehozására megjelölt határidő (2004. IV. 30.) lejárt. A kerekasztalok 2004-ben megalakultak, de működésük – legalábbis manifeszt módon, ahogyan ez kívánatos lenne – azóta sem „éri el” az önkormányzat döntés előkészítési munkáját. A kerekasztalok munkájával, lehetséges szerepével kapcsolatban felvethetnénk az „állampolgári tanács” potenciális érvényesülését (Pataki, 2007: 148), amelynek szervezeti feltételei ugyan adottak, de a szubjektív feltételek még nem. Smith, Bucklin &*

¹² Az egyes célokhoz rendeltlen megjegyzést fűzök, hogy teljesült vagy sem.

Associates a nonprofit szervezetek stratégiai tervezésének kudarclehetőségére hívják fel a figyelmet (Smith-Bucklin-Associates, 1997: 21-22). Véleményük szerint a különböző „bizottságok” olyan előterjesztéseket, javaslatokat készítenek, amelyek a tagság, aktivisták, támogatói kör kívánságait sorolja fel, fittyet hányva a realitásokra, kevéssé foglalkozik a környezet és/vagy a szervezet változásaival. Probléma lehet, hogy az elképzeléseket nem vetik össze a rendelkezésre álló erőforrásokkal és gondot jelent, hogy a megvalósításig nem jutnak el.

3. *Baja Város Képviselő-testülete javasolja, hogy a kerekasztalok állapotodjanak meg a Civil Tanács létrehozásának módjáról, működésének elveiről, jog- és hatásköréről.*
Értelemszerűen nem készült el.
4. *A Képviselő-testület gazdasági programjával összhangban – ha a feladatellátás azt igényli -, kölcsönös előnyök alapján, a szolgáltatás hatékonyabb biztosítása érdekében közfeladat ellátására szerződéses formában megállapodást köthet arra vállalkozó civil szervezettel.* A civil koncepciótól függetlenül előtte is és azóta is kialakult gyakorlata volt/van, de egy-két esettől eltekintve – amit ismertetünk – nincs sok példa az ún. kiszerződésekre vagy civil alapú közfeladat ellátásra.
5. *A Képviselő-testület a civil szervezetek részére támogatást ad önkormányzati feladatok ellátása, átvállalása esetén: A támogatás formái:*
 - *Ingyenes létesítmény, intézmény, közösségi tér használata*
 - *Kedvezményes térítésű létesítmény, intézmény, közösségi tér használat*
 - *Program finanszírozás pályázat alapján*
 - *Továbbképzési támogatás pályázat alapján*
 - *Hozzájárulás pályázati önerőhöz – pályázat keretében*

A civil koncepciótól függetlenül, már elfogadása előtt is kialakult gyakorlata volt/van a felsorolt támogatási formák mindegyikének.

6. *A Képviselő-testület minden évben költségvetési rendeletében határozza meg a nem természetbeni támogatások mértékét és annak ágazatonkénti megoszlását.* A civil koncepciótól függetlenül előtte is és azóta is kialakult gyakorlata volt/van, ami működőképes.

6. *A Képviselő-testület megvizsgálja a civil szervezetek elhelyezésének és infrastrukturális ellátottságának helyzetét és ütemtervet készít annak javítására.* Az ütemterv nem készült el, annak határideje (2004. VI. 30.) lejárt.

7. *A Képviselő-testület a civil szervezetekkel közösen indulva pályázati forrásból is biztosítani kívánja Civil Szolgáltató Központ – Civil Ház, Művészetek Háza és Kézműves Ház*

létrehozását, illetve méltó elhelyezését. A szóban forgó létesítmények – legalábbis az eredeti szándék szerint – azóta sem léteznek, de a civil szervezetek elhelyezése közösségi intézményekben, illetve közérdekű bérlőkijelölés alapján megoldott a városban és egyes esetekben beszélhetünk akut elhelyezési problémákról. A képviselő-testület – a 2003-as Civil Koncepciótól és annak eredeti szellemiségétől teljesen függetlenül – 2008. január 24-i ülésén határozatot fogadott el a Civil Ház létrehozásáról, amelynek megvalósítását 2008. június 30-i határidőben jelölte meg. Ingatlan kijelölésére és civil szervezetek beköltözésére is sor került, de nem az eredeti „tisztá civil ház” formában. A döntés szükségmegoldásként is értékelhető, tekintettel arra, hogy a közben jogutód nélkül megszüntetett József Attila Művelődési Központ és Ifjúsági Ház által biztosított közösségi színterek folyamatos „kiváltását” szolgálhatja az.

8. Baja Város Képviselő-testülete a civil szférával történő együttműködés főbb feladatait, valamint a finanszírozás kereteit önkormányzati rendelet keretében szabályozza.

A rendelet megalkotására 2008 májusáig nem került sor.

A BÁCISZSZ elnökének személyes érintettsége – ahogy arra már utaltunk 2008 májusában távozott az elnöki tisztségből – nemcsak az autentikusságot veszélyeztette a helyi hatalom és helyi civil társadalom viszonyában, hanem a végrehajtást is kontraproduktívvá tette, hiszen kioltotta a külső civil kontroll, a civil nyomás ösztönző erejét.

A bemutatott célkitűzések érvényesülésére a 2006-tal induló választási ciklusban sem látunk esélyt, tekintettel arra, hogy a választások gyökeresen megváltoztatták az önkormányzat összetételét, egyszersmind attitűdjeit. A 2003-as civil koncepció egyes elemei, bizottsági, képviselői vagy frakció kezdeményezésként visszatérhetnek a döntéshozók elé, hiszen a célkitűzések régóta fennálló problémák megoldását szolgálták volna és nem zárható ki, hogy egyes civilek kezdeményezőleg lépnek fel. A 2006-tól fungáló városvezetés számára, legalább is az eddig megfigyelt viszony alapján, a BÁCISZSZ partneri pozíciója jelentősen átértékelődött, ami a személyi átfedésekkel magyarázható. Nem tértem ki a bajai civil szervezetek felelősségének értékelésére a civil koncepció célkitűzéseinek teljesítésében. Kétségtelen a célkitűzések megvalósítása jó néhány krónikus problémájuk megoldását tenné lehetővé.

Ami az eddig rendelkezésünkre álló adatokból már megállapítható; legyen szó akár pénzügyi támogatásról, akár ingatlan használatról, akár feladatátvállalásról, a bajai civil szervezetek attitűdjeiben is hangsúlyos elem, hogy az önkormányzat szerepvállalásának dominánsnak kell lenni, tehát annak kiváltására, nem mindig indul be az öntevékenység, alternatívák keresése, hanem inkább egy passzív időszak következik.

Emlékeztetőül a civil koncepcióról rendkívül óvatosan fogalmaztak a megkérdezettek. Több válaszadó nem biztos benne, hogy a közvélemény egyáltalán ismeri-e a dokumentumot? Kivételt a BÁCISZSZ „nem politikus” képviselője jelentett, akiknek személyes közreműködésével készült a dokumentum.

Egyikük szuperlatívuszokkal minősítette a koncepciót annak ellenére, hogy az interjúk két évvel a koncepció elfogadása után készültek és a célkitűzések megvalósítása nem nagyon látszott. A másik szélső vélemény, hogy nem az állam (önkormányzat) feladata a viszony szabályrendszerének a kialakítása.

A vélemények többsége a koncepcióval összefüggésben szándékokról beszél, amelyet a civil szervezeteknek kell tartalommal megtölteni, vagyis a partnerség előfeltétele a megvalósításnak. Erre bizonyíték, hogy a hivatkozott dokumentum megalkotása előtt 1992-től folyamatosan fogadott el a város olyan irányelveket, amelyek a szektorközi együttműködést célozták.

Pénzbeni-, természetbeni támogatások és szerződéses feladatátvállalás dimenziója

A felsorolt módzatok közül a pénzbeni- és a természetbeni támogatás, valamint a szerződéses feladatátadás helyben fellelhető eseteit mutatjuk be ebben a fejezetben.

A helyi státútum elemzésénél bemutattuk a szakbizottságok témánk szempontjából adekvát átruházott hatásköreit, amelyek gyakorlatilag a pályázati rendszerek működtetésének lehetőségét jelentik. A pénzbeni támogatásnak a pályázati rendszer a legnormatívabb formája, mivel – legalább is a kulturális és a sport tevékenységek területén – önkormányzati rendelet határozza meg a jogosultság feltételrendszerét. Az alábbiakban ismertetésre kerülő adatok forrásai a Polgármesteri Hivatal Önkormányzati Irodájának Intézményirányító Osztálya által készített kimutatások, tájékoztatók.

A kulturális- és a sport célú pályázati rendszer mellett a 2002-2006 közötti választási ciklusban létezett önálló ifjúsáspolitikai- (Ifjúsági és Sport Bizottság) és idegenforgalmi- (Idegenforgalmi és Turisztikai Bizottság), valamint szociális- (Szociális Bizottság), pályázatokhoz önerőt biztosító (Gazdaságfejlesztési és Költségvetési Bizottság) célú pályázati alap. Az ifjúsáspolitikai cél „beolvadt” a kulturális célú pályázati alapba, az idegenforgalmi- és a pályázati önerőt biztosító alapok megszűntek a ciklus végére. Ebben az időszakban, a szakbizottságoknál átruházott hatáskörben meglévő, egyenként alacsony keretösszegek szétaprózottá tették a rendszert, így a hasonló tartalmú pályázatok duplikációjához (ugyanabból a költségvetésből) és sokszor áttekinthetlenségéhez vezetett. A kulturális- és a

sport célú pályázati rendszerek kisebb módosításokkal az első választási ciklus óta léteznek. A két tevékenységcsoport támogatását magyarázhatja az a körülmény, hogy a rendszerváltást megelőző- és a rendszerváltást követő időszak statisztikai is egyértelműen a szabadidő- és a sport területén mutatták ki a legtöbb nonprofit szervezetet. A közművelődési célú pályázati alap módozatait a 14/1999. Ktr. számú önkormányzati rendelet tartalmazza. A közművelődési célú pályázati alap felhasználásának két formája alakult ki. Az egyik „a város kulturális, művészeti életében kiemelkedő szerepet játszó egyesületek, művészeti csoportok” támogatását szolgáló pályázati alap. A kiemelt közösségek támogatása lényegében egy „meghívásos” pályázat. A város költségvetési rendeletében – a közművelődési rendelet 1999. évi elfogadását követően – évről-évre külön előirányzat szerepel az előbbieken megfogalmazott jogcímen. Idősort alkotva: 2005-2006-ban 1.800E Ft állt összesen nyolc szervezet-, 2007-ben 2.000E Ft állt összesen kilenc szervezet- 2008-ban ugyancsak 2.000E Ft állt összesen 11 szervezet rendelkezésére az előirányzatban. A szakbizottságnak javaslattételi joga van a kiemelt kulturális szervezetek támogatása mértékének megállapításában, de a forráselosztás belső arányainak meghatározása a hivatali szakapparátus hatásköre. Megállapíthatjuk tehát, hogy egy olyan döntési mechanizmus alakult ki, ahol nem a szakbizottság – mint döntéshozó testület – kapott átruházott hatáskört a forrás elosztására, hanem a szakapparátus, amelyhez képest a szakbizottság került alárendelt szerepbe, hiszen csak javaslattételi jogot kapott.

A közművelődési célú pályázat másik formája nyílt pályázat, amely azonban nemcsak civil szervezetek, hanem intézmények, így akár a városi fenntartású költségvetési intézmények (művelődési központ, könyvtár, ámk-k) számára is hozzáférhető forrást jelent. A nyílt pályázati rendszernek éppen ez a legnagyobb problémája, hiszen az alulfinanszírozott kulturális intézmények – gyakran az alaptevékenységi körükben szereplő – szakmai feladataikhoz próbálnak meg többletforrást bevonni. A pályázati keretösszeg nagysága évekig változatlan volt és a pályázati rendszer nem valósítja meg azt a kívánatos célt, hogy a pályázatokkal elsődlegesen a lakossági-civil kezdeményezéseket támogassák, a saját fenntartású intézményeinek szakmai feladatellátását inkább azok éves költségvetésében állapítsák meg. Jellemző, hogy az összes felosztható támogatás átlagosan 30%-a realizálódott a helyi civil szervezeteknél, a fennmaradó keret a városi, illetve nem városi fenntartású intézmények programjainak megvalósulását szolgálta.

A civil szervezetek pályázati aktivitása nincs összhangban a statisztikai mutatókkal, mert a kulturális, szabadidős NSZOR besorolású nonprofit szervezeteknek – valójában nemcsak a kulturális tevékenység csoporthoz tartozók pályáznak – kisebbik hányada rendszeres pályázó.

A pályázók többségét – ritka kivételtől eltekintve – nem utasítja el a szakbizottság, amelyben egyfajta politikailag motivált konfliktuskerülő magatartás nyilvánul meg. A szűkös források mellett – amely az éves igényeknek rendszerint harmada-negyede – a valóban megalapozott civil projektek alacsony összegű támogatása kontraproduktív hatásokkal jár. A BÁCISZSZ a következetesen pályázó szervezetek közé tartozik. Az alapítványok körénél további korlátozó tényező a civil társadalom aktivitásának egzakt megítélése szempontjából, hogy közöttük költségvetési intézményekhez kötődő szervezetek is vannak. Az egyes pályázaton inkább kisösszegű – néhány tízezer forintos – támogatásra számíthattak eddig a civil pályázók. Kivételes esetben, például kiadványok megjelentetésénél emelkedett meg az összeg egy-két százezer forintos magasságig. Az intézmények támogatásának mértéke – annál is inkább, mert egyszerre több pályázatot is benyújtanak, amit egyébként a pályázatkírás nem korlátoz – nagyságrendjét tekintve nagyobb. Megfigyeltük, hogy az intézmények pályázati taktikájának része a civil szervezetek feltüntetése projektjeik közreműködői között, azok érdemi szerepvállalásától függetlenül.

A civilek számára hozzáférhető önkormányzati forrásszerzési rendszer meglehetősen fragmentált. Az előbbi közművelődési, illetve az ismertetésre kerülő sport pályázati rendszer mellett szót érdemel a polgármester átruházott hatáskörében lévő ún. „működési célú pénzeszköz átadás államháztartáson kívülre címen, ezen belül az egyéb kisösszegű kiadási előirányzat”. Lényegében a polgármester egyszemélyes döntését igénylő, jellemzően 100Eft-ot meg nem haladó támogatásokról van szó, amelyből civil szervezetek is részesednek.

Baja városa hat közalapítvány alapítója, amelyek közül a legrégebbi a Bajáért Közalapítvány. A közalapítvány az önkormányzattól évről-évre pénzügyi támogatást kap. Ennek összege félmillió forint/év. Az alapítvány de jure független szervezet, viszont de facto az alapító jelentős finansziális és politikai befolyással rendelkezik, ami nem egyedi jelenség a közalapítványokkal kapcsolatban. Az alapító okirat szerinti céljait – például: *A város fejlesztését, fejlődését szolgáló lakossági kezdeményezések támogatása. A város kulturális életének fejlesztése, az ezzel kapcsolatos polgári kezdeményezések támogatása. A város kulturális örökségének feltárása, megóvása* – és tevékenységének eredményét vizsgálva a közalapítványról szintén releváns megállapításokat tehetünk, mivel a közalapítvány éves működéséről szóló beszámolóban a támogatott szervezetek között egyesületek-alapítványok is találhatóak. A 2007-es évben 15 civil szervezetek támogatását eredményező határozattal találkozhatunk.

Az adott évet megvizsgálva megállapíthatjuk, hogy volt olyan alapítvány, amelynek két eredményes pályázata volt a szakbizottságnál és további három a közalapítványnál.

A polgármester eseti döntését igénylő „egyéb kisösszegű” kiadási előirányzatot is figyelembe véve, akár három forrásból, valójában ugyanabból a büdzséből származhatnak a pályázók bevételei. Vizsgálataink szerint tíz alatt van a száma azoknak a civil szervezeteknek, amelyek konzekvensen – mindek költségvetési évben – valamennyi „ finanszírozási ajtót” megpróbálják kinyitni. Közülük két-három tekinthető igazán eredményesnek. Lester L. Salamon a nonprofit szervezetek egyik problémájának forrásszerzésük esetlegességét tekinti (Kuti-Marschall, 1991:57-71), ezért a tevékenységükben igazán aktív civil szervezeteknél stratégiává vált az ilyen forrásszerzési magatartás. A városi költségvetésből különböző jogcímenekén kifizetett támogatások mögött meghúzódó döntésekről azt állapítottuk meg, hogy a határozatok gyakran nincsenek egymásra „tekintettel”. Ennek pedig az a következménye, hogy egy-egy komolyabb támogatásra érdemes civil kezdeményezés az előbb ismerttetett „méh-effektussal” élve gyűjt több és több önkormányzati forrást. Sajnos a gyakoribb, hogy egyértelmű stratégia hiányában innovatív elképzelések vesznek el azért, mert csak egy-egy forráshoz ismeri az utat a pályázók többsége, így a külön-külön szűkös keretösszegekből alacsony szintű lesz a városi költségvetéstől kapott támogatás.

A pénzbeli támogatások között a kultúra-közművelődés területén a költségvetési rendelet még egy, a kutatómunkánk szempontjából adekvát előirányzatot tartalmaz. A Bajai Honpolgár Alapítvány támogatása közel egy évtizede önálló soron szerepel a város költségvetésében, így kerüli el a pályázatokon való forrásszerzés esetlegességét. A támogatás összege jelenleg 800 E Ft. A természetbeni támogatások közül talán a térítésmentes létesítmény- és intézményi infrastruktúra használat, a paper management biztosítása a legelterjedtebb. A kultúra-közművelődés területén belül vagy akár azon kívül működő jogi személyiséggel rendelkező, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező közösségei számára a városi fenntartású intézmények már az 1995-ben elfogadott kulturális koncepció, majd az 1997-ben elfogadott szaktörvény és az 1999-ben elfogadott helyi közművelődési rendelet alapján közösségi színteret biztosítanak az érdekeltek részére. A 2008. február 29-én jogutód nélkül megszüntetett JAMKIH mintegy 40 jogi személyiséggel nem rendelkező közösség elhelyezéséről gondoskodott és több tucat civil szervezet állandó vagy alkalmoszerű létesítményhasználatát vállalta. A városrészi ÁMK-k, illetve más közoktatási intézmények – nem ilyen nagyságrendben -, de szintén befogadták a környezetükben tevékenykedő közösségeket, szervezeteket.

A sportegyesületek támogatása egy jóval áttekinthetőbb pályázati rendszer alapján történik. A pályázati rendszer működtetése teljes egészében a mindenkori szakbizottság átruházott hatáskörében található. A pályázati rendszer működési elveit a Baja város sportjáról szóló

önkormányzati rendelet írja le. A sporttámogatás két formája manifesztálódott a többször módosított rendeletben:

„ – a tulajdonában lévő létesítmények térítésmentes, illetőleg kedvezményes (önköltségi)¹³ áron történő igénybevételi lehetőség biztosításával,

- pályázati rendszer keretében biztosított közvetlen pénzbeli támogatással.”

A természetbeni juttatások között, térítésmentes létesítményhasználat kétféleképpen érvényesült:

- a város a saját tulajdonában lévő ingatlanjaiban helyezte el a sportegyesületeket - szám szerint három civil szervezet – és az ingatlan kezelésével megbízott egyszemélyes önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságán keresztül finanszírozta a létesítmények működési költségeit. Ez a feladat évről-évre – jelentős felújítások nélkül -, hozzávetőlegesen 20 Milliő forintos ráfordítással valósítható meg.

- a nem városi tulajdonban (Eötvös József Főiskola, Magyarországi Németek Általános Művelődési Központja, Szent László ÁMK, Bajavíz Kft.) lévő sportlétesítmények használatakor bérleti díj fizetését vállalta a városi költségvetés. A 2000-2008 közötti időszakban hat olyan civil szervezet volt a kedvezményezettje ennek a támogatási formának, amelyek állandó használók. A szóban forgó időszakban – minden évben – 8-12 Milliő forintos költséggel járult hozzá a városi büdzsé a közvetett támogatás érvényesüléséhez.

A támogatás másik formája a pályázati rendszer keretében biztosított pénzbeli támogatások köre, amelynek két típusa a működési- és a rendezvénytámogatás. A jogosultak szempontjából is külön kategóriák léteznek. Verseny- és szabadidő sportegyesületek. A versenysport egyesületek jogosultak a működési támogatás igénybevételeire és a teljesítés kritériumait a sportról szóló önkormányzati rendelet írja elő. A 2000-2008 közötti időszakra vonatkozó idősor felállításával ismertetjük a versenysport egyesületek működési támogatásának az alakulását:

¹³ utóbbit megszüntette a 2008-as rendeletmódosítás, amely jelentős indulatokat váltott ki a létesítményhasználó csoportok körében

26. táblázat: A sportegyesületek működési támogatásának változása idődimenzióban

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Jogosult egy. Száma az adott évben	7	8	8	9	11	10	9	9	8
Az éves támogatás összege	25.800	29.610	37.000	42.300	34.830	30.770	30.618	34.000	50.000

Forrás: saját szerkesztés a polgármesteri hivatal intézményirányítási osztályának kimutatását felhasználva 2006.

A szakbizottság átruházott hatáskörében lévő pályázati keretösszeg 90%-át működési-, 10%-át rendezvénytámogatási célokra kellett elosztani a 2007-es pályázati ciklusig. A rendezvénytámogatás igénybevételére valamennyi sportegyesület jogosult.

A működési támogatásokra jogosult egyesületek köréből egy külön ún. kiemelt kategóriával egészítették ki a sportrendeletet a városvezetés kezdeményezésére. Ennek a szabályozásnak a normatívitásra erősen kétséges. Jellemző, hogy a kiemelt egyesületek vezetői, egyben a város vezetői. A 2006-os választási ciklusban elindult egy erőteljes expanziós folyamat a helyi hatalom részéről a relatíve jelentős költségvetéssel gazdálkodó, komoly sporteredményeket felmutató és népes tagsággal rendelkező egyesületek irányába. Ehhez fogható gyakorlat már a korábbi választási időszakokban kialakult, ezt igazolták a helyi hatalom körében folytatott kérdőíves vizsgálatok eredményei, a 2006-os terminusban viszont a „helyfoglalás” intenzitása és kiterjedtsége fokozódott.

A pályázati rendszerekkel kapcsolatos számtalan problémára – elsősorban számviteli-elszámolási – egy belső ellenőri jelentés (2008. június 23.) hívta fel a figyelmet. Idézet a jelentésből:

„ Az elmúlt évek ellenőri jelentései visszatérő hibákat tartalmaznak. A hibák egy része a hivatal működésében javíthatók. Ugyanakkor sok probléma adódhat abból, hogy a pályázatok kiírásánál a bizottságok között nincs összhang, nem azonos elvek mentén történik a kiírás, így a pályázók a másik bizottsághoz képest előnyökben, avagy éppen hátrányokban részesülhetnek. Az előterjesztést indokolja az is, hogy egyre szigorodnak a közpénzekből nyújtott támogatások nyilvánosságára, közzétételére vonatkozó előírások, adminisztratív terheket róva a hivatal munkatársaira. Általánosságban elmondható, hogy a leggyakoribb hibák évről-évre előfordulnak.

5. *Elszámolási kötelezettségüknek nem vagy nem határidőben tesznek eleget a pályázók. Előfordul, hogy a határidő lejáratát követően sem kezdeményezi a pályázó az elszámolási határidő módosítását.*
6. *Nem a támogatási szerződésben megítélt összeggel számolnak el, hanem annál kevesebbel.*
7. *Támogatási cél nem, vagy nem teljes körűen valósul meg.*
8. *Szöveges, szakmai beszámoló nem készül, vagy az nem elfogadható.*
9. *A számlák tartalma nem megfelelő*
10. *Nem az eredeti számlát záradékolják, csak másolatot mutatnak be.*
11. *Saját erővel nem számolnak el a pályázók*
12. *Útiköltség elszámolás nem megfelelő.*

A fenti hibák gyakori előfordulása miatt szigorítani szükséges a pályázatok elszámoltatását. A sommás belső ellenőri jelentés a 2007. évi CLXXXL törvény, az ún. Közpénztörvény előírásaira hivatkozik. Feltételezésünk szerint a pályázati aktivitást mutató civil szervezetek jelentős része nehezen alkalmazkodik majd a szigorúbb feltételekhez, hiszen amatőrismusuk (Salamon, 1987:68) erősen korlátozza alkalmazkodásukat.

A természetbeli támogatás néhány formáját már ismertettük: ingyenes létesítmény- vagy infrastruktúra használat. Ennek egy kiterjedtebb formája, amikor kedvezményes (közérdekű bérlőkijelölés), illetve ingyenes működési célú ingatlanjuttatással – egyedileg – támogat szervezeteket a település. A helyi Polgárőr Egyesületet, a helyi Vöröskeresztet, egy sportegyesületet és néhány szakmai szervezetet támogatott ebben a formában az önkormányzat.

Igazán kevés példáját találtuk a kötelező és/vagy vállalt önkormányzati feladatok valódi civil szervezeteken¹⁴ keresztül történő feladatellátásnak a városban, amely egyáltalán nem atipikus a hazai gyakorlatban. Ebben az esetben is az önkormányzatiság kezdetéig tekintettünk vissza. A nonprofit szektor erejének valódi fokmérője, fejlettségének indikátora a közfeladatok átvállalása vagy az abban való közreműködés. A nyugati társadalmak a hetvenes évek elején szembesültek a nonprofit szektor jelentőségének növekedésével, a jóléti szolgáltatásokba való bekapcsolódásával (Kinyik-Vitál, 2005:8). A nonprofit szervezetek szolgáltatásai iránt megnövekedő fogyasztói kereslet okaival elsőként Burton A. Weisbrod foglalkozott. Az amerikai társadalom individualista tradíciói, a polgárok és az állam viszonyát is kijelölik. Az ennek nyomán kialakult állam modelljében nagyobb szerepet kap az állampolgári kezdeményezés egyéni életük és a közösségi problémák megoldásában, mint a kormányzat. Az amerikai társadalomban az önszerveződésnek, öntevékenységnek komoly történelmi hagyományai vannak. A heterogén, sokszínű társadalmi igények biztosítását ugyanis az állam – amely jóléti szolgáltatásokban egyébként is visszafogott – csak rendkívül korlátozott mértékben képes kielégíteni. Az adófizető állampolgárok az állami szolgáltatások nem megfelelő mértéke vagy színvonala esetén számos egyéni stratégiával reagálhatnak. Egy részük a piaci szektorhoz fordul, ahol a számára szükséges szolgáltatást megvásárolja, ebben az esetben már magán jószágokról beszélhetünk (Weisbrod, 1991:15-29). A nonprofit szervezetek – kormányzati motiválásra – számos országban bekapcsolódtak a közfeladatok ellátásába azért, hogy a szolgáltatások rugalmasabbak vagy szükségletorientáltabbak, esetleg

¹⁴ Nem vesszük figyelembe azokat a jogi értelemben nonprofit szervezetnek tekinthető feladatellátási formákat, amelyeket önkormányzati tulajdonú kht-k, közalapítványok látnak el.

költséghatékonyabbak legyenek. A kormányzatok feltevései tapasztalatokon – az önszerveződő, főként kisebb civil szervezetek gyakorlatából levont -, a nonprofit szervezetek által keltett várakozásokon alapulnak. A fejlett társadalmakban, de a kelet-európai országokban is terjedő kiszervezési (contracting out) gyakorlat pozitív és esetenként a várttól elmaradó tapasztalattal is szolgált. Minden esetre érdemes az alábbi megállapítást figyelembe venni a helyzet pontosabb megértéséhez: „... a tanulság nem az, hogy a nem állami szervezetek jobbak az államiaknál (a közszolgáltatások biztosításában), hanem az, hogy a többszektoros, versengő szereplők által biztosított szolgáltatások jobbak, mint a monopóliumhelyzetben lévők” (Marc Carl Rom, 1999).

Az oktatási-kutatási tevékenység dominanciája az európai országok közül az Egyesült Királyságban volt megfigyelhető, itt működött a nonprofit szervezetek 43 %-a. A szervezetek az oktatás valamennyi szintjén és területén jelentős szerepet játszanak. Legkésőbb a felsőoktatás területén jelentek meg, alapvetően a Thatcher kormány nyolcvanas években folytatott privatizációs politikája részeként (Salamon-Anheier, 1995). Hazánkban az oktatási célú nonprofit szervezeteknek, különösen az alapítványok között jelentős a részesedése. A 2006-os statisztika szerint az összes alapítvány 32%-a ebben a tevékenységcsoportban található (KSH, 2008). Meg kívánjuk jegyezni, hogy ezeknek az oktatási célú alapítványoknak döntő többsége nem alkalmas közszolgáltatás (közoktatási feladatok ellátása) biztosítására, nem is ezzel a céllal alapították, hanem jellemzően céltámogató (Sebestény, 2001:335-355) szervezetek, amelyek egy költségvetési intézmény mellett szatellit szervezetként működnek és az „anyaintézmény” forrásteremtését próbálják elősegíteni. Az alábbiakban bemutatásra kerülő, kutatómunkánk teljességéhez hozzájáruló példa ettől eltérő, mert a város egyetlen olyan közszolgáltatóját mutatja be, amely kötelező önkormányzati feladatot lát el és valódi civil szervezet (alapítvány) az intézmény fenntartója. A közalapítványi és egyházi (közoktatás területén)-, közhasznú társasági (gyermekétkeztetés, városüzemeltetés) formában megvalósuló közfeladat ellátásnak természetesen több esetét is felsorolhatnánk, de ezekre a nonprofit szervezetekre, - ahogy arra a módszertani bevezetőben utaltunk-, nem terjedt ki a vizsgálatunk.

Az önkormányzat 139/1996. Kth. számú határozat „Az *Ének-Zenei Általános Iskola alapítványi formában való működtetése és a közoktatási megállapodás elfogadása tárgyában.*” Az érintett alapfokú közoktatási intézmény 1995/1996-os tanév befejezéséig városi fenntartású költségvetési szervként működött. A fenntartó, a köztudatban belvárosi elitiskolaként kezelt intézményt, a gyermeklétszám folyamatos csökkenése miatt meg kívánta szüntetni. A társadalmi válasz hamarosan megszületett: polgárok egy csoportja elhatározta,

létrehoznak egy alapítványt azzal a céllal, hogy az általános iskola fenntartását átvegyék a várostól. A magánszemélyek által létrehozott Partitúra Alapítvány 1996. július 1-i hatállyal közoktatási megállapodást kötött Baja Város Önkormányzatával „az ének-zene tagozatos általános iskola, oktatással kapcsolatos feladatai ellátása érdekében”. A megállapodást eredetileg 10 évre kötötték, amelyet később 2014-ig hosszabbítottak meg. Az alapítvány vállalta, hogy a közoktatási intézmény eredeti profilját megőrizve látja el a feladatait. A város térítésmentesen használatba adta az ingatlant, továbbá a mindenkori közoktatási normatíván (kölségvetési törvény) felüli városi átlagtámogatást ad minden tanuló után. A kezdeményezés, majd a döntés – megállapodás – okainak kutatásakor – a szektorközi együttműködés feljebb ismertett módzatai közül – egyiket sem tekintettük irányadó szempontnak. Az önkormányzat oldaláról talán a költséghatékonyabb működtetésre törekvés szándéka bizonyítható, tekintettel a közoktatási megállapodásban foglaltakra: a szerződés 4. pontja, amely az önkormányzat vállalásait sorolja fel, olyan megkötéssel vállalta a működési támogatás folyósítását, hogy az tanévről-tanévre, 1-1 tanulócsoporttal csökkenő mértékben járul hozzá az alapítvány költségeihez. A 2004-ben megkötött új megállapodásban a működési támogatás már nem szerepel, az ingyenes ingatlanhasználat viszont igen. A civil szervezetek között a legnagyobb foglalkoztató ez a szervezet: 15 főállású és 5 részmunkaidős munkavállalót foglalkoztatott a kutatási etapban.

Említésre és értékelésre méltó megállapodások a „Segítő kezek a sérült gyermekekért” Egyesülettel éveken át megkötött megbízási szerződések. Az egyesület tulajdonképpen a pedagógiai szakszolgálat feladatait látta el, mivel óvodás- és iskoláskorú gyermekek fejlesztését vállalta. Az együttműködés később megszűnt, tekintettel arra, hogy a feladatot az egyre bővülő szerepkörű kistérségi szervezet látja el.

A Bajai Polgárőr Egyesületet 1996-ban alapították és a várossal 1998 óta van formális együttműködése. Az egyesület együttműködést alakított ki városi intézményekkel is: Közterület-felügyelettel, Mezőöri Szolgálattal (időközben megszűnt). Ezen kívül együttműködik a rendőrséggel –tevékenységüknek ez a leginkább látható része -, valamint más társadalmi szervezetekkel: BÁCISZSZ, Horgászegyesület etc. A polgárőrség a BÁCISZSZ tagszervezete. A szervezet 2004-ben az „Év Polgárőr Egyesülete” címet kapta. A szervezet misszióját az alábbi, 2008. évi beszámolójukból idézzük: „A polgárőr szolgálat alapvető rendeltetése, hogy jelenlétével megvédje az adott területet, létesítményt, a jogsértést elkövetni szándékozó személyektől. Megelőzze a bűnelkövetési alkalmak kialakulását, megakadályozza a vagyoni elleni bűncselekmények elkövetését, továbbá figyeljen azokra a rendellenességekre, veszélyhelyzetekre, melyek zavarják a köznyugalmat, kedvezőtlenül befolyásolják az állampolgárok biztonságérzetét.”

A polgárőrség esetében – ezt nem tekintjük helyi sajátosságnak, mert az országban jól működő hálózatuk van, sok-sok jó helyi példával – a költséghatékonyság mellett megvalósul a rugalmasság és a szükségletorientáltság kritériuma is. A közfeladat – közbiztonság – ellátásában az önkéntes munka költséghatékonysága és infrastruktúrája (gépkocsi) összeadódik a rendőrségi szakértelemmel és hatósági jogosítványokkal. Sajátosságként értékelhetjük, hogy a polgárőrség elnöke egyben a Közterület-felügyelet vezetője, így hivatalából adódóan a civil szervezet kedvező feltételekkel működhet. A város – az együttműködés kezdeteitől – pénzbeli, valamint 2001-től természetbeli (irodahasználat a Közterület-felügyelet székházában) támogatással patronálja az egyesületet.

Az egyesület – példátlan módon – minden évben beszámol a tevékenységéről a képviselő-testületnek. A tájékoztatóról önkormányzati határozatot nem kell hozni, azt a képviselő-testület tudomásul veszi. Baján az egyetlen civil szervezet, amely kötelességének érzi, hogy éves tevékenységét az önkormányzat megismerje, alkalmat teremtve az esetleges kritikának is. Magyarázatunk a jelenségre: a szervezet és egyben a Közterület-felügyelet vezetőjének személyiségében rejlik. Az általa irányított szervezetben felsejlik annak militáns természete, amely – még egy civil szervezetet is arra ösztönözhet -, hogy munkáját alaposan dokumentálja.

A Magyar Vöröskereszt Baja Városi Szervezete (a BÁCISZSZ tagszervezete) az önkormányzati pályázatok egyik gyakori kedvezményezettje (szociális, illetve ifjúsági célú pályázat). A szervezet által lebonyolított szűrővizsgálatok, véradások (a város több pontján évről-évre), valamint az adományozás-karitatív tevékenység mellett – amelyeknek kétség kívül jelentős egészség megőrzési, illetve szociális, az önkormányzati feladatellátást segítő hatásuk van Az „Egészséges Baja Városért Közalapítvány”, amelyet a város 2004-ben alapított egy országos „hálózat” részeként, egészségvédelmi tevékenységek anyagi támogatását, illetve adekvát programok szervezését tűzte ki céljául. Az alapító a helyi Vöröskereszt elnökét felkérte, hogy vegyen részt a kuratórium munkájában. Tapasztalataink szerint ennek a közalapítványnak kifejezetten jó a lakossági és/vagy civil kapcsolatrendszere, megalapítása óta a legtevékenyebb és- eredményesebb városi közalapítvány.

A természetbeli támogatások közé soroljuk a civil szervezetek hozzásegítését a nyilvánossághoz. Az először önkormányzati-, majd az önkormányzat gazdasági társasága (marketing Kft.) által kiadott Bácskai Naplóban a bajai civil szervezetek a következő témákban kapnak felületet:

„1%-os” kampányukhoz, közhasznúsági jelentésükhöz, a „Bemutatkoznak a civilek” rovatban való ismertetőkhöz és mindennemű közérdekű információik elhelyezéséhez. Az

„1%-os” kampánynak ezt a formáját nem tekintjük igazán hatékonynak. A szervezetek neve és adószáma felsorolásszerűen, tagolatlanul jelenik meg. Az elkötelezett adózóknak azonban segítséget nyújthat, ha szükségük van az általuk már korábban patronált egyesület vagy alapítvány adószámára. A „Bemutatkoznak a civilek rovatban” a dokumentumelemzés (2008 tavasza) időpontjáig összesen öt szervezet ismertette a tevékenységét. A rovat 2007 novemberétől jelenik meg a lapban.

Az alábbiakban két olyan táblázatot ismertetünk amely a civil szervezetek körében végzett kérdőíves adatgyűjtés eredményeit mutatja be arra vonatkozóan, hogy milyenek értékelik a városháza támogatáspolitikáját, amelyben kiemelt szerepe van az ebben a fejezetben leírt pályázati rendszereknek és egyéb támogatási formáknak:

27. táblázat: Az önkormányzati támogatások formája az egyes civil szervezetek értelmezése szerint

N: 130

Válaszolt	126	97%
Nem	75	59,5%
Igen	51	40,5%
Milyen formában?		
Ingyenes iroda, helyiség	3	
Költségvetési (pénzbeli) támogatás	14	
Kedvezményes bérű iroda, helyiség	0	
Tecnikai felszerelés	0	
Információ-szolgáltatás	0	
Szakértői, szakmai tanácsadás	0	
Egyéb módon	5	
Nem válaszolt:	4	3%

Az adatközlők alig több mint 40%-a válaszolt igennel. A leggyakrabban a költségvetési támogatást említették, valamint három szervezet a kedvezményes ingatlanhasználatot. Az egyéb támogatásoknál nem újabb változatokat, hanem a meglévő módokat valamelyikét írták le más megfogalmazásban az adatközlők (költségvetési támogatást, illetve az információ-szolgáltatás). A szervezetek beazonosíthatósága – a szervezetek neve szerepelt az adatlapon – segített abban, hogy megállapítsuk az önkormányzati pályázatokon és más előirányzatokon keresztül támogatott szervezetek száma jóval több volt az igennel válaszolóknál, ami arra enged következtetni, hogy az egyes szervezetek a saját helyzetüket nem szeretnék kedvezőnek vagy a valóságos helyzetüknél szeretnék kedvezőtlenebbnek beállítani. A „panaszkulturának” egy jellegzetes megnyilvánulásával talákoztunk, amely gyakran áthatja a hazai civil társadalom szereplőit

28. táblázat: Az erőforrások esetlegessége vs. tervezhetősége az egyes civil szervezetek működésében

N:130

	1	%	2	%	3	%	4	%	5	%
(a) tagdíj	4	6,2	0	0	8	12,5	8	12,5	44	68,8
(b) aktivisták hozzájárulása	22	25	10	11,4	10	11,4	8	9	38	43,2
€ más civil szervezetek tám.	60	79	8	10,5	6	7,9	0	0	2	2,6
(d) adományok	38	33,3	2	1,7	18	15,8	16	14,1	40	35,1
€ önkormányzati támogatás	26	62	4	9,5	2	4,7	4	9,5	6	14,3
(f) orsz. szöv. Támogatásai	68	77,4	0	0	8	9	4	4,6	8	9
(g) saját működési bevétel	56	63,6	2	2,3	12	13,6	6	6,9	12	13,6
(h) állami támogatás	62	77,5	4	5	2	2,5	8	10	4	5
(i) Nemzeti Civil Alapprogram	56	65,1	8	9,3	8	9,3	10	11,6	4	4,7
(j) pályázati források	44	47,8	16	17,4	18	19,6	6	6,5	8	8,7
(k) SZJA 1%	48	39,4	10	8,2	30	24,6	12	9,8	22	18

Az önkormányzati támogatások alacsony említése egyfajta elégedetlenségre enged következtetni, amelynek ellentmond, hogy számos válaszadó egyetlen vagy legjelentősebb támogatója éppen az önkormányzat.

5.2. A hosszútávú tervezés lokális civil szervezetekre is fókuszáló dokumentumai

A tervezés általános szabályai közé tartozik, hogy a terveket lehetőség szerint adatok és információk alapján kell megfogalmazni, az egyes részterületekre vonatkozó elképzeléseket összhangba kell hozni, mérhetővé, normatívvá kell tenni az abban foglaltakat, továbbá racionális célokat kell kitűzni, amelyeket folyamatosan hozzá lehet igazítani a változó környezethez (Imreh-Majó-Vilmányi, 2000: 75-76). Két olyan hosszútávú tervet választottam, amely Baja Város jövője szempontjából kulcsfontosságú dokumentumok. Az első dokumentumnál a szerzők között van néhány civil szervezet, illetve az azt képviselő személyek, de mindkét dokumentum foglalkozik a civil szervezetekkel. Egyrészt velük kapcsolatos elvárásokat fogalmaznak meg a jövő vonatkozásában, másrészt – különösen a városfejlesztési stratégia – az esetleges szerepüket, részvételüket próbálja meghatározni, egy-egy programhoz igazítottan. A tervezés alapelveinek fényében érdemes értékelnünk azt, vajon

mennyire reálisak a céltételezések és az elvárások azokon a területeken, ahol a civil szervezetek, a civil kezdeményezések jelentőségét hangsúlyozzák.

Az „ÖKO-BAJA” településfejlesztési, modernizációs céljai, irányai 2005-2020 időtávban

A szóban forgó dokumentum alapvető szándékát a következő, az abban szereplő indoklással kívánjuk bemutatni:

„Településfejlesztési stratégiánk **alapgondolata 4in1** szám és betűkombináció, mely a négy az egyben tartalmat kívánja kifejezni az angol nyelvben használatos módon. Az „in” előtag nem magyar, de ma már hazánkban is teret nyert következő szavakhoz kötődik: **infrastruktúra, innováció, integráció, info-kommunikáció**. A 4in1 kifejezi stratégiánk lényegét, miszerint ezek a fogalmak és a mögöttük lévő tartalmak ugyan önállóak, de ebben a hosszú távú programban egységet alkotnak, egymást feltételezik, kiegészítik, erősítik. Jelen településfejlesztési, modernizációs program olyan hosszú távú társadalmi- gazdasági megújulást elősegítő, erőforrásokat hasznosító, összehangoló cselekvési terv, amely a koncepcionális célrendszer jövőkép, misszió (küldetés) értékek, fejlesztési irányok – mellett tartalmazza a stratégia prioritás- és intézkedésrendszerét, és olyan projekteket ajánl, melyek alkalmasak külső források bevonására is” (ÖKO-Baja, 2005:6).

A város „avatott” közvéleménye az „ÖKO-Baja” egyik erényének tekinti, hogy széles társadalmi bázison létrehozott dokumentum. A koncepciónak több mint 130 szerzője van, amelyet akár tekinthetnénk széles társadalmi együttműködésnek, a településközösség tanulási-fejlődési folyamatának. A szerzők – javarészt bajai polgárok – valójában egy heterogén társaság, akik között érdemi-, horizontális kapcsolat a fejlesztési célok kimunkálása során nem volt. Természetesen kisebb „ágazati” csoportokban – amelyek a munkamegosztás alapját adták – folytattak konzultációkat egy-egy témafelelős vezetésével. A programalkotás folyamatának egyik alapelve (Stone, 2002), amely a szakszerűség mellett a demokratikus, közösségi ügymenetet alapvető fontosságúnak tartja, látszólag megvalósult az „ÖKO-Baja” esetében, hiszen a város tekintélyes – köztük el nem kötelezett, a város intézményrendszeréhez egzisztenciálisan nem kötődő – szakembereinek együttes teljesítményeként tartják azt számon. Ezzel együtt – a feljegyzések és saját megfigyeléseink alapján – az előterjesztő (városvezetés) nem bocsátotta „szélesebb” társadalmi vitára a dokumentumot, de ilyet a civil szervezetek és szövetségük (BÁCISZSZ) sem kezdeményezett, aminek következtében a laikus közvélemény számára a hosszú távú stratégiai célok, a víziók nem ismertek annak ellenére, hogy a nyilvánosság az előkészítő munka során és annak elfogadásakor is biztosított volt. Így a fejlesztési célok nem feltétlenül (fenn)tarthatóak, mert hiányzik annak szubjektív feltétele, a lakossági azonosulás és felelősségvállalás, annak ellenére, hogy a koncepció elfogadása teljes politikai konszenzussal történt. A szerzők között, *expressis verbis* nyolc civil szervezet, illetve annak képviselője

szerepel: Bácskaiak Egymásért Közhasznú Egyesület, Mozgáskorlátozottak Egyesülete, Sporthorgász Egyesület, Ifjúsági Kerekasztal (nem jogi személy), TIT Bácskai Egyesülete, Bácskai Labdarúgó Sport Egyesület, Nemzeti Ökonómiai és Természetvédelmi Egyesület, Bácska Ipartestület.

Az ÖKO-Baja intézkedés- és prioritásrendszerében az alábbiakban felsorolásra kerülő hat területen feltételeztük, hogy manifesztálódik a helyi civil társadalom, akár az intézkedések közreműködőjeként, résztvevőjeként, akár célcsoportokként. Természetesen minden prioritást áttekintettünk, de az infrastruktúra- vagy a kikötőfejlesztést atipikusnak tekintettük a civil kezdeményezések közreműködése szempontjából.

„4. A STRATÉGIA INTÉZKEDÉS- ÉS PRIORITÁSRENDSZERE

4.4. Öko-turizmus fejlesztése

4.10. Fiatalok letelepedési feltételeinek javítása

4.12. Kereskedelem- vendéglátás fejlesztése

4.13. Környezet- és természetvédelem

4.14. Szociális ellátórendszer fejlesztése

4.18. Bajai Többcélű Kistérségi Társulás”

Az előbbieken felsorolt területek áttekintése után megállapítottuk, hogy még indirekt formában sem jelennek meg a helyi közösségek az ismertetett prioritások irányultságában és/vagy kivitelezésében. A környezetvédelem, illetve a szociális gondoskodás területén „működő” civil szerveződések találhatók a városban, sőt a szerzők között is megtaláljuk reprezentánsaikat. Ennek ellenére még saját szerepvállalásuk sem manifesztálódik a vizsgált dokumentumban. Koherencia zavarként értékeljük, hogy önálló egységként jelenik meg az ÖKO-Bajában a „Civil élet”. Ez indikátor, amely az ágazati gondolkodás elsőbbségét mutatja a szektorszemlélet előtt. A civil élet leválasztása a többi prioritásról, olyan benyomást kelt, hogy a helyi civil társadalomnak „semmi dolga” és felelőssége a város fejlesztésében. Sajnálatos, hogy az egyébként nagyszámú szerző, aki nemcsak szakemberként, hanem bajai polgárként vett részt a dokumentum kimunkálásában, kevés elvárást fogalmazott meg az öntevékenységgel, állampolgári aktivitással kapcsolatban. Az alábbiakban ismertetjük a dokumentum civil életre vonatkozó tartalmát, majd kommentáljuk az abban foglaltakat:

„4.19. Életmód, kultúra, sport, civil élet

Civil élet

*A civil társadalom szerveződéseinek életritmus nem követheti a választási ciklusokat. A civiltársadalom jelentősége éppen abból fakad, hogy működése független a mindenkori kormánytól, önkormányzattól. Ezt igazolják a bajai eredmények is. Az önkormányzati döntés előkészítés folyamatában a bizottságok munkájában évek óta részt vehetnek a civil szervezetek állandó meghívott képviselői. Ezzel a lehetőséggel érzékelhetően aktívabban élnek ernyőszervezetük, a **Bácskai Civil Szervezetek Szövetsége** megalakulása óta. Sok éves helyi*

tapasztalat, hogy a város civil szervezetei akkor is hasznos tevékenységet végezve segítették a határokon túl élő magyarokat, amikor ott háború dúlt. **Karitatív szerepük mellett** magas színvonalon ellátnak kulturális-, sport és szociális feladatokat is, továbbá fontos szerepet töltenek be a helyi társadalom alakításában, ezzel **társadalomformáló tényezővé váltak**. **Szerbia és Montenegró** uniós csatlakozását a város azzal tudja leginkább elősegíteni, ha a kétország állampolgárai között **elsősorban a testvérváros Zomborral** – kiegyensúlyozott személyes kapcsolatok, a két ország civil szervezeteinek további bevonásával társadalmi- és gazdasági együttműködés, a szakmai szervezetek között uniós pályázatok közös kidolgozása, és megvalósítása történik meg. **Horvátország** közelsége szintén javítja esélyeinket közös programok kidolgozására, megvalósítására. A közvetlen határmenti kapcsolaton túl a romániai testvérvárosi kapcsolatokat is fel tudjuk használni arra, hogy **Románia** is az előbb felsoroltak érvényesítésével mielőbb csatlakozzon az Unióhoz. A közeljövő feladatai között az **önszerveződést segítő programok** készítése, széles körben történő ismertetése, új szervezetek létrehozásának támogatása szerepel. A városi civil társadalom továbbépítését, anyagi eszközeik, mozgásterük bővítését segítik a humán orientáltságú, sokszor csak civil szervezetnek kiírásra kerülő **uniós pályázati lehetőségek** is. Fejlődésük szempontjából igazi és fenntarthatóan jó megoldás az lesz, amennyiben megépül a **Civilház**, mely megfelelő otthont ad munkájukhoz” (ÖKO-Baja, 2005: 34-35).

A dokumentumnak ez az alfejezete meglehetősen elnagyolt. Megállapításai helyenként nyilvánvalóak, esetenként túlzóak. Időnként tükröződik abban a 2003-ban elfogadott és értekezésünkben külön is tárgyalt civil koncepció egyik-másik célkitűzése, amelyek azért inkább rövid-, illetve középtávú célok, de a városi célok koherenciája szempontjából ez progresszív körülmény. A civil társadalom erejével-jelentőségével kapcsolatos megállapítások sommásak a jövőbeli elképzelések közhelyesek, nem igazán mutatkoznak meg benne a helyi sajátosságok.

Baja Városfejlesztési Stratégiája 2007 – 2013

A bemutatásra kerülő Városfejlesztési Stratégiát az önkormányzat a 2007. novemberi ülésén konszenzussal fogadta el. A stratégia külső megbízással készült a városháza megrendelése alapján. A helyzetelemzés készítésekor, a célok megfogalmazásakor a szerzők igyekeztek ágazonként, szakmacsoportonként előzetes egyeztetéseket folytatni, valamint a dokumentum képviselő-testület elé terjesztését megelőzően úgynevezett végső társadalmi vitát kezdeményeztek. Az előzetes egyeztetések esetén inkább az intézményi háttérrel rendelkező szakemberek reprezentálták magukat, a civil szervezetek érdeklődése minden szekcióban mérsékelt volt. A végső társadalmi vita, amelyet a teljes nyilvánosság felhasználásával igyekeztek lefolytatni, majdnem értékelhetetlen eredménnyel járt. A beérkezett javaslatok között – amelyek száma elhanyagolható volt – összesen három civil

szervezet (köztük a BÁCISZSZ) fogalmazott meg mintegy öt észrevételt. A dokumentum a következő helyzetelemzést tartalmazza a helyi civil társadalommal kapcsolatban:

„II.3.7. Civil szervezetek

2003. december 18-án Baja város Képviselő-testülete elé került „az önkormányzat és intézményeinek civil szervezetekkel folytatott együttműködésének koncepciójáról” szóló előterjesztés. A dokumentum hivatkozik a Magyar Kormány által 2003. májusában elfogadott Civil Stratégiára, mely kiemeli, hogy a közfeladatok átvállalásával, kihelyezésével párhuzamosan biztosítani szükséges az ezzel járó források átadását is. Hivatkozik a dokumentum a szektor függetlensége biztosításának szükségességére, a civil szervezeteknek átadott források és támogatások átláthatóságára, a civil szolgáltatások professzionalizmusára, melyek egyben fontos uniós elvárások is.

Baja Város Önkormányzata a civil szervezetekkel való együttműködés távlatait is megfogalmazza a dokumentumban. A koncepció végrehajtásának felülvizsgálata indokolt, tekintettel arra, hogy több döntés végrehajtásának lejárt a határideje. A határozati javaslatban kiemelésre kerültek a legfontosabb célok és feladatok. A városban működő civil szervezetek palettája a néhány tízezer forint éves költségvetésű óvodai alapítványtól a több tízmilliós „forgalmú” sportegyesületekig terjed. Az előterjesztés kitér arra is, hogy a civil szféra folytonosan finanszírozási, néhány szervezet elhelyezési nehézségekkel küzd.

A bajai székhellyel működő civil szervezetek száma a KSH adatai alapján 2006-ban 206 volt. A város honlapján 11 kiemelt civil szervezet szerepel elérhetőségekkel, többek között a Bácskai Civil Szervezetek Szövetsége, amely a térségben a civilek érdekképviseleti, segítő szövetségként működik” (Városfejlesztési Stratégia, 2006).

A helyi civil társadalomra vonatkozó helyzetelemzés – a helyzetelemzés egészéhez mérten, amely akkurátusan tekinti át a társadalmi- gazdasági- intézményi- etc. mutatókat – elnagyolt. Olyan nyilvánvaló, bár nem különösebben lényeges tévedés is szerepel a helyzetelemzésben, mint „a KSH adatai alapján 2006-ban 206 volt.” A helyes adat N: 269. A bizonytalanság abból adódik, hogy nem tudtak a szerzők adekvát forrásokat felhasználni. Ismereteink szerint, nem találtak megfelelő adatközlőket, valamint nehezítette a helyzet pontos megismerését, hogy a civil társadalom működése kevésbé jól dokumentált, mint például az intézményrendszer. A BÁCISZSZ – amelyre hivatkoznak is a szerzők-, feltehetően számtalan információval szolgálhatott volna a helyi civil társadalom állapotáról, de utólag meg nem állapítható okokból csak a már említett javaslatait juttatta el a végső társadalmi vitában. A szerzők így a 2003-ban elfogadott civil stratégiára hagyatkoztak, amellyel kapcsolatban viszont tettek egy indokolt megállapítást: „A koncepció végrehajtásának felülvizsgálata indokolt, tekintettel arra, hogy több döntés végrehajtásának lejárt a határideje.” A további megállapítások nyilvánvalóak, sokkal közelebb nem visznek a helyzet pontosabb megismeréséhez. A helyzetelemzés esszenciájának tekinthető SWOT-analízisnek is van egy, a kutatómunkánk szempontjából releváns megállapítása: a gyengeségek között szerepel a következő mondat: „A civil társadalom alacsony városalakító szerepe”.

A „Baja Városfejlesztési Stratégiája 2007 – 2013” szemben az ÖKO-Baja koncepcióval, a prioritások között számol a civil szervezetek szerepvállalásával.

A megvizsgált városfejlesztési stratégiában – a számtalan prioritás ellenére – összesen – legalábbis *expressis verbis* – három olyan projektet találtunk, ahol komolyabban számolnak a szerzők a civilek tevéleges közreműködésével. Ebből egy a vízi turisztikához, egy a „népi diplomáciához”, egy a lokális kulturális örökség megőrzéséhez kapcsolódik. A célcsoportok között az előbbieken kívül további hat helyen említi a dokumentum a civil szervezetek szerepvállalását. Két következtetést vonhatunk le abból, hogy nem követi konzekvensen végig a stratégia azt a logikai utat, hogy az érdekeltek nem csak véleményezői vagy passzív szemlélői a projekteknek. Az egyik ok, amely a helyzetelemzés pontatlanságát is okozhatta, a helyi civil társadalommal kapcsolatos adekvát információ hiánya. A másik okra a SWOT-analízisben olvasható sommás megállapításból következtethetünk, amelyet a civil társadalom nem jelentős városalakító szerepére utalt. Kérdés, hogy ez a megállapítás mennyire megalapozott, ha a bajai civil társadalom pontos ismeretéhez sem lényeges statisztikai adatok, sem kvalitatív vizsgálatok – például a városban „működő” civil szervezetek képviselőinek, mint adatközlőknek nyilatkozatai- adatai nem álltak a szerzők rendelkezésére, de a civil szervezetek társadalmi vitával kapcsolatos passzivitását legalább ilyen lényeges problémának tartom.

A stratégiai tervek fenntarthatóságának alapvető feltétele, hogy azok hitelesítsék, akikre irányul. Így legyen az elképzelés, a vízió, a prioritások szakmai értelemben megalapozottak, a „pecsétet” mégiscsak a településközösség nyomja rá. A fejlődés ugyanis nem a javakkal (költségvetési kondíciók, nyertes pályázatok, amelyekkel bőven számol ez a stratégiai terv is, hanem az emberek tanultságával és szervezettségével kezdődik (Schumacher,172-173). A stratégiai dokumentumokkal kapcsolatos civil attitűdök indikátorai a rövid távú gondolkodásnak.

6. A KUTATÓMUNKA TAPASZTALATAINAK ÖSSZEFOGLALÁSA

Kutatómunkánkat – amely egy évekig tartó, módszerek kombinálásán alapuló adatgyűjtés volt – a kérdések, bizonytalanságok, dilemmák, valamint az előfeltevések vonatkozásában eredményekkel zárhatjuk. Vizsgálati tapasztalataink visszaigazolták hipotéziseinket, amelyeket az alábbiakban tételesen felsorolunk. Megállapításaink – amelynek forrása egy adott település adta kontextus – az összehasonlítás lehetőségét adják azoknak a kutatóknak, akik *community study*-k készítésére vállalkoznak. A mikroszintű vizsgálatok egyre

fontosabbá válnak az ehhez hasonló célkitűzésű adatgyűjtéseknél, hiszen az országos szintű statisztikák nem mindig engedik a lényegét látni. A társadalmi részvétel kereteiként, „elemzési egységeiként” beazonosítható lokális civil szerveződések megismerése közelnézetből lehetséges igazán, valódi empíriákat ezen az úton szerezhethünk.

A helyi társadalom integrációjához a részvételen és a kooperáción keresztül vezet az út (Böhm, 1996: 21-22). Ezért különösen lényegesnek ítéltük a helyi társadalom fenntarthatósága szempontjából a participációs lehetőségek állapotának, felelősségtudatának, szemléletének, továbbá az önkormányzat (a lokális közhatalomnak) – amely a településközösség érdekkifejeződésének a legfőbb fóruma – és a részvétel lehetőségét adó szerveződések viszonyának vizsgálatát.

A politikai kultúra és azt indikáló politikai magatartás ideáltípusait találjuk Almond és Verba magyarázatában:

- parochiális („egyházközségi”¹⁵) típus
- szervilis (alattvalói) típus
- participatív (részvételi) típus
- állampolgári politikai kultúra típus, amely ideális keveréke a többi típusnak (civic political culture) (Almond-Verba, 1989:16).

Az egyes típusok korszakok leírására is alkalmasak, de elemeikben különböző kombinációkban ma is fellelhetők. A parochiális politikai kultúrának elsősorban a lokális hatalmi viszonyok megértéséig terjed a figyelme, nem alkalmazkodik tudatosan egy magasabb szintű (központi államhatalom) hatalmi entitáshoz. Az elszigetelt, kompakt, zárványszerű faluközösségi társadalmak sajátossága. A közösség életében való részvétel általános, de egyenlőtlen az egyes szereplők összehasonlításában. Döntéseiben a helyi közösség problémáinak megoldására koncentrálnak, azon nem tekint túl. Bánlaky Pál „A vidékiségi tünetei” című – a bevezetőnkben is idézett – tanulmányában a vidékiségi magatartásmodelljét írja le. A modell a parochiális politikai kultúrában fellelhető magatartást körvonalazza, amelyet a tanácsrendszer „nem törölt el végképp”, hanem konzervált (Bánlaky, 1989:6).

A szervilis politikai kultúra a központosított monarchiákhoz alkalmazkodó viselkedésmód, ahol az alattvalóknak tudomásuk van a politikai centrumról és ahhoz alkalmazkodnak is. A már említett tanácsrendszer komoly szerepet játszott abban, hogy az „az irányítási központok” eltávolodjanak a lokalitástól, a döntések személytelenné váljanak. Ezek a tényezők, továbbá

¹⁵ R. Warren amerikai szociológus a szomszédságtipológiák között említi az egyházközségi szomszédságokat, amely összetartó, de kifelé zárt településközösséget jelent

az elosztási viszonyok centralizálása alapvető akadályává váltak a helyi hatalom kialakulásának (Pálné Kovács, 1990: 185). A modern demokráciák sajátossága a részvételi politikai kultúra, ahol az állampolgárok egyrésztől különféle módokon bekapcsolódtak a döntések meghozatalába. A *civil culture* a felsorolt ideáltípusok kombinációja. Fő attribútuma, hogy megőrzi a hagyományos politikai kultúra egyes normáit, de a részvételen alapuló magatartások a hangsúlyosak. A politikai stabilitás zálogának tekinti Almond és Verba ezt a modellt, mivel véleményük szerint képes kiegyensúlyozni a társadalom sokrétűségét, a szereplők együttműködését. A helyi közéletben való részvétel az aktorok közvetlen érintettségén keresztül valósul meg, amíg az államhatalommal szemben egyfajta jogkövető állampolgári lojalitás, de a központi politikába való bekapcsolódás igénye és lehetősége is megvalósul.

Azért tartottuk indokoltnak a fentiekben ismertetett ideáltípusok bemutatását, mert kutatásunk eredményeinek mérlege azt indokolja. Bánlaky munkáját sem véletlenül említettük; a lokális civil szerveződések fenntartható működését, mikrokörnyezetére kifejtett hatását, céltudatosságát, funkcionalitását vagy éppen diszfunkcionalitását nagymértékben determinálja a környezetében meglévő közéleti kulturális közeg (beleértve a politikai kultúrát). Vizsgálódásaink fókuszában a civil szervezetek álltak, amelyek átsegítik az egyént azon a határon, ahonnan már nemcsak az egyén szubjektív igénykifejeződése látszik. A „lakópolgár” értéktartalmú fogalom, „a lakónépességnek csak azok az egyénei minősülnek lakópolgároknak, akik valamilyen lényeges vonatkozásban közvetve vagy közvetlenül részt vesznek a település sorsát meghatározó döntési folyamatban.” (Pál, 1984). Lényeges a közvetlenség-közvetettség dimenziója, hiszen az általunk megvizsgált helyi politika és helyi közélet szereplői ilyen és olyan útját kínálják a részvételnek. A lakópolgárinak nevezett státus tehát elemi feltétele a tényleges társadalmi részvételnek.

Pál László helyzetértékelése kétség kívül a tanácsrendszerre vonatkozott, de a lényeges változás feltételei – adekvát társadalmi-politikai környezet etc. –, amelyek a rendszerváltással kibontakoztak, a szubjektív feltételeket, önmagukban még nem biztosították. A szubjektív feltételek nem rapid módon igazodnak a megváltozott objektív környezethez, amelyre kutatómunkánk is talált bizonyítékokat. A kulturális közeg, amely formáját a felszínen látványosan változtatja – a hatalom látványos gesztusaival, civil koncepcióval, civil szövetséggel etc. – a mélyben – jéghegyhez méltó módon –, nagyon lassan váltja értékeit, normáit, hiedelmeit. A participáció, a kooperáció és az integráció, az érdemi részvétel lehetősége, mint köznapi (praktikus) érték és mint játéktér az egyén és a helyi társadalom

kapcsolatában, még messze nem teljesedett ki településünkön. Előfeltevéseinkkel kapcsolatban – a vizsgálat eredményei alapján – az alábbi megállapításokat tehetjük.

13. A civil szervezetek adatközlőit arra kértük, hogy ötfokú skálán értékeljék az önkormányzat teljesítményét az 1990. évi LXV. Törvény a helyi önkormányzatokról 8.§ (5) foglaltakat: *„a települési önkormányzat a feladatai körében támogatja a lakosság önszerveződő közösségeinek a tevékenységét, együttműködik e közösségekkel.”* Valamivel több mint harmaduk ítélte elfogadhatónak a törvényben előírt feladat ellátását. A megkérdezettek majdnem egyharmada rossznak és további 16 % nagyon rossznak ítélte a teljesítményt. Önmagában ez a módszertan félrevezethetne bennünket, mivel a kapcsolatok dokumentumainak áttekintése után nem állapítható meg, hogy elégtelen lenne az önkormányzat ilyen irányú tevékenysége, ráadásul a rossz minősítés nemcsak az önkormányzatnak felróható magatartásból, hanem a bizalmatlanságból, előítéletekből, a lehetőségek nem pontos ismeretéből is táplálkoznak a civil szervezeteknél, ezért a megismert tények alapján sommásnak tekintjük ezt az állásfoglalást.

Kérdőíves adatfelvételünkéből megállapítható, hogy Baján is a kilencvenes évek elején volt leghatározottabb a szervezetek mennyiségi felfutása. Az egyesületek száma megsokszorozódott és jelentős számban hoztak létre alapítványokat.

Az eltelt közel két évtizedes (tanulási)időszak dacára, a szervezetek nagy részének a működése hektikus, nem kiszámítható. A céltudatosabb szervezetek hosszú idő óta a saját útjukat járják, erre utaltak az adatközlők és kvantitatív adatsorok, valamint megfigyeléseink is. A külső kapcsolatok megítélésével összefüggésben a bizalom hiányát, illetve egymás törekvéseinek nem ismeretét, valamint némi rivalizálásra utaló magatartást jelöltek meg egymás (ti. civil szervezetek), illetve a helyi hatalom (döntéshozók, valamint sokak interpretációjában a szakapparátus is) irányába. A helyzet javítása érdekében – esősorban a helyi hatalom oldaláról – számos intézményes kísérlettel (konceptiók, SZMSZ módosítások, önkormányzati rendeletek) éltek az első választási ciklus óta. Az első civil szervezetek státusát „elismerő” helyi dokumentumot még 1992-ben fogadták el (közművelődési koncepció). A kapcsolattartás intézményesítésében az ezredfordulóig egyértelműen a helyi hatalom volt a kezdeményező. A Bácskai Civil Szervezetek Szövetsége (BÁCISZSZ) megalakításában olyan közéletben aktív polgárok jártak élen, akik erősen kötődtek a helyi hatalmi vagy intézményi szférához, így legalábbis kétségeket hagytak az iniciatíva autentikusságát illetően. A 2003-ban elfogadott Civil Koncepció (CK) inkább tekinthető egy –

a központi kormányzat hatásaitól sem mentes -, „felvilágosult abszolutista” törekvésnek, mintsem egy részvételi tervezésen alapuló koncepciónak. A koncepcióban foglalt határozatok jelentős részének elmaradt a végrehajtása. A dokumentumnak kétségtelenül van progresszív hatása is, mivel hangsúlyozza az együttműködés fontosságát, az érdekeltet kölcsönös felelősséget, rendszerezi a feladatokat, értékként tételezi a partnerség elvét. Lehetőség ad, hogy a célkitűzések idővel világos közpolitikai javaslatok legyenek. Ehhez a felek reciprocitáson alapuló elismerése, legitimálása szükséges, amelynek szubjektív feltételei jelenleg nem adóttak.

A vizsgálat megállapította, hogy a „civil köztudatban” egyáltalán nem nyilvánvaló a CK létezése, ahogy a civil tanácsnoki pozíció megléte, feladat- és hatásköre sem. A dokumentum tartalmáról csak néhányan rendelkeztek – ráadásul nem túl pontos- információkkal. A döntéshozók köre – akik megalkották a koncepciót – szintén tanácsalanságot mutatott a CK tartalmával kapcsolatban. Rögzítettük, hogy a hosszútávú fejlesztési tervek hivatkoznak a civil koncepcióra annak ellenére is, hogy a koncepcióhoz tartozó határozatok végrehajtására lényegében nem került sor.

Újabban a civilek a kapcsolattartás és a lehetséges együttműködés csatornáinak intézményesítését szorgalmazzák, miközben megismerik egymás szándékait és hosszabb távon a normatívitás, a kiszámíthatóság kölcsönös igényükké és érdekükké válhat. Az ún. Civil Ház körül kialakított egyeztetési folyamatban a civilek már összehangoltan cselekedtek. A közös fellépések fenntarthatóságának fontos feltétele, hogy a hatalmi kultúra-, valamint a társadalmi- állampolgári részvétellel kapcsolatos attitűdök idővel megváltozzanak.

2. Adatgyűjtéseink során megállapítást nyert, hogy a helyi közéletnek nincs jól elkülöníthető civil szegmense. A helyi közösségek képviselői szerint a szervezetek jó része „befelé él”. Közéleti aktivitást – különösen 2002-től – elsősorban a BÁCISZSZ és tagszervezetei fejtettek ki; egyrészt a helyi hatalom szférájában, másrészt a helyi társadalom szereplőivel folytatott dialógusokban. A summázatban meg kívánjuk erősíteni, hogy könnyen kimutatható volt a BÁCISZSZ-szal kapcsolatban a helyi politikai élet szereplőinek – a politikai baloldalról – releváns szerepe. Ezt az „érintettséget” részben feloldhatja a BÁCISZSZ politikus elnökének 2008-as távozása. A 2006-os választásokat követően – jól érzékelhetően – megnőtt az aktuális városvezetéshez kötődő, néhány jobboldali szellemiségű szervezet közéleti szerepvállalása. Különösen a ceremoniális események szervezésében mutatkozik meg tevékenységük. Ezek az események rendre nagy nyilvánosságot kapnak, a hivatalos, a város által fenntartott, illetve a

város által támogatott sajtóban. Az ilyen események civil jellege – akár a költségviselés, akár a helyi hatalom reprezentánsainak direkt vagy indirekt részvétele miatt – erősen kétséges.

3. A szervezetek nagyobb része saját – stratégiának nehezen nevezhető – utat választ, amely nem a transzparens megoldásoknak kedvez. A látens érdekkijárási mechanizmusok, a személyes politikai kapcsolatok intézményes megoldásokat elvető módszerét alkalmazzák ügyeik képviselőiben. A problémát az okozza, hogy a településközösség számára nem mindig világosak az érdekeltek pozíciói, a szerepek nem kiszámíthatóak, ha egyáltalán nyilvánosságot kapnak ezek az esetek. A helyi „szektoridentitás” kialakulásának bizonyosan nem kedvez, ha a politikai patrónusok érdekeiknek megfelelően tekintik partnerüknek egyik vagy másik szervezetet. A tagság, az aktivisták identitása akkor erősödhet, ha világosak a szerepek és a átlátható az érdekeltek viszonya a nyilvánosság számára.

A „vidékiség máig ható tünetének” (Bánlaky Páltól), a konfliktuskerülő magatartás-, a kerülőutas érdekkijárási indikátorainak tekintjük, hogy a nem formális, egyéni érdekérvényesítés továbbra is elsőbbséget kap az intézményesített, társadalmi nyilvánosságot biztosító érdekközvetítő mechanizmusokhoz képest.

4. A helyi civil társadalom, mint a helyi politikától független entitás – egyelőre – nem tudja a helyi nyilvánosságot sem formálni, sem ellenőrizni. A helyi civil társadalomnak, beleértve szövetségüket, nincsenek saját médiafelületei. Papír alapú kiadványokkal csak néhányan és alkalmasszerűen jelentkeznek. A város által kiadott Bácskai Napló útjára indított egy rovatot, ahol a civil szervezetek bemutatkozását teszi lehetővé, továbbá több éves gyakorlat, hogy „1%-os” kampányukat, valamint közhasznúsági beszámolóikat is itt teszik közzé.

A sajtónyilvánosságban rejlő valódi lehetőséggel viszont, amely a helyi közélet, a várospolitikai alakulására-, a helyi hatalom döntéseire reflektálna, esetleg iniciatívákat mutatna be, nem találtunk példákat.

Az ún. Civil Ház (2008. június) átadásával eldől, lesz-e alkalmas közege a civil-civil párbeszédnek, a közös fellépések előkészítésének? Megítélésünk szerint a dialógus szükséges, de nem elégséges feltételévé válhat a Civil Ház, tekintettel arra, hogy a szervezetek aktívabb csoportjai korábban is ugyanazokat a közösségi színtereket használták.

5. A civil szervezetek notabilitásai – ahogy a szakapparátus dolgozói is – a menedzseléssel összefüggő hiányosságokat a fenntartható szervezetfejlődés alapvető akadályának tartják. A képzetlenség, a személyfüggőség sokszor tesz zárójelbe társadalmilag hasznos

kezdeményezéseket. A feltételek javítását tűzte ki céljául – missziójának is tekinti – a BÁCISZSZ, amely megpróbál képzéseket szervezni tagszervezetei, valamint a térség szervezetei részére. A szövetség vezetői önképzéssel tudatosan is törekednek a stratégiai szemlélet kialakítására. A pályázatírással kapcsolatos ismeretek a legkelendőbbek. Lehetőségként értékeljük, hogy az Eötvös József Főiskola szakirányú továbbképzést indít „Civil szervezetek szakértője és tanácsadója” néven, amely segíthet a civil vezetőknek, patrónusoknak, közreműködőknek abban, hogy a nonprofit szektorral kapcsolatos jogi-, gazdálkodási-, szervezési ismereteket elsajátíthassák. Egyelőre kevés lokális szerveződés rendelkezik önálló „paper management-tel”. A kedvezőtlen infrastrukturális feltételek mellett a humán erőforrás helyzete is problematikus. A társas nonprofit szervezetek nem szívesen nyilatkoztak a tagság nagyságáról és aktivitásáról. Valójában nem a taglétszám a kardinális kérdés, hanem a humán erőforrás összetétele, szakmai- és személyi kvalitásai. Az aktivisták, az önkéntesek mozgósítási potenciálja alacsony szintű, amelyet a szubjektív korlátok mellett a világos jövőkép-, a reális, hosszútávú célok és az azt végrehajtani képes „élcsapat” hiánya vagy képzetlensége magyaráz. Rögzítettünk néhány olyan szervezetet, amely fő-, illetve részmunkaidőben foglalkoztat munkavállalókat. Ezek közé tartozik a BÁCISZSZ, a Vöröskereszt, néhány sportegyesület és a közoktatási intézményt fenntartó Partitúra Alapítvány, amely a legnagyobb nonprofit foglalkoztató a városban (nem számítva a közalapítványokat és közhasznú társaságokat). Az országos helyzettel paralel módon atipikus a valódi civil szervezeteknél a foglalkoztatás. Ennek magyarázata, hogy nem látnak el és nem vállaltak át közfeladatokat a disszertációban bemutatott egy-két esettől eltekintve.

6. A költségvetési intézmények nagy száma – vállalt önkormányzati feladatellátás okán is – a rendszerváltás kezdeteitől forráshiányos helyzetet teremtett az intézményhálózatban. Sajátos hazai jelenségként értékelhetjük azoknak az alapítványi formáknak az elterjedését, amelyek egy-egy intézmény – elsősorban a közoktatás és az egészségügy területén – szatellitjeként funkcionáló jogi manifesztációk. A de jure függetlenség mellett effektív módon az intézményi (alapítói) hegemonia érvényesül. Baján számtalan közoktatási intézmény található, amelyek kivétel nélkül, a legkülönbözőbb oktatási-nevelési célokra hoztak létre alapítványokat. Az alapító lehetett maga az intézmény vagy az intézményhez kötődő magánszemély (szülőpedagógusok). Hasonló folyamat játszódott le az egészségügyben; a városi kórház minden osztálya gyógyítási tevékenységének támogatására, az egészségügyi dolgozók képzési feltételeinek javítására etc. alapítványokat létesítettek. A bajai nonprofit statisztika áttekintésekor rögzítettük, hogy a nyilvántartott szervezetek több mint egyharmada ebbe a

funkcionális csoportba tartozik. A funkcionális csoport nagyságrendje felveti azt a kérdést, hogy a „kényszertársadalmisítás” (Kéri, 1997:12) folyamatában létrehozott szervezetek egyáltalán civil szervezetek-e, a szigorú értelemben vett Salamon-Anheier-féle definíció szerint(Salamon-Anheier, 1995: 36-39)?

7. Általános értelemben a döntéshozók és a civil reprezentánsok köre is nagyra értékelte a civil szervezetek szerepét a demokrácia kiteljesítésében. Sokkal óvatosabbak voltak az adatközlők, amikor a városra kellett alkalmazni ezt az állítást. A döntéshozók települési szinten kedvezőbbnek látták a helyzetet. Azzal a megállapítással, hogy a hatalomgyakorlásban részt vesznek a helyi civil szervezetek, a döntéshozók inkább egyetértettek, mint a civil szervezetek válaszadói. A különbség ebben az esetben nem volt jelentős. A pártok és a civil szervezetek szerepét illetően mindkét fél határozottan különbséget tesz.

8. A döntéshozók jelentős része rendelkezik civil szervezeti kötődésekkel és állásfoglalásaikban megerősítették a partnerség, a kapcsolattartás különféle módozatainak fejlesztési igényét. Kutatómunkánkban megállapítást nyert, hogy a BÁCISZSZ el tudta érni, hogy legalább is retorikailag a helyi hatalom a civil oldal reprezentánsának tekintse. Ezt a közel egy évtizedes igyekezetet veszélyezteti, hogy a szövetség elnöke, a városházi ellenzékot is vezeti és ez érzékelhetően blokkolja a partnerség erősödését.

14. Az 1990 évi LXV. Törvény a helyi önkormányzatokról preambuluma „a választópolgárok helyi közösségéről, a helyi közügyek önálló intézéséről, a helyi közösségek önszerveződő önállóságáról” beszél. Az önkormányzatiság – közel 20 év távlatából is – inkább a képviseleti demokrácia, mint részvételi demokrácia, a helyi közösség önigazgatása. Alkotmányból levezethető közhatalmi kategória. Közben a társadalmi-állampolgári részvétel formái-keretei kialakultak, a politikai – gazdasági – társadalmi környezet nem ellenséges közege a közvetlen demokrácia érvényesülésének. Az együttműködés dokumentumai is adottak, a célok megfogalmazása is egyre inkább figyelembe veszi a realitásokat, de a „bölcsek laikus”- az „állampolgári tanács”- a részvételi tervezés modelljének (Pataki, 2007:144-155) ideje akkor jön el, ha településközösségben a szubjektív feltételek is kialakulnak és a partnerség fogalma túllépi a retorikai korlátokat.

29. táblázat: A helyi közösségek közéleti aktivitásának, részvételi- és együttműködési hajlandóságának SWOT-analízise a vizsgált településen

Erősség	Lehetőség
<p>Koncepcionális gondolkodás térnyerése</p> <p>Működő együttműködési, patrónusi, partnerségi kapcsolatok vannak a helyi hatalom és a helyi civil társadalom reprezentánsai között.</p> <p>Civil szövetség próbálja integrálni a különböző törekvéseket és megtalálni a legkisebb közös többszöröst, tanít, képez.</p> <p>A szakapparátus segítő szándéka</p>	<p>Annak felismerése, hogy a társadalmi-állampolgári részvétel nemcsak díszlet, hanem valódi erőforrás a településközösség fejlődésében, mert hitelesíti a törekvéseket, mert végrehajthatóbbá teszi a policy issue-kat.</p> <p>A helyi felsőoktatás adekvát képzési kínálata</p> <p>Civil Ház kialakítása</p> <p>A BÁCISZSZ mandátumának legitimációja</p>
Gyengeség	Veszély
<p>-Szervezetfejlesztési anomáliák, hiányos ismeretek a szervezetek menedzselésében, a távlatos, tervszerű gondolkodásban, a reális jövőkép megfogalmazásában.</p> <p>-Kölcsönös bizalmatlanság (civil-civil; civil-döntéshozó + szakapparátus)</p> <p>-Tájékozatlanság a lehetőségekről.</p> <p>- Aktivisták azonosulási igényének hiánya</p> <p>-Politikailag elkötelezett civilek, a BÁCISZSZ vezetésében meglévő egyoldalú politikai befolyás</p> <p>-Látzatintézmények (állandó meghívottak, civil tanácsnokok, civil koncepció) díszletjellege</p>	<p>-A helyi civil társadalom passzivitása segít fenntartani azt a hatalmi status quo-t, amelyben a helyi hatalom szereplői érdekeltek, tekintettel a források feletti rendelkezés jogára és a társadalmi ellenőrzés-társadalmi nyilvánosság hiányára</p>

Forrás: saját szerkesztés

Az általunk feltárt helyzetre is igazolhatónak látjuk Ralf Darendorf neves szociológusnak a kelet-európai rendszerváltások idején megfogalmazott, azóta szállóigévé vált véleményét, amely szerint a politikai rendszerváltás megvalósítható hat hónap alatt, a gazdasági rendszerváltás hat év alatt, a megfelelő etikai normákat és mintákat közvetítő civil társadalom kiépüléséhez viszont hat évtized kell.

Irodalom

- A. Gergely András: Urbanizált méhkas, avagy a helyi társadalom. Budapest, 1993. MTA PTI Akadémiai Kiadó
- A.. Gergely András: Kisebbségi tér és lokális identitás (II.) Társadalmi tér-képzet, kisvárosi tradíció (Kiskunhalas). Budapest, 1996. MTA PTI
- Ágh Attila: Az amerikai közpolitika. *Politikatudományi Szemle*, 1994. 1. sz.
- Ágh Attila: Az európai közpolitika. *Politikatudományi Szemle*, 1995. 2. sz.
- Almond, G. A.- Powell G. B.: Összehasonlító politológia. Budapest, 1999. Osiris Kiadó
- Almond, Gabriel-Sidney Verba: *The Civil Culture. Political attitudes and Democracy in Five Nations.* Newbury Park-London-New Delhi, 1989. Sage
- Arató, Andrew-Jean Cohen: Civil Movements, Civil Society and the Problem of Sovereignty. *Praxis International*, 1985. Vol. 4. 5. sz.
- Babbie, Earl: A társadalomtudományi kutatás gyakorlata. Budapest, 1998. Balassi Kiadó
- Balogh Bence et al.: A nonprofit szektor főbb statisztikai jellemzői. Budapest, 2003. KSH
- Bán László: Bajai egyesületek a kezdetektől az I. világháború előestéjéig. Türr István Múzeum Adattára
- Bánlaky Pál: A helyi társadalom mint kultúráközvetítő közeg. In Török József (szerk.) *Tértársadalom-kultúra.* Szeged, 2005. Csongrád Megyei Közművelődési tanácsadó Központ
- Bánlaky Pál: A vidékiség tünete. Békéscsaba, 1989.
- Bánlaky Pál: Értelmiség egy kisvárosban. Budapest, 1990. Akadémiai Kiadó
- Bartal Anna Mária: Milyen a magyar amőba? *Civil Szemle*, 2006. 3-4. sz. 141-159.
- Bartal Anna Mária: Nonprofit elméletek, modellek, trendek. Budapest, 2005. Századvég Kiadó
- Batley, R.- G. Stoker (szerk.): *Local Government in Europe.* London, 1991. Macmillan
- Bayer József: A politikatudomány alapjai. Budapest, 1999. Napvilág Kiadó
- Beke Szilvia: Civil kurázsi Bács-Kiskun megyében
http://www.nonprofitkutatas.hu/letoltendo/civil_beke.doc
- Beke Szilvia: Civil szervezetek jellemzői a Dél-Alföldön
http://www.nonprofitkutatas.hu/letoltendo/alfold_beke.doc
- Benz, A.: Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance” in Stadregionen. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften.* 2. 2001.
- Bihari Mihály-Pokol Béla: Politológia. Budapest, 1992. Universitas
- Bíró Endre: Nonprofit szektor analízis. Budapest, 2002. ELMA Egyesület
- Bocz János – Kuti Éva – Sebestény István – Seresné Gyürüs Gabriella – Vajda Ágnes: Alapítványok és egyesületek. A nonprofit szektor statisztikája. Társadalom Statisztikai Közlemények. Budapest. 1994. KSH
- Bocz János et al. (szerk.): Nonprofit szervezetek Magyarországon. 2004. Budapest, 2006. KSH
- Bódi György – Jung Adrienn – Lakrovits Elvira: Civil partnerség. Budapest, 2003. KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft.
- Bogdanor, Vernon (szerk.): Politikatudományi Enciklopédia. Budapest, 2001. Osiris Kiadó
- Bordieau, Pierre: Gazdasági tőke, kulturális tőke, társadalmi tőke. In Lengyel-Szántó (szerk.): *Tőkefajták: A társadalmi és kulturális erőforrások szociológiája.* Budapest, 1998. Aula. Pp. 155-177.

- Bozóki András: A demokrácia megerősödésének társadalmi feltételei. In Csefkó Ferenc-Horváth Csaba (szerk.): Magyar és európai civil társadalom Pécs, 1999. MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete-Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület
- Bóhm Antal: A helyi társadalom. Kaposvár, 1996. Csokonai Vitéz Mihály Tanítóképző Főiskola Társadalomtudományi és Közművelődési Tanszéke
- Bóhm Antal: Helyi önkormányzatok, a pártok és a civil szervezetek In Csefkó Ferenc-Horváth Csaba (szerk.): Magyar és európai civil társadalom. Pécs, 1999. MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület. pp. 295-303.
- Bóhm Antal: Centralizáció-decentralizáció, avagy a központi kormány és az önkormányzatok viszonya. In Kulcsár Kálmán (szerk.): Politika és társadalom 1989-1999. Magyarország az ezredfordulón. Budapest, 1999. MTA. pp. 113-138.
- Bullain Nilda: Átfogó nonprofit jogi reformkoncepció: lépések egy értékalapú civil jövőkép felé. *Civil Szemle*, 2005. 1. sz. pp. 5-28.
- Christoph Sachße: Stufen der Gemeinwohlförderlichkeit. Bürgerschaftliche Organisationen und Steuerprivileg, 2001. Gütelsloh
- Communication from the Commission of the European Communities on Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe. Brussels, 6 June, 1997 COM (97) 241 final
- Csefkó Ferenc: Civilpártosodás. In A kistérségek kulturális helyzete. Jászberény, 2002. FKTM Közleményei
- Csegény Péter-Kákai László: Köztes helyzet? A civil szervezetek és az önkormányzatok kapcsolatában az ezredforduló Magyarországon. Budapest, 2001. MEH Civil Kapcsolatok Főosztálya
- Dahl, Robert: Who Governs? Democracy and Power in an American City. New Haven, 1961. Yale University Press
- Dimaggio, Paul J.- Anheier, Helmut K. : A nonprofit szervezetek és a nonprofit szektor szociológiája. In Kuti Éva-Marschall Miklós (szerk.): A harmadik szektor. Budapest, 1991. Nonprofit Kutatócsoport. pp. 71-84.
- Douglas, James: Mit mond a politikatudomány a nonprofit szervezetekről. Kuti Éva- Marschall Miklós (szerk.): Harmadik szektor. Budapest, 1991. Nonprofit Kutatócsoport. pp. 85-99.
- Elster, J. (szerk.): Deliberative Democracy. Cambridge, 1998. Cambridge University Press
- Enyedi György: Településformáló folyamatok és településpolitika Magyarországon. *Valóság*, 1989. 8. szám pp. 62-72.
- Erdei Ferenc: Város és vidéke. Budapest, 1971. Szépirodalmi Könyvkiadó
- Faludi Gábor-Gergely Ferenc: Adalékok baja első világháború utáni történetéhez. Fejezetek a város 1921-1944 közötti történetéből. In Kőhegyi Mihály (szerk.): Baja története a kezdetektől 1944-ig. Budapest, 1989. Akadémiai Kiadó pp. 278-409.
- Felvidékli István: Negyven éve történt Baján. Baja, 1984.
- Fisichella, D.: A politikatudomány alapvonalai. Budapest, 2001. Osiris Kiadó
- Freise, Matthias-Pajas, Petr: Organisational and Legal Forms of Nonprofit Organisations in Central Europe. Zimmer, Anette-Priller, Eckhard (szerk.): Future of Civil Society. Wiesbaden, 2004. VS Verlag
- Gáspár Mátyás: Magad uram....a civil önkormányzás alapvonalai. In Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között Budapest, 1997. DemNet Könyvek 3.
- Gergely Attila: A települési közösség vizsgálatának keretei az amerikai szociológiában. (Kézirat) 1973. p. 33.

Gombár Csaba: Politika-címszavakban. Politikatudományi füzetek 1. Budapest, 1980. ELTE ÁJK TSZT

Hanák Péter: Társadalmi és politikai kultúra Magyarországon. Történelem és politikai kultúra Magyarországon, Történelem és közgondolkodás. Budapest, 1982. Kossuth Könyvkiadó

Harkai Nóra: Közösség és közösségi munka. Parola füzetek. Budapest, 2006. Közösségfejlesztők Egyesülete

Harris, P.B.-C. Roffieaen B, C.-G. Moro.: A civil szervezetek bevonásának kritériumai a politikai döntéshozatalba. *Civil Szemle*, 2006. 3-4. sz. pp. 7-29.

Havel, Václav: A civil társadalom és új ellenségei. *Civil Szemle* 2004/1. sz. 7-9.

Hegyesi Gábor: Integrációs modellek és a nonprofit szektor. *Esély*, 1991. 1. sz. pp. 4-10.

Henderson, Poul- Thomas, N. David: Skills in Neighborhood. Work National Institute Social Services Library No. 39. London, 1987. Alen and Unwin. P. 358.

Hermann Zoltán- Horváth M. Tamás- Péteri Gábor-Ungvári Gábor: Allocation of Local Government Functions and Criteria and Conditions. Analylis and Policy Proposals for Hungary www.lgi.osi.hu

Imreh Szabolcs-Majó Zoltán-Vilmányi Márton: A menedzsment alapjai. Szeged, 2000. SZTE
James, Estelle: A nonprofit szektor elmélete nemzetközi összehasonlítások tükrében. In Kuti Éva-Marschall Miklós (szerk.): A harmadik szektor. Budapest, 1991. Nonprofit Kutatócsoport. pp. 45-57.

Józsa Zoltán: A delegáció és csoportdöntés szervezetelméleti alapjai az igazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 1994. 6-7.

Kákai László: Helyi koalíciók elméletben és gyakorlatban. *Comitatus*, 2003. 6. pp.21-29

Kákai László: Lokálpatrióta szervezetek. *Civil Szemle*, 2008. 1-2. sz. pp. 190-207.

Kákai László: Önkormányzunk értetek de nélkületek. Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban. Budapest, 2004. Századvég Kiadó

Kassó Zsuzsanna: Feltételek az önkormányzatok és a civil szervezetek közötti együttműködéshez. Hogyan válhatnak képessé az önkormányzatok az együttműködésre? In Együttműködési lehetőségek a civil szervezetek és az önkormányzatok között . Budapest, 1998. DemNet

Kemény László: a civil érdekegyeztetés típusai és kapcsolatuk a politikai rendszer elemeivel. Stratégiai Kutatások. Budapest, 1997. MTA PTI

Kende Péter: Megjegyzések a civil társadalomról. *Comitatus*, IX. évfolyam 3. sz. p. 14.

Kéri László: A civil szféra a kilencvenes évek Magyarországon. *Sansz*, 1997. 10. sz. 12.

Kinyik Margit-Vitál Attila: Közfeladatok ellátása, közfeladat-ellátási szerződésekkel a civil szektorban. Nyíregyháza, 2005. Szocio East Egyesület Szociális Szolgáltató és Módszertani Központ

Kiss Z. Géza: A török alóli felszabadulástól az első világháború végéig. In Kőhegyi Mihály (szerk.): Baja története a kezdetektől 1944-ig. Budapest, 1989. Akadémiai Kiadó pp. 200-278.

Klingemann, H. E. – R. Goodin (szerk.): New Handbook of Political science. Oxford, 1997. Oxford University Press

Kondoros Ferenc: Civil társadalom Magyarországon. Budapest, 1998. Politika és Kultúra Alapítvány

Kornai János: A hiány. Budapest, 1980. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó

Kovács Annamária: Az alapítványok jogi szabályozásának alakulása. Budapest, 1989.

Művelődéskutató Intézet

- Kovalcsik József: A kultúra csarnokai I. Budapest, 1987. Művelődéskutató Intézet
- Kovalcsik József: A kultúra csarnokai II. Budapest, 1987. Művelődéskutató Intézet
- Körösényi András: A magyar politikai rendszer. Budapest, 2002. Osiris Kiadó
- Körösényi András: Értelmiség, politikai gondolkodás és kormányzat. Budapest, 2000. Osiris
- Kubik, J: Between the State and the Networks of „Cousins”: The Role of Civil Society and Noncivil Assosiations in the Democratisation of Poland. In Bermeo, N./Nord, P (szerk.): Civil Society before Democracy. Lessons from Nineteenth-Century Europe. New York, pp. 181-207.
- Kuti Éva – Marschall Miklós: A nonprofit szektor fogalma. *Esély*, 1991. évi 1. sz.
- Kuti Éva: A magyarországi civil társadalom és a nonprofit szektor helyzete, uniós kapcsolatai, fejlődési irányai (szakértői anyag). Budapest, 2008.
- Kuti Éva: A nonprofit elméletek tanulságai és a nonprofit gyakorlat lehetőségei Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 1991. 1. sz. pp. 18-30.
- Kuti Éva: Hívjuk talán nonprofitnak. Budapest, 1998. Nonprofit Kutatócsoport
- Kuti Éva-Marschall Miklós(szerk.): A harmadik szektor. Budapest, 1991. Nonprofit Kutatócsoport
- Leach, Steve-Steward, John-Walsh, Kieron: The Changing Organisation and Management of Local Government. London, 1994. Macmillan
- Lester L. Salamon: A piac kudarca, az öntevékenység kudarca és a kormány nonprofit szektorral kialakított kapcsolatai a modern jóléti államban. Kuti Éva-Marschall Miklós (szerk.): A harmadik szektor. Budapest, 1991. Nonprofit Kutatócsoport. pp. 57-71.
- Lindblom, Charles E.: A programalkotási folyamat. Budapest, 1995. Aula Kiadó
- Lotman, J.M. Szöveg – modell – típus. Budapest, 1973.
- Lukács Móric: Néhány eszme az egyesülési jog körül. In Tőkéczki László (szerk.): Magyar liberalizmus. Budapest, 1993. Századvég Kiadó
- Marschall Miklós: A nonprofit szervezetek . Budapest, 1992. OKI
- Matějů; Petr: Bizalmi és kölcsönösségi hálózatok – a társadalmi tőke két dimenziója. *Parola*, 2004. 3. sz. pp. 8-9.
- Mazzoleni G.: Politikai kommunikáció. Budapest, 2002. Osiris Kiadó
- Miszlivetz, Ferenc: Illusions and Realities. The Methamorphosi of Civil Society in a New European Space, Szombathely, 1999.
- Molnár Szilárd: A civil társadalom államosítása Magyarországon 1945-1956. *Civil Szemle*, 2005. 3. sz. pp. 5-38.
- Móricz Zsigmond: Országjárás. Kelet Népe. 1940.
- Nagy Renáta et al. (szerk.) Nonprofit szervezetek Magyarországon. 2005. Budapest, 2007. KSH
- Naidoo, Kumi: Civil Society, Governance and Globalisation
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20095848~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html>
- Nemes Gábor: Az egyesületi élet bajai története. (Szakdolgozat) Baja-Pécs, 1996. JPTE
- Novoth István: 50 év. A Bajai Polgári Olvasóegylet története. Baja, 1911.
- O’Connell, Brian –Hodgkinson, Virginia: A nonprofit szektor felépítése és problémái az Egyesült Államokban. *Esély*, 1991. 1. sz.
- Pál László: Kísérlet a helyi társadalom dimenzióinak megragadására. *Társadalomkutatás*, 1984. 3-4- sz.
- Pálné Kovács Ilona: A helyi politika. Budapest, 1990. Akadémiai Kiadó

- Pálné Kovács Ilona: Az új várospolitikai kormányzási filozófiája. *Tér és társadalom*, 2008. 1. sz. pp. 45-57.
- Pálné Kovács Ilona: Helyi kormányzás-helyi politika. In Csefkó Ferenc (szerk.): Önkormányzati iránytű. Villány 1999. Új Historica 49-60.
- Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás. Budapest-Pécs, 1999. Dialóg-Campus Kiadó
- Pálné Kovács Ilona: Demokratikus deficit középszinten, avagy partnerség a területi politikában. In Csefkó Ferenc-Horváth Csaba (szerk.): Magyar és európai civil társadalom. Pécs, 1999. MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet - Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület. pp. 369-379.
- Papházi Tibor: Egyesületi és alapítványi pénzgazdálkodás a reformkortól a második világháború végéig. *Mozgó Világ*, 1996. 6. sz. pp. 59-67.
- Pataki György: Bölcs „laikusok”. Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában. *Civil Szemle*, 2007. 3-4. sz. pp. 144-157.
- Pavluska Valéria: A nonprofit szektor. Pécs, 1999. JPT-FEEFI
- Perrow, Charles: Szervezet-szociológia. Budapest, 1994. Osiris-Századvég
- Pfeil, Elisabeth: Szomszédsági és érintkezési kör a nagyvárosban; elméleti megfontolások. In Szelényi Iván (szerk.): Városshociológia. Budapest, 1973. Közgazdasági és Jogi Kiadó p. 441.
- Popper, K.R.: A tudományos kutatás logikája. Budapest, 1997. Európa Könyvkiadó
- Pósvay Péter: Civil szervezetek Vas Megyében. *Parola*, 1996. 2. sz. pp. 14-17.
- Rapcsányi Jakab: Baja és Bács-Bodrog Vármegye községei. Budapest, 1934.
- Salamon, Lester M.- Anheier Helmut K.: Szektor születik II. Összefoglaló egy nemzetközi nonprofit kutatás második szakaszáról. Budapest, 1999. Civitalis Egyesület
- Salamon, Lester M.- Anheier Helmut K.: Szektor születik. Budapest, 1995. Nonprofit Kutatócsoport
- Salamon, Lester M.: A piac kudarca, az öntevékenység kudarca és a kormány nonprofit szektorral kialakított kapcsolatai a modern jóléti államban. Kuti Éva- Marschall Miklós (szerk.): Harmadik szektor. Budapest, 1991. Nonprofit Kutatócsoport. pp. 57-71.
- Schmitter, Philip C., Model of Interest Mediation and Models of Societal Change in Western Europe. *Comparativ Political Studies* 10 (1), 1977. pp. 8-38.
- Schumacher, Ernst F.: A kicsi szép. Budapest, 1991. Közgazdasági és Jogi Kiadó
- Sebestény István: A nonprofit szektor funkcionális megközelítése – a nonprofit prizma. *Statisztikai Szemle*, 2001. 4-5. sz. pp. 335-355.
- Sebestény István: Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata. Budapest, 2000. KSH
- Sebestény István: Civil dilemmák, civil kételyek. *Civil Szemle*, 2004. 1. sz. p. 29.
- Seligman, Adam B.: A civil társadalom eszméje. Budapest, 1997. Kávé Kiadó
- Siegel, Daniel – Yancey, Jenny: Amerikai gondolatok a magyarországi nonprofit szektor fejlődéséről http://www.nonprofitkutatas.hu/letoltendo/538_a_nonprofit_szektor.doc
- Siegel, Daniel-Yancey, Jenny: A civil társadalom újjászületése. New York, 1992. The Rockefeller Brothers Found
- Simmel, G.: A nagyváros és a szellemi élet. In Szelényi Iván (szerk.): Városshociológia. Budapest, 1973. Közgazdasági és Jogi Kiadó. p. 441.
- Smith, Bucklin & Associates: Átfogó nonprofit menedzsment. Budapest, 1997. CO-NEX Könyvkiadó
- Somlyódi Nóra: Megkapják a magukét. Részvételi tervezés a gyakorlatban. *Magyar Narancs*, 2008. 23. sz. pp. 22-23.

- Soós Gábor-Kálmán Judit: Report on the State of Local Democracy in Hungary www.lgi.osi.hu
- Stoker, G: Regime Theory and Urban Politics. In Judge, D.-Stoker, G.-Wolman, H. (szerk.): Theories of Urban Politics. London, 1995. Sage. pp. 54-75.
- Stone, Deborah: Policy Paradox, The Art of Political Decision Making, New York, 1997. W.W. Norton & Company.
- Szabó Lajos: A megújuló egyesületek működésének szabályai. Budapest, 1989. Agrárinformációs Vállalat
- Szabó Máté: Civil Engagement in East-Central Europe. In Zimmer, Anette- Priller, Eckhard (szerk.): Future of Civil Society. Wiesbaden, 2004. VS Verlag. pp. 75-97.
- Széman Zsuzsa-Harsányi László: Halak és hálók. Budapest, 1999. Nonprofit Kutatócsoport
- Szentpéteri István: A szervezet és a társadalom. Budapest, 1985. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Tarling, Nigel: Gondolatok az Európai Közösség Bizottságának közleményéből. In Az Európai Unió Bizottságának Közleménye. Budapest, 1998. Európa Ház p. 2.
- Tönnies, Ferdinand: Közösség és társadalom. Budapest, 1983. Gondolat Kiadó
- Török József: Helyi kulturális politika. „A kisváros neve legyen, mondjuk Jaba.” *Szín*, 2008 1. sz. pp.25-34.
- Újpesti Elemér: Baja város jövője. Baja, 1988.
- Vaclav Havel: A civil társadalom és új ellenségei. *Civil Szemle*, 2004. 1. sz. p. 7.
- Valuch Tibor: Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében. Budapest, 2002. Osiris Kiadó
- Varga A. Tamás-Vercseg Ilona: Közösségfejlesztés. Budapest, 1998. Magyar Művelődési Intézet
- Vass György: Tizenöt esztendősek a helyi önkormányzatok. *Szín*, 2005. 3. sz. pp. 27-30.
- Vercseg Ilona: A társadalmi tőke (social capital) mérése magyarországi településeken. *Parola*, 2004. 3. sz. pp. 1-15.
- Vigvári András: Politika, gazdaság és reformkényszer a helyi önkormányzati szektorban 1990-2004. In Bóhm Antal (szerk.): A helyi hatalom és az önkormányzati választások 1990-2002. Budapest, 2006. MTA PTI
- Volkhart Finn Heinrich: Assessing and Strengthening Civil Society Worldwide. 2004. CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation
- Warren, Ronald L: Towards a Reformulation of Community Theory *Human Organization* vol. XV. pp. 8-11.
- Weber, Max: A tudomány és a politika mint hivatás. Budapest, 1995. Kossuth Kiadó
- Weber, Max: Állam Politika Tudomány. Budapest, 1970. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Wiesenthal, H.: Organized Interests and Public Policy: Logic, Performance and an Optimistic Lesson of Interest Groups' Participation in West European Democracies In Ágh-Ilonszky (szerk.): 1996. pp. 13-40.
- Zám Mária: Civilbarát önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*, 1997. július. pp. 421-425.
- Zimmer, Anette: Der deutsche Nonprofit_Sektor. Ein empirischer Beitrag zur Bedeutung von Nonprofit-Organisationen in der Bundesrepublik Deutschland. In Non Profit Law Yearbook 2001. pp. 7-26.

Ábrák és táblázatok jegyzéke

1. ábra: Gazdaság, redisztribúció és a nonprofit szektor – az egyenlőtlenségeket létrehozó és korrigáló mechanizmusok a kétféle modell vonatkozásában.....	29
2. ábra: Harmadik szektor modellek Európában	32
3. ábra: Integrációs modellek és a nonprofit szektor.....	33
4. ábra: A nonprofit szféra lehatárolása „kivonásos” módszerrel	37
5. ábra: Civil társadalom gyémánt.....	45
6. ábra: A nonprofit szektor háromszöge	47
7. ábra: A civil nonprofit szervezetek fogalma	49
8. ábra: A helyi társadalomszerveződés szintjei:.....	56
9. ábra: Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek közötti kapcsolati formák és a közvetlen haszonáramlás iránya.....	71
10. ábra: A nonprofit szektor jogi és statisztikai fogalmának kapcsolata.....	79
11. ábra: A nonprofit szervezetek számának megoszlása településtípus szerint 2006.	81
12. ábra: A nonprofit szervezet számának alakulása 15 év távlatában.....	83
13. ábra: A működő nonprofit szervezetek száma és aránya alapítási évük szerint	83
14. ábra: Az önkormányzatok kötelező és vállalt feladatai és a feladatellátás szereplő.....	100
15. ábra: Az önkormányzatok helyi közösségekre, civil szerveződésekre vonatkozó, manifesztálódott együttműködési elveinek SWOT-analízise	106
16. ábra: Kistérségek fejlődési dinamikája a Dél-alföldi Régióban	121
1. táblázat: Az egyesület jellege és a tagok megoszlása 1878-ban.....	17
2. táblázat: Az egyesületek megoszlása tevékenységi terület szerint 1862-1989.....	21
3. táblázat: A nyomásgyakorló csoportok adekvát típusai és az érdekérvényesítés eszközei	67
4. táblázat: Civil magatartás változása a politikai részvételben a „létező” képviseleti demokrácia keretei között	75
5. táblázat: A nonprofit szervezetek száma településtípus és működési jellemzők szerint	82
6. táblázat: Önkormányzattípusok Magyarországon	92
7. táblázat: A települések számának változása Magyarországon 1949-1999 között	92
8. táblázat: Az önkormányzatok száma az EU egyes tagállamaiban.....	93
9. táblázat: A nonprofit szervezetekkel kapcsolatban álló önkormányzatok száma és aránya a kapcsolat formája szerint, településtípusonként, 2000	107
10. táblázat: Az egy főre jutó GDP az országos átlag %-ában	121
11. táblázat: Foglalkoztatottsági ráta alakulása (1996-2004)	122
12. táblázat: A bajai civil szervezetek céljai saját megfogalmazásuk alapján.....	133
13. táblázat: Az egyesületek taglétszáma saját bevallásuk szerint	135
14. táblázat: A döntéshozatali eljárások jellegzetes fajtái az egyes szervezeteknél	136
15. táblázat: A civilek nyilvános tevékenységei és a partnerség megvalósulásának gyakorisága és aránya az összes említéshez képest (%)	136
16. táblázat: A partner titulusa és fontossága az egyes civil szervezetek esetében	138
17. táblázat: A két oldal viszonyának értékelése tevékenységcsoportok szerint a helyi hatalom képviselőinek interpretációjában.....	164
18. táblázat: A kapcsolatok javításának lehetséges területei	164
19. táblázat: A helyi hatalom döntésének formája a civil érdekérvényesítésben	165
20. táblázat: A kapcsolat formája az érdekeltek között	166
21. táblázat: A civil kötődésű döntéshozók képviselőcsoportokhoz tartozása	167
22. táblázat: Az önkormányzat támogató magatartása javasolt területei.....	169
23. táblázat: Potenciális civil szerepvállalás az önkormányzati feladatellátás egyes területein	170
24. táblázat: Potenciális civil szerepvállalás az önkormányzati feladatellátás egyes területein a saját szervezetre vonatkoztatva	171
25. táblázat: Az érdek-és lakossági csoportok civil képvisellete a várospolitikában	171
26. táblázat: A sportegyesületek működési támogatásának változása idődimenzióban	191
27. táblázat: Az önkormányzati támogatások formája az egyes civil szervezetek értelmezése szerint.....	196
28. táblázat: Az erőforrások esetlegessége vs. tervezhetősége az egyes civil szervezetek működésében.....	197
29. táblázat: A helyi közösségek közéleti aktivitásának, részvételi- és együttműködési hajlandóságának SWOT-analízise a vizsgált településen.....	210

Mellékletek jegyzéke

1. melléklet: Baja Város civil koncepciója.....	219
2. melléklet: Kérdőív a döntéshozók számára.....	221
3. melléklet: Kérdőív a bajai székhelyű civil szervezetek számára.....	225
4. melléklet: A helyi hatalmi elit illetve a helyi civil közösségek reprezentánsai körében elvégzett attitűdvizsgálat kérdései	234
5. melléklet: Baja Város Képviselő-testülete plenáris üléseinek és szakbizottságainak állandó civil meghívottjai	235
6. melléklet: Interjú kérdések.....	237
7. melléklet: A helyi önkormányzat politikai és hivatali szervezet organogramja 2002-2006.....	238
8. melléklet: A helyi önkormányzat politikai és hivatali szervezet organogramja 2006-.....	239
9. melléklet: Baja Város Önkormányzata képviselő-testületének összetétele az egyes választási ciklusokban .	240
10. melléklet: A dolgozat témakörében megjelent publikációk	241

1. melléklet: Baja Város civil koncepciója

Baja Város Képviselő-testülete
Nemzetközi és civil kapcsolatok tanácsnoka

Készítette:
Szakm.ell.:
Törv.ell.:
Változat: 1.

Előterjesztés

**A Képviselő-testület 2003. December 18-i ülésére
az önkormányzat és intézményeinek civil
szervezetekkel folytatott együttműködésének koncepciójáról**

...

Határozat-tervezet

Baja Város Képviselő-testület az önkormányzat civil szférával való együttműködése koncepcióját a melléklet szerint határozza meg.

Felkéri a Polgármestert az abban foglaltak végrehajtására.

Felelős: Széll Péter

Határidő: folyamatos, ill. a koncepcióban foglaltak szerint

Baja, 2003. november 18.

Hajdú Miklós
Tanácsnok

Melléklet

Baja Város Önkormányzata civil szférával való együttműködésére vonatkozó koncepció

Baja Város Képviselő-testülete az önkormányzat civil szférával való együttműködésére vonatkozó koncepcióját az alábbiak szerint határozza meg:

6. Baja Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a teljes körű tájékozódás és tájékoztatás érdekében a civil szervezetekkel együttműködésben összeállítja a városi székhelyű vagy telephelyű, működő civil szervezetek, alapítványok és egyesületek egységes nyilvántartását.

Felelős:

Határidő

7. A Képviselő-test annak érdekében, hogy az eddigieknél is szélesebb körben ismerhesse meg a civil társadalom véleményét, hogy szélesebb kör számára biztosítson a döntések előkészítésére való bekapcsolódás lehetőségét városi Civil Tanács megalakítását kezdeményezi. A tanács létrehozása érdekében ágazati kerekasztalokat hív össze (mely ágazatokban?).

Felelős:

Határidő:

8. Baja Város Képviselő-testülete javasolja, hogy a kerekasztalok állapotodjanak meg a Civil Tanács létrehozásának módjáról, működésének elveiről, jog- és hatásköréről.

(Szabályozza-e ezt valamilyen törvény, jogszabály?)

9. A Képviselő-testület gazdasági programjával összhangban - ha a feladatellátás azt igényli -, kölcsönös előnyök alapján, a szolgáltatás hatékonyabb biztosítása érdekében közfeladat ellátására szerződéses formában megállapodást köthet arra vállalkozó civil szervezettel.

10. A Képviselő-testület a civil szervezetek részére támogatást ad önkormányzati feladatok ellátása, átvállalása esetén: A támogatás formái:

- Ingyenes létesítmény, intézmény, közösségi tér használata
 - Kedvezményes térítésű létesítmény, intézmény, közösségi tér használat
 - Program finanszírozás pályázat alapján
 - Továbbképzési támogatás pályázat alapján
 - Hozzájárulás pályázati önerőhöz – pályázat keretében
11. A Képviselő-testület minden évben költségvetési rendeletében határozza meg a nem természetbeni támogatások mértékét és annak ágazatonkénti megoszlását.
Felelős:
Határidő:
12. A Képviselő-testület megvizsgálja a civil szervezetek elhelyezésének és infrastrukturális ellátottságának helyzetét és ütemtervet készít annak javítására.
Felelős:
Határidő:
13. A Képviselő-testület a civil szervezetekkel közösen indulva pályázati forrásból is biztosítani kívánja Civil Szolgáltató Központ – Civil Ház, Művészetek Háza és Kézműves Ház létrehozását, ill méltó elhelyezését.
Felelős:
Határidő:
14. Baja Város Képviselő-testülete a civil szférával történő együttműködés főbb feladatait, valamint a finanszírozás kereteit önkormányzati rendelet keretében szabályozza
Felelős:
Határidő:
Kötelezi-e erre valami ilyen jogforrás az önkormányzatot – mi lehet a tartalma? (Különös tekintettel az adott területeket érintő, már meglévő rendeleteinkre: költségvetés, közművelődés, sport rendeletek).

Baja, 2003. december

Széll Péter
polgármester

2. melléklet: Kérdőív a döntéshozók számára

Megkérdeszettek köre: Baja Város Képviselő-testületének tagjai és az állandó bizottságai külső tagjai, akik egy- vagy több választási ciklusban, 1990-től napjainkig szerepet vállaltak az önkormányzat irányításában.

1. Ön az alábbi választási ciklusok közül melyikben volt tagja Baja Város Képviselő-testületének illetve valamelyik önkormányzati bizottságnak?

(több válasz is lehetséges)

a. képviselő

- a. 1990-1994 között
- b. 1994-1998 között
- c. 1998-2002 között
- d. 2002-től

b. külső bizottsági tag

- a. 1990-1994 között
- b. 1994-1998 között
- c. 1998-2002 között
- d. 2002-től

2. Volt-e Önnek valamilyen önkormányzatban betöltött tisztsége az alábbiak közül?

Amennyiben az (1) kérdésben az (I.) jelölt válaszlehetőségek valamelyikét is megjelölte!

(több válasz is lehetséges)

- a. polgármester
- b. alpolgármester
- c. bizottsági elnök
- d. tanácsnok
- e. képviselő-csoport vezetője

I. A helyi hatalom és a helyi civil társadalom viszonyának értékelése.

1. Milyennek ítéli a helyi hatalom (itt önkormányzat) és a helyi társadalom (itt alkalmi és állandó közösségek illetve civil szervezetek) jelenlegi viszonyát?

- a. kifogástalan
- b. jó
- c. megfelelő
- d. nem megfelelő
- e. nem tudom megítélni, nincs válasz

2. Ön szerint, hogyan alakult a helyi hatalom és a helyi társadalom viszonya a rendszerváltás óta napjainkig?

- a. jelentősen javult
- b. javult
- c. változatlan
- d. romlott
- e. jelentősen romlott
- f. nem tudom megítélni, nincs válasz

3. Ön szerint van-e az önkormányzatnak jóváhagyott koncepciója a civil szervezetekkel való kapcsolatok formájára és tartalmára?

- a. igen
- b. nem
- c. nem tudom megítélni, nincs válasz

4. Tudna-e az alábbi tevékenységi körök közül olyat megjelölni, amelyben optimálisnak ítéli a helyi hatalom és a civil szervezetek együttműködését?

(több válasz is lehetséges)

- a. szakmai érdekképviselő, -érdekvédelem
- b. kultúráközvetítés-szabadidő
- c. sport
- d. szociális ellátás
- e. egészségügy
- f. oktatás
- g. bűnmegelőzés
- h. városvédelem, kulturális örökség védelme
- i. környezetvédelem, természetvédelem
- j. (kis)regionális illetve határ-menti együttműködés
- k. közösségfejlesztés, közösségszervezés
- l. nemzeti és etnikai kisebbségek érdekképviselője, -védelme
- m. gyermek- és ifjúsági szervezetek
- n. fogyatékkal élők támogatása, érdekvédelme
- o. egyéb, éspedig....
- ö. Nem tudom megítélni, nincs válasz

5. Véleménye szerint megfelelő módon érvényesítik-e a városban működő civil szervezetek az érdekeiket a helyi hatalommal szemben?

- a. igen, az érdekvényesítés szabályait elsajátították
- b. részben, az érdekvényesítés szabályait még tanulják
- c. nem, jellemzően szerep-illetve normatévesztésben vannak az érdekvényesítés során
- (...) nem tudom megítélni, nincs válasz

(érdekvényesítés- itt érdekvédelem, érdekképviselő, érdekkijárási, ügyek elintézése, kedvezőbb helyzet megteremtése egy vagy több civil szervezet számára az önkormányzattal szemben vagy az önkormányzat segítségével)

6. Kérem, hogy az alábbi válaszmódozatok közül jelölje meg azokat, amelyekkel javítani tudna a helyi hatalom a civil szervezetekhez fűződő viszonyán !

(több válasz is lehetséges)

- a. civil referens alkalmazásával a polgármesteri hivatalban
- b. civil ház megalakításával az elhelyezési gondok enyhítésére
- c. ingatlanjuttatással
- d. SZMSZ módosítással, amely szabályozza a kapcsolattartás, a konzultáció és a döntés-előkészítésbe való bevonás minden formáját
- e. feladatátadással, együttműködési megállapodásokkal
- f. célirányos pályázattal
- g. egyéb, éspedig...
- h. nem tudom megítélni, nincs válasz

II. Személyes szerepvállalás a civil szervezetek érdekében:

1. Képviselősége illetve bizottsági tagsága idején (volt-e) tagja Ön valamely civil szervezet(ek)nek?

- a. igen
- b. nem
- c. nem tudom megítélni, nincs válasz

(A . kérdésekre abban az esetben válaszoljon, amennyiben az 10. kérdésnél az (a) választ jelölte meg!)

2. Képviselősége illetve bizottsági tagsága idején érvényesíti (érvényesítette-e) a döntésekben civil szervezeti tagságából adódó kéréseit, szándékait?

- a. igen
- b. nem
- c. tehetném, de nem érvényesítem a befolyásomat
- d. nem tudom megítélni, nincs válasz

3. Képviselősége illetve bizottsági tagsága idején közreműködik (közreműködött-e) olyan döntésben, amely érintette az Ön által képviselt civil szervezet(ek)et.

- a. igen
- b. nem
- c. nem tudom megítélni, nincs válasz

4. Amennyiben a (II/3) kérdésre igennel válaszolt, akkor kérem, jelölje meg a döntés formáját!

(több válasz is lehetséges)

- a. költségvetési rendelet
- b. önkormányzat szervezeti és működési szabályzata
- c. más rendelet(ek)
- d. pályázati döntés(ek)
- e. személyi döntés(ek)
- f. egyéb, éspedig.....
- g. nem tudom megítélni, nincs válasz

5. Képviselősége illetve bizottsági tagsága idején volt-e valamilyen kapcsolat az önkormányzat és az Önhöz kötődő civil szervezet(ek) között?

- a. igen
- b. nem
- c. nem tudom megítélni, nincs válasz

6. Kérem értékelje az önkormányzat és az Önhöz kötődő civil szervezet viszonyát!

- (...)a. kifogástalan
- (...)b. jó
- (...)c. megfelelő
- (...)d. nem megfelelő
- (...)e. nem tudom megítélni, nincs válasz

7. Megítélése szerint hogyan változott az önkormányzat és az Önhöz köthető civil szervezet viszonya az Ön személyes közreműködésének köszönhetően?

- (...) a. jelentősen javult
- (...) b. javult
- (...) c. változatlan
- (...) romlott
- (...) jelentősen romlott
- (...) nem tudom megítélni, nincs válasz

8. Amennyiben a (II/5) kérdésre igennel válaszolt, akkor az alábbi megállapítások közül válassza ki a kapcsolat formáját?

(több válasz is lehetséges)

- a. hosszabb távú együttműködés; megállapodás alapján
- b. eseti együttműködés; egy konkrét feladat megoldásában
- c. költségvetési támogatás előirányzat formájában
- d. költségvetési támogatás pályázati úton
- e. költségvetési támogatás egyedi döntés alapján
- f. állandó meghívotti státusz az Önkormányzat SZMSZ-ében szabályozott módon a képviselő-testület és/vagy az egyes bizottságok üléseire
- g. alkalmi meghívás/felkérés egyes döntések előkészítésekor; véleményezés, javaslatétel formájában
- h. nem tudom megítélni, nincs válasz

3. melléklet: Kérdőív a bajai székhelyű civil szervezetek számára

I. A szervezet önképe, céljai és működési formája

1. A szervezet pontos neve?

.....

2. Kérjük, fogalmazza meg egy mondatban, mi a szervezetének célja, küldetése! (Az alapidokumentum alapján.)

.....
.....

3. Mennyire lényegesek az alábbi tevékenységek a szervezete számára?

Kérjük, rakja fontossági sorrendbe a felsoroltakat! A legfontosabbnak adjon 1-est, a legkevésbé fontosnak 5-öst!

..... Településpolitikai tevékenység, a helyi közélet szervezése

..... Érdekképviselés, érdekvédelem, önszegélyezés.

..... Társadalmi érintkezést szolgáló tevékenység (kulturális, sport, szabadidő, stb.)

..... Humán szolgáltatások nyújtása.

..... Adományosztás, adománygyűjtés.

.....Nem tudom megítélni, nincs válasz

4. Mi az Ön által képviselt civil szervezet működési (jogi) formája?

a) Egyesület, szövetség

b) Alapítvány

II. A szervezet története

1. Mikor alakult (alapították) a helyi szervezet?

..... – ben

1. A szervezet alapítása előtt az alapítók többsége más formában működött-e már együtt?

(1) Nem

(2) Igen ☞ Milyen formában? (Többet is kiválaszthat!)

(a) Baráti kapcsolat

(b) Közéleti-politikai társadalmi szervezetben

(c) Társadalmi érintkezés színterein (pl. sportklub, kulturális egyesület etc.)

(d) Egyéb módon:

(3) nem tudom megítélni, nincs válasz

2. Az alapítók mekkora hányada tagja ma is a helyi szervezetnek? (Alapítványok esetén nem kell a kérdésre válaszolni!)

(1) Senki sem

(2) Kisebb hányada

(3) Többségük

(4) Mindenki

3. Az 1997. évi CLVI. TÖRVÉNY a közhasznú szervezetekről alapján, kérte-e szervezetük a közhasznú minősítést?

(a)(Nem)

(b) (Igen) ☞ Kérem, nevezze meg, hogy a törvény által felsorolt közhasznú tevékenységek közül az Önök szervezete melyiket folytatja?

.....
.....
.....

© nem tudom megítélni, nincs válasz

4. Mekkora induló vagyonnal hozták létre az alapítványt?

(Egyesületek, szövetségek esetén nem kell válaszolni!)

..... forint

III. A szervezet erőforrásai

1. Rendelkezik-e a helyi szervezet az alábbiak valamelyikével?

- (a) saját tulajdonú iroda
- (b) bérelt iroda
- (c) vezetékes vagy mobiltelefon előfizetés
- (d) fénymásoló
- (e) számítógép
- (f) gépkocsi
- (g) főállású alkalmazott ☞ hány fő?
- (h) részmunkaidős vagy más szervezettel közös alkalmazott ☞ hány fő?
- (i) más településeken működő szervezetekkel közös alkalmazott ☞ hány fő?
- (j) saját weblap (honlap)
- (k) nem tudom megítélni, nincs válasz

2. Kap-e bármilyen támogatást szervezete az önkormányzattól?

(a) Nem

(b) Igen ☞ Milyen támogatást? (Többet is aláhúzhat!)

- (a) Ingyenes iroda, helyiség
- (b) Kedvezményes bérű iroda, helyiség
- (c) Irodai felszerelés
- (d) Technikai felszerelés
- (e) Költségvetési (pénzbeli) támogatás
- (f) Információ szolgáltatás
- (g) Szakértői, szakmai tanácsadás
- (h) Egyéb, mégpedig:

(c) nem tudom megítélni, nincs válasz

3. Hány tagja van a helyi szervezetnek? (Alapítványok esetén nem kell a kérdésre válaszolni!)

(a)..... Fő (b) nincs adat, nincs válasz

4. Körülbelül hány olyan tagja vagy szimpatizánsa (alapítványoknál önkéntesek) van a helyi szervezetnek, aki rendszeresen és aktívan részt vesz a szervezet életében?

(a) Fő (b) nincs adat, nincs válasz

5. Milyen arányban vannak jelen a szervezetben az alábbi foglalkozási csoportok? (Alapítványok esetén nem kell a kérdésre válaszolni!)

- (a) Vezető értelmiségi az aktív tagság %-a
- (b) Alkalmazottak (szellemi) az aktív tagság %-a
- (c) Alkalmazott (fizikai) az aktív tagság %-a
- (d) Vállalkozók, önálló egzisztenciájúak az aktív tagság %-a
- (e) Nyugdíjasok az aktív tagság %-a

- (f) Diákok, hallgató az aktív tagság %-a
 (g) nincs adat, nincs válasz

6. Körülbelül mekkora volt a helyi szervezet átlagos költségvetése az utolsó három évben? (Három éven belül alakult szervezeteknél az indulás óta számított éves átlag)

..... ezer Ft emelkedő – csökkenő – stagnál

7. A szervezet gyakorlati működésében az utolsó három évben mekkora jelentőséggel bírtak a következő erőforrások? Kérjük, értékelje a fontosságot egy ötfokú skálán, amelyen az 5-ös a nagyon fontos forrást, az 1-es lényegtelen vagy nem létező forrást jelent! (Három éven belül alakult szervezeteknél az indulás óta.)

- | | |
|--|-----------|
| (a) tagdíj (Alapítványoknál nem kell figyelembe venni.) | 1 2 3 |
| 4 5 | |
| (b) aktivisták hozzájárulása (pl. autó, mobiltelefon, fénymásolás)..... | 1 2 3 |
| 4 5 | |
| (c) más civil szervezetek támogatása..... | 1 2 3 |
| 4 5 | |
| (d) magánszemélyek és cégek adományai..... | 1 2 3 |
| 4 5 | |
| (e) önkormányzati támogatás..... | 1 2 3 |
| 4 5 | |
| (f) szervezete területi vagy országos szervezetei (ha van) támogatásai | 1 2 3 |
| 4 5 | |
| (g) saját működési bevétel | 1 2 3 |
| 4 5 | |
| (h) állami támogatás..... | 1 2 3 4 5 |
| (i) Nemzeti Civil Alapprogram..... | 1 2 3 4 5 |
| (j) pályázati források..... | 1 2 3 4 5 |
| (k) SZJA 1%..... | 1 2 3 4 5 |
| (l) nincs adat, nincs válasz | |

8. Mennyire rendszeresek és tervezhetőek a felsorolt anyagi források?

Ha teljes biztonsággal és rendszeresen lehet rájuk számítani, jelölje meg az 5-öst, ha teljesen rendszertelenek és alkalmoszerűek, jelölje meg az 1-est, minden más esetben pedig valamelyik közbenső értéket karikázza be vagy húzza alá!

- | | |
|--|-----------|
| (a) tagdíj (Alapítványoknál nem kell figyelembe venni.) | 1 2 3 |
| 4 5 | |
| (b) aktivisták hozzájárulása (pl. autó, mobiltelefon, fénymásolás) | 1 2 3 |
| 4 5 | |
| (c) más civil szervezetek támogatása | 1 2 3 |
| 4 5 | |
| (d) magánszemélyek és cégek adományai | 1 2 3 |
| 4 5 | |
| (e) önkormányzati támogatás | 1 2 3 |
| 4 5 | |
| (f) szervezete területi vagy országos szervezetei (ha van) támogatásai | 1 2 3 |
| 4 5 | |
| (g) saját működési bevétel | 1 2 3 |
| 4 5 | |
| (h) állami támogatás..... | 1 2 3 4 5 |

- (i) Nemzeti Civil Alapprogram..... 1 2 3 4 5
(j) pályázati források..... 1 2 3 4 5
(k) SZJA 1%..... 1 2 3 4 5
(l) nincs adat, nincs válasz

IV. A civil szervezet képviselete a helyi hatalomban, illetve a civil szervezet kapcsolatának jellege a helyi hatalommal.

1. Kérem, hogy az alábbi válaszlehetőségek közül válassza ki, hogy milyen típusú kapcsolatban áll az Önök szervezete Baja Város Önkormányzatával? (Több válasz is lehetséges!)

- (a) Szerződéses feladatátadás
(b) Közös pályázat
(c) Pénzügyi támogatás
(d) Természetbeni támogatás
(e) A civil szervezet hozzájárulása az önkormányzat feladatellátásához
(f) Politikai részvétel (a döntéshozatalban) (Alapítványoknak nem kell válaszolni!)
(g) Kapcsolattartás, együttműködés
(h) Nincs adat, nincs válasz

2. Állítottak-e jelöltet az önkormányzati választásokon, akár önállóan, akár másokkal szövetségben? (Alapítványok esetén nem kell a kérdésre válaszolni!)

- (a) Nem
(b) Igen ☞ Melyik választási évben?
(a) 1990-ben
(b) 1994-ben
(c) 1998-ban
(d) 2002-ben
(c) nincs adat, nincs válasz

3. Az Önök szervezetének tagjai (alapítványoknál az alapító vagy a kuratórium tagjai) közül tagja-e valaki az önkormányzati képviselő-testületnek, illetve valamely bizottságnak?

- (a) Nem
(b) Igen fő

Amennyiben a második kérdésre Igennek válaszolt, csak akkor válaszoljon a 3- 4-5. kérdésekre!

4. A szervezet képviselő illetve bizottsági tagjai részt vesznek-e valamelyik frakció munkájában, tehát a képviselők névvel rendelkező, rendszeresen együttműködő csoportjának?

- (a) Nem
(b) Igen ☞ (a) A képviselőcsoport neve:
☞ (b/1) Hány fős a képviselőcsoport? fős
☞ (b/2) Milyen a képviselőcsoport helyzete a képviselő-testületben?
(1) El nem kötelezett
(2) Ellenzéki
(3) Többségi

(c) nincs adat, nincs válasz

5. Töltenek-e be önkormányzati tisztségeket szervezetének képviselő tagjai?

- (a) Nem
- (b) Igen ☞ Több válasz is lehetséges!
- (c) polgármester
- (d) alpolgármester ☞ hány fő?
- (e) tanácsnok ☞ hány fő?
- (f) bizottsági elnök ☞ hány fő?
- (g) önkormányzati alapítvány vagy egyesület vezetője ☞ hány fő?
- (h) nincs adat, nincs válasz

6. Van-e tudomása arról, hogy az önkormányzat képviselő-testülete 2003. decemberi ülésén elfogadta a városi civil koncepciót?

- (a) Nem
- (b) Igen ☞ Kérem, fogalmazza meg röviden, hogy milyen célokat tűzött ki az önkormányzat a civil szervezetekkel kapcsolatos együttműködésre az említett koncepcióban és hol tart azok végrehajtása!

.....

.....

.....

(c) nincs adat, nincs válasz

7.1. Az Ön szervezete vagy annak szövetsége az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában rögzítetten állandó meghívottja-e a képviselő-testület, illetve az egyes bizottságok üléseinek?

- (a) Nem
- (b) Igen ☞ (1) Képviselő-testület ülése
(2) bizottság ülése
- (c) nincs adat, nincs válasz

7.2. Az Ön szervezete alkalomszerűen kap-e meghívást a képviselő-testület, illetve az egyes bizottságok üléseire?

- (a) Nem
- (b) Igen ☞ Kérem, ismertesse a konkrét esetet, amikor meghívták a képviselő-testület, vagy az egyes bizottságok üléseire!

.....

.....

.....

8. Van-e tudomása arról, hogy a képviselő-testület létrehozta a civil kapcsolatok tanácsnoka tisztséget, amelyet önkormányzati képviselő tölt be?

- (a) Nem
- (b) Igen ☞ Kérem, értékelje 1-5-ig a munkáját. 1 2 3 4 5
Amennyiben nagyobb tapasztalata van a civil kapcsolatok tanácsnoka munkájáról, kérem, hogy néhány gondolatban értékelje azt!

.....

.....

.....

(c) nincs adat, nincs válasz

9. 1990. évi LXXV. TÖRVÉNY a helyi önkormányzatokról 8. § 5. bekezdése a következő feladatot írja elő a

helyi hatalom számára: *A települési önkormányzat a feladatai körében támogatja a lakosság önszerveződő közösségeinek a tevékenységét, együttműködik e közösségekkel. A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körében a tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein.*

Kérem, hogy értékelje Baja Város Önkormányzata, a fenti törvényi szabályozásban előírt kötelezettségének teljesítését az alábbi kategóriák segítségével!

(1) Nagyon jól (2) Jól (3) Elfogadhatóan (4) Rosszul (5) Nagyon rosszul (6) nincs adat, nincs válasz

10. Kérem, hogy az alábbi válasszmódozatok közül jelölje meg azokat, amelyekkel javítani tudna a helyi hatalom a civil szervezetekhez fűződő viszonyán Baja városában! Több válasz is lehetséges!

- (a) hosszabb távú együttműködés; megállapodás alapján
- (b) civil referens alkalmazásával a polgármesteri hivatalban
- (c) civil ház megalakításával az elhelyezési gondok enyhítésére
- (d) ingatlanjuttatással
- (e) SZMSZ módosítással, amely szabályozza a kapcsolattartás, a konzultáció és a döntés-előkészítésbe való bevonás minden formáját
- (f) feladatátadással, együttműködési megállapodásokkal ☞ 11-12. kérdések
- (g) célirányos pályáztatással
- (h) egyéb, éspedig:
- (i) nincs adat, nincs válasz

11. Kérem, hogy válasszon ki olyan közérdekű (tipikusan önkormányzati szerepvállalást igénylő) szolgáltatásokat Baja vonatkozásában, amelyeket a város, civil szervezetekkel együttműködve vagy a civil szervezeteknek átadva, az eddigieknél ésszerűbben látna el! Több válasz is lehetséges!

- (a) városüzemeltetés, kommunális ügyek
- (b) közoktatás
- (c) kulturális örökség megőrzése, közművelődési alapellátás
- (d) szabadidő, szabadidősport, rekreáció támogatása
- (e) szociális alapellátás
- (f) egészségügyi alapellátás
- (g) közérdekű tájékoztatás
- (h) idegenforgalom, túrizmus támogatása
- (i) városmarketing
- (j) városfejlesztés
- (k) városvédelem, környezetvédelem
- (l) egyéb, éspedig.....
- (m) nincs adat, nincs válasz

12. A 11. kérdésben felsorolt válaszmódozatok közül sorolja fel azokat a tevékenységeket, amelyeket az Önök szervezete is elláthatna önállóan illetve az önkormányzattal, esetleg más civil szervezetekkel együttműködve? Kérem, indokolja is meg választását!

.....
.....

13. A település lakosságán belül mely csoportok érdekeinek képviselését tűzte (tűzné) ki célul szervezete? (például foglalkozási-, etnikai-, hobby-, azonos problémákkal küzdők csoportja) Kérjük, soroljon fel legfeljebb három csoportot!

1.

2.

3.

4. nincs adat, nincs válasz

V. Szervezeti élet

1. A tagság mekkora hányada jelenik meg a legfelsőbb szerv ülésén?

(a) A teljes tagság

(b) A tagok többsége

(c) A határozatképességet is nehéz biztosítani

(d) nincs adat, nincs válasz

Alapítványok esetén nem kell a kérdésre válaszolni

2. A szervezet ügyintéző képviseleti szerve (elnökség; alapítványoknál kuratórium) milyen gyakran szokott ülésezni?

(a)Évente egyszer

(b) Évente többször

(c) Minden hónapban

(d) Gyakrabban, mint havonta

(e) Nincs adat, nincs válasz

(f) nincs adat, nincs válasz

3. Mennyire jellemzőek a következő döntéshozatali eljárások az Önök szervezetére? Kérjük, jelöljön meg 5-öst, ha nagyon jellemző, 1-est, ha egyáltalán nem jellemző, és minden más esetben valamely közbeeső értéket!

(a) a szervezet legfelső vezetője dönt 1 2 3

4 5

(b) a vezetők csoportja együtt dönt 1 2 3

4 5

(c) a téma, tevékenység felelőse dönt 1 2 3

4 5

(d) az egész tagság részt vesz a döntéshozatalban konszenzusra törekedve1 2 3 4 5 (Alapítványok esetén nem kell a d) kérdésre válaszolni!)

(e) nincs adat, nincs válasz

4. Milyen nyilvános rendezvényei, megmozdulásai (pl. lakossági fórum, előadás, demonstráció, adománygyűjtés vagy kulturális rendezvény) voltak az Ön szervezetének az utolsó három évben, vagy az alakulás óta?

Rövidítések: Önk. (önkormányzat); civilek (civil szervezetek)

Rendezvény témája	Szervezete szerepe
.....	(1) Önálló szervező (2) Önk. közösen (3) Civilekkel közösen
.....	(1) Önálló szervező (2) Önk. közösen (3) Civilekkel közösen
.....	(1) Önálló szervező (2) Önk. közösen (3) Civilekkel közösen
.....	(1) Önálló szervező (2) Önk. közösen (3) Civilekkel közösen

Amennyiben a táblázatban lévő hely nem elegendő, kérjük, folytassa a kérdőív hátlapján!

5. Milyen gyakran találkoznak szervezet vezetői – a szervezet képviseletében

az alábbi személyekkel? Jelölje meg az 1-est, ha soha, 2-est, ha legfeljebb évente

egyszer, 3-ast, ha évente többször, 4-est, ha havonta, és 5-öst, ha ennél gyakrabban!

- (a) a polgármester 1 2 3
4 5
- (b) országgyűlési képviselők 1 2 3
4 5
- (c) a szervezetük megyei szintjének vezetői (ha van) 1 2 3
4 5
- (d) a szervezetük országos szintjének vezetői (ha van) 1 2 3
4 5
- (e) egyes fontos vállalkozások vezetői 1 2 3
4 5
- (f) vállalkozói szervezetek (pl. kamara, ipartestület, gazdakör) képviselői 1 2 3
4 5
- (g) szakszervezeti vezetők 1 2 3
4 5
- (h) egyes csoportok érdekeit védő szervezetek vezetői (pl. szakmák, mozgássérültek) .
4 5
- (i) helyi egyházi szervezetek vezetői 1 2 3
4 5
- (j) kisebbségi, etnikai szervezetek, kisebbségi önkormányzat képviselői 1 2 3
4 5
- (k) egyéb (kulturális, sport, vallási, karitatív, stb.) társadalmi szervezetek képviselői ...
4 5
- (l) újságírók 1 2 3
4 5
- (m) nincs adat, nincs válasz

Kitöltő funkciója a szervezetben:
Szervezet telefonszáma vagy e-mail címe:	(06)-)@.....

Ha bármilyen kiegészítése, megjegyzése, javaslata, vagy kérdése van a felméréssel kapcsolatban, kérjük, írja azt ide

4. melléklet: A helyi hatalmi elit illetve a helyi civil közösségek reprezentánsai körében elvégzett attitűdvizsgálat kérdései

A válaszadó véleménye az alábbi állításokról

Kérem, hogy az alábbi állításokat minősítse úgy, hogy teljesen elfogadja vagy teljesen elutasítja!

Arra kérjük, hogy jelölje be mindegyik megállapítás mellett, hogy egyáltalán nem ért egyet (ENE), nem ért egyet (NE), részben ért egyet (RE), egyetért (E), rendkívüli mértékben egyetért (RME).

	ENE	NE	RE	E	RME
I. A demokrácia csak a civil szervezetekkel lehet teljes.					
II. Baján, a demokrácia nélkülözhetetlen szereplői a civilek					
III. A civil szervezeteknek más a szerepe a helyi közéletben, mint a pártok helyi szervezeteinek.					
IV. A civil szervezetek is vállaljanak részt a helyi hatalomból					
V. Baján, a civil szervezetek részt vesznek a hatalom-gyakorlásban					

5. melléklet: Baja Város Képviselő-testülete plenáris üléseinek és szaktanárságainak állandó civil meghívottjai

1. A képviselő-testület szaktanárságai ülésére állandó meghívotti státusszal rendelkező civil szervezetéről 1995-2008

1995-től a 43/1995. (IX. 27) Ktr. sz. önkormányzati rendelet 1/B. mellékletében

Egészségügyi Bizottság: Orvosi Kamara **Kulturális, Közoktatási és Sport Bizottság:** „Bajáért” Közalapítvány **Pénzügyi és Gazdasági Bizottság:** helyileg illetékes kamarák (a szervezetek nincsenek beazonítható módon felsorolva; a szerző) helyileg illetékes gazdasági érdekképviselők és egyesületek, ... (a szervezetek nincsenek beazonosítható módon felsorolva; a szerző) **Szociális Bizottság:** Nagycsaládosok Bajai Szervezete, Nyugdíjasok Egyesülete (nincs pontosabban meghatározva) Mozgássérültek Egyesülete, Munkanélküliek és Álláskereső Egyesülete **Városfejlesztési, Környezetvédelmi és Idegenforgalmi Bizottság:** Baja Városépítő és Városszépítő Egyesület, Vendégváró Bácska Egyesület **Városüzemeltetési Bizottság:** Baja Városépítő és Városszépítő Egyesület, Vendégváró Bácska Egyesület

1998-tól a 29/1998. (XI. 13) Ktr. sz. önkormányzati rendelet 1/B. mellékletében

Egészségügyi Bizottság: Orvosi Kamara **Közoktatási és Ifjúsági Bizottság:** „Bajáért” Közalapítvány **Pénzügyi és Költségvetési Bizottság:** helyileg illetékes kamarák (a szervezetek nincsenek beazonítható módon felsorolva; a szerző) helyileg illetékes gazdasági érdekképviselők és egyesületek, ... (a szervezetek nincsenek beazonosítható módon felsorolva; a szerző) **Szociális Bizottság:** Nagycsaládosok Bajai Szervezete, Nyugdíjasok Egyesülete (nincs pontosabban meghatározva) Mozgássérültek Egyesülete, Munkanélküliek és Álláskereső Egyesülete **Gazdaságfejlesztési Bizottság:** Baja Városépítő és Városszépítő Egyesület, Vendégváró Bácska Egyesület **Városüzemeltetési és Környezetvédelmi Bizottság:** Baja Városépítő és Városszépítő Egyesület, Vendégváró Bácska Egyesület

1999-től a 7/1999. (II. 25) Ktr. sz. önkormányzati rendelet 1/B. mellékletében

Egészségügyi Bizottság: Orvosi Kamara **Közoktatási és Ifjúsági Bizottság:** „Bajáért” Közalapítvány **Pénzügyi és Költségvetési Bizottság:** Bács-Kiskun Megyei Kereskedelmi és Ipar Kamara, Bács-Kiskun Megyei Agrár Kamara, Bács-Kiskun Megyei Kézműves Kamara, helyileg illetékes gazdasági érdekképviselők és egyesületek, ... (a szervezetek nincsenek beazonosítható módon felsorolva; a szerző) **Szociális Bizottság:** Nyugdíjasok Bajai Érdekvédelmi Szervezete, Mozgáskorlátozottak Dél-Bács-Kiskun Megyei egyesületének Bajai Csoportja **Városüzemeltetési-, fejlesztési és Környezetvédelmi Bizottság:** Baja Városépítő és Városszépítő Egyesület, Vendégváró Bácska Egyesület

2003-tól a 7/2003. (III. 4.) Ktr. számú önkormányzati rendelet 1/A. mellékletében

Egészségügyi Bizottság: Orvosi kamara **Gazdaságfejlesztési és Költségvetési Bizottság:** Bács-Kiskun Megyei Kereskedelmi és Ipar Kamara, Bács-Kiskun Megyei Agrár Kamara, Bács-Kiskun Megyei Kézműves Kamara, helyileg illetékes gazdasági érdekképviselők és egyesületek, ... (a szervezetek nincsenek beazonosítható módon felsorolva; a szerző) **Idegenforgalmi és Turisztikai Bizottság:** Vendégváró Bácska Egyesület **Ifjúsági és Sport Bizottság:** Bácskai Civil Szervezetek Szövetsége **Közoktatási és Kulturális Bizottság:** Bácskai Civil Szervezetek Szövetsége **Szociális Bizottság:** Nyugdíjasok Bajai Érdekvédelmi Szervezete, Mozgáskorlátozottak Dél-Bács-Kiskun Megyei egyesületének Bajai Csoportja, Bácskai Civil Szervezetek Szövetsége **Városüzemeltetési-, fejlesztési és Környezetvédelmi Bizottság:** Baja Városépítő és Városszépítő Egyesület, Bácskai Civil Szervezetek Szövetsége

2007-től a 10/2007 (III.30) ktr. számú önkormányzati rendelet 1. mellékletében

Egészségügyi és Szociális Bizottság: Nyugdíjasok Bajai Érdekvédelmi Szervezete, Mozgáskorlátozottak Dél-Bács-Kiskun Megyei Egyesületének Bajai Csoportja, Bácskai Civil Szervezetek Szövetsége, Orvosi Kamara, Karitás Bajai Szervezete **Gazdaságfejlesztési, Pénzügyi és Idegenforgalmi Bizottság:** Bács-Kiskun Megyei Kereskedelmi és Ipar Kamara, Bács-Kiskun Megyei Agrár Kamara, Bácskai Civil Szervezetek Szövetsége, Vendégváró Bács-Kiskun Egyesület, helyileg illetékes gazdasági érdekképviselők és egyesületek, különös

tekintettel a munkaadói és munkavállalói érdekképviselőkre, **Városépítő és Városszépítő Egyesület Kulturális, Ifjúsági és Sport Bizottság:** *Bácskai Civil Szervezetek Szövetsége*, Városépítő és Városszépítő Egyesület **Oktatási Bizottság:** *Bácskai Civil Szervezetek Szövetsége* **Ügyrendi, Jogi és Közbiztonsági Bizottság:** *Bácskai Civil Szervezetek Szövetsége* **Városüzemeltetési és Környezetvédelmi Bizottság:** Baja Városépítő Városszépítő Egyesület, Bácskai Civil Szervezetek Szövetsége

2. A képviselő-testület ülésére állandó meghívotti státusszal rendelkező civil szervezetek 1995-2008

1995-től a 43/1995 (IX. 27) Ktr. számú önkormányzati rendeletben: *Nagycsaládosok Bajai Szervezete, Bajai Városépítő Városszépítő Egyesület, Vendégváró Bácska Egyesület, Nyugdíjasok Egyesülete, Mozgássérültek Egyesülete, Munkanélküliek és Álláskeresők Egyesülete*

1999-től a 7/1999 (II. 25) Ktr. számú önkormányzati rendeletben: *Bács-Kiskun Megyei Kereskedelmi és Ipar Kamara, Bács-Kiskun Megyei Agrár Kamara, Bács-Kiskun Megyei Kézműves Kamara, Mozgáskorlátozottak Dél-Bács-Kiskun Megyei Egyesületének Bajai Csoportja, Diákönkormányzat Baja¹⁶, Baja Városépítő Városszépítő Egyesület, Nyugdíjasok bajai Érdekvédelmi Szervezete*

2003-tól a 7/2003 (III. 4) Ktr. számú önkormányzati rendeletben: *Bács-Kiskun Megyei Kereskedelmi és Ipar Kamara, Bács-Kiskun Megyei Agrár Kamara, Bács-Kiskun Megyei Kézműves Kamara, Mozgáskorlátozottak Dél-Bács-Kiskun Megyei Egyesületének Bajai Csoportja, Diákönkormányzat Baja¹⁷, Baja Városépítő Városszépítő Egyesület, Nyugdíjasok Bajai Érdekvédelmi Szervezete, Bácskai Civil Szervezetek Szövetsége, Bácska Ipartestület*

2007-től a 10/2007 (III.30) Ktr. számú önkormányzati rendeletben: *Bács-Kiskun Megyei Kereskedelmi és Iparkamara, Bács-Kiskun Megyei Agrár Kamara, Bácskai Civil Szervezetek Szövetsége, Mozgáskorlátozottak Dél-Bács-Kiskun Megyei Egyesületének Bajai Csoportja, Diákönkormányzat Baja¹⁸, Bajai Városépítő Városszépítő Egyesület, Nyugdíjasok Bajai Érdekvédelmi Szervezete, Bácska Ipartestület*

¹⁶ Nem társadalmi szervezet

¹⁷ Nem társadalmi szervezet

¹⁸ Nem társadalmi szervezet

6. melléklet: Interjú kérdések

Önkormányzati rendszer, önkormányzatiság elvének érvényesülése, döntéshozatal gyakorlata

- *Mennyire tartja jónak a jelenlegi önkormányzati rendszert?*
- *Hogyan tudná leírni az önkormányzati döntések folyamatát és milyennek ítéli azokat?*
- *Hogyan értékeli a saját szerepét a város önkormányzatiságának alakításában?*
- *A pártpolitikai szempontok érvényesítése fontos-e a várospolitikában?*

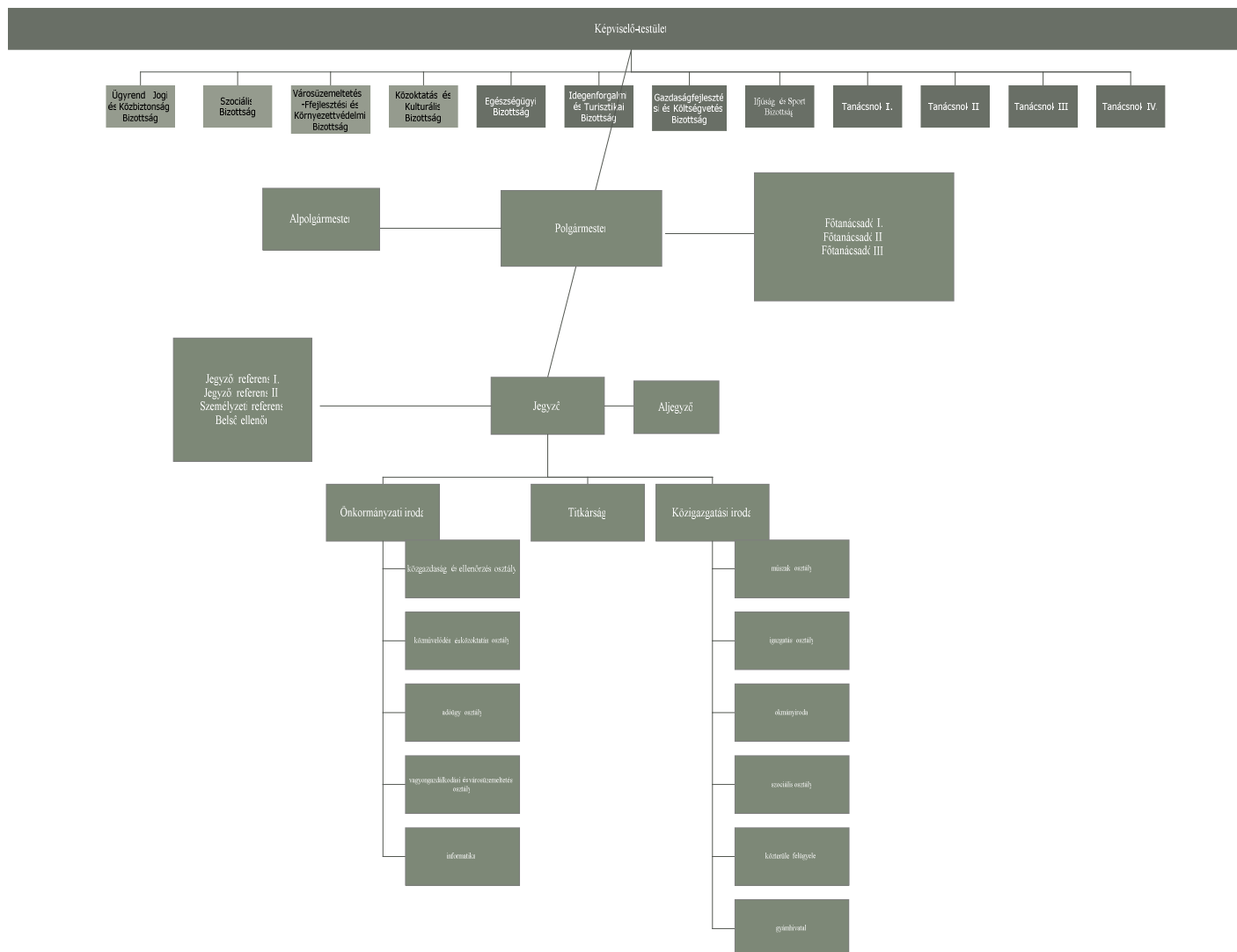
A helyi civil társadalom bekapcsolódása a várospolitika alakításába, a civil koncepció jelentősége

- *Hogyan tudná definiálni a civilek szerepét a várospolitika alakításában?*
- *Fontosnak tartja-e az úgynevezett civil szervezetek vélemény-nyilvánítását és javaslatait a várospolitikában?*
- *Megvalósítható-e a nem olyan régen elfogadott „civil koncepció”?*
- *Az önkormányzatok döntéshozatalában vegyenek-e részt a civilek?*

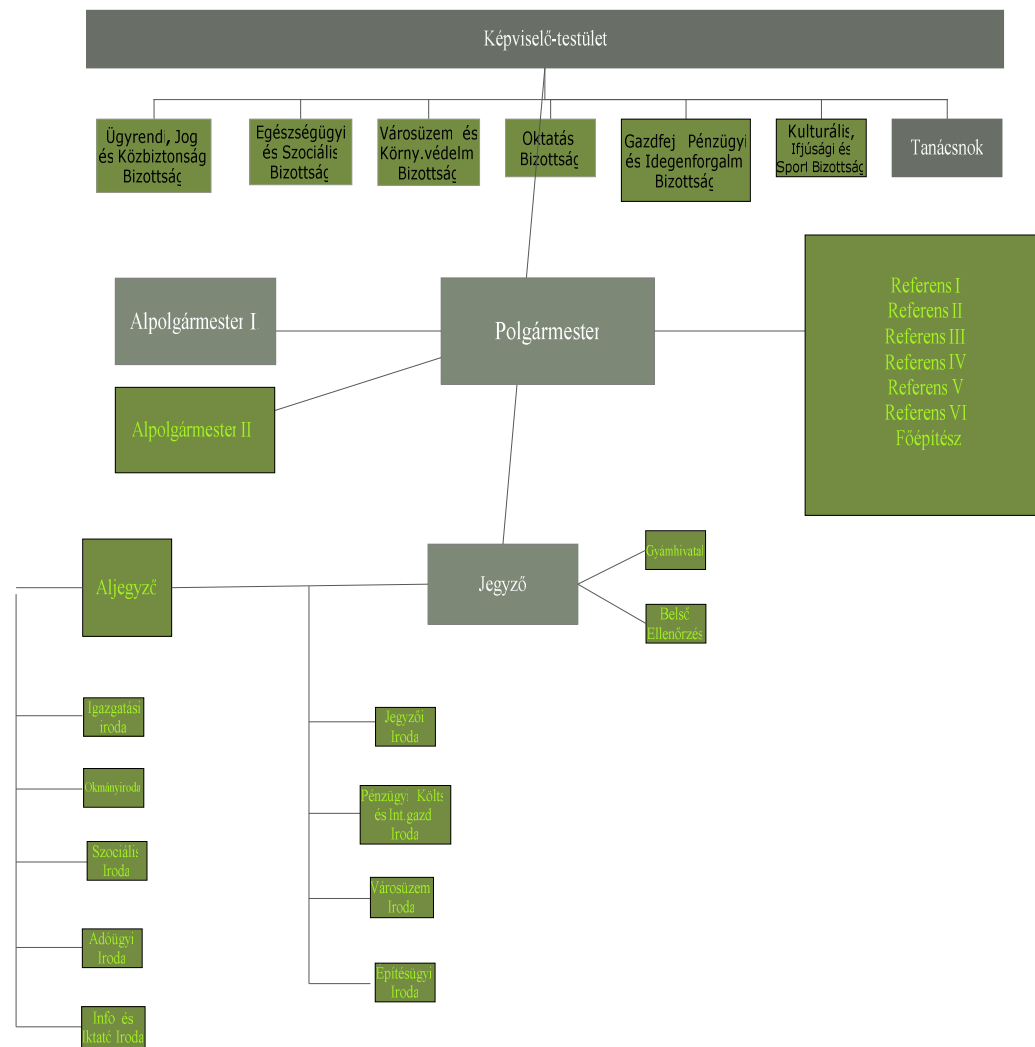
A helyi civil szervezetek teljesítményének értékelése

- *Baján, az aktívan és szervezettebb működő civil csoportosulások megfelelően látják-e el társadalmi-gazdasági funkciójukat?*
- *Van-e tudatos együttműködés az egyes közszolgáltatások, városi szakpolitikák elő-illetve kialakításában az egyes civil szervezetekkel?*
- *Volt-e ebben változás, az önkormányzatiság kialakulása óta?*

7. melléklet: A helyi önkormányzat politikai és hivatali szervezet organogramja 2002-2006



8. melléklet: A helyi önkormányzat politikai és hivatali szervezet organogramja 2006-



9. melléklet: Baja Város Önkormányzata képviselő-testületének összetétele az egyes választási ciklusokban¹⁹

1990-1994

FKGP-MDF-KDNP (15), SZDSZ (7), FIDESZ (3), MSZP (1), FÜGGETLEN (1)

1994-1998

MDF-KDNP (8), MSZP (6), SZDSZ (5), FKGP-FIDESZ (2), MUNKÁSPÁRT (1), FÜGGETLEN (1)

1998-2002

FIDESZ-FKGP-KDNP-MDF (10), MSZP (6), SZDSZ (3), ÚJ RÉGIÓ EGYESÜLET (2), FÜGGETLEN NEMZETISÉGI (horvát) (1), FÜGGETLEN (1)

2002-2006

MSZP (10), FIDESZ-MPP (7), SZDSZ (4), MDF (1), ÚJ RÉGIÓ EGYESÜLET (1), FÜGGETLEN NEMZETISÉGI (horvát, német, szlovén) (3)

2006

FIDESZ-MPSZ (13), MSZP (4), SZDSZ (4), MDF (1), VÁLTOZÁS ÉS MEGÚJULÁS BAJÁÉRT EGYESÜLET (1)

¹⁹ Az egyes jelölőszervezetek, illetve függetlenek mandátumszáma mindig a választási terminusok induló állapotát mutatja

10. melléklet: A dolgozat témakörében megjelent publikációk

Könyv

Brachinger Tamás: Nonprofit alapismeretek. Baja, 2000. Eötvös József Főiskola

Könyvfejezet

Brachinger Tamás: Nonprofit szervezetek az Európai Unióban In Maruzsa Zoltán Viktor (szerk.): Kutatások az Eötvös József Főiskolán Baja, 2007. Eötvös József Főiskola

Cikkek, tanulmányok:

Brachinger Tamás: A legkisebb közös többszörös *Parola* 2001. 4. sz.

Brachinger Tamás: Civil a politikai pályán In S. Szabó Péter (szerk.): Pécsi politikai tanulmányok I. Pécs, 2003. PTE

Brachinger Tamás: A programalkotás folyamata egy középváros sportrendeletének megalkotásában és módosításaiban In S. Szabó Péter (szerk.): Pécsi Politikai Tanulmányok II. Pécs, 2005. PTE

Brachinger Tamás: Civilek és a politikai hatalom; tanulmány *Civil Szemle* II. évfolyam I. szám 2005.

Brachinger Tamás: A helyi közösségek szerepvállalása egy önkormányzat döntés- előkészítésében, döntéseiben, valamint feladatainak ellátásában In Kutatások az Eötvös József Főiskolán EJF, Baja, 2005.

Brachinger Tamás: A nonprofit ismeretek oktatásának időszerűsége a közművelődési szakemberképzésben In Tantárgy- pedagógiai kutatások EJF, Baja, 2005.

Brachinger Tamás: Nonprofit szervezetek az EU-ban főiskolai jegyzet EJF, Baja, 2005.

Brachinger Tamás: A helyi közösségek és a helyi hatalom kapcsolati dimenzióinak és minőségének változása in. http://polvgy2006.ektf.hu/eloadasok/brachinger_tamas.doc 2006. június

Brachinger Tamás: Öt állítás próbája egy ötfokú skálán, két játéktéren *Civil Szemle* 2007. 1. sz.

Brachinger Tamás: A nonprofit szervezetek és a valódi civil kezdeményezések jövőbeni szerepe a kultúra finanszírozásában és a közművelődési feladatok ellátásában In A kultúrákövetítés elmélete és gyakorlata Tudományos Konferencia Kiadvány 2007. Szegedi Tudományegyetem Juhász Gyula Tanárképző Főiskolai Kar Közművelődési Tanszék

Brachinger Tamás: A 2006. évi önkormányzati választások eredményeinek elemzése a civil szervezetek szempontjából, a megyei közgyűlések, és a megyei jogú városok vonatkozásában *Comitatus* 2007. 1. sz.

Brachinger Tamás: A civil kezdeményezések hatása a városi kormányzásra. *Tér és Társadalom*, 2008. 1. sz. pp. 93-107.

Megjelenés előtt: Brachinger Tamás: Local communities and local power in a domestic middle city In Kutatások az Eötvös József Főiskolán 2008. Várható megjelenés 2009. tavasz

Egyéb publikációk:

Brachinger Tamás: A kulturális kontextus terjedelmének változása és a globalizáció összefüggései I. *Comitatus* 2003. november-december

Brachinger Tamás: A kulturális kontextus terjedelmének változása és a globalizáció összefüggései II. *Comitatus* 2004. január-február.

Brachinger Tamás: Regionális politika, közigazgatás, önkormányzatiság, reform In Gulyás László (szerk.): „Régiók a Kárpát-medencén innen és túl”. Baja, 2007. Eötvös József Főiskola