

Az önkormányzati-civil együttműködés indikátorai és tipológiája

Dr. Sebestény István,
a KSH vezető-főtanácsosa
E-mail: Istvan.Sebesteny@ksh.hu

Az önkormányzati-civil együttműködés dimenziói és funkciói, a civil tőke valóságos társadalmi hozzáadott értékke alakulása a hagyományos statisztikai ismervek használatával számszerűsíthető. Az adatok összehasonlíthatósága, térbeni és időbeni elemzése jól körülhatárolt, általánosan is használható indikátorok segítségével végezhető el. Emellett az önkormányzatok civilekkel való kapcsolattartása a vizsgált empirikus adatok segítségével tipizálható is. A pénzügyi és a természetbeni hozzájárulások, a közszolgáltatásokba, valamint a politikai döntés-előkészítésbe való bevonás mértéke és intenzitása alapján felállítható olyan tipológia, melybe akár az egyes településeket is el tudjuk helyezni. A tanulmány célja, hogy ennek az elméleti és gyakorlati folyamatnak az eredményeképpen létrejövő indikátorrendszert bemutassa, és az önkormányzati-civil kapcsolódás, illetve együttműködés mérhetőségén túl ne csak eszközt szemléltesse, hanem ösztönzőleg is hasson ennek a bonyolult viszonyrendszernek a további kutatására.

TÁRGYSZÓ:
Önkormányzat.
Civil szervezet.

A nonprofit szektor teljes körű statisztikai megfigyelése 1990-es évek elején indult a Központi Statisztikai Hivatalban (KSH). A szféra tevékenységének, hatókörének vizsgálata során kiderült, hogy a szervezetek mintegy kétharmada helyi szinten működik, vagyis földrajzi behatároltsága megegyezik a helyi önkormányzatok igazgatási és ellátási körzetével. S miután a közös területből fakadóan sok az „érdekeltségi átfedés”, célszerűnek tartottuk a két oldal közötti kapcsolatrendszer gazdasági társadalmi összetevőinek statisztikai feltérképezését is. Ebből a felvetésből született meg a hivatalban egy önálló, négyévenkénti adatgyűjtés, melyben az adatszolgáltatók az önkormányzatok voltak, a kérdések pedig a különböző kapcsolati formák mennyiségi ismérveire irányultak. Az 1996-ra és 2000-re vonatkozó vizsgálatok adatai publikálásra is kerültek (*Mészáros–Sebestény* [1997]; *Sebestény* [1998], [2002a], [2002b]), a 2004. évi viszont nyilvánosan mind a mai napig nem jelentek meg.¹ Miután azonban jelen tanulmány célja elsősorban az önkormányzati-civil együttműködés vizsgálatához alkalmazható módszertani eszközrendszer bemutatása, – frissebb adatok hiányában – ennek „operacionalizálásához” ez utóbbi adatfelvétel eredményeit használjuk fel.

Úgy véljük, az önkormányzati-civil együttműködés intenzitása, és ebből fakadóan a kooperáció valóságos „társadalmi hozzáadott érték” alakulása a hagyományos statisztikai ismérvek használatával számszerűsíthetők. Az adatok összehasonlíthatósága azonban csak – tér- és időbeni elemzésben jól körülhatárolt – általánosan használható indikátorok segítségével végezhető el. Fontos szempont ezért, hogy olyan mutatókat dolgozzunk ki, melyek a jövőben is előállíthatók lesznek, hisz a társadalmi folyamatok követésének ez elengedhetetlen feltétele.

Az elemzés végén arra teszünk kísérletet, hogy az adatgyűjtés legfontosabb eredményeire támaszkodva, a kialakított indikátorok felhasználásával a városokra vonatkozóan felállítsuk a helyi civil-önkormányzati együttműködések tipológiáját, illetve röviden felvázoljuk az önkormányzatok és a civil szervezetek kapcsolatrendszerében 2004 óta tapasztalható változásokat.

1. Az önkormányzatok támogatási hajlandósága

Az együttműködés legjellemzőbb és „legkézzelfoghatóbb” formája a pénzügyi hozzájárulás. Az önkormányzatok által nyújtott pénzügyi támogatások mértékét több té-

¹ Bár a 2004-re vonatkozó kérdőíves adatfelvétel megtörtént, hivatali átszervezési okok miatt az adatfeldolgozás elmaradt.

nyező is befolyásolja. A település gazdasági, földrajzi, társadalmi és demográfiai helyzete meglehetősen szűk mozgásteret biztosít a helyi nonprofit szervezetekkel kapcsolatos szándékok kialakításához. Mindezek együttes számbavételére az adatfelvételek során gyűjtött információk alapján nem vállalkozhatunk. Mindazonáltal képezhetünk néhány olyan mutatót, amelyek segítségével – ha más-más vonatkozásban is – kifejezhetővé, s így mérhetővé tehetjük az önkormányzati hozzájárulások intenzitását. A többféle megközelítésre azért van szükség, mert egy-egy képzeletbeli leegyszerűsített (nem adományozó-adományozó vagy nem támogató-támogató), nullától induló „végtelen” skálán a bevont alapinformációk tartalmából fakadóan egy adott önkormányzat más és más helyen szerepelhet. Ez azonban azt is jelenti, hogy egy-egy településen az adott civil szektor méretétől, összetételétől, valamint a helyi gazdasági adottságoktól, politikai megfontolásoktól függően eltérő *támogatási stratégia* létezhet.

A mutatók számításához a következő ismert adatokat használjuk fel:

- az önkormányzat rendelkezésére álló éves költségvetési bevétel (BEV);
- a lakosság száma (LAKSZAM);
- a helyi nonprofit szervezetek száma (NPDB);
- a támogatott nonprofit szervezetek száma (TAMDB);
- a támogatási összeg (TAMFT).

A képzett mutatókat a táblázat tartalmazza.

Az önkormányzatok támogatási hajlandóságának indikátorai

Indikátor neve	Számítás	Mértékegység
A támogatott nonprofit szervezetek aránya	$\frac{TAMDB}{NPDB}$	%
Egy működő szervezetre jutó támogatás	$\frac{TAMFT}{NPDB}$	ezer Ft
Az egy lakosra jutó támogatás	$\frac{TAMFT}{LAKSZAM}$	Ft
A támogatási összeg aránya a költségvetési bevételhez képest	$\frac{TAMFT}{BEV}$	%
A standardizált támogatási összeg aránya a költségvetési bevételhez képest	$\frac{TAMFT}{BEV} \cdot \frac{TAMFT_{\Sigma}/LAKSZAM_{\Sigma}}{TAMFT/LAKSZAM}$, ahol $TAMFT_{\Sigma}/LAKSZAM_{\Sigma}$ az országos átlagos egy lakosra jutó támogatás	%
Relatív jelzőszámok	$MUTATÓ_X/MUTATÓ_{\Sigma}$, ahol „X” index a mutató adott dimenzió szerinti értéke, „ Σ ” pedig az országos átlag	%

1.1. A támogatott nonprofit szervezetek aránya

A legegyszerűbb mutató (TAMDB/NPDB) azt fejezi ki, hogy az adott önkormányzat hány szervezetnek nyújt pénzügyi támogatást az adott év során, a területén működő civil szerveződések számához képest. A mutató problémája az, hogy az önkormányzatok támogathatnak és támogatnak olyan szervezeteket is, amelyeknek székhelye nem az adott területen van, sőt, még tevékenységük révén sem köthető oda.² Mindazonáltal azért a nagyobb lélek- és szervezetszámú települések – a tapasztalatok és az adatok szerint – jórészt a „saját” szervezeteiket részesítik előnyben.³ A mutató tehát alkalmas arra, hogy a támogatási hajlandóságot, a helyi civil szervezetekkel való kapcsolatok „mennyiségét” visszatükrözze. Időbeni elemzésekre is használható, azonban a szervezetek szaporodása / csökkenése „automatikusan” rontja vagy javítja az értékét. A települési hierarchiában a mutató torzulhat, sőt, az előbbi ok miatt értéke egyedi szinten meghaladhatja a 100 százalékot, illetve – helyi nonprofit szervezetrel nem bíró kisfalvak esetén – értelmezhetetlen is lehet.⁴ Magasabb aggregátumokban azonban ezek az elemzési dimenziók tekintetében gyakorlatilag nem okoznak problémát. Miután a mutatónak pénzügyi tartalma nincs, pusztán ez alapján nem lehet következtetést levonni az önkormányzat által nyújtott támogatás nagyságáról, hiszen ugyanakkora összegnél – a racionális határokon belül – bármilyen támogatottsági ráta előfordulhat.

1996-ban a működő nonprofit szervezetek 26 százaléka, mintegy negyede kapott önkormányzati támogatást. Négy évvel később már harmada, s 2004-re közel fele. Ez a töretlen növekedés – a főváros kivételével – valamennyi településtípusnál jelentkezett.

Ez a mutató természetesen erőteljesen csökken, ha felfelé haladunk a települési skálán. A községekben támogatáshoz jutott a szervezetek döntő többsége, a városokban kevesebb mint fele, a fővárosban pedig „csupán” minden ötödik. Indikátorunk azonban – ahogy jeleztük – annyiban torzít, hogy a kisebb településeken jóval kevesebb – sokszor egyetlen – nonprofit szervezet létezik, vagy egyáltalán nincs ilyen. Vélhetően ez utóbbiaknál aktivitásuk miatt lett a 2004-es mutató értéke 123 százalék.⁵ Az önkormányzattal való kapcsolattartás esélyei ezért ezeknél sokkal nagyobbak, mint a nagyobb városokban. Ez a körülmény azt is magyarázza, hogy a tíz-

² Ilyenek például az országos jótékonyági szervezeteknek (Vöröskereszt, Máltai Szeretetszolgálat stb.), kiemelt egészségügyi alapítványoknak (Gyermekrák Alapítvány stb.) vagy valamilyen országos, regionális célra indított gyűjtésre, illetve az esetleges katasztrófák enyhítésére létrehozott szervezeteknek folyósított támogatások.

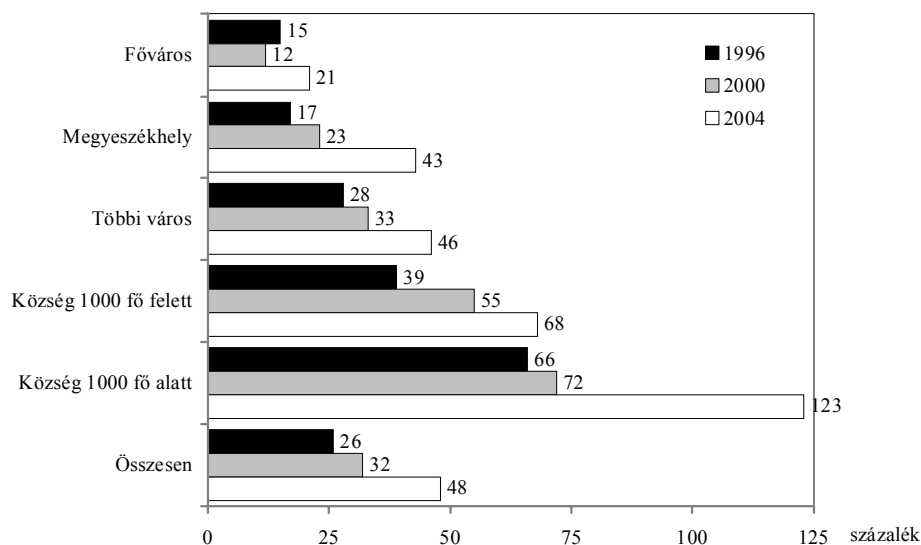
³ A 2000-es adatfelvétel során bekértük az önkormányzatok által támogatott szervezetek név szerinti listáját is, melyek alapján elemezni tudtuk a nyújtott támogatások földrajzi értelemben vett „irányultságát”, mozgását.

⁴ A nullával való osztás miatt a mutató értéke matematikailag végtelen lenne.

⁵ A 420 civil szervezet nélküli község többsége, 245 falu nyújtott pénzügyi támogatást – értelemszerűen nem helyi – nonprofit szervezetnek 2004-ben.

ezernél több szervezettel rendelkező fővárosban a támogatott nonprofit szervezetek aránya miért volt 2004-ben is viszonylag alacsony.

1. ábra. A támogatott nonprofit szervezetek aránya településtípusonként 1996-ban, 2000-ben és 2004-ben



Megjegyzés. A támogatott szervezetek aránya a támogatott és a helyben működő szervezetek százalékban kifejezett aránya. Mivel egy önkormányzat nem helyben működő szervezetnek is nyújthat támogatást, ez az érték meghaladhatja a 100 százalékot is.

1.2. Egy működő szervezetre jutó támogatás

Az önkormányzat által nyújtott teljes támogatási összeg és a helyi civil szervezetek számának hányadosa (TAMFT/NPDB) forintban fejezi ki az átlagos támogatás nagyságát. Az előző indikátorhoz hasonlóan „jobban” függ a helyi szervezetek, mint a ténylegesen – esetlegesen nem oda bejegyzett – kedvezményezettek számától. Sem az önkormányzat támogatási aktivitásáról, sem a finansziális lehetőségéről nem ad pontos információt; arra alkalmas, hogy a civil szféra méretéhez viszonyítva – térben és időben – meghatározza az önkormányzati hozzájárulás alakulását.

Az önkormányzati civil forrásokból 2004-ben országosan 422 ezer forint jutott „volna” minden működő szervezetre. Ez az érték a megyeszékhelyeken és a többi városban is jóval meghaladta az átlagot; az előbbieken 575 ezer, utóbbiakban 616 ezer forint volt, a falvakban csak 219. Mindez nem jelenti azt, hogy a vidéki városokban adták a nagyobb összegű támogatásokat, miután az egy támogatott szervezetre jutó

pénzbeli hozzájárulás a fővárosi önkormányzatnál 3,9, a kerületeknél 2,2 millió forintra rúgott, míg az előbb kiemelt városokban csak 1,3-ra.

1.3. Az egy lakosra jutó támogatás

E szintén könnyen számítható mutató (TAMFT/LAKSZAM) független a helyben működő szervezetek számától, mi több, létezésétől is. Ugyanakkor csak a település méretét veszi figyelembe, annak gazdasági helyzete, vagyis az önkormányzat „áldozatkészége”, támogatási képessége vagy éppen nagyvonalúsága nem tükröződik benne.

Az önkormányzatok 2004-ben lakosonként átlagosan mintegy 2500 forintot költöttek a civil szektor támogatására. Ez a szám a megyeszékhelyeken közel 4000 forint, a kis- és nagyközségekben pedig 1000 és 1500 forint volt. Mindebből nem következik, hogy a nagyobb települések általában véve „nagyobb áldozatot” hoztak volna, hisz tudjuk, esetükben az egy főre jutó bevétel is sokkal jelentősebb, mint a kistépüléseken.

1.4. A támogatási összeg aránya a költségvetési bevételhez képest

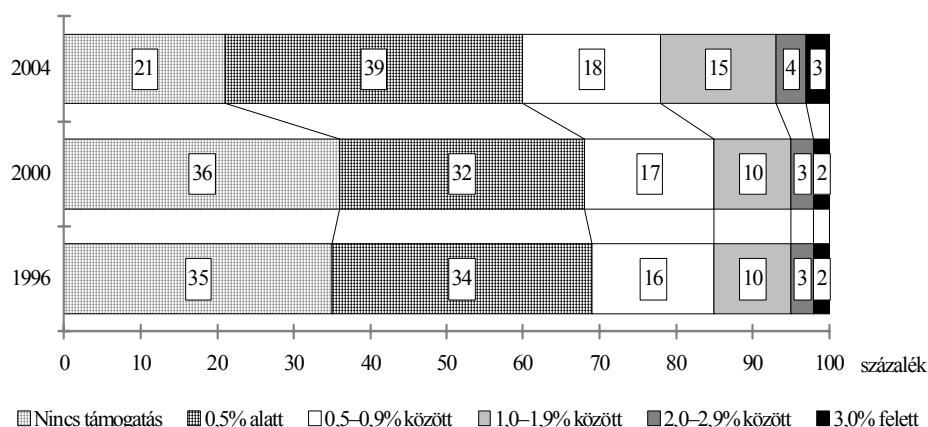
Ez a pénzügyi mutató (TAMFT/BEV) az adott önkormányzat költségvetéséből a (helyi) civil szektor részére folyósított pénzeszközök arányát fejezi ki. Finanziális szempontból teljesen tisztán jelzi, hogy a helyi közpénzek mekkora részét hajlandó vagy képes a település vezetése ilyen célra fordítani. Azt azonban nem mutatja meg, hogy mekkora szervezeti hányadot érint a támogatás, illetve milyen tételből, – szélsőségesen fogalmazva – milyen más forrás átcsoportosításából vagy lekötetlen, szabad pénzeszközből származik a kiutalt összeg. Nyilvánvaló, hogy bármennyire is fontosnak tartják az önkormányzatok a szektor segítését, ez más területekről von el forrásokat. A kérdés nemcsak az tehát, hogy mennyi pénzt, hanem az is, hogy azt mekkora összegből hajlandók ilyen célra fordítani. Miután az indikátor nem utal a szervezethalmazra, az sem derül ki, hogy a juttatások mekkora része jut helyi szervezetekhez.

Az összességében 2 625 milliárd forinttal gazdálkodó önkormányzatok 2004-ben 29 milliárd forintot, azaz költségvetésük 1,1 százalékát juttatták nonprofit szervezeteknek. A települések ötöde egyáltalán nem, és csupán szintén ugyanekkora hányada fordított erre a célra 1 százalék felett, azonban a településtípusok szórása itt is nagy volt; a kisközségek közül csak minden hatodik, a megyeszékhelyeknél pedig a többség átlépte a „százalékos határt”.

Az országos adat 1996-ban 6,4 ezrelék volt, 2000-ben 7,9, 2004-ben 11,1, ami azt jelenti, hogy – bár kicsinek tűnnek a számok – az időközi növekedés 23, majd 41, s együttesen több mint 73 százalékot tett ki. Ha azonban az önkormányzatok ezen tá-

mogatások aránya szerint kialakított csoportjainak megoszlását nézzük, a jelentősnek mondható változás csak a második négyéves periódusban mutatható ki, ami nem az emelkedés egyenletes, általános voltára utal.

2. ábra. Az önkormányzatok megoszlása a költségvetésükből juttatott támogatások aránycsoportjai szerint 1996-ban, 2000-ben és 2004-ben



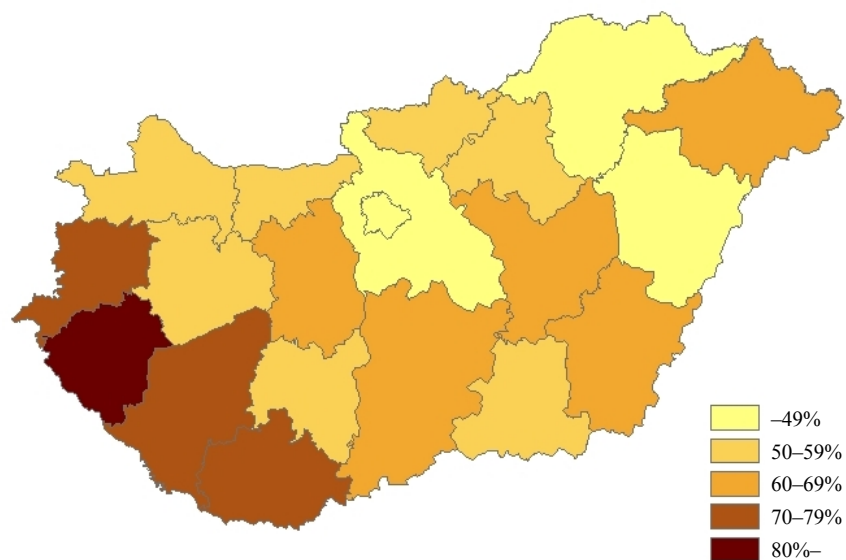
Ez a mutató azonban – ahogy már utaltunk rá – nem ad választ arra, hogy az adott település mennyire „gazdag”. Nem mindegy, hogy az adott arányú és összegű hozzájárulást mennyi „feleslegből” fedezik, illetve mennyire kell más területre szánt kiadásokat megkurtítani.

Az önkormányzati támogatási stratégiákat az előzőkben felsorolt mutatókkal ugyan nem lehet egyértelműen bemutatni, azok mindenképpen alkalmasak arra, hogy a kiutalt támogatásokra vonatkozó adatok alapján a területi különbségeket feltérképezzük. Két alapvető mutató segítségével, nevezetesen a támogatott szervezetek arányával és a támogatási összegnek az önkormányzati bevételhez viszonyított arányával szemléltetjük azt, hogy még megyei szinten is milyen jelentős eltérések tapasztalhatók. Találunk ugyanis olyan megyéket, amelyek mindkét érték szerint „aktívabbnak” (Zala (Hóbor-Varga [2003]) és Vas), illetve „passzívabbnak” (Győr-Moson-Sopron, Nógrád, Heves) bizonyultak, illetve olyanokat is, ahol vagy csak az egyik (Somogy, Baranya) vagy csak a másik (Csongrád, Pest, Komárom-Esztergom) indikátor szerint volt az átlaghoz képest intenzívebb a kapcsolat. Érdekes, hogy a „középmezőnyt” stabilan csak egy (Veszprém) megye alkotta.

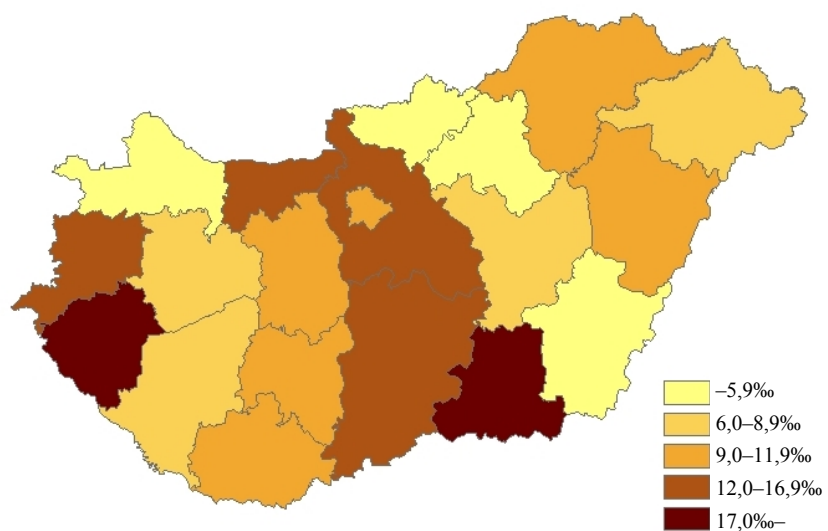
A fővárosban – mint egy közigazgatási egységben – volt a legkisebb a helyi civil szféra támogatási „lefedettsége”, alig egyötödnyi. Azonban nem feledkezhetünk meg arról, hogy itt működött a teljes nonprofit szektor negyede, ezen belül a helyi, kerületi alapítványok és egyesületek mellett az országos szövetségek, csúcs- és ernyőszervezetek döntő többsége is.

3. ábra. A magyarországi megyék megoszlása különböző támogatási mutatók szerint 2004-ben

a) A támogatott nonprofit szervezetek aránya szerint



b) Az önkormányzatok teljes bevételéből civil szervezetek számára nyújtott támogatás aránya szerint



1.5. A standardizált támogatási összeg aránya a költségvetési bevételhez képest

Az előzőkben említett mérési-értelmezési problémára ezzel a mutatóval úgy reagáltunk, hogy az önkormányzati költségvetésből juttatott támogatások mértékét a települések lakosságszámra vetített önkormányzati bevételével standardizáltuk. Ennek kiszámítása a következő:

$$\frac{TAMFT}{BEV} \cdot \frac{TAMFT_{\Sigma}/LAKSZAM_{\Sigma}}{TAMFT/LAKSZAM}$$

ahol $TAMFT_{\Sigma}/LAKSZAM_{\Sigma}$ az országosan mért, átlagos, egy lakosra jutó támogatást jelenti. Ez tehát nem azt mutatja, hogy mekkora bevételi hányad került a civil szervezetekhez, hanem azt, hogy egy-egy önkormányzat bevétele mekkora hányadát juttatta volna nonprofit szervezeteknek, ha minden településen ugyanakkora lett volna az egy lakosra jutó támogatási összeg. Az így konstruált indikátorunk az előzőknél valamivel „objektívebben” fejezi ki az önkormányzatok támogatási hajlandóságát, azonban ez sem veszi figyelembe a helyi civil szektor méretét. Emellett – a standardizálás miatt – időbeni összehasonlításra sem alkalmas.

Ami a számítások eredményét illeti, az országos 11,1 ezrelékes átlaghoz képest 2004-ben a kis- és nagyközségek mutatója a tényleges 4,9 és 8,4 ezrelék helyett a két legmagasabb, 11,8, illetve 13,9 „lett volna”, a kisvárosoké pedig a tényleges maximális 11,1 ezrelékről a minimális 9,3-ra, a megyeszékhelyeken pedig 15,1-ről 9,4-re esett volna vissza. A két mérési módszer a főváros arányszámaiban csekélyebb különbséget mutatott. Más szavakkal, ezzel az indikátorral azt lehetett kifejezni, hogy a kisebb, rosszabb gazdasági körülmények között működő községi önkormányzatok erejükhöz mérten nagyobb mértékben próbáltak hozzájárulni a – leginkább helyi – civil szervezetek működéséhez, programjaikhoz.

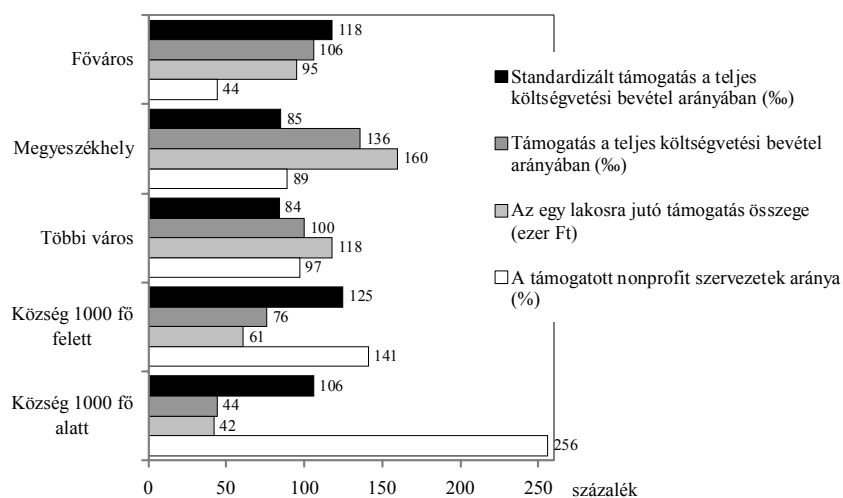
1.6. Relatív jelzőszámok

A következőkben a négy jelzőszám értékeinek országos átlagokhoz viszonyított arányát mutatjuk be.

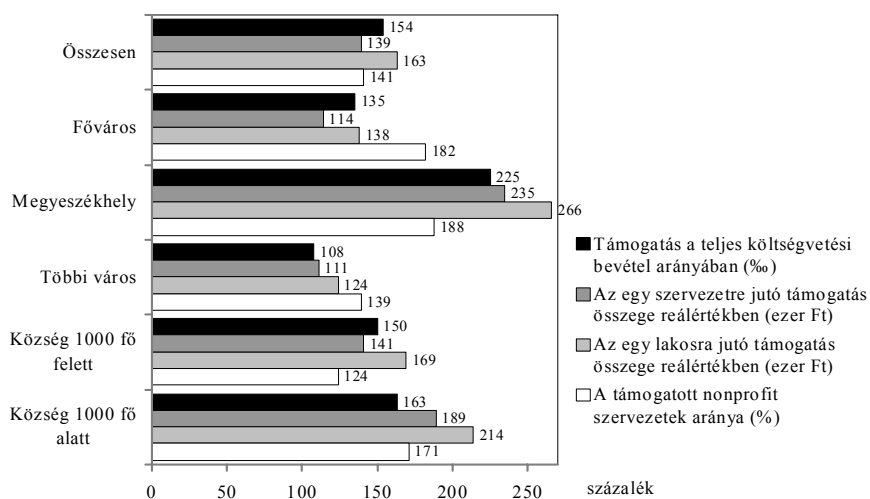
Ez az összevetés jól érzékelhetővé teszi a településtípusok közötti jelentős különbségeket. A községek általában a helyi szervezetek viszonylag nagy részét támogatták, de egy-egy kedvezményezett számára csak szerény forrásokat tudtak biztosítani, miközben ezek az összegek „jobban hiányoztak” költségvetésükből. A városok nonprofit szervezeteik jóval kisebb részét az átlagnál nagyobb lakosonkénti hozzájárulásban részesítették, de ez a tényleges kiadás nem jelentett számukra komoly for-

rászelvonást. A fővárosban ugyanakkor relatíve kevés szervezet kapott támogatást, a nekik jutó összegek viszonylag magasabbak voltak, és mindez nagyobb arányú költségvetési hozzájárulást igényelt.

4. ábra. A pénzügyi támogatások mértékének relatív jelzőszámai településtípusonként 2004-ben (Országos átlag = 100 százalék)



5. ábra. A pénzügyi támogatások mértékét kifejező jelzőszám relatív változása 2000 és 2004 között (2000. év = 100 százalék)



Megjegyzés. A fogyasztói árindex szerint 2000 és 2004 között az infláció 29 százalék volt.

Ezeket az indikátorokat időbeni összehasonlításra, az „elmozdulások” érzékelésére is alkalmazhatjuk. Jelen példánkban településtípusonként a 2000-es adatot tekintettük bázisnak, és a négy évvel később mért értékeket ezekhez hasonlítottuk. A forintban kifejezett mutatók esetében figyelembe vettük az inflációt is, vagyis a százalékos változások a reálértékben mért tendenciákat tükrözik.

Valamennyi mutató értéke a falvakban és a városokban is 100 százalék felett van, ami azt jelenti, hogy mind a négy indikátor szerint pozitív változás, növekedés zajlott le a vizsgált években. A legnagyobb előrelépés az adatok tanúsága szerint a megyeszékhelyeken és a kisközségekben történt.

2. Természetbeni támogatások

Az önkormányzatok nemcsak közvetlenül pénzben, hanem természetben is támogatni tudják a helyi civil szervezeteket.⁶ Az ilyen típusú segítségnyújtás sokszor nagyobb értékű lehet és több szervezetet is elérhet, mint az anyagi forrás biztosítása. Ugyanakkor sokkal nehezebben mérhető, hiszen bizonyos fajtáinak „forintosítása” meglehetősen problémás, vagy éppen lehetetlen. Az önkormányzat tulajdonában levő ingatlanok, irodahelyiségek „ingyen bérbeadása” még beárazható a helyben szokásos üzleti tarifák alapján, de például a polgármesteri hivatal infrastruktúrájának alkalmi és nem elkülönített használata,⁷ az apparátus által a civilek érdekében elvégzett „önkéntes munka”⁸ mennyisége és értéke meghatározhatatlan. Mindezek azonban a helyi nonprofit szervezetek részére „megtakarítást”, meg nem fizetett szolgáltatásokhoz való hozzáférést jelentenek.

1996-ban még az önkormányzatok meglepően kis hányada számolt be arról, hogy természetbeni támogatásban részesített nonprofit szervezetet. Mindössze 636 település válaszolt igennel a kérdésre, közülük is legnagyobb arányban – három kivétellel – a megyeszékhelyek és a városok, kerületek körülbelül fele. A kistépüléseken ez a támogatási forma meglehetősen ritkának bizonyult. 2000-re a mutató nagymértékben emelkedett, immár 75 százalékkal több, 1119 önkormányzat jelezte, hogy ilyen típusú segítségben részesítette a helyi civileket. Ennek feltehetőleg két oka volt. Egyrészt az önkormányzatok ez irányú szolgáltatásai valóban bővültek és gyakoribbá váltak. Másrészt nyilvántartásuk – ebből fakadóan kimutathatóságuk – minőségileg javult.

⁶ *Természetbeni támogatáson* az önkormányzat tulajdonában levő ingatlan ingyenes vagy kedvezményes használatát, az önkormányzat telefon-, faxvonalának és járművének ingyenes használatát, a levelezés költségeinek átvállalását, valamint az önkormányzat által nyújtott ingyenes irodai, könyvelési, jogi, szakmai stb. szolgáltatást, illetve bármilyen – nem anyagi jellegű – ellenszolgáltatás nélkül nyújtott segítséget értünk.

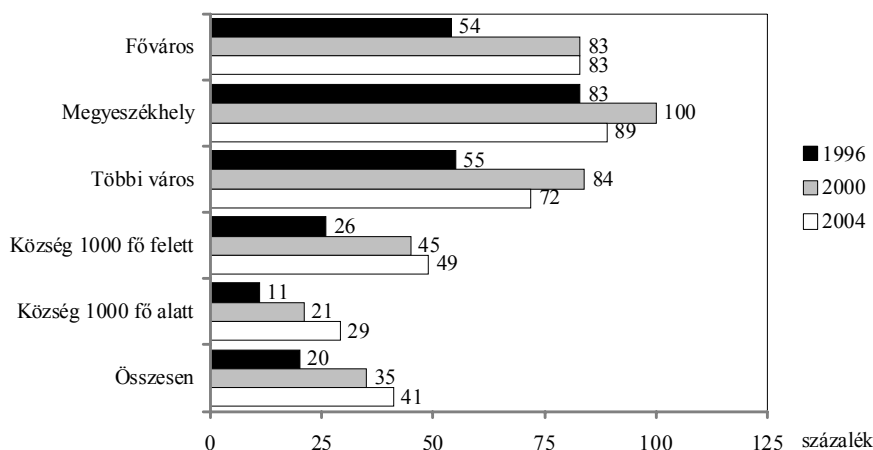
⁷ Irodai, postai szolgáltatás igénybevétele, telefon- és faxhasználat stb.

⁸ Gondoljunk itt a könyvelési, pályázatírási és jogi tanácsadásra, ügyintézésre!

Más szavakkal, 1996-ban sok olyan településről is érkezett nemleges válasz, ahol a valóságban gyakorolták a természetbeni támogatást, csak az önkormányzat „nem tudott róla”.

2004-re – igaz, szerényebb mértékben – tovább növekedett a természetbeni támogatás elterjedtsége, 1282 önkormányzat esetében, vagyis a hazai települések több mint 40 százalékánál már bevett gyakorlat volt az ilyen típusú segítségnyújtás. Ez a kapcsolati forma azonban továbbra is inkább a városi önkormányzatokat jellemzi. Döntő többségükben, de még a kisebb városok mintegy háromnegyedénél is mindennaposá vált, hogy a helyi nonprofit szervezetek használják az önkormányzati ingatlanokat, infrastruktúrát vagy szellemi tőkét. Öröndetes, hogy ez a községek felében-harmadában szintén fellelhető volt.

6. ábra. A nonprofit szervezet részére természetbeni támogatást nyújtó önkormányzatok aránya településtípusonként 1996-ban, 2000-ben és 2004-ben



A természetbeni és a pénzügyi támogatás nem tekinthető sem egymást feltételező, sem pedig kizáró támogatási formának. Annak ellenére, hogy kimutatásaink alapján az utóbbi bizonyult gyakoribbnak, sok olyan települést találtunk, ahol csak az egyik vagy a másik volt jelen.

3. Együttműködési formák a városokban

„Az önkormányzati döntési mechanizmus, a szervezeti modell, a helyi politika világában rejlő közvetlenség esélyt kínál a partnerkapcsolatok szisztematikus kiépítésére

a civil társadalommal” (Pálné [2008] 260. old.). A közösség érdekében végzett munka során a helyi civil társadalom és a település vezetése között számos intézményes együttműködési forma alakulhat ki. Az önkormányzatok egy része civil fórumot működtet, civil referenst alkalmaz, vagy egyéb módon vonja be a civil szervezeteket a döntéshozatalba (Csegény–Kákai [2001]). Az együttműködés fokáról a KSH előzőkben már ismertetett adatgyűjtése csak az önkormányzatok oldaláról nyújt információkat, ami némiképp problematikus, mert – ahogy ez más kutatásból is kiderült – „az önkormányzati döntéshozatal vagy -előkészítés folyamatában való részvétel alatt mást értenek az önkormányzatok, és mást a civil szervezetek” (Kákai [2005a] 18. old.).

A kisebb települések esetében – mind a népesség, mind a helyi nonprofit szervezetek számának alacsony voltából adódóan – a kooperáció jórészt informális keretek között zajlik (Kákai [2002]). Mivel erre az informális szinten zajló együttműködésre a KSH felmérései nem terjednek ki, ez irányú vizsgálatainkat a városokra szűkítjük.

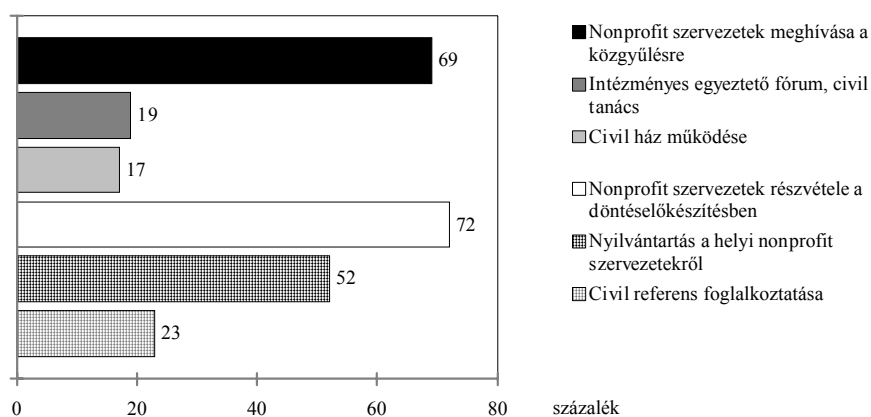
A 297 városi, fővárosi kerületi önkormányzat többségében az együttműködés valamilyen típusa mára már beépült a mindennapok gyakorlatába. A 2004-re vonatkozó adatok szerint például több mint kétharmaduk rendszeresen, de legalább alkalmi jelleggel meghívta a helyi civilek képviselőit a testületi ülésekre, ha a napirenden levő kérdésben azok érdekeltek voltak. Minden negyedik városi önkormányzat kialakított már valamilyen intézményes egyeztető fórumot, melyen – bizonyos rendszerességgel – lehetőség nyílik az önkormányzat vezetőivel való közvetlen eszmecsereére. Emellett 75 százalékuk állította, hogy a döntés-előkészítésbe bevonják a településen működő alapítványokat, egyesületeket is.

Minden negyedik városban – köztük valamennyi megyeszékhelyen – működött olyan civil ház, közösségi központ, amelyben a nonprofit szervezetek különböző információkhoz, szolgáltatáshoz, segítséghez juthattak. Ezek működtetéséhez sok önkormányzat jelentős támogatást nyújtott.

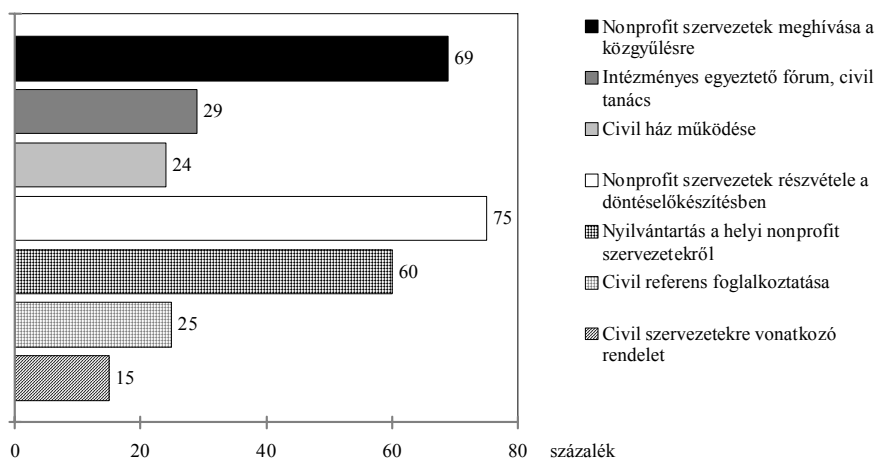
2000-ben a fővárosi kerületek felében, a megyeszékhelyek négyötödében az önkormányzatok már külön tisztségviselőt – civil referenst – is foglalkoztattak. Többségük ugyan más önkormányzati tevékenység mellett vagy csupán részidős munka formájában látta el ezt a feladatot, de volt, ahol főállású, önálló munkatársat alkalmaztak erre a területre. A kisebb városoknál ez a feladat még ritkán önállósult, csak alig ötödük számolt be erről.

Az önkormányzatok egy része a civilekkel való kapcsolattartásról, a számukra nyújtható támogatásokról, esetleg a pályázati feltételekről külön helyi rendeletet is alkotott. Ennek jelentősége abban rejlik, hogy ezen jogszabályok egyfelől intézményesítik – s így az ad hoc jellegű döntésektől, személyi indíttatású beavatkozásoktól mentesítik – a kapcsolattartást, másfelől az együttműködés kereteit úgy határozzák meg, hogy abban nemcsak a civileknek, hanem magának az önkormányzatnak egyaránt lehetnek kötelezettségei. Ez pedig a helyi szektor egyenrangú partnerként való kezelését is biztosíthatja.

7. ábra. A nonprofit szervezetekkel intézményesen együttműködő városi önkormányzatok aránya 2000-ben



8. ábra. A nonprofit szervezetekkel intézményesen együttműködő városi önkormányzatok aránya 2004-ben



A városok 60 százaléka vezetett nyilvántartást a területén működő nonprofit szervezetekről. Ezekben átlagosan az összes hivatalosan bejegyzett szervezet mintegy negyede szerepelt; a fővárosban – érthető okoknál fogva – ennél jóval alacsonyabb, míg a kisvárosokban magasabb (40 százalék feletti) volt az arány.

2004-ben a városi önkormányzatok kilenczetedének volt rendszeresen megjelenő helyi sajtóterméke. Ezekben – jelentésük szerint kivétel nélkül – rendszeresen, de legalább alkalmanként helyet biztosítanak a helyi civil szektorral kapcsolatos hírek, információk, beszámolók közzétételére.

4. A civil szervezetek részvétele a helyi közpolitikában és a döntéshozatalban

A helyi civil szervezetek nem csak névlegesen, de ténylegesen is felléphetnek a helyi társadalom képviselőjeként, ugyanis „a helyi társadalom, a legtöbb civil szervezet működésének, hatást kifejtő tevékenységének a kontextusa. Így az önkormányzati munkában való részvételnek is ez az értelmezési tartománya”. (Brachinger [2005] 51. old.) A civil szervezeteknek a helyi politikában, döntéshozatalban betöltött szerepe lehet konfrontatív, kooperatív és konzultatív, bár általában ezek valamilyen kombinációja érvényesül. Mindenesetre a képviselőtestület oldaláról nézve nem a közvetlen demokrácia civilek általi gyakorlásának esetenként konfliktusos módszerei a kívánatosak, hanem az önkormányzatok által „felkínált” és vezérelt vélemény-becsatornázási mechanizmusok alkalmazása. Ezek helytől, időtől és természetesen politikai indíttatástól függően más és más formát ölthetnek, kezdve az esetenkénti tájékoztató fórumoktól a rendszeres konzultációkig, a különböző döntés-előkészítési folyamatokba való bevonásig. Ez utóbbi a véleménykéréstől egészen a szakértői anyagok elkészíttetéséig, szakmai feladatok „kihelyezéséig” is terjedhet. Itt persze nem pusztán az önkormányzat demokratikus működés iránti elkötelezettsége jelenik meg, az anyagi érdekek szintén motiváló tényezők lehetnek. „A helyi kormányzatok szabályozott képviseleti és közvetlen demokratikus intézményrendszerén messze túlmutat a helyi kormányzásban (governance) különböző súllyal és módon részt vevők köre. A hatalom forrása ugyanis nem csupán a politikai legitimáció, társadalmi tudás, hanem az erőforrások feletti kontroll, márpedig a települést fenntartó erőforrásokat nem kizárólag, sőt elsősorban nem a helyi önkormányzat birtokolja.” (Pálné [2008] 267. old.)

A helyi civil elit önkormányzati aktivitása nehezen mérhető, azonban a polgármesteri hivataloknak küldött adatlapokon szerepeltek olyan kérdések, melyek alapján – legalábbis ez utóbbiak értelmezésével – következtethetünk a közpolitikai együttműködés intenzitására. A közgyűlési részvétel, a civil egyeztető fórumok léte, valamint a döntés-előkészítésbe való bevonás mikéntje és gyakorisága alapján képezhetünk egy olyan négyfokozatú skálát, melyen az önkormányzatok „elhelyezhetők” az inaktív-passzív-aktív-intenzív kooperációs fokozatok egyikében. A *civil közpolitikai participáció* mértéke szerint a 297 városi (kerületi) önkormányzatnak 12 százalékát a kooperáció teljes hiánya jellemezte, 15 százalékában pedig nagyon intenzív együttműködést találtunk. 35, illetve 38 százalékban fordult elő alacsony és közepes fejlettségű kapcsolatrendszer. Ez a képzeletbeli, majdnem szimmetrikus, harang alakú eloszlás arra utal, hogy átmeneti időszakot élünk: a városi testületek időben és „sebességben” eltérően ugyan, de elkezdtek kiépíteni a formális együttműködés kereteit a helyi civil társadalommal a közügyek intézésében. Ahhoz azonban, hogy az adatokból kirajzolódó fejlődési tendencia tartósságáról megbizonyosodjunk, mindenképpen

későbbi, hasonló tartalmú információkra is szükség lenne. Mindenesetre ez a 2004-es állapot kiindulópontként szolgálhat egy ilyen témájú jövőbeni elemzéshez.

5. A civil szervezetek önkormányzati támogatottsága

A korábbiakban már elemeztük a pénzügyi és természetbeni támogatási formákat, és különböző indikátorok segítségével próbáltuk meghatározni ezek mértékét, jelentőségét. Az előző, közpolitikai részvételi aktivitásra vonatkozó skálához hasonlóan az anyagi jellegű önkormányzati-civil kapcsolatok intenzitásának mérésére is képezhetünk diszkrét halmazokból álló sorozatot, melyekbe az önkormányzatok besorolhatók a nonprofit szervezetek támogatottságának foka szerint. A természetbeni segítségnyújtás, a pénzügyi hozzájárulás és a – további forrásallokációt feltételező – helyi közfeladat-ellátásba való bevonás (kiszereződés) mennyiségi ismérveinek felhasználásával egy olyan szintetikus mutatót állítottunk elő, mely lehetővé teszi, hogy egy négyfokozatú, zérótól a magas támogatottsági szintig terjedő skála segítségével az önkormányzatok négy különböző csoportját definiáljuk.

Eszerint a városi önkormányzatok jóval nagyobb aktivitásról tesznek tanúbizonyságot, mint amit a közpolitika alakításában tapasztalt együttműködésnél láthattunk. Két település kivételével mindenhol mérhető valamilyen szintű finanszírozás, s körülbelül egy-egy negyednyi az alacsony és az átlagon felüli támogatási hajlandóságú képviselőtestületek aránya. Felmerülhet a kérdés, hogy vajon a döntéshozatalban is jobban érvényesülnek-e a civil szempontok az aktívabb támogatási politikát folytató településeken, vagy e két kapcsolattípus megléte között nincs összefüggés. Ha a kérdést idősoros adatok hiányában nem is tudjuk megválaszolni, megkísérelhetünk e két dimenzió szerint felvázolni négy olyan ideáltípust, melyeknek konkrét előfordulását csak a jövőben tudjuk a gyakorlatban feltérképezni, illetve egyes konkrét települések szintjén értelmezni. Jelen pillanatban csak arra vállalkozhatunk, hogy a 2004-es adatok, vagyis az akkori viszonyok alapján kísérleti jelleggel soroljuk be a 297 városi önkormányzatot.

6. Az önkormányzatok kapcsolattípus szerinti tipológiája

Ha a civil közpolitikai részvétel és a nonprofit szervezetek támogatottságának mértékét egy koordinátarendszerben ábrázoljuk, vagyis a két dimenzió négy-négy

fokozatához rendeljük a településeket, akkor elvben tizenhat kombináció alakulhat ki. Ezekből az „alacsony-magas” képzeletbeli összevonásokkal, négy nagyobb klasztert formálhatunk. A 9. ábrán bemutatjuk a városi önkormányzatok eloszlását és a különböző csoportok számosságát.

A négy részvételi és támogatottsági intenzitás által meghatározott csoport a következő.

6.1. Periférikus kapcsolat

Ebben a csoportban azokat az önkormányzatokat találjuk (2004-ben 44 önkormányzat, az összes 15 százaléka), melyekben a helyi vezetés és a civil szféra kapcsolata – ha egyáltalán van – minimális. A település költségvetésében a helyi civil szervezetek támogatására nincsen keret, vagy elhanyagolható arányú az ilyen forrás,⁹ a természetbeni támogatás előfordulása is ritka. Miután ezekben a városokban működnek helyi szervezetek,¹⁰ néhol százas nagyságrendben is, a kooperáció hiányát nem az alacsony szervezetszám, hanem az önkormányzat hozzáállása, a helyi civil szféra és a településvezetés rossz viszonya vagy a kapcsolatok hiánya okozza. A vizsgált évben a városok egy hetede került ebbe a kategóriába, vélhetőleg arányuk a következő években csökkent.

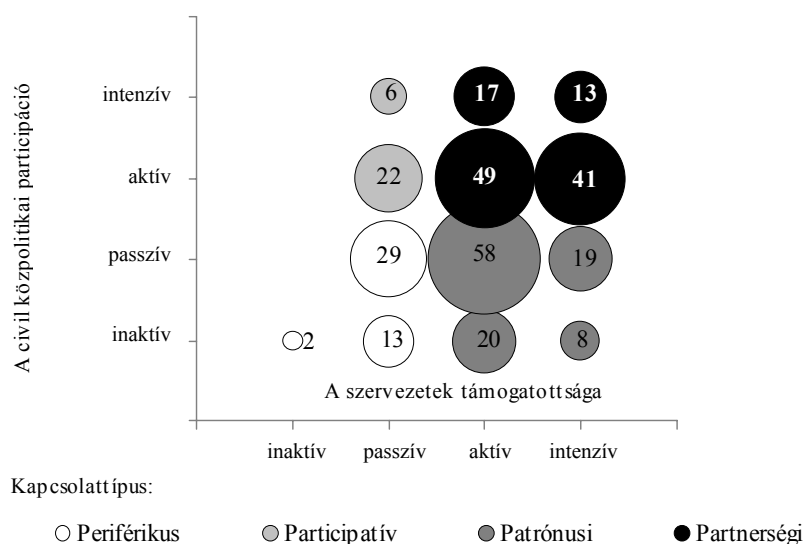
6.2. Participatív kapcsolat

A legkisebb halmazba csak 28-at, azaz a városok kevesebb, mint 10 százalékát sorolhattuk be. Nem véletlenül, mert a tapasztalatok és a korábbi adatok szerint is a közpolitikába való bevonás olyan helyi szervezeti körre terjed ki, amely az önkormányzat látómezejében van, és ezek általában a támogatások reményében vették fel a kapcsolatot a helyi hatalom képviselőivel. Más szavakkal: városi szinten ritkán születik olyan civilpolitika, melynek ne lenne része valamilyen mértékű támogatáspolitikai is. Mindenesetre 2004-ben még találhattunk arra példát, hogy a civilek úgy vesznek részt aktívan a helyi döntés-előkészítésben, hogy közben a képviselőtestület gyakorlatilag nem járul hozzá működésükhöz. Az előző kategóriához hasonlóan az ilyen típusú kapcsolati forma előfordulása is valószínűsíthetően csökkenő tendenciát mutat.

⁹ A támogatottság mértékén belül a pénzügyi hozzájárulás fokát mint összetevőt az önkormányzatok teljes bevételeiből civil szervezetek számára nyújtott támogatás arányaként határoztuk meg.

¹⁰ A kérdéses 44 település közül a „legkisebben” is 11 civil szervezet volt 2004-ben, de találtunk 220-as szervezetszámot is.

9. ábra. A városi önkormányzatok száma részvételi és támogatási intenzitás, illetve kapcsolattípusok szerint 2004-ben



6.3. Patrónusi kapcsolat

A civil-önkormányzati kapcsolatrendszer „legősibb” és az egyleti mozgalom kialakulása utáni „kezdeti” időszakban alapvetően egyirányú formája. Ez már – bár más preferenciák és döntéshozatali mechanizmus alapján – a rendszerváltás előtt is bevett gyakorlat volt. A helyi vezetés „patronálta” az akkori – jobbra szabadidős és kulturális célú – kifejezetten közösségi programokat nyújtó klubokat, egyesületeket. Értelemszerűen ekkor az érdekképviseleti vagy szolgáltatási tevékenység szóba sem került, így ezekben az évtizedekben igazi „ellenszolgáltatásról” még nem beszélhetünk. A rendszerváltás utáni „önkormányzatosodás” folytán függetlenné vált települések egyfelől megörökölték ennek a szervezethalmaznak a túlélő részét, másfelől végigjárták a szokásos utat a helyi szféra ki- és átalakulásaképpen létrejött új civil szervezetekkel való kapcsolatfelvétel során (Brachinger [2007]; Kákai [2005b]; Sebestény [2005], [2009]). Ennek folyamán a „klasszikus” eseti támogatási rendszert fokozatosan felváltotta, kiegészítette a pályázatokon, közfeladat-átadással együtt járó forráskihelyezéseken alapuló támogatási politika, melynek lényege, hogy az önkormányzatok valamilyen számon kérhető „ellenszolgáltatást” vártak a civilektől. Ez lehetett közvetlen szolgáltatásnyújtás, pénzben mérhető teljesítmény vagy legalább valamilyen, közvetett módon ható – de a helyi közösségnek hasznot hozó, életminősé-

get javító – kulturális vagy szabadidős program, esetleg ilyen tevékenységű szervezet működéséhez való hozzájárulás.

Ez a fajta *patrónusi* kapcsolat persze – ahogy erről már korábban írtunk – könnyen függőséget okozhat, illetve kialakíthat egy civil holdudvart is a helyi hatalom mellett. Ezzel az önkormányzat éppen a közpolitikai részvétel visszaszorítását érheti el, vagy kieszközölheti a helyi civil közvélemény „jóindulatú passzivitását”. Nem biztos azonban, hogy ez a politika hosszú távon hatékonyan bizonyul. Másfelől a támogatások növelése és a közfeladatok kihelyezése anyagilag is megerősítheti a civileket. Ezáltal az anyagi kiszolgáltatottság erősödése és visszahatás egyaránt tapasztalható, nevezetesen az önkormányzat szintén függésbe kerül az őt „kiszolgáló” civilektől, ezért előbb-utóbb felismeri, hogy a legnagyobb „közös haszon” eléréséhez az együttműködés minőségileg magasabb fokára kell jutni.

2004-ben az adatok tanúsága szerint hozzávetőlegesen a városi önkormányzatok bő harmada a patrónusi kapcsolattal jellemezhető fejlődési szakaszban volt. Ebbe a csoportba tartozott a 23 fővárosi kerület közül öt és a 18 megyeszékhely közül kettő.

6.4. Partnerségi kapcsolat

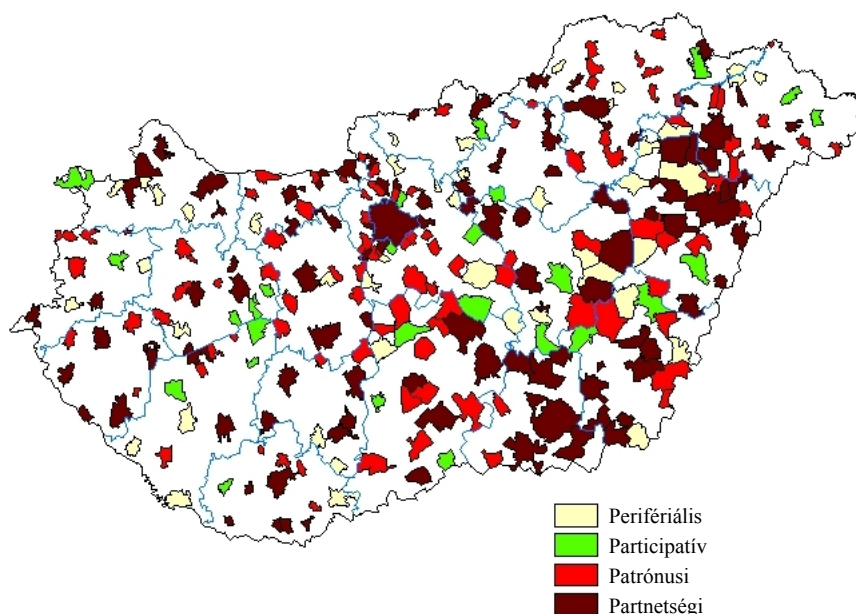
Az előző két kapcsolattípus „elegyéhez” tartozó településeken mind a civil szervezetek önkormányzati finanszírozása, mind közéletben való szerepvállalása magas szinten van. A két szektor közötti együttműködés két – ideális esetben – egyenrangú fél kölcsönös előnyökön alapuló partneri viszonya, melyben mindkettjüknek nagyjából meghatározhatók a feladatai és kötelességei. A kooperáció számos formát ölthet, ebben nemcsak írott szerződések, rendeletek, pályázati kiírások, hanem a helyi szokásjog, gyakorlat által bevezetett és bevett eljárások is fontos szerepet játszanak. A döntés-előkészítési folyamatban való részvétel rendszeressége feltételezi, hogy a település fontosabb kérdéseiről hozott határozatokban megjelennek, visszatükröződnek a helyi civil szervezetek érdekei, javaslatai is. A közfeladatokban való aktívabb részvétel nagyobb forrásmegosztást igényel, és ha megvan az előbbi érdekképviselési, „beleszólási” lehetőség, akkor a települési költségvetés kialakításában való közvetett közreműködés, a részigények becsatornázásának lehetősége szintén megvalósul. Ez az ideáltípus azonban nem tekinthető automatikusan „ideálisnak”. Bár az együttműködés formális fejlődésének végső szakasza lehet, a „túlfejlesztett” kapcsolatrendszerrel várt pozitív hatás a visszajára fordulhat. A döntések előtti indokolatlan egyeztetések, az előkészítésbe bevont szervezetek körének felesleges bővítése, a kommunikációs folyamatok elhúzódása a döntéshozatal lassításához, a városvezetés hatékonyságának csökkenéséhez vezethet. A támogatási források túlzott bővítése, a meg nem térülő és társadalmilag „haszontalan”,

öncélú programok ok nélküli finanszírozása a közpénzek „elherdálásaként” is jelentkezhethet. A közfeladatok átadásának (kiszereződésének) racionális szempontokat mellőző erőltetése szintén nem eredményezi a partnerségi kapcsolatok előnyeinek érvényesülését. Így bár az előző kapcsolattípusok közötti váltások ugyan magukban hordozhatják a fejlődési tendenciát, az csak formális, illetve mennyiségi értelemben tekinthető haladásnak. A különböző kapcsolati elemek léte vagy nem léte csak a feltételeket határozza meg ahhoz, hogy az ezekben rejlő előnyöket az önkormányzatok (és a civilek is) kiaknázhassák. A konkrét tartalom, azaz a kooperációk „termékének” minősége, értéke már a körülményektől, az egyes szereplők tényleges tevékenységétől függ. S ha a partnerségi viszony mint a civil-önkormányzati együttműködés „legfelső foka” – az előbb említett okokból – nem váltja be a hozzá fűzött reményeket, akkor könnyen előfordulhat, hogy a hatékonyság, eredményesség érdekében az adott önkormányzat – talán éppen a helyi civil társadalom nyomására – bizonyos visszarendeződési folyamatokat indít el.

A 2004-es adatok szerint 120 városi, kerületi önkormányzat volt ebben a partnerségi kapcsolatokkal jellemezhető fejlődési szakaszban. Arra a kérdésre azonban, hogy a csoporton belül ezek a kapcsolatok hogyan, milyen eredményesen, és főleg milyen tartósan működtek, jelen pillanatban még nem tudunk választ adni.

Az elemzés végén – 2004-es pillanatfelvételnélként – ábrázoljuk a magyar városok előző kapcsolattípusok szerinti regionális elhelyezkedését.

10. ábra. A városi önkormányzatok Magyarországon kapcsolattípusok szerint 2004-ben



A térkép célja elsősorban a vizuális ábrázolás lehetőségének bemutatása; a mélyebb regionális elemzés és a területi különbségek magyarázata meghaladná jelen tanulmány terjedelmi kereteit. Annyit azonban fontosnak tartunk megjegyezni, hogy a hazai város-szerkezet sajátosságai miatt a keleti országrészben mutatkozó nagyobb „lefedettség” természetesen önmagában nem a civil-önkormányzati együttműködések magasabb fejlettségi szintjét jelzi, mint ahogy a nagyobb számú és területű városok kontúrjai sem e kapcsolatok szélesebb elterjedtségre utalnak. Az adatok szerint – Budapestet és Pest megyét nem számítva – Nyugat- és Kelet-Magyarországon a városok kapcsolattípusok szerinti megoszlása szinte teljesen azonos, csoportonként alig 1-2 százalékos eltérést mutat.

A civil közpolitikai participációra és a nonprofit szervezetek támogattságának mértékére, valamint az önkormányzatok civilekkel való kapcsolattartására vonatkozó 2004. évi értékeket a *Statisztikai Szemle* honlapján (www.ksh.hu/statszemle) található Melléklet tartalmazza.

7. Összegzés, befejezés helyett

Az önkormányzati-civil kapcsolatrendszer elemei az eddig használt statisztikai módszerekkel, adatfelvételekkel eredményesen vizsgálhatók. Úgy véljük, sikerült előállítani olyan *indikátorrendszert*, mely képes az együttműködés formáit mennyiségi oldalról is kutatás és elemzés tárgyává tenni, és ezáltal a kapcsolatok fejlődéséről pontosabb képet nyerni.

Felállítottunk egy kooperációs *tipológiát*, igaz, egyelőre kísérleti szinten, az ehhez szükséges alapadatokat azonban csak 2004-ről és közvetett információkból tudtuk megszerezni. Bár a kapcsolati formák ideáltípusait meghatároztuk, a jövőben a pontosabb besorolás érdekében további kategorizálási szempontokat is figyelembe kell venni, és az adatgyűjtések tartalmi részét ehhez igazítani. A *partnerséghez*, mint az önkormányzati-civil kapcsolatok „legfelső fokához” vezető út alaposabb feltérképezéséhez így további munkára van szükség.

Ez a tanulmány terjedelmi okokból sem alkalmas arra, hogy a korábban említett indikátoroktól és kategóriáktól remélt módszertani előrelépés gyakorlati hasznát kizáróan bizonyítsa, de bízunk abban, lesz lehetőségünk a közeljövőben arra, hogy mindezt próbára tegyük.

Reménykedünk abban is, hogy ennek az elméleti és gyakorlati folyamatnak az eredményeképpen létrejövő indikátorrendszer az önkormányzati-civil kapcsolódás és együttműködés mérhetőségén túl nemcsak eszközként működik, hanem ösztönzőleg hat egyfelől a két fél jövőbeni kooperációjára, másfelől a bonyolult viszonyrendszer további kutatására is.

A gondolatmenet zárásaként, a leszűrhető tapasztalatok figyelembe vételével levontuk azt a következtetést, hogy a két szegmens, vagyis az önkormányzati és a civil oldal további vizsgálatát ezeknek az indikátoroknak a használatával, a kapcsolódási pontok alapján célszerű folytatni. Ennek során nem elegendő a jelenlegi mutatórendszer alkalmazása, hanem újabb kutatások, kísérletek szükségesek egyfelől az eddigi eredmények alátámasztásához, másfelől a jövőbeni folyamatok nyomon követéséhez.

Ha empirikus adatok a 2004-es vizsgálat óta önkormányzati oldalról nem is állnak rendelkezésre, azért közvetett információk alapján az azóta lezajlott változásokra vonatkozóan néhány következtetést mindenképpen levonhatunk.

Kétségtelen, hogy a helyi önkormányzatok és a civil szervezetek közötti kooperáció az elmúlt két évtizedben folyamatosan intenzívebbé vált. Az évek során fokozatosan egyre több település vezetése ismerte fel, hogy a közszolgáltatások biztosítása, a közintézmények és az infrastruktúra zavartalan működtetése, a helyi igények kielégítése és az életminőség javítása olyan feladat – és egyben cél –, mely a helyi civil társadalom érdeke is. Így az együttműködés nemcsak az egyik vagy a másik fél számára fontos, hanem a partnerség kiépítése mindkét fél javát szolgálja. Emellett pedig az önkormányzatnak szüksége van arra a segítségre, hozzáadott értékre – a civil tőke hozadékára –, amelyet a helyi önszerveződő közösségek nyújtanak számára. Már az utolsó vizsgált évben, 2004-ben is csak a települések 12 százalékában nem volt kimutatható kapcsolat a két oldal között, az azóta eltelt évek során feltételezhetően ez az arány már elérte azt a minimum értéket, amelyet csak azok a kisebb falvak „képeznek”, ahol nem a szándék, hanem a civil szervezetek hiánya miatt nem alakul(hatott) ki ilyen viszony.

Fokozatos növekedett a *közfeladat-ellátásban való civil részvétel* mértéke is. Mind az önkormányzati, mind a nonprofit szervezetekre vonatkozó adatok az ilyen típusú szerződések számának és az ezekkel együtt járó támogatási összegeknek a növekedéséről tanúskodnak. Az utóbbi években bekövetkező válság, és az ezt követő (ön)kormányzati döntések, illetve a jóléti kiadások „lefáradásának” hatására azonban könnyen előfordulhat, hogy az együttműködések ezen formája némileg visszaszorul. Ezt a feltételezést a vizsgált időszak utolsó adatai alapján nem tudjuk igazolni, és csak a jelenleg folyó, feldolgozás alatt levő statisztikai adatgyűjtések eredményeinek kiértékelése után¹¹ lehet bizonyítani vagy megcáfolni.

A helyi civil szervezetek önkormányzati támogatása, vagyis az önkormányzatok *támogatási hajlandósága* szintén töretlen fejlődést mutatott 1996 és 2004 között az empirikus vizsgálatok során, azonban az utána következő évek adatai már csak a kedvezményezettek körének némi bővülését jelzik. Ezzel szemben a támogatási összegek reálértékben csak kis mértékben növekedtek, így a fajlagos támogatás gya-

¹¹ A 2010-es nonprofit vizsgálat adatbázisának feldolgozása és az elemzés készítése még folyamatban, a 2011-es évre vonatkozó adatfelvétel pedig csak az előkészítés stádiumában van.

korlatilag stagnált. Ebben az esetben is nehéz jóslásokba bocsátkozni, de a szerződéses kapcsolatoknál felvetett okokból kifolyólag, a továbbiakban abszolút mértékű visszaesésre számíthatunk a forrásokat illetően.

Mindenképpen pozitív tendenciát fedezhetünk fel az önkormányzati-civil együttműködések nem pénzügyi dimenzióiban. A természetbeni támogatások, ezen belül főleg az ingyenes ingatlanhasználat elterjedése, mindennapossá válása nemcsak a korábbi statisztikai adatok, de más források, kutatások, egyedi tapasztalatok sokasága alapján is alátámasztható.

A civilek döntéshozatali mechanizmusba való bevonása, a döntés-előkészítésben való aktív részvételének biztosítása hasonlóképpen bevett gyakorlattá vált, vagyis a *közpolitikai participáció* mértéke folyamatosan emelkedett. Mindez azt jelenti, hogy a 2004-es adatok felhasználásával kialakított városi kooperációs tipológia kategóriáiban szereplő városok száma a *perifériális* csoportban mostanra vélhetően jelentősen lecsökkent, míg a *partnerségi* kapcsolatokkal rendelkezők már döntő többséget alkotnak. Erre vonatkozólag viszont csak „közvetett bizonyítékaink” vannak, mindenképpen szükség lenne újabb vizsgálatokra egyrészt, hogy ismételten besorolhassuk a városainkat a jelenlegi kapcsolattípusokba, másrészt, hogy az időközben lejátszódó társadalmi, gazdasági változások hatásait, következményeit górcső alá véve felülvizsgáljuk, és szükség esetén aktualizáljuk magát a tipológiai rendszert is.

Ha mindehhez még hozzávesszük, hogy napirenden van az önkormányzati rendszer reformja, s a közeljövőben a települési önkormányzatok feladat- és hatásköre is alapvető átszervezésen megy át, könnyen belátható, hogy az eddig felhalmozott ismeretanyagunkat át kell értékelni, és az önkormányzati-civil együttműködés dimenziót, valamint a civil szervezeteknek a helyi közéletben, közszolgáltatásban betöltött szerepét, funkcióit újra kell gondolni.

Irodalom

- BRACHINGER T. [2005]: Civilek és a politikai hatalom. *Civil Szemle*. 11. évf. 1. sz. 45–59. old.
- BRACHINGER T. [2007]: Öt állítás próbája egy ötfokú skálán, két játékban. *Civil Szemle*. 13. évf. 2. sz. 55–64. old.
- CSEGÉNY P. – KÁKAI L. [2001]: *Köztes helyzet!? A civil szervezetek és az önkormányzatok kapcsolatában az ezredforduló Magyarországn.* Miniszterelnöki Hivatal. Budapest.
- HÓBOR E. – VARGA T. [2003]: Az önkormányzatok és a civil szervezetek együttműködése Zala megyében. *Magyar Közigazgatás*. 53. évf. 7. sz. 424–431. old.
- KÁKAI L. [2002]: A civil szervezetek megjelenése a helyi státútumokban. *Magyar Közigazgatás*. 52. évf. 11. sz. 669–675. old.
- KÁKAI L. [2005a]: Önkormányzatok, pártok és civilek. *Civil Fórum*. 6. évf. 1. sz. 16–18. old.
- KÁKAI L. [2005b]: Torzulások a magyar nonprofit szektorban. *Civil Szemle*. 6. évf. 3. sz. 38–46. old.

- MÉSZÁROS G. – SEBESTÉNY I. [1997]: Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata. In: Landau E. – Szalai J. – Vince P. (szerk.): *Az államtalanítás dilemmái: munkaerő-piaci kényszerek és választások*. Aktív Társadalom Alapítvány, Budapest. 540–554. old.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. [2008]: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- SEBESTÉNY I. [1998]: *Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata*. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.
- SEBESTÉNY I. [2002a]: *A nonprofit szervezetek önkormányzati támogatása 2000-ben, településsoros adattár*. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.
- SEBESTÉNY I. [2002b]: *Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata*. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.
- SEBESTÉNY I. [2005]: Civil dilemmák – kihívások és alternatívák a civil szektorban. *Acta Civitalis*. 6. sz. Budapest.
- SEBESTÉNY I. [2009]: Az önkormányzatok és a civil szervezetek együttműködésének dimenziói. In: G. Márkus Gy. (szerk.): *Civil és nonprofit szervezetek szerepe a gazdaságban*. Tudományos konferencia a Magyar Tudomány Ünnepe. 2008. november 11. Budapest. Általános Vállalkozási Főiskola. Tudományos Közlemények 21. sz. 55–60. old.

Summary

The dimensions and functions of cooperation between local government and civil organizations, the conversion of civil capital into real social value added can be measured by using traditional statistical criteria. The comparison and spatial, temporal analysis of the data can be carried out with properly defined and generally applied indicators. Besides, the connections of local government with civil organizations can also be typed by means of surveyed empirical data. Through the extent and intensity of financial and in-kind support, involvement of public service and political decision-making, we can set up a typology where all the communities find their place. The aim of the present study is to present the system of indicators, as a result of the theoretical and practical process and to inspire further surveys on this complex relationship.