

Helyi érdek, helyi érték

Útmutató a helyi önkormányzatok és a civil szervezetek
közötti együttműködések jogi és intézményes hátteréhez

Bullain Nilda – Csanády Dániel



Felelős kiadó: Móra Veronika igazgató

Kiadja az Ökotárs Alapítvány
www.okotars.hu

Támogatta a Szociális és Munkaügyi Minisztérium,
valamint a Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe

Tervezés és kivitelezés: Typoézis Kft.
www.typoezis.hu

Az I-VIII. fejezeteket Csanády Dániel, a IX-XI. fejezeteket Bullain Nilda állította össze.

© Ökotárs Alapítvány, Európai Nonprofit Jogi Központ, valamint a szerzők,
2008

ISBN 978-963-878550-0-8

Tartalomjegyzék

Bevezető	6
I. Partnerseg és együttműködés	9
I.1. Együttműködési fajták	9
I.2. Eltérő rendű és rangú jogállások	10
I.3. Eltérő rendű és rangú együttműködések	11
II. A civil szervezetek szerepe és jelentősége	13
II.1. ICNPO kategóriák	14
II.2. Európai sajátosságok	16
II.3. Nemzetközi feladatok	19
III. A hazai civil kapcsolatok alakulása	21
III.1. Politikai és gazdasági megrázkódtatás tompítása	22
III.2. Magán és közszolgáltatások kiegyensúlyozása	24
III.3. Kormányzati tevékenység társadalmi ellenőrzése	25
III.4. Társadalmi és gazdasági tervezés alátámasztása	27
IV. A helyi civil kapcsolatok helyzete	29
IV.1. Kommunikációs funkció	31
IV.2. Legitimációs funkció	31
IV.3. Döntés-előkészítő funkció	31
IV.4. Mobilizáló funkció	32
IV.5. Szolgáltató funkció	33
IV.6. Forrásteremtő funkció	33
IV.7. Presztízs-növelő funkció	33
V. A kapcsolatrendszer formái	34
V.1. Intézményes formák	35
V.2. Szerződéses kapcsolatok	36
V.3. Programozott kapcsolatok	37
VI. A kapcsolatok intézményes akadályai	39
VI.1. Köztisztület és közalapítvány	39
VI.2. Közhasznú társaság	39

VI.3. Párt- és egyházfinanszírozás	41
VII. A szerződéses együttműködések	42
VII.1. A közigazgatási szerződések Európában	43
VII.2. A közszerződések a magyar jogban	44
VII.3. A közszerződések feltételrendszere	46
VII.4. A közigazgatási program-megállapodások	48
VIII. A civil program-megállapodások	51
VIII.1. A keretegyezmények mintája	51
VIII.2. Az együttműködések tartalma	54
VIII.3. A képviselő kérdés	56
VIII.4. A hazai megoldások	58
VIII.5. A hazai jogi formák	60
VIII.6. A részvétel formái	61
VIII.7. A partnerség elve	64
IX. A hazai finanszírozási kapcsolatok	66
IX.1. Köztámogatások	67
IX.2. Közszolgáltatási szerződések	70
IX.3. Törvényen alapuló feladat-finanszírozás	71
X. Az európai finanszírozási rendszerek	74
X.1. Németország - szubszidiaritás	74
X.2. Nagy-Britannia - kisserződés	75
X.3. Franciaország - tervtámogatás	75
X.4. Magyarország - reform-kényszer	76
XI. A helyi finanszírozás hazai gyakorlata	78
XI.1. Pályázati támogatási formák	78
XI.2. Jogosultság és alkalmasság	79
XI.3. Döntéshozatali eljárás	80
XI.4. Bírálati szempontok	81
XI.5. Szerződéskötés, elszámolás, ellenőrzés	83
XI.6. Összeférhetetlenség	84
XI.7. Nyilvánosság	86

Jogszabálygyűjtemény	88
A./ Nemzetközi egyezmények	88
B./ Hatályos jogszabályok	90
C./ Törvénytervezetek	92
D./ Helyi stratégiák	92
E./ Helyi rendeletek és előterjesztések	93
Olvasmányjegyzék	95

Bevezető

Magyarországon még nem készült átfogó elemzés a helyi önkormányzatok és a civil szervezetek együttműködésének jogi és intézményes háttéréről. Jelen kötet e feladat elvégzéséhez kíván hozzájárulni.

Országszerte egyre több településen alakul ki állandó, intézményesült formája a civil szervezetek és az önkormányzatok együttműködésének. Az utóbbi években a *Kormány Civil Stratégiája*¹ és a *Nemzeti Civil Alapprogram*² mintájára egyre több megyei és települési önkormányzat alakított ki saját civil stratégiát és hozott létre a civileket támogató alapot. Sok helyen ugyanakkor már több mint évtizedes múltra tekint vissza az együttműködés. A civil szervezetek közfeladatokat látnak el, lakossági szolgáltatásokat nyújtanak, részt vesznek a település és a helyi közösség életének alakításában, az életkörülmények javításában.

Az együttműködés azonban a legtöbb esetben máig bizonytalan lábakon áll. Az elmúlt csaknem két évtizedben változó sikerrel és intenzitással próbáltak az önkormányzatok és a területükön működő civil szervezetek hatékony együttműködési formákat találni. Ezek sikere sokszor múltott elkötelezett személyek munkáján, vagy a megfelelő források elérhetőségén, szinte függetlenül attól, hogy az együttműködés formalizált volt-e vagy sem. Gondoljunk csak arra, hogy hány helyen fulladt érdektelenségbe egy-egy nagy lelkesedéssel felállított civil kerekasztal – s ugyanakkor hogyan lett az egész lakosság körében elismert számos, pusztán a városi és civil vezetők jó kapcsolatára alapozott kezdeményezés. Az utóbbi években azonban a jó példák mellett a olyan nehezítő tényezők is megjelentek, amelyek több helyen veszélyeztetik a már elért eredmények fenntartását.

A jogi környezet állandóan változik, és alapvetően szigorodó tendenciát mutat. Példaként említhető az elmúlt években elfogadott törvények és rendeletek sorozata, melyek rendkívül nehéz helyzetbe hozták a civil szociális szolgáltatókat, s lassan a civil fenntartású intézmények ellehetetlenüléséhez vezetnek.³ Hasonló példa a nemrég elfogadott, a közpénzek felhasználásának átláthatóságáról szóló törvény,⁴ mely jogos és fontos elvárásokat fogalmaz meg az érdekkonfliktusoknak a pályázati pénzek elosztásából való kizárása érdekében. A törvény ugyanakkor nehéz helyzetbe hozza elsősorban a kistelepüléseken működő civil szervezeteket, melyek sokszor közeli kapcsolatban, akár személyes átfedésben is vannak a helyi döntéshozókkal.

¹ MeH (2003) és 1065/2007. (VIII.23.) Korm. határozat

² 2003. évi L. tv.

³ Kézenfogva Alapítvány (2008)

⁴ 2007. évi CLXXXI. tv.

Mindemellett a gazdasági környezet is a megszorítás, az állami kiadások és a költségvetési intézményrendszer visszaszorítása irányába mutat, amint azt az oktatási, kulturális és közművelődési intézmények költségvetésének szűkítése, a kényszerű intézménybezárások és összevonások is demonstrálják.

A szigorodó jogi környezet és a gazdasági megszorítások egyaránt a forrásigényesebb, kifinomultabb együttműködési formák visszaszorulását eredményezik. Ez a kötet arra keresi a választ, lehetséges-e olyan együttműködési alapelveket találni, amely hosszú távon alapozza meg a két szektor egymás érdekeit kielégítő, ugyanakkor értékteremtő – ha úgy tetszik, partneri – kapcsolatát; s ha igen, hogyan lehet azt jogi és intézményes formába önteni?

Az Ökotárs Alapítvány által koordinált Civil-Társ Programiroda az *EMLA Egyesület* NOSZA Programjával és az *Európai Nonprofit Jogi Központtal* együttműködésben 2004-ben tette közzé a *Civil Jövőkép* című kötetet, mely a magyarországi civil szervezetek jogi és intézményes környezetének egy átfogó stratégia mentén javasolt fejlődési irányait vázolta fel. A Civil Jövőkép stratégiája egyfelől a civil szektor önállóságát, fenntarthatóságát, másfelől az állami illetve üzleti szektorral a kölcsönösségen alapuló, konstruktív együttműködést tűzte ki célul. Ez a stratégia külön fejezetet szentelt az állami és a civil szektor közötti viszony új alapokra helyezésének,⁵ ezen belül külön kitért a szerződéses és pénzügyi kapcsolatoknak valamint a társadalmi részvétel jelenlegi formáinak újragondolására. Ennek népszerűsítése, a jó gyakorlatok bemutatása érdekében a programiroda 2006-ban díjat is alapított *Valódi Civil Partnerséggért* néven a példaértékű közigazgatás-civil együttműködések elismerésére.

Jelen kötet a felsorolt kérdéseket feszegeti helyi szinten, felismerve, hogy az állami szervek és a civil szervezetek közötti kapcsolatoknak a lakosság számára legnyilvánvalóbb és legfontosabb színtere a helyi közösség – ezért a reformok talán itt bírnak a legnagyobb jelentőséggel. A kötet célja tehát annak feltárása, hogy milyen alapelvek, megfontolások, jogi és intézményes hagyományok és törekvések állnak az együttműködés jelenlegi formái mögött, s egyúttal azok kritikai megközelítése, valamint néhány bevált nemzetközi megoldás alkalmazhatóságának felvetése.

A kiadvány szerzőinek szándéka szerint az itt leírtak elegendő alapot adnak az önkormányzati döntéshozóknak és hivatali vezetőknek, a civilekkel foglalkozó önkormányzati munkatársaknak éppúgy, mint az országos politika formálóinak ahhoz, hogy végiggondolják, milyen eszközökkel és módszerekkel lehetne az együttműködést hosszú távon eredményes, érdek- és értékközösségen alapuló, valódi partnerséggé alakítani.

⁵ Bullain és társai (2004)

I. Partnerség és együttműködés

A partnerség együttműködést jelent, ám az *együttműködés szélesebb értelmű fogalom, mint a partnerség*. A partnerség sajátos együttműködés, melyben a felek egyenrangúak, vállvetve tevékenykednek, cselekedeteiket a viszonyosság vezérli, jogaik és kötelezettségeik azonosak. Együttműködés azonban nemcsak egymás mellé, hanem egymás *alá- és fölérendelt felek között is lehetséges*. A munkaadó és a munkavállaló, a tisztviselő és a beosztott, a parancsnok és a közkatonája is együttműködik.

Amikor az állami szervek és a civil szervezetek együttműködéséről beszélünk, tudnunk kell, hogy a két fél ma eltérő nyelvet használ. A civil szervezetek előszeretettel beszélnek partnerségről, ezzel is hangsúlyozva függetlenségüket a kormányzati szervektől. Az állami szereplők azonban többnyire együttműködést említenek, és inkább csak akkor használják a partnerség kifejezést, ha ezt valamilyen jogszabály vagy felsőbb szerv, esetleg politikai megfontolás előírja számukra.

8

Ezt a szóhasználatbeli eltérést nem szabad figyelmen kívül hagynunk. Éppen ellenkezőleg, nyomába kell erednünk, hogy kiderítsük, mi az alapja. Helytelen gyakorlat, amikor a civil szervezetek nem vesznek tudomást arról, hogy tárgyalásaik során a kormányzati szervek nem ugyanarról beszélnek, mint ők. Az sem helyes azonban, amikor a kormányzati szervek kettős beszédet alkalmaznak, és a civilek kedvéért ugyan partnerséget említenek, ám valójában másra gondolnak. Az eltérő szóhasználat ugyanis korántsem véletlen, hanem a felek eltérő társadalmi helyzetéből, azon belül is a magatartásukra vonatkozó eltérő szabályokból, még pontosabban az eltérő jogi helyzetükből, szaknyelven szólva a különböző jogállásukból adódik.

Milyen együttműködés tehát a valódi partnerség? Milyen együttműködési formák is léteznek valójában? Hogyan szabályozza ezeket az európai és a hazai jog? Egyáltalán, mire lehetnek jók az önkormányzatok számára a civil szervezetek?

I.1. Együttműködési fajták

A *partnerség fogalmát* az Európai Unió regionális fejlesztési politikája vezette be a hazai politikai és közigazgatási szóhasználatba, amikor a Nemzeti Fejlesztési Tervek kidolgozásakor és az uniós források felhasználásánál megköveteli a társadalmi partnerek, közöttük a civil szervezetek bevonását a nemzeti és operatív programtervezés folyamatába, valamint a program-megvalósítás országos és regionális ellenőrzésébe.⁶ Ez a szóhasználat azonban jelenleg csak az újonnan kialakított európai fejlesztési régiók és intézmények szintjén érvényesül, a hazai közigazgatás hagyományos rendszereiben továbbra is a régi fogalmak működnek.

A világ majd minden országában vannak olyan szervezetek, amelyeket nem állami szervek, hanem olyan állampolgárok hoznak létre, akik ezen az úton nem egyéni haszonhoz kívánnak jutni, hanem valamilyen *közösségi vagy közérdekű célkitűzést*, régi magyar szóhasználattal: eszmei célt igyekeznek megvalósítani. Egyes országokban ezeket a szervezeteket közhasznú egyesületeknek és alapítványoknak nevezik, más államokban pedig jótékony szervezeteknek hívják őket. Akármilyen legyen is a nevük, a legtöbb országban az állami szervek együttműködnek ezekkel a szervezetekkel saját céljaik megvalósítása érdekében, és a közös célok megvalósulása érdekében valamilyen formában támogatják is tevékenységüket.⁷

Az állampolgári kezdeményezések illetve az öntevékeny, önzorgató, független szervezetek azonban nagyon sokfélék lehetnek. A civil szervezetek méretükben, céljaikban, működésükben, anyagi alapjaikban és az alkalmazott munkaerő tekintetében igen változatosak. Ennek megfelelően az *állami szervekhez való viszonyuk is eltérő*. Számos civil szervezet, például egyes baráti társaságok vagy kulturális egyesületek bejegyzésük után soha többé nem kerülnek kapcsolatba állami szervekkel, mivel működésükhöz sem támogatásukra, sem a velük való együttműködésre nincsen szükségük. Más civil szervezetek, például a szociális szolgáltatók vagy intézményfenntartók, küldetésüket sem tudnák teljesíteni a központi vagy helyi kormányzati szervekkel és intézményekkel való együttműködés nélkül. Megint mások, mint például a jog- és érdekvédő szervezetek, a közigazgatás munkáját ellenőrzik és értékelik, így sokszor szembekerülnek a kormányzati szervekkel.

Az állami szervekkel semmilyen kapcsolatban nem álló, támogatásban nem részesülő közcélú csoportok és szervezetek többnyire szabadon folytathatják tevékenységüket, akár megtúrt vagy megbecsült szereplői hazájuk

⁶ Bullain és társai (2004)

⁷ Csanády Dániel (2005)

társadalmának. Ezekben az esetekben sem partnerségről, sem együttműködésről nem beszélhetünk, hanem a jogszabályok keretei között való békés egymás mellett élésről van szó. A számban és jelentőségben egyre növekvő valódi együttműködések területe azonban *a tisztán mellérendelt vagy az egyértelműen alárendelt viszonyok közé esik*. Az ilyen együttműködések nem csak a szándék, hanem, a demokratikus országokban legalábbis, a jogi környezet határozza meg.

Természetesen a mindennapi életben is tapasztalható egyenrangú viszony állami szervek és civil szervezetek között, például amikor egy közintézmény megvásárolja egy civil szervezet kiadványát, vagy amikor a civil szervezet piaci áron önkormányzati ingatlant vesz bérbe. Ezek az esetek a gazdálkodás körébe tartoznak: ilyenkor tisztán *polgári jogi viszony* létesül a felek között. Ugyanakkor létezik a másik véglet is, amikor egy civil szervezet engedélyköteles tevékenység végzése céljából hatósági engedélyért folyamodik, vagy más módon ügyfélként kerül kapcsolatba a központi vagy helyi közigazgatással. Ebben az esetben *közigazgatási jogi viszony* létesül a szereplők között.

10

A civil szervezetekre vonatkozó polgári jogi viszonyokban tisztán mellérendelt helyzetben vannak a felek, míg az állami szervekre vonatkozó közigazgatási jogi viszonyokban egyértelmű alá- és fölérendeltség uralkodik. De mi is jellemzi a polgári jogi, vagy más néven magánjogi viszonyokat? Mi különbözteti meg őket a közigazgatási, vagy szélesebb értelemben a közjogi viszonyoktól? És milyenek, már ha léteznek ilyenek, a vegyes jogviszonyok?

I.2. Eltérő rendű és rangú jogállások

A neves francia szerzőpáros Jean-Marie és Jean-Bernard Auby szerint⁸ a magánjog a magánszemélyek jogi helyzetét határozza meg. Azokat a viszonyokat szabályozza, amelyek *magánszemélyek között* jönnek létre. Magánszemélyek egyrészt a természetes személyek, másrészt az egyének jogi személyiséggel rendelkező csoportosulásai, a gazdasági társaságok és a civil szervezetek. A jogi személyek többnyire ugyanúgy rendelkezhetnek jogokkal és kötelezettségekkel, mint a természetes személyek. A magánjog a jogalanyok mellérendeltségén, egyenjogúságán alapul: egymást általában nem utasíthatják, hanem *közös megegyezéssel* szerezhetnek jogokat és vállalhatnak kötelezettségeket.

⁸ Auby és Auby (1995)

A magánjog szabályai elfogadják, hogy a magánszemélyek egyéni érdekeiket követik. A magánjogi cselekmények a szerződő felek vagy mások magánérdekei megvalósítása végett születnek. A magánjog tipikus eljárásai cselekménye a két- vagy többoldalú szerződés, amely közvetlen kényszer útján való érvényesítése csak kivételesen fordul elő. Vita esetén a bírósághoz kell fordulni, s csak a bírói döntés érvényesítésére vehető igénybe kényszer.

A közjog a közjogi személyek jogi helyzetét határozza meg, és a közöttük létrejövő vagy a magánszemélyekkel való viszonyaikat szabályozza. *Közjogi személyek* egyrészt az állam, másrészt azok a jogi személyek, amelyeket többnyire az állam hoz létre a közérdekű feladatok ellátására, vagy azok a jogi személyek, amelyek működését az állam szorosan felügyeli. A közjogi személyek egymás közötti viszonyai általában *alárendeltségi viszonyok*, mert a közjog előjogokon alapul, az egyik személynek a másik fölé való rendelkezését rögzíti.

A közjog szabályainak célja az általános érdek, a közjogi szabályok nem a kibocsátók, hanem a közérdek szolgálatában állnak. A tipikus közjogi eljárásai cselekmény az *utasítás* (törvény, rendelet és kötelező határozat), amelyet az egyik személy a másiknak ad, s amelynek végrehajtása a fölérendelt személy által sok esetben kikényszeríthető.

1.3. Eltérő rendű és rangú együttműködések

A közjog szabályozza a közjogi személyeknek a magánszemélyekkel való viszonyait is. Ezekben az esetekben részben alárendelt viszonyokról van szó (ilyen a hatósági igazgatás területe), részben pedig együttműködési viszonyokról (ilyen a közszolgáltatások közös biztosítása). Az *együttműködési viszonyok* alapulhatnak alárendeltségen, de mellérendeltségen is, és sok esetben működhetnek *vegyes jellegű szabályok* alapján. Ide tartozik a jelen tanulmány központi témája, a helyi kormányzati szervek és a civil szervezetek együttműködéseinek területe is.

A közjog és a magánjog szembenállása ugyanis nem kizárólagos. Manapság az állam és az egyes közjogi személyek tevékenysége több területen a magánjog szabályainak van alávetve. Ez a helyzet például az állami szervek gazdasági vállalkozásainak esetében, ahol az állami vállalatok jogi helyzetére és tevékenységére a magánjogi szabályokat kell alkalmazni. Ez a helyzet továbbá a *közszolgáltatások terén való többoldalú együttműködések* területén is.

Ezekben az esetekben a *magánszemélyek közszolgáltatásokat* biztosítanak, és ezáltal részt vesznek a közigazgatás tevékenységében. A közjogi személyek kétféleképpen bízhatják magánszemélyekre valamely közszolgáltatás biztosítását. *Egyrészt törvénnyel*, amikor valamely hatáskört szoros felügyelet mellett magánszemélyekre ruháznak, *másrészt szerződéssel*. Ezekre a szerződésekre azután vagy a magánjog általános szabályait, vagy a törvény által kifejezetten ezekre a szerződésekre vonatkozó vegyes jellegű szabályokat kell alkalmazni.

A vegyes jellegű szabályok alá tartozó szerződések úgynevezett *közigazgatási szerződések* vagy röviden *közszerződések*. A magánjogi és a közjogi szabályok vegyítése azonban csak törvény útján lehetséges. Egyes országokban a közszerződések általános szabályait külön törvény állapítja meg. Más országokban csak az egyes speciális szerződésfajtákról rendelkeznek törvények. Magyarország az elmúlt években a második úton haladt, és csak az utóbbi időkben került szóba, hogy egy átfogó törvényre lenne szükség a közszerződésekről.⁹ Ez a tervezett törvény sem érintené azonban az egyes szerződésformák sajátos szabályait, mert azokat továbbra is az úgynevezett *ágazati törvények* (szociális, egészségügyi, stb.) vagy *típus törvények* (pl. koncessziós, közbeszerzési) rendeznék.

Az a kérdés, hogy az ilyen vegyes jellegű szerződések esetén beszélhetünk-e, és ha igen milyen esetekben, partnerségről, azaz egyenrangú felek együttműködéséről. Itt találjuk meg az eltérő nyelvhasználat kulcsát: a civil szervezetek szemszögéből a magánjogi, a közigazgatás szemszögéből a közjogi elemek a fontosabbak. A gyakorlatban nagyon sok függ attól, milyen konkrét tevékenységre, milyen jogszabály alapján, milyen finanszírozási forrásra támaszkodva születik a szerződés. Nem kevésbé fontos, hogy miképpen határozzák meg saját szerepüket, jogait és kötelezettségeiket maguk a felek. Ahhoz, hogy meg tudjuk határozni az önkormányzati-civil együttműködés jellegét, és hogy az mennyire hierarchikus és mennyiben partneri, az szükséges, hogy megismerkedjünk az együttműködési viszonyrendszer fogalmi, történeti és szemléletbeli elemeivel.

⁹ IRM törvénytervezet a közszerződések általános szabályairól (2006)

II. A civil szervezetek szerepe és jelentősége

A nagyvilág civil szervezeteinek átfogó vizsgálata nem olyan régi keletű. 1991-ben az baltimore-i (USA) *Johns Hopkins Egyetemen* indult el az a nagyszabású tudományos kutatás, amely *Összehasonlító Nemzetközi Nonprofit Projekt* néven végül a világ negyven államában vizsgálta meg a különböző országok civil szektorainak méretét és felépítését, valamint igyekezett dokumentálni a különböző civil szervezetek szerepét és finanszírozását.¹⁰

A civil szervezetek nemzetközi összehasonlítását azonban alaposan megnehezíti a különböző országok eltérő földrajzi jellemzői, gazdasági fejlettsége, társadalmi rendszere, vallási hagyományai, kulturális értékei, politikai és jogi berendezkedése. Ráadásul a különböző politikai és közigazgatási rendszerek nagyon eltérően viszonyulnak állampolgáraik öntevékenységéhez, a polgári kezdeményezésekhez és az önszerveződő csoportokhoz, a nem kormányzati és nem haszonelvű, illetve jótékony célú vagy közhasznú szervezetekhez.

Ezért a kutatók egy olyan definíció megalkotására törekedtek, amelynek keretén belül mind a negyven ország civil szervezetei összehasonlíthatóvá válnak. E vizsgálat értelmében a civil szervezetek *közös formai jellemzői* a következők:

- a) tevékenységük szervezettebb a csupán eseti, informális, tisztán családi vagy baráti eredetű csoportosulásnál, azaz valamilyen szinten *intézményesült szerveződésekről* van szó;
- b) tevékenységüket a szervezet tagjai nem jogszabály vagy más kötelező érvényű parancs, hanem saját elhatározásuk alapján végzik, és a tevékenységgel járó anyagi, természetbeni vagy munkaterheket *önként vállalják*;
- c) tevékenységük nem függ a különböző kormányzati szervektől, legalábbis eléggé független ahhoz, hogy azt saját maguk által megállapított szabályok szerint működtessék, így *önmagukat irányítják*;

¹⁰ Salamon és társai (1995)

- d) tevékenységük független továbbá más, politikai vagy gazdasági érdekektől, ami azt jelenti, hogy nem csupán önmagukat kormányozzák, hanem tevékenységük *célját is önmaguk határozzák meg*;
- e) tevékenységükből befolyó bevételeiket nem osztják fel tagjaik, alapítók vagy tulajdonosaik között, ami azt jelenti, hogy *fő céljuk nem a nyereségszerzés*: ezen kívül a szervezeteknek valamilyen egyéb célkitűzése is van.

II.1. ICNPO kategóriák

Az Összehasonlító Nemzetközi Nonprofit Projekt a *Nonprofit Szervezetek Nemzetközi Osztályozásának* (International Classification of Not-for-Profit Organisations = ICNPO) nevezte el azt a rendszert, amely a civil szervezeteket a következő főbb működési területekbe, tevékenységcsoportokba osztotta be:¹¹

- a) kultúra és rekreáció (kultúra, művészet, sport, szabadidős tevékenységek),
- b) oktatás és kutatás (alap-, közép- és felsőfokú oktatás, szakképzés és felnőttoktatás, kutatási tevékenységek),
- c) egészségügy (kórházi, rehabilitációs, szanatóriumi és mentális ellátások, krízisintervenció, más egészségügyi tevékenységek),
- d) szociális szolgáltatások (szociális és menekültügyi ellátások, katasztrófa- és polgári védelem, pénzügyi szociális támogatások),
- e) környezetvédelem (környezet-, természet és állatvédelem),
- f) település-, gazdaság- és közösségfejlesztés, valamint lakásügy (Különböző fejlesztési tevékenységek, ideértve a foglalkoztatást és szakmai továbbképzést is),
- g) jog- és érdekvédelem, valamint politika (polgári és politikai jogok védelme, érdek- és jogvédelmi, valamint politikai tevékenységek),

¹¹ Salamon és társai (2003)

- h) jótékonyosság és adományosztás,
- i) nemzetközi kapcsolatok,
- j) vallási szervezetek,
- k) munkaadói és munkavállalói érdekképviselők, szakmai szövetségek,
- l) egyéb, besorolhatatlan szervezetek.

Ez az elemzés minél szélesebb körben kívánta vizsgálni a civil szervezeteket, ezért a felosztás magába foglalt olyan szervezeteket is, mint a különböző vallásfelekezetek, az ipartestületek és a szakszervezetek valamint a nonprofit szövetkezetek. De egy ilyen széles körű vizsgálatba sem kerülhettek be azok a szervezetek, amelyek tagsága nem önkéntes vagy vezetését nem a tagság választja, hanem jogszabály hozza létre őket (pl. céhek vagy szakmai kamarák), vagy amelyeket nem magánszemélyek, hanem állami szervek létesítenek (pl. közalapok vagy közalapítványok).

Ugyanakkor e tevékenységi területeken még mindig igen különböző szervezetek működhetnek. Számtalan civil szervezet működik nemzeti vagy akár nemzetközi szinten, mégis a szervezetek többsége helyi vagy regionális hatókörű, s általánosságban elmondhatjuk, hogy minél szűkebb földrajzi területen működik egy szervezet, tevékenységi köre annál szélesebb, s annál nehezebb az egyes területek elválasztása egymástól. Európában több százezerre tehető az olyan helyi csoportok száma, amelyek egy-egy lakónegyedben, városi kerületben, falun vagy kistérségben dolgoznak a helyi életminőség megőrzésén és fejlesztésén.

A Johns Hopkins Egyetem definíciója valójában negatív meghatározás: A szervezeti jelleg, az önkéntesség, az önkormányzatiság és a politikai függetlenség lényegében nem mond mást, mint hogy nem közjogi, *hanem magánszervezetekről van szó*. A magánszervezetek körén belül ebben a vizsgálatban egyedül a nonprofit jelleg igazán meghatározó, ez azonban csupán annyit mond, hogy a szervezet *nem osztja fel a nyereségét*, hanem felhalmozza, és alapító okiratában meghatározott céljaira fordítja.

A Johns Hopkins Egyetem vizsgálata arról semmit sem mond, hogy ezek a célok kinek és minek a szolgálatában állnak. Ezt bizonyára azért nem teszi, mert a világ országaiban nagyon különböző vallási meggyőződések, politikai

elképzelések és jogi szabályok, egyszóval értékrendek uralkodnak abban a tekintetben, hogy milyen céljai vannak az állami szervezeteknek, és milyenek lehetnek a magánszervezeteknek. Ha a vizsgálat a civil szervezetek osztályozásához bármilyen pozitív célt megkövetelt volna, akkor egy olyan értéket vitt volna a meghatározásba, amellyel szemben joggal lett volna felvethető, hogy a kutatók saját értékeiket erőltetik más országok és kontinensek szervezeteire. A Johns Hopkins Összehasonlító Nemzetközi Nonprofit Projekt *értékmentes kutatásra törekedett*, ám ezzel saját eredményességét is erősen behatárolta, hiszen többnyire olyan szervezeteket vizsgált, amelyek fő célja éppenséggel valamilyen érték megvalósítása volt.

II.2. Európai sajátosságok

Az Európai Unióban a brüsszeli székhelyű *Európai Bizottság* megbízásából 1995-ben került sor egy olyan felmérésre, amely az akkori 15 uniós tagállam civil szektorainak jellegzetességeit, ezen belül jogi jellemzőit kísérelte meg feltérképezni.¹² Ez a vizsgálat sok tekintetben a Johns Hopkins Egyetem eredményeire támaszkodott, de néhány ponton eltért attól. Egyrészt azért, mert az Európai Unió országai az Összehasonlító Nemzetközi Nonprofit Projekt által vizsgált országok fejlettebb csoportjához tartoznak, másrészt azért, mert az uniós tagállamok jogrendszere éppen abban tér el az angol-amerikai jogrendszertől, hogy *pozitív módon elhatárolja egymástól* a közjogi és a magánjogi szervezeteket.

Az eltérések közül talán a legfontosabb, hogy a civil szervezetek európai meghatározása egy olyan fogalmat alkalmaz, amelynek használatától a Johns Hopkins Egyetem kutatói szándékosan tartózkodtak.¹³ Ez a fogalom a közérdek. Eszerint a civil szervezetek tevékenysége, kisebb vagy nagyobb mértékben, a *közérdek szolgálatában áll*, azaz tevékenységük, legalábbis részben, egy szűkebb vagy tágabb közösség javát szolgálja. Ezt a fogalmat ugyan az európai meghatározás nagyon óvatosan és rugalmasan alkalmazza, mégis, ezzel lényegében egy újabb kritériummal egészíti ki a korábbi meghatározást. Az európai meghatározás tehát továbbmegy, mint az amerikai vizsgálat, amikor azt is kimondja, hogy a nemkormányzati, nonprofit szervezet olyan közösségi érdek kielégítését szolgálja, ami az állam céljaival is összhangban áll.

¹² Voluntary Organisations and Foundations in Europe (1998)

¹³ Salamon és társai (1999)

Az európai meghatározás ezt azért teheti, mert az Európai Unió mindegyik tagállamában – még Nagy-Britannia társországaiban is – létezik olyan törvény, amely rögzíti, hogy *mit értünk közérdek vagy közhaszon alatt*. Ezek jogszabályok tartalma ugyan meglehetősen különböző, ám ez nem változtat azon, hogy a különbség közérdek és magánérdek, illetve a közérdek különböző kategóriái – nálunk közérdekű, közhasznú és közcélú – között minden fejlett jogrendszerben jelen van a közjog és a magánjog megkülönböztetése, és az átmenetek kellő szabályozása miatt.

A Johns Hopkins Egyetem vizsgálata maga is elismeri, hogy tág meghatározása alapján a civil szervezetek körébe tartozó egyházakat és politikai pártokat csak azért nem vizsgálja, mert azok adatai – elsősorban az anyagi forrásokra vonatkozóan – nem hozzáférhetőek a nemzetközi kutatócsoport számára. Ezzel szemben az európai kutatók *jogi megfontolások miatt* zárták ki vizsgálódásuk köréből az olyan szervezeteket, amelyek az unió egy vagy több tagállamában közjogi szerepet töltenek be, vagy valamilyen törvény számukra a klasszikus civil szervezetekkel szemben előjogokat biztosít.

Ezek a különleges jogállást biztosító törvények egyes szervezetek vagy szervezeti formák számára különleges tagsági feltételeket, irányítási, felügyeleti, hozzájárulási és támogatási szabályokat állapítanak meg. Az európai felmérés *szűkebb meghatározás alapján* nem vizsgálta a politikai pártokat, az egyházakat és a vallásfelekezeteket, a munkaadói kamarákat, a szakszervezeteket, a kölcsönös biztosító pénztárakat és biztosító egyesületeket, a takarékpénztárakat és a különböző (hitel-, termelő-, lakás-, üdülő- és iskolai) szövetkezeteket.

A megmaradt szervezeti kör tevékenységét vizsgálva az európai kutatók, tevékenységi terület helyett tevékenységi típusokat alakítva ki, tizenkettő helyett *négy nagy csoportra* osztották fel a civil szervezeteket:

- a) *szolgáltatást nyújtó* szervezetek, amely szolgáltatások úgyszólván bármilyen állampolgári szükséglet kielégítéséről szólhatnak;
- b) *érdekérvényesítő, -képviselő és jogvédő* csoportok vagy szervezetek, amelyek valakik vagy valamilyen ügyek érdekében közintézményeknél vagy nyilvános fórumokon eljárnak, érvelnek, szerveznek;
- c) *önsegélyező vagy kölcsönös segítséget nyújtó* csoportok és szervezetek, amelyek információt, tanácsot, támogatást, segítséget, együttműködést kínálnak tagjaiknak vagy ügyfeleiknek;

- d) *forrásszervező és/vagy koordináló* szervezetek, amelyek közvetítő tevékenységet folytatnak valamely cél, egyéni vagy szervezeti célcsoport érdekében. Ezek a szervezetek közvetítenek más szektorok, így a kormányzati és az üzleti szektor felé is.

Ugyanakkor az európai kutatók azt is fontosnak tartották, hogy a *közérdek szempontjából* is kategorizálják a civil szervezetek tevékenységét. Eszerint az Európai Unió legtöbb országában a civil szervezetek a *társadalom jólétéhez járulnak hozzá* a következő területeken:

- a) *Létfontosságú szolgáltatásokat nyújtanak* bizonyos közösségek számára, mivel olyan csoportokat tudnak elérni szolgáltatásaikkal, amelyek korábban idegenkedtek vagy jelenleg is elzárkóznak az állami szolgáltatóktól, illetve olyan szolgáltatásokat tudnak nyújtani, amelyek addig nem voltak hozzáférhetők az adott közösség számára.
- b) *Új szükségleteket azonosítanak* azáltal, hogy a felhasználókat vagy igényelőket képesek bevonni a szolgáltatás megtervezésébe és megvalósításába; innovatív és fejlesztő megoldásokat képesek kidolgozni.
- c) *Innovatív módszereket dolgoznak ki*, amikor helyi és közösségi megoldásokat alkalmaznak a társadalmi problémák kezelésére.
- d) *Fontos közügyeket képviselnek*, mivel szolgáltatói tapasztalataik és ügyfélkörük jelzései alapján független álláspontot tudnak kialakítani szakmai, társadalmi és politikai vitákban.
- e) *Megerősítik a közösségeket*, amit néhol pusztán azzal érnek el, hogy foglalkoztatják azok tagjait, máshol pedig munkaidőn túli gazdasági és közösségi tevékenységre sarkallják őket.
- f) *Fejlesztik a társadalmi tőkét*, mert régen feledésbe ment vagy soha nem is létezett képességeket fejlesztenek ki a közösség tagjaiban, melyek révén azok alkalmassá válnak saját érdekeik megfogalmazására és képviseletére, társadalmi párbeszéd folytatására, szövetséges csoportok felkutatására, közös döntések meghozatalára, érdekközösségek kialakítására, egyszóval saját sorsuk irányítására.
- g) *Védelmezik a környezeti értékeket*, amennyiben tevékenységük a helyi értékek fejlesztésére vagy a nemzeti örökség megóvására irányul.

- h) *Pénzügyi és emberi erőforrásokat mozgósítanak* a szolgáltatás minőségének emelése vagy más közügy érdekében; tevékenységükből származó esetleges nyereséget vissza tudják forgatni az alaptevékenységbe.

A pénzügyi források előteremtése mellett külön ki kell térni arra, hogy a civil szervezetek pótolhatatlan erőforrása az *ellenérték nélkül végzett önkéntes tevékenység*. Ezt a forrást azonban nagyon nehéz mérni, hiszen a befektetett munkát a piac, legalábbis közvetlen módon, nem árazza. A Johns Hopkins Egyetem a vizsgálódások egy későbbi szakaszában igyekezett közgazdasági eszközökkel felmérni az önkéntesség jelentőségét,¹⁴ míg az európaiak megelégedtek azzal, hogy kiemeljék: az önkéntes tevékenység a civil szervezetek egyik meghatározó sajátossága a közigazgatási és a haszonérdekelt szervezetekkel szemben, ami a civil tevékenységek minden területén jelentős *hozzáadott értéket termel*.

Több európai országban vezetnek olyan statisztikát, mely számot ad az önkéntesek számáról és az önkéntes munkával töltött időről. Ezekben a statisztikákban *a skandináv országok és Nagy-Britannia állnak az élen*. Más európai országokban pedig olyan jogi szabályozás született, amely adminisztratív könnyítéseket tartalmaz az önkénteseket foglalkoztató szervezetek számára.¹⁵

II.3. Nemzetközi feladatok

Az elmúlt néhány évtizedben a civil szervezetek szerepe a nemzetközi porondon is jelentősen felértékelődött. *Nemzetközi szerződések és többoldalú egyezmények* jelentős jogosítványokat biztosítanak civil szervezetek számára. Példaként érdemes megemlíteni az alábbiakat:¹⁶

- a) *nemzetközi jogi személyiség* civil szervezetek számára az Európa Tanács 124. Egyezménye alapján (Magyarország még nem részese az Egyezménynek, de csatlakozása várható¹⁷);
- b) *megfigyelői státusz* nemzetközi szervezet céljainak és működésének elősegítése érdekében: például az Európa Tanács Alapszabálya (1991. évi LXXI. tv.);

¹⁴ 2005. évi LXXXVIII. tv.

¹⁵ Uo.

¹⁶ Csanády és társai (2006)

¹⁷ 1065/2007. (VIII. 23.) Korm. hat.

- c) *konzultatív státusz* nemzetközi szervezet döntéseinek és egyezményeinek előkészítése érdekében: például az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsának felhatalmazása (1956. évi I. tv.);
- d) *panaszjog* nemzetközi szervezetnél jogsérelem esetén: például az Emberi Jogok Európai Bírósága (1998. évi XLII. tv.);
- e) *részvétel* emberi jogi egyezmények végrehajtásának ellenőrzésében: például az Európai Szociális Karta alapján (1999. évi C. tv.);
- f) *közérdekű adatok* megszerzése, közzététele, a társadalmi részvételhez és az igazságszolgáltatáshoz való jogok biztosítása: például az Aarhusi Egyezmény (2001. évi LXXXI. tv.);
- g) *helyi lakossági csoportok és érdekek képviselete* határokon átvéelő együttműködés esetén: például külföldiek részvétele a helyi közéletben az Európa Tanács 144. Egyezménye (1992) szerint.

E jogok megszerzése természetesen szorosan összefügg azzal, hogy a globalizálódó gazdaságban a civil szervezetek is kiveszik a részüket a határokon átvéelő tevékenységből. Ez elsősorban a *nemzetközi humanitárius segélyezés és fejlesztési együttműködés* területen figyelhető meg, ahol a civil szervezetek nemzetközi együttműködése nélkül ma már elképzelhetetlen lenne az olyan nagy szervezetek tevékenysége, mint amilyen az Egyesült Nemzetek Szervezete és szakosított szervei vagy a Világbank, de említendő az Európai Fejlesztési Alap és a EuropeAid, az unió nemzetközi segélyezési és fejlesztési szervezete is.

A nemzetközi jog tehát *lépésről lépésre alakítja ki* a maga sajátos fogalmát a civil szervezetekről. Ez a fogalom azonban nem olyan egységes, mint egy vizsgálat szempontrendszere. Egyezményről egyezményre más és más meghatározások születnek, amelyek azonban mintául szolgálnak egymás számára a civil szervezetek és a nemzetközi jogalanyok, illetve az egységes és szövetségi államok kapcsolatainak kialakulása során. A nemzetközi dokumentumok tárgya azonban minden esetben körülírja azt a tevékenységi, magatartási vagy földrajzi területet, amelyre az adott meghatározás egy adott időszakban érvényes.

III. A hazai civil kapcsolatok alakulása

Sebestény István, a nonprofit szervezetek hazai kutatója „*a civil szektor társadalmi emancipációjának*” nevezi¹⁸ azt a folyamatot, melynek során a rendszerváltást kövöző évtizedben, a lakosság, az üzleti vállalkozások és az önkormányzatok elismerték a civil szervezetek tevékenységét, és értékelni kezdték azt a hozzáadott értéket, mellyel ezek a szervezetek a helyi közösségek életéhez hozzájárultak. Szerinte *három stádiumra bonthatjuk* ezt a folyamatot:

- a) az elsőt a „*távolságtartás*”,
- b) a másodikat a „*kényszerű kapcsolatépítés*”,
- c) a harmadikat a „*kölcsönös előnyökön alapuló partneri viszony*” jellemzi.¹⁹

Természetesen településenként, régióként, időszakonként, tegyük hozzá kormányzati ciklusonként eltérő volt e folyamat a „*sebessége*”. Mára azonban a legtöbb helyen, a legtöbb időszakban a civil szervezetek betöltik azokat a szerepeket, amelyekről fentebb szoltunk.

Az elmúlt tizenöt esztendő történetének ez az értelmezése bár sok igazságot tartalmaz, mégsem teljesen alkalmas azoknak az együttműködési formáknak az áttekintésére, amelyek a mai Magyarországon léteznek. Ez az egyenes vonalú, és a teljes jogú partneri viszony felé tartó civil fejlődéstörténet nem sokat árul el arról, hogy a kormányzati oldal hogyan élte át a civilek „*beszívárgását*”, hogy miért következtek be szükségszerűen visszaesések a kapcsolatokban, és egyáltalán, milyen elvek mentén alakult a civil-kormányzati együttműködés az idők során. Az alábbi történeti rekonstrukció sem tarthat igényt teljességre, mégis az a célja, hogy ne az „*elfogadás*”, hanem az összefonódó vagy elkülönülő igények mentén vázolja fel a történetet.

A civil szervezetek fejlődéstörténetét érdemes és célszerű egy *szélesebb összefüggésben*, a gazdasági és társadalmi átalakulás egészében szemlélni.²⁰

¹⁸ Sebestény István (2005)

¹⁹ Uo.

²⁰ Csanády Dániel (1998-B)

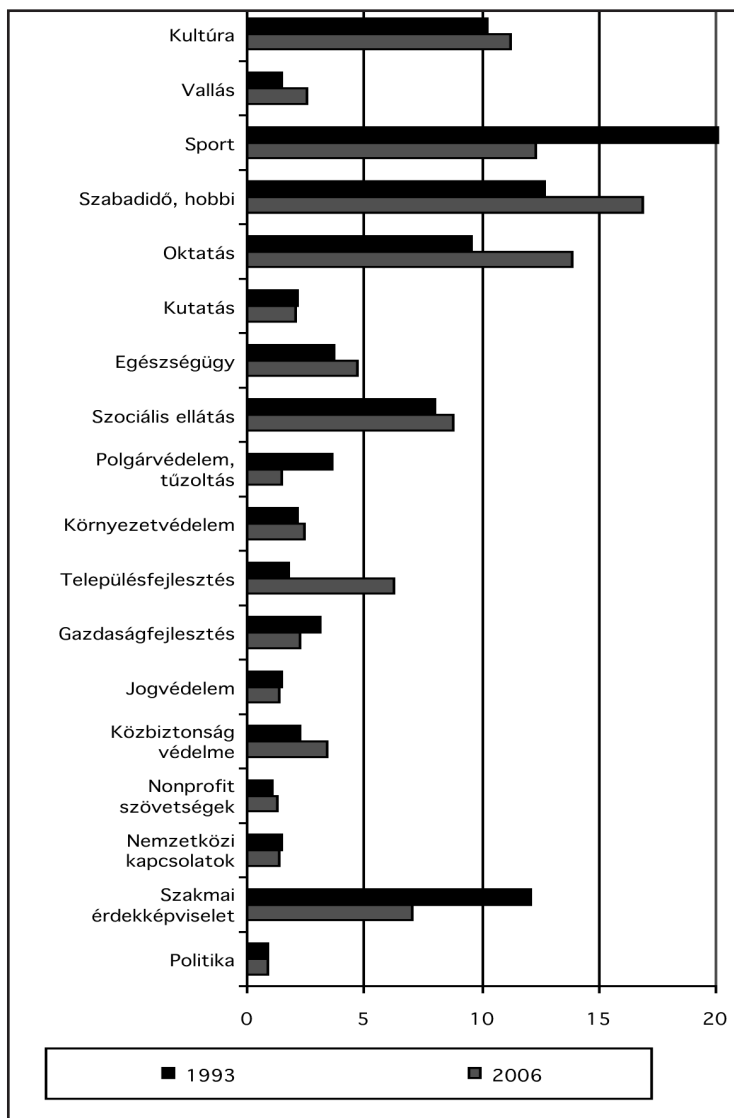
Ebben az összefüggésben világos, hogy az átalakuló állami szervek és a kiépülő magángazdaság mellett a civil szervezetek *csak kiegészítő szerepet* tölthettek, és tölthetnek be. Ennek is van azonban önálló története, hiszen ha a magángazdaság kiépülésének, vagy az államigazgatás fejlődésének megírható a története, akkor mintegy ezek visszajaként, hiányosságaik pótlásaként, a társadalom önkorrektíós mechanizmusainak története is leírható.

III.1. Politikai és gazdasági megrázkódtatás tompítása

Gazdasági szempontból a civil szektor a piacgazdaságok tökéletesítésének eszköze, amely a rendszerváltás utáni fejletlen piacgazdaságban bizonyos *hiányzó, vagy a korábbi formájában működésképtelenné vált szolgáltatások* pótlása érdekében született. A civil szervezetek eredetileg olyan szükségletek kielégítésére jöttek létre, amelyeket a piaci szolgáltatók azért nem elégítettek ki, mert rövid távon az nem hozott számukra üzleti hasznot, az állam pedig azért nem látott el, mert nem növelte az adóbevételeket, viszont hosszabb távon jelentősen emelte volna a közkiadásokat. A rendszerváltás korai szakaszában e szolgáltatások döntően a társadalom kiszolgáltatói és nélkülözö rétegeinek létfenntartását biztosították.

A civil szektornak jelentős gazdasági szerep jut a nagyarányú gazdasági növekedést vagy jelentős szerkezeti változást átélő piacgazdaságokban (példa erre a hatvanas és a nyolcvanas évek Nyugat-Európája, vagy a kilencvenes évek Közép-Kelet-Európája). Ez a szerep a *köz- és magánszolgáltatások rendszerének* egyensúlyban tartása az átalakulás során. Ezt a szerepet a civil szervezetek az állami monopóliumok lebontásán és új szolgáltatói piacok kialakításán keresztül töltik be. A közszolgáltatások magánosításának és a magánszolgáltatások piacának bővítése terén tehát a civil szervezetek az állami elvárások és a piaci igények összehangolására jönnek létre. Ez a szerep Közép- és Kelet-Európában a privatizáció időszakában igencsak időszerű volt, és a civil szektornak a közszolgáltatásokban való részvétele akkor vált számottevő mértékűvé Magyarországon.

A piaci viszonyok és a kormányzati tevékenység hiányzó láncszemeinek pótlásán, valamint a két szektor szolgáltatásainak kiegyensúlyozásán kívül a civil szervezetek még két, alapvetően politikai természetű területen játszanak fontos szerepet. Az egyik ilyen terület az *állampolgári részvétel szervezeti kereteinek biztosítása*. Ezen a területen elsődlegesen politikai, érdekvédelmi, jogérvényesítési, vallási, kulturális, tudományos és szakmai célokat



1. ábra
A nonprofit szervezetek megoszlása tevékenységcsoportok szerint, 1993 és 2006²¹

²¹ Forrás: KSH (2008)

szolgáltató közcélú szervezetek tevékenykednek, amelyek egyrészt az állami intézmények tevékenységének „állampolgári ellenőrzését” végzik, másrészt eszményeik megvalósítása vagy népszerűsítése érdekében komoly szolgáltató tevékenységet folytatnak.

Alapvetően különbözik ettől a másik terület, amely nem az állampolgárok kezdeményezésein alapul, hanem az állam társadalomszervező tevékenységének terepe. A közérdekű és a magánérdekű szektorok együttműködésének elősegítése vagy esetleg kikényszerítése érdekében az állam gyakran nem állami szervezetet, hanem úgynevezett köztestületeket – más néven korporációkat – hív létre. A köztestületek nem minden állampolgárnak, hanem csak azok meghatározott csoportjainak (például ügyvédeknek, orvosoknak, gyógyszerészeknek) nyújtanak szolgáltatásokat. E csoportok számára azonban a tagság kötelező, a szervezet finanszírozása pedig a tagoktól kikényszeríthető (adótípusú tagdíjak). Az ilyen *monopolisztikus közszolgáltatók nem civil szervezetek*, mert ugyan nem haszonérdekeltek, de tagságuk és támogatásuk nem önkéntes. Hazai szerepük azonban jelentősen megnövekedett a Polgári Törvénykönyv 1993-as reformjával, amikor a magyar jogrendszerbe bevezetésre kerültek a köztestületek, a közalapítványok és a közhasznú társaságok.

III.2. Magán és közszolgáltatások kiegyensúlyozása

A rendszerváltás egy későbbi szakaszában a civil szervezetek léte már nem a hiányzó szolgáltatásokkal, hanem a szolgáltatók hiányosságai miatt magyarázható. A magán szolgáltatások terén a fogyasztók sok esetben nem képesek kellően megítélni a piaci szolgáltatások minőségét (például gyógypedagógiai nevelés, öregotthon, házi gondozás). Ezért bizalmatlanabbak a haszonérdekelt szolgáltatókkal szemben, akiknek elsődleges célja a nyereség növelése, nem pedig a fogyasztói igények minőségi kielégítése. Ilyen esetekben *a fogyasztók szívesebben fordulnak a civil szolgáltatókhoz*, mivel azok nem érdekeltek tájékozatlanságuk kihasználásában. A piaci szolgáltatások terén tehát a civil szervezetek az információs monopóliumok ellensúlyozására és a fogyasztói bizalom fenntartására jönnek létre.²²

A *közszolgáltatások terén* a fogyasztók döntően úgynevezett közjavakat vesznek igénybe. A közjavaknak az a sajátossága, hogy ha egyszer létrehozták őket, akkor a továbbiakban már mindenki számára hozzáférhetőek (közúthálózat, közegészségügy, stb.). A közjavak szolgáltatása nem nyereséges, többek között ezért is biztosítják azokat az állami intézmények.

²² Weisbrod (1975)

A költségvetés korlátai miatt azonban az állam is csak egy bizonyos határig képes a közjavak iránti keresletet kielégíteni. Az állami intézmények nem a nyereség növelésében, hanem az alapvető szükségletek mennyiségi kielégítésében érdekeltek, ezért ez a határ az átlagos fogyasztói igény szintje. A közjavak biztosításának terén tehát a civil szervezetek az *átlagos igényeket meghaladó kereslet kielégítésére* jönnek létre (különleges képzést nyújtó iskolák, átlagon felüli ellátást biztosító intézmények, stb.).²³

Az 1. ábrán azonban jól látható, hogy az érdekérvényesítéssel, jogvédelemmel és nemzetközi tevékenységekkel foglalkozó civil szervezetek számaránya az elmúlt évtizedben nem növekedett, hanem csökkent. A csökkenés a szakmai érdekképviseltek terén különösen jelentős. A 2. ábra pedig arról tudósít, hogy e szervezetek esetében az állami támogatás is jelentősen elmarad a sajátos piaci szolgáltatásokat nyújtó vagy a közfeladatokat átvállaló szervezetekétől. Különösen nagy az eltérés az állami szervek által alapított köztestületek és az állampolgári érdekképviseltek között. Ez a különbség természetesen a két különböző szervezetcsoport infrastrukturális ellátottságában is tükröződik, amiről a 3. ábra ad némi fogalmat. Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy a társadalmi érdekek feltárását és az állampolgári kezdeményezések közvetítését a hazai kormányzati szereplők csak kivételes esetekben tekintik közhasznú tevékenységnek.

III.3. Kormányzati tevékenység társadalmi ellenőrzése

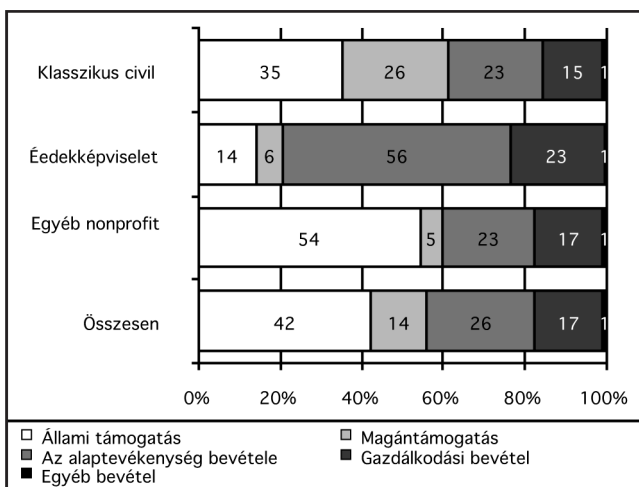
Magyarországon az ezredfordulót követően vált láthatóvá, hogy a pártpolitikai programalkotás és a parlamenti törvényhozás elszakadt a programok és szabályozók keretei között élő lakosságtól. A törvényhozás és a végrehajtás egyensúlya megbomlott, a végrehajthatlan jogszabályok komolyan aláásták a jogrendbe vetett bizalmat. Az idejéltúlt vagy más okból érvényüket veszített, vagy megfelelő végrehajtás hiányában érvényre sem jutott jogszabályok megszüntetésével, a deregulációval azonban a politika hosszú ideig nem törődött. A pártpolitikai programok még megvalósulásuk előtt kimentek a divatból, az újabb és újabb megvalósíthatatlan programok egymásra sorjázta.

Körülbelül a 2002-es országgyűlési választásoktól számíthatjuk azt az időt, amikor – nem kis részben Európai Unió követelmények nyomására – a pártpolitikai és államigazgatási vezetők a jogszabályok és a fejlesztési programok érintettjeit célzó „konzultációba” fogtak. Ezt a folyamatot azonban máig sem sikerült kétoldalú párbeszéddé alakítani. A „konzultáció”

²³ Uo.

fogalmán sokan tévesen „tájékoztatást” értenek, így azt csak retorikai részletek különböztetik meg a program- és előadóbeszédektől. Pedig a szó valójában „megbeszélést” vagy „tárgyalást” jelent, tehát egyértelmű, hogy kétoldalú tevékenységről van szó. Az állampolgárok nagy része azonban többnyire vagy hallgat, nem akar vagy nem képes határozott véleményt nyilvánítani. A közvetítésre alkalmas érdekérvényesítő és jogvédő civil szervezetek pedig csak nagyon lassan találják meg helyüket ezekben a folyamatokban.

Magyarországon az érdekérvényesítő és jogvédő szervezetek száma ma még nagyon alacsony, és kevés kivételtől eltekintve szervezetileg is gyengék. A meglévő és működő érdekcsoportok is inkább hajlanak a függöny mögötti megállapodásokra, mint a nyilvánosság előtt zajló szakmai, jogi vagy politikai vitákra. A valódi konzultáció ugyanis fárasztó munka, különösen mivel egyelőre *hiányoznak a politika és a közigazgatás kidolgozott eljárásai és mechanizmusai* ezen a téren, mert akinek vannak ilyen csatornái, az titkolja, ainek pedig nincsenek, az igyekszik ezt a tényt eltagadni.



2. ábra

A nonprofit szervezetek bevételeinek megoszlása források szerint, 2006²⁴

²⁴ Forrás: KSH (2008)

III.4. Társadalmi és gazdasági tervezés alátámasztása

Ám éppen a helyi közigazgatásban találunk már néhány jó példát is. Olyan eseteket, ahol a civil érdekérvényesítők és a helyi önkormányzatok írásos megállapodásban programokat egyeztetnek, hatásköröket osztanak meg, konzultációs mechanizmusokat rögzítenek, tárgyalási jogokat biztosítanak az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában, a bizottságok tárgyalásrendjében, a különböző közintézmények testületi eljárásaiban. Ezek a példák alapvetően *a döntések előkészítésének társadalmasítását célozzák*, mégpedig részben az igényfelmérés, a programkészítés, az intézkedéstervezés, részben a jogszabály-előkészítés különböző szintjein.²⁵

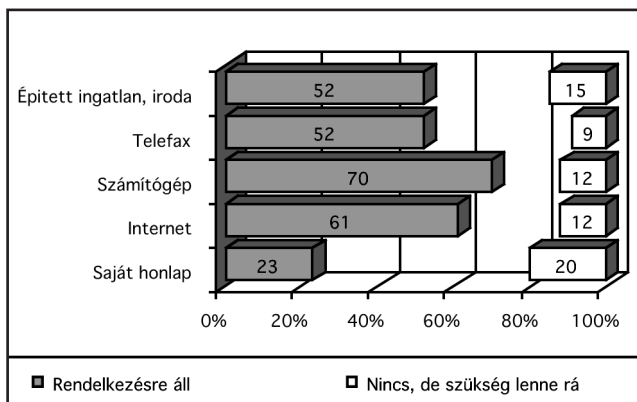
Az Európai Unió fejlesztési politikájának hazai végrehajtása pedig egy új feladatkört hozott a regionális és kistérségi civil szereplők számára. *Ez a programvégrehajtás ellenőrzése*. Ez a fejlemény külső hatalom követelménye, amelynek hazai hagyományai alig-alig akadnak. Pedig ez az, ami valóban megalapozhatja a civil szervezetek bekapcsolódását a programtervezésbe, szélesebb értelemben pedig a döntés-előkészítés folyamatába. Az új döntések előkészítése ugyanis a régi döntések értékelésével kezdődik.

A hazai kormányzati teljesítmények rendszeres szakmai értékelésének szinte teljes hiánya az uniós csatlakozás időpontjáig jól mutatja, hogy Magyarországon úgyszólván ismeretlen feladatkör honosításáról van szó. Innen már csak egy lépés – nevezetesen az értékelések nyilvánossága – hiányzik ahhoz, hogy a civil szervezetek ne csupán egyedileg és esetlegesen, hanem megfelelő információk birtokában intézményesen is alkalmassá váljanak a kormányzati döntések előkészítésében való részvételre, az együttműködésekre alapozott döntéshozatalra.

Ez a lépés azonban még előttünk áll. Változatos mennyiségben és minőségben, különböző hivatalok és intézmények berkein belül, a közigazgatás legkülönbözőbb szintjein gyűlnek ma azok az adatok, amelyek birtokában lehetséges megítélni az uniós források felhasználásának pozitív és negatív eredményeit. Pedig az uniós fejlesztési források csak a jéghegy csúcsát jelentik. A valódi kérdés a *központi, a megyei, és települési szintű igazgatási és szolgáltató szervezetek költségvetési forrásainak felhasználása*, pontosabban azok eredményességének és hatékonyságának megítélése. Ma még nagyon kevés civil szervezet rendelkezik megfelelő szakértelemmel ahhoz, hogy képes legyen értékelni azokat az adatokat, amelyekhez hozzáférése is csak helyenként és csak időnként biztosított.

²⁵ Csanády és társai (2003)

Az adatokhoz való hozzáférés és az ezek elemzéséhez szükséges szakismeret azonban csak egy része a teljes történetnek. Nem várható el a civil szervezetektől, hogy olyan feladatot lássanak el, amelyet a kormányzati szervek sem végeznek el. Ez már túlmutatna a feladat-átvállalás körén. Valójában ma még a közigazgatásban is hiányzik az az infrastrukturális és humán háttér, amely feldolgozná és értékelné a rendelkezésre álló adatokat. Elvértve készülnek igényfelmérések, háttérelemzések, megvalósíthatósági tanulmányok, különböző rendű és rangú vitaanyagok. Ezen a területen csak úgy lehetséges valódi előrelépés, ha a kormányzati és a civil szereplők között *munkamegosztáson alapuló, garanciákkal ellátott, hosszú távú együttműködések* jönnek létre. Az ilyen együttműködések viszont valamilyen intézményes vagy jogi formát kell nyerjenek.



3. ábra

A nonprofit szervezetek infrastrukturális ellátottsága, 2006²⁶

²⁶ Forrás: KSH (2008)

IV. A helyi civil kapcsolatok helyzete

Miért érdemes együttműködni a civil szervezetekkel, milyen előnye származik ebből az önkormányzatnak? Erre a kérdésre már számos kutatás keresett és adott válaszokat, nemzetközi szervezetektől kezdve (pl. ENSZ, OECD) akademikusokon át, kistépülési önkormányzati tisztviselőig.²⁷ A válaszok országtól és települési szinttől függetlenül rendkívül hasonlóak. Ezek alapján az önkormányzat haszna két szinten írható le: egyrészt közvetett, csak hosszabb távon érzékelhető, másrészt közvetlen, azonnali előnyökben, melyek már rövid távon is kihatnak az önkormányzat munkájára.

A *közvetett előnyök* között tartják számon a következőket:

- a) javuló közpolitika (színvonalasabb és könnyebben végrehajtható tervek, rendeletek és intézkedések),
- b) nagyobb bizalom az önkormányzatban,
- c) tartós önkormányzati legitimáció.

A *közvetlen, napi munka szintjén is érzékelhető előnyök* a következők:

- a) a polgárok igényeinek és szükségleteinek jobb megismerése,
- b) jobb minőségű, ügyfélközpontú szolgáltatások,
- c) az önkormányzat tehermentesítése,
- d) eredményesebb kommunikáció, jobb közhangulat,
- e) az önkormányzati képviselők és alkalmazottak nagyobb hozzáértése, motivációja.

Az együttműködésben a két fél alapvető érdeke a *közös célok megvalósítása*. A civil szervezetek, akár az önkormányzat, a település jobb jövőéért dolgoznak. Számos területen működnek, például szociális ellátás, oktatás,

²⁷ Csegény és társa (2000)

kultúra, környezetvédelem, foglalkoztatás, településfejlesztés, sport stb. Kitűzött céljaik többnyire az egész települést érintik, így munkájukkal nagyban hozzájárulhatnak annak fejlődéséhez, problémáinak megoldásához.

Miért erősítsük meg a kormányzati – állampolgári kapcsolatokat?

OECD - Gazdasági Együttműködés és Fejlesztés Szervezete

Jobb közpolitika

Az erősebb kormányzati – állampolgári kapcsolatok arra ösztönzik a polgárokat, hogy időt és energiát fordítsanak a közügyekre. A polgárok hozzájárulása értékes, felhasználható forrásként szolgál. A tájékoztatás, a konzultáció és az aktív részvétel *jobb alapot ad* a szakpolitikák kidolgozására, segít a közigazgatásnak tanuló szervezetté válni. Ugyanakkor biztosítja a szakpolitikák *hatékonyabb végrehajtását* is, mivel a polgárok tájékozottabbak lesznek és részt vettek a politika kidolgozásában.

Nagyobb bizalom a kormányzatban

A részvétel lehetőséget ad az állampolgároknak arra, hogy megismerjék a kormányzati terveket, elmondhassák a véleményüket, és hozzájáruljanak a döntéshozatalhoz. Ez a bevonás nagyobb politikai elfogadottságot eredményez. A kormányzat *nyitottságot* mutat, ami megbízhatóbbá teszi az állampolgár szemében – márpedig a demokráciákban az állampolgár a kormányzati szuverenitás forrása. Így a kormányzati – állampolgári kapcsolatok erősítése egyúttal a kormányzat legitimációját is erősíti.

Erősebb demokrácia

A tájékoztatás, a konzultáció és az aktív részvétel a kormányzatot átláthatóbbá és felelősebbé, elszámoltathatóbbá teszi. A kormányzati – állampolgári kapcsolatok erősítése megalapozza és ösztönzi az *állampolgári aktivitást* a társadalomban. Erősíti az állampolgárok részvételét a közügyekben, mint például részvétel a szavazásokon, a politikai vitákban, egyesületekben stb. Mindez erősebb demokráciához vezet.

A fenti előnyök az állampolgárok bevonásához általában véve kapcsolódnak. Ezeken túlmenően, konkrét előnyei származnak az önkormányzatnak abból, ha az állampolgárok szerveződéseivel, a civil szervezetekkel működik együtt. Sebestény István, a Központi Statisztikai Hivatal kérdőíves felmérései alapján kísérelte meg a hazai civil szervezetek csoportosítását a *helyi kormányzati szervekkel való kapcsolataik funkciói szerint*.²⁸

IV.1. Kommunikációs funkció

A civil szervezetek köztes helyet foglalnak el helyi önkormányzat és a lakosság között. Eszközeik többnyire korlátozottabbak, mint a helyi kormányzaté, ám szervezettségük legtöbbször meghaladja a lakosság természetes, családi és baráti kapcsolatrendszerét. A civil szervezetek ezért meghatározó szerepet töltenek be a helyi társadalom kommunikációját, a „vezetők” és a „vezetettek” párbeszédét illetően. Az önkormányzat rajtuk keresztül könnyebben szerez tudomást a lakosság problémáiról, szükségleteiről, igényeiről és véleményéről, míg a lakosság a civil szervezetektől tájékozódhat az önkormányzat terveiről, rendelkezéseiről, intézkedéseiről, illetve mindezek indokairól és értelméről.

IV.2. Legitimációs funkció

Legitimáció alatt itt a helyi önkormányzat mindenkor társadalmi és szakmai támogatottságát értjük. Ez két választás, két kormányzati periódus között nem egyértelmű, mégis mindenkinek van véleménye arról, hogy ilyen támogatás létezik-e vagy sem, illetve növekszik-e vagy csökken. A civil szervezetek közvetítő szerepe, *kétirányú kommunikációja* a lakosság és az önkormányzat között jelentősen javíthatja, de ronthatja is a helyi kormányzat legitimitását. A döntés-előkészítésben való részvétel például javíthatja, a távolmaradás viszont ronthatja a döntések szakmai és társadalmi megítélését. A helyi kormányzatnak nem csupán politikai érdeke, hogy legitimitása fennmaradjon, hanem döntéseinek végrehajtásában igazgatási érdeke is fűződik az erős legitimitáshoz. A civil szervezetekkel való jó együttműködés önmaga is része a legitimitásnak.

IV.3. Döntés-előkészítő funkció

A lakossággal való intenzív párbeszéd és kapcsolat lehetővé teszi, hogy a civil szervezetek bizonyos részérdekeket képviseljenek a döntés-előkészítés során. Más esetekben szakmai tudásukat ajánlják fel az önkormányzati

²⁸ Sebestény (2005)

döntéshozatal számára. Fontos megemlíteni, hogy az önkéntes munka számos vonatkozásban pótolhatatlan erőforrást biztosíthat a forrásszegény önkormányzatok számára, mert az *érdekképviselői, jogvédő vagy egyéb szakmai tevékenység rendkívül idő- és munkaigényes terület*. Természetesen az önkormányzatok számára nem mindig kellemes a civil szervezetek szakmai és érdekérvényesítő tevékenysége, ám a konzultatív döntéshozatal előnyei hosszú távon mindig meghaladják a hátrányait (bővebben I. a VIII. fejezetben).

**1990. évi LXV. törvény
a helyi önkormányzatokról**
(kiemelés a szerzőktől)

8. § (5) 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*.

IV.4. Mobilizáló funkció

Mobilizálásra nem annyira a hétköznapiakban, hanem a helyi társadalom kiemelkedő vész- vagy sikerhelyzeteiben van szükség. Rendkívüli helyzetben, rendkívüli feladatok elvégzésekor nyer közvetlen jelentőséget a helyi kormányzat legitimitása. Egyetlen helyi önkormányzat sem lehet olyan elbizakodott, hogy úgy vélje, minden helyzetet képes önállóan megoldani, minden helyzetre fel van készülve. A civil szervezetek *tagjai, alkalmazottai, támogatói, önkéntesei, társadalmi és kapcsolati tőkéje, pénzügyi erőforrásai, infrastruktúrája* döntő szerepet játszhatnak abban, hogy a helyi közösség miként viselkedik, milyen sorsra jut, és ezt a sorsot hogyan éli meg egy sikeres vagy válságos helyzetben. A civil szervezetek hatékonyabban tudnak kezdeményezni, agitálni, szervezni és összefogni, azaz mozgósítani, mint a polgárok külön-külön. Ezért a helyi lakosság civil infrastruktúráját soha nem szabad teljesen figyelmen kívül hagyni.

IV.5. Szolgáltató funkció

A civil szervezetek számos olyan szolgáltatást nyújtanak helyi szinten, amely a szervezet tagságánál szélesebb kör igényeit elégíti ki. Ezek a szolgáltatások részben magánszolgáltatások, részben azonban a közszolgáltatások területére esnek. A közszolgáltatásokon belül pedig lehetnek kötelező önkormányzati feladatok, de lehetnek az önkormányzat számára nem kötelező, ám a helyi lakosság valós igényeit kielégítő, közérdekűnek tekinthető szolgáltatások is. Ezeket az önkormányzat maga is elláthatja, ám ha azt nem tudja, vagy nem akarja, akkor civil szervezetekre is bízhatja. A civil szervezetek *kötelező és nem kötelező önkormányzati feladatok biztosítását egyaránt átvállalhatják* az önkormányzatoktól. A civil szervezetek azonban csak a közfeladat ellátását tudják átvállalni, a feladat-ellátásért viselt felelősséget nem, mert az jogszabály alapján továbbra is az önkormányzatnál marad. Ezért az önkormányzat számára olyan jogi eszközökre van szükség, ami a közfeladatok ellátását akkor is biztosítja, ha valamilyen okból kifolyólag azt a civil szervezet tovább ellátni már nem tudja (bővebben I. VII. fejezet).

IV.6. Forrásteremtő funkció

A helyi önkormányzatok finanszírozása a legutóbbi időkhöz képest súlyosan forráshiányos volt. Ezen ugyan némileg változtathat az Európai Unió fejlesztési forrásainak hazai elosztása, ám ezek a források csak a fejlesztések terén fogják enyhíteni a forráshiányt. A civil szervezetek egyik fontos jellemzője a *többszoros finanszírozás, a forrásokhoz való rugalmas alkalmazkodás*. Nem csupán állami, hanem jelentős magánforrásokból, adófelajánlásokból, külföldi és belföldi pályázatokból, valamint saját tevékenységük nyereségéből is teremtnék bevételeket céljaik megvalósítására és tevékenységük finanszírozására. Ha ezeket a forrásokat részben vagy egészen közfeladatok megvalósítására fordítják, az forrásbevonást jelent az önkormányzat számára. Néhány uniós programban való részvétel kifejezett feltétele, hogy az önkormányzatok civil szervezetekkel együttműködve, valódi partnerségben tervezzék és valósítsák meg az elfogadott programot.

IV.7. Presztíznövelő funkció

Az elismertség növelése alatt itt csak kisebb részben értjük a helyi társadalom belügyeit, hiszen az a korábban említett funkciókban már adva van. Sokkal inkább gondolhatunk itt a helyi társadalom külkapcsolataira, hiszen a civil szervezetek *hírért vihetik a helyi közösség eredményeinek, tapasztalatainak és*

értékeinek a közeli térségekben, városokban, gazdasági és igazgatási központokban, de akár más országokban vagy földrészekben is. Ez a helyi önkormányzat számára anyagilag nehezen mérhető, ám időről-időre komoly lehetőségeket, szakmai hasznot vagy akár anyagi bevételt is jelenthet. Az elismertség további lehetőségeket teremthet, aminek eredményeként más szervezetek, gazdasági társaságok, önkormányzatok, központi állami szervek partneri viszonyt ajánlanak vagy ilyet fogadnak el a helyi önkormányzattól.

V. A kapcsolatrendszer formái

Még a rendszerváltást megelőzően, 1987-ben került vissza az *alapítvány* jogintézménye a magyar magánjog rendszerébe: a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvénybe. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának megfelelő egyesülési szabadságot Magyarországon az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény mondta ki. A törvény megszületésével párhuzamosan az egyesület jogintézménye is bekerült a Polgári Törvénykönyvbe.

34

Az egyesülési törvénynek nem az volt a célja, hogy kimerítően felsorolja a közcélú szervezetek – régi szóhasználatnál *eszmei célú testületek* – körét, hanem arra irányult, hogy megteremtse a polgári önszerveződés és a demokratikus átalakulás jogi kereteit. E célnak megfelelően ez a törvény nem egy zárt szervezettípust, hanem egy gyűjtőkategóriát teremtett: *a társadalmi szervezetet*, amely önkormányzattal rendelkezik, nyilvántartott tagsága kölcsönös érdekeit szolgálja, elsődlegesen vállalkozási tevékenységet azonban nem folytathat. A társadalmi szervezet jogi modellje az egyesület, amely azonban nyitott tagságú testület, míg a társadalmi szervezetek köre kiterjed a zárt tagságú testületekre is. Ez a kategória az idők folyamán differenciálódott, és keretei között mára számos altípus intézményesült.

A *politikai pártok* működéséről és gazdálkodásáról az 1989. évi III. törvény rendelkezett, a vallásfelekezetek egyenlőségéről valamint az egyházak és intézményeik jogi személyiségéről pedig a lelkiismereti és vallásszabadságról valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény. Ezek a törvények még az 1990-es szabad választások előtt kialakították a nagy korporációknak a polgári jogi szervezetektől eltérő szabályozási elveit. A demokratikus kormány megalakulását követően közjogi területen *még a munkavállalók és a munkáltatók* érdekképviselői szervezeteit, valamint azok kapcsolatrendszerét

a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény második részében történő szabályozására, illetve e szabályokat jelentősen módosító 1995. évi LV. törvény megalkotására, továbbá a *nemzeti és etnikai kisebbségek* jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény elfogadására került sor.

A közcélú szervezetek *klasszikus formái mellett* még számos olyan szervezettípus található a magyar jogrendszerben, amelyek nem állami szervek vagy intézmények, de nem is üzleti célú magántársaságok. Ezek egyrészt az *állam és a nonprofit szektor* találkozásánál működő különféle köztestületek (hegyközség, vízgazdálkodási társulat, ágazati és szakmai kamara), másrészt viszont a *nonprofit szektor és az üzleti élet* határmezsgyéjén tevékenykedő sajátos magántestületek (társasházak, lakásszövetkezetek, erdőbirtokosságok és legeltetési társulások).

V.1. Intézményes formák

A közcélú szervezetek magánjogi szabályozásának fordulópontja a Polgári Törvénykönyv 1993-as reformja volt, amely a klasszikus nonprofit formák, az alapítvány és az egyesület mellett *új szervezettípusokat* honosított meg: a köztestületet, a közalapítványt és a közhasznú társaságot. A köztestületekkel kapcsolatban a Polgári Törvénykönyv csak általános szabályokat tartalmaz. Közjogi jogosítványokat ugyanis csak törvény állapíthat meg, így *köztestületet csak külön törvény* hozhat létre. Ennek megfelelően a Polgári Törvénykönyvben szereplő köztestület, a társadalmi szervezet intézményéhez hasonlóan, gyűjtőkategória.

A köztestület lényegében *előjogokkal felruházott egyesület*, amely sajátos szakmai céljain felül tagságához, illetve a tagság által folytatott tevékenységhez kapcsolódóan közfeladatokat lát el, öngazgatás útján hatósági és felügyeleti jogosítványokat gyakorolhat. Ennek következtében azonban a köztestület *kényszeregyesülés*, ahol az összefogott szakma vagy ágazat tagjait nem illeti meg az egyesülettől való távolmaradás szabadsága, azaz negatív egyesülési jog.

A *közalapítvány* olyan alapítvány, amelyet az Országgyűlés, a Kormány, valamint a helyi önkormányzat vagy kisebbségi önkormányzat képviselő-testülete közfeladat ellátásának folyamatos biztosítása céljából hozhatott létre. *Közfeladatnak* az az állami, helyi önkormányzati vagy kisebbségi önkormányzati feladat minősül, amelynek ellátásáról *az államnak vagy az önkormányzatnak kell gondoskodnia*. A közalapítvány létrehozása azonban

nem érinthette az államnak, illetve az önkormányzatnak a feladat ellátására vonatkozó kötelezettségét. Az államháztartási törvényt módosító 2006. évi LXV. törvény *végül hatályon kívül helyezte* a Polgári Törvénykönyv közalapítványi rendelkezését. A módosítást megelőzően nyilvántartásba vett közalapítványokra pedig a közvagyon védelmét szolgáló néhány eltéréssel az alapítványokra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

A közhasznú társaság a vagyonegyesülés sajátos formája, amelynek elsődleges célja nem a nyereség- vagy vagyonszerzés, hanem a társadalom valamely közös szükségletének kielégítése. Közhasznú célja elősegítése érdekében a társaság *üzletszerű gazdasági tevékenységet is folytathat*, az üzleti tevékenységből származó nyereség azonban nem osztható fel a tulajdonosok között. A társasági szerződésben mind a közhasznú tevékenységet, mind pedig a kiegészítő üzleti tevékenységet meg kell határozni. 2007. július 1. óta közhasznú társaságot *nem lehet létrehozni*, helyét a nonprofit társaság vette át. 2009. június 31-ig a jelenlegi *közhasznú társaságoknak át kell alakulniuk vagy meg kell szűnniük*.

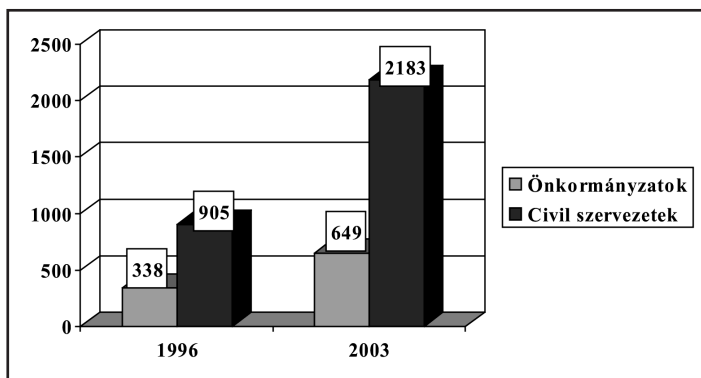
V.2. Szerződéses kapcsolatok

36

A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény jelentősége abban áll, hogy (legalább minimális szinten) biztosítja a közvetlen és közvetett – adókedvezmények formájában megnyilvánuló – állami támogatásban részesülő nonprofit szervezetek átláthatóságát és elszámoltathatóságát.²⁹ Ezt a törvény azáltal éri el, hogy meghatározza a működés és a gazdálkodás nyilvántartásának rendszerét, bevezeti az éves közhasznúsági jelentés készítésének kötelezettségét, és ezeket a jelentéseket hozzáférhetővé teszi a nyilvánosság számára. A nyilvános beszámolási kötelezettség versenyhelyzetet teremt a közhasznú szervezetek között a támogatások és a közszolgáltatások piacán.

A korábbi gyakorlathoz képest a közhasznúsági törvény jelentős újdonsága volt a *támogatási szerződések kötelezővé tétele*, amelyek az elszámoltathatóság alapvető biztosítékai.³¹ A közhasznú juttatások nyilvánosságának biztosítása pedig átláthatóbbá tette a közpénzekből történő támogatások rendszerét. Ezek a szabályok nem csupán a közhasznú szervezetekre, hanem a költségvetési és *önkormányzati szervekre is kötelezettséget róttak*, továbbá nemcsak az államháztartás alrendszeréből származó, hanem a közhasznú szervezetek által nyújtott támogatásokra is kiterjesztették a nyilvánosság követelményét.

²⁹ Csanád Dániel (2007)



4. ábra

Közfeladat-ellátási szerződést kötött önkormányzatok és civil szervezetek száma³⁰

V.3. Programozott kapcsolatok

Az Európai Unió fejlesztési forrásainak felhasználására vonatkozóan Magyarország legfontosabb stratégiai dokumentuma a 2007-2013 évekre szóló Új Magyarország Fejlesztési Terv. Összesen mintegy 8,7 ezer Mrd forintnyi fejlesztési forrás prognosztizálható, 15 operatív program keretében. A terv átfogó célja a foglalkoztatás bővítése és a tartós növekedés elősegítése. Az előkészítés új eleme volt a *társadalmi egyeztetés*, azaz a munkaadói és munkavállalói szervezetek, a szakmai érdekképviseletek és civil szervezetek bevonása a tervezésbe, írásos véleményezés és kerekasztal-megbeszélések útján, valamint a közvetlen visszajelzés a kiíró számára, mégpedig nem csak a pályázatok, hanem az akciótervek esetében is.

A civil szféra szerepet kap az *operatív programok lebonyolításában* is. A Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) minden prioritásában lehetőséget biztosít a civil szféra szereplőinek. Főként az állami feladatok kiszervezéséhez kapcsolódóan, de cél a kapacitások megerősítése is (szakember-képzés, infrastrukturális feltételek javítása). Ide kapcsolódik még az új eljárások (pl. a globális támogatás és az ún. közvetítő szervezetek alkalmazása) és civil kontroll a meghonosítása végrehajtásban (jelenlét a operatív programok és a regionális programok monitoring bizottságaiban).

³⁰ Forrás: KSH 2006 legutolsó adatfelvétel 2003-ban.

³¹ Gesztiné és társa (2003)

**A Tanács 1083/2006/EK (2006. július 11.) rendelete
Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális
Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések
megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül
helyezéséről**

(kiemelés a szerzőktől)

10. cikk

Programozás

Az alapok célkitűzéseit *egy többéves programozási rendszer* keretében kell megvalósítani, amely több szakaszból áll, beleértve a prioritások meghatározását, a finanszírozást, valamint egy irányítási és ellenőrzési rendszert.

VI. A kapcsolatok intézményes akadályai

VI.1. Köztisztület és közalapítvány

A Polgári Törvénykönyv 1993-as módosítása nem megoldotta, hanem elmélyítette a közjogi háttér bizonytalanságát. Ez a reformkísérlet alapvetően elhibázottnak bizonyult, mert nem rendezte kielégítően a klasszikus közcélú szervezettípusok, az egyesületek és az alapítványok működési és gazdálkodási szabályait, ám három új jogi formával, a köztisztülettel, a közalapítvánnyal és a közhasznú társasággal bővítette a közcélú szervezetek körét. Következésképpen nem oldotta meg a problémákat, viszont növelte a megalakuló szervezetek számát, és így csökkentette a már működő szervezetek anyagi megerősödésének esélyeit.

Ezeket az új szervezeteket többnyire közfeladatok ellátására hozták létre, így azok létesítése és működtetése jelentős költségvetési forrásokat emésztett fel. Mivel az új szervezetek célja általában a központi vagy helyi kormányzati feladatoknak a szigorú költségvetési keretek között működő állami intézményeknél rugalmasabb ellátása volt, ezért a közcélú szervezetek működési és gazdálkodási szabályainak hiányosságai nem nagyon zavarták a köztisztületi törvényeket kezdeményező, vagy közalapítványok létesítését elrendelő állami szerveket. Mindez azonban súlyosan *hátráltatta a valódi magánkezdeményezésen alapuló, és tényleges önkormányzatisággal rendelkező közcélú szervezetek fejlődését.*

VI.2. Közhasznú társaság

A közhasznú társasági forma a közhasznúság meghatározására tett elhibázott kísérlet volt. Zárt szervezettípusba, üres jogi formába próbálta rögzíteni „a társadalom és az egyén közös érdekeinek kielégítésére irányuló tevékenységeket”, lehetőséget adva ezzel a központi és helyi kormányzati szerveknek, arra hogy *társadalmi részvétel nélkül*, közigazgatási eszközökkel döntsenek a közfeladat-ellátás anyagi és szervezeti kereteiről. Az egykori „állami vállalatok” reneszánsza azonban nem segítette, hanem gátolta a központi és helyi kormányzati szervek, valamint a valódi civil szervezetek együttműködését, illetve a közszolgáltatások sokáig halogatott reformját és

szabályozott piacuk kialakulását. Amint azt az alábbi táblázat is mutatja, míg 1995-ben a normatív és nem normatív önkormányzati támogatások mintegy 90%-a eljutott a klasszikus civil szervezetekhez (alapítványokhoz és egyesületekhez), addig 2005-ben ezek a szervezetek az összes önkormányzati támogatásnak már kevesebb, mint felét kapták csupán.

1.tábla

A klasszikus civil szervezetek és a nonprofit szektor bevétele önkormányzati támogatásból* 1995-ben és 2005-ben³²

(2008-as áron, millió forintban, illetve az összes bevétel százalékában)

	1995				2005			
	Klasszikus	%	Nonprofit	%	Klasszikus	%	Nonprofit	%
Normatív	1750	0,4	1781	0,3	2050	0,5	5361	0,6
Nem Normatív	16 439	4,1	17 753	3,0	22 706	5,7	55 042	5,7

* Az alaptevékenység önkormányzati szervektől származó bevétele nélkül

A közhasznú társaság ugyanakkor átmeneti formának bizonyult, mert kizárta ugyan a valódi civil kezdeményezések hátrányait, ám nem tudta biztosítani azok nélkülözhetetlen előnyeit. A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény rendelkezései alapján 2009. július 1-én hatályukat veszti a Polgári Törvénykönyvnek a közhasznú társaságokra vonatkozó rendelkezései, és eddig az időpontig a jelenlegi közhasznú társaságok át kell alakuljanak nonprofit korlátolt felelősségű társaságokká. Közcélú szervezetként a jövőben *bármilyen cégformában létrehozhatók nonprofit társaságok*, amelyek azonban csak kiegészítő jelleggel folytathatnak üzletszerű gazdasági tevékenységet, ugyanakkor elnyerhetik a közhasznú jogállást. Ez a megoldás több mint tíz éves késéssel igazította ki a Polgári Törvénykönyv 1993-as elhibázott módosítását.

A közalapítványok és közhasznú társaságok magyarországi történetének talán legnagyobb tanulsága, hogy ahol a jog intézményes megoldást kínál a közfeladatok ellátására, ott a *szerződéses kapcsolatok óhatatlanul háttérbe szorúlnak*. A közhasznú társaságok jó 15 éves létezése a közfeladatok ellátásának hierarchikus, közigazgatási ellenőrzés alatt működő modelljét és kultúráját erősítette tovább, miközben látszólag a magánjog területére „vitte ki” az ellátást. A valódi, nem kormányzati és nem haszonérdekelt civil szervezetek ezen a téren lépéshátrányba kerültek, a szerződéses kultúra megszilárdulása pedig további 10-15 évet vehet igénybe.

³² Forrás: KSH (2008)

VI.3. Párt- és egyházfinanszírozás

A privatizációból a közcélú magánszervezetek – a kormányzat által alapított néhány közalapítványt kivéve – csak nagyon töredékesen részesedtek. Ezzel szemben a politikai pártok és a szakszervezetek jelentős vagyonjuttatásokban részesültek, a történelmi egyházak pedig visszakapták korábbi vagyonuk egy részét. Az Országgyűlés ugyan két törvényt is – 1997. évi CXLI. és 1999. évi CVII. számokon – elfogadott a *társadalmi szervezetek által használt állami tulajdonú ingatlanok jogi helyzetének rendezéséről*, de ezek a jogszabályok lényegében az 1990 előtt is működő szervezeteket juttatták állami tulajdonhoz. A rendszerváltás előtti szakszervezeti vagyon egy részére ugyan az 1990 után létrejött társadalmi szervezetek és alapítványok is pályázhattak, ám ezeket a pályázatokat egy politikai testület – az Országgyűlés Társadalmi Szervezetek Bizottsága – bírálta el, amely nem volt alkalmas a civil szervezetek közhasznúságának pártatlan minősítésére.

A politikai pártok állami és magántámogatása a rendszerváltás óta rendezetlen terület, melyen kétségtelenül az átláthatatlanság és az elszámoltathatatlanság uralkodik. Ez a helyzet óhatatlanul mérgezi a civil szervezetek és a helyi önkormányzatok kapcsolatait, emellett alapkérdéseket vet fel a politikai berendezkedés demokratikus működésére vonatkozóan is. A politikai pártoknak a magánszervezetekkel szembeni előjogaira a legutóbbi példát a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény módosításáról szóló 2003. évi XLVI. törvény szolgáltatta, mely német minta alapján új szervezettípust honosított meg Magyarországon.

A *pártalapítvány pártpolitikai célú közalapítvány*, amelyet a politikai kultúra fejlesztése, illetőleg tudományos, ismeretterjesztési, kutatási és oktatási tevékenység végzésére csak olyan politikai pártok hozhatnak létre, amelyek legalább két, egymást követő választási ciklusban országgyűlési frakcióval rendelkeznek. Ezek az alapítványok külső támogatók számára nyitottak, ugyanakkor mandátumarányos – tehát az ellátott feladatoktól független – költségvetési támogatásban részesülnek, és ellenőrzésükre csak az Állami Számvevőszék jogosult, az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal nem.

Az állami finanszírozás terén a pártok mellett az egyházak is előjogokat élveznek a civil szervezetekkel szemben, elsősorban az ún. vatikáni szerződésből eredően.³³ A szerződés alapján az állami és önkormányzati fenntartású intézményekkel azonos támogatásban részesülnek a katolikus egyház által fenntartott közoktatási, felsőoktatási, kulturális, közművelődési,

³³ 1999. évi LXX. törvény a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentsték között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdésről 1997. június 20-án, Vatikánvárosban aláírt Megállapodás kihirdetéséről

illetve szociális intézmények. Ezen rendelkezések alkalmazását a döntéshozók kiterjesztették más egyházakra is. Hasonló támogatási kötelezettség hiányában azonban az elmúlt évtizedben a civil szervezetek ilyen jellegű – szintén közhasznú és a közfeladat-ellátásban résztvevő - intézményei folyamatos forráselvonást szenvedtek el.³⁴

VII. A szerződéses együttműködések

A közfeladatok eredményes és hatékony ellátása, valamint a közérdek egyértelmű megfogalmazása és hathatós megvalósítása nem nélkülözheti az érdekelt felek együttműködését. Ezek az együttműködések azonban nem jöhetnek létre kiszámítható és minden félre egyaránt vonatkozó szabályok, és e szabályok keretei között az együttműködő felek céljait és érdekeit kölcsönösen rögzítő írásos megállapodások nélkül. A korábban írtak alapján egy *sajátos szerződési forma* az, amelyben az ilyen együttműködések legjobban megvalósulhatnak. A civil szervezetek és a helyi önkormányzatok közötti ilyen szerződéses kapcsolatokat két fő formára bonthatjuk:

- a) *civil közszerződések*: közszolgáltatások biztosítására, kötelező vagy nem kötelező önkormányzati feladatok ellátására, fejlesztési feladatok megvalósítására (pl. közös pályázat), illetve
- b) *helyi program-megállapodások*: önkormányzati politika, terv, koncepció közös megalkotására és végrehajtására, hatáskörök közös gyakorlására.

E szerződéses formák tárgyalásakor azonban szem előtt kell tartanunk, hogy az általuk szabályozott együttműködések vegyes jellegű jogviszonyok, azaz mind közjogi, mind magánjogi viszonyokra vonatkoznak. *Jogi értelemben tehát nem beszélhetünk egyenrangú partnerségről*, hiszen a közjogi elemek (pl. feladat-ellátási és jogszabály-alkotási kötelezettség, szigorú ellenőrzési szabályok) szükségképpen jelen vannak ezekben a szerződési formákban, különleges biztosítékokat és feltételeket rendelnek a szerződési szabadság magánjogi elve mellé.

Ugyanakkor, az önkormányzat által létrehozott különböző intézményes megoldásokkal szemben, ezek a szerződéses viszonyok kétoldalú és egyező

³² Kézenfogva Alapítvány (2008)

akaratnyilvánításon alapulnak, ami a *civil szféra és a kormányzat valódi együttműködésére ad lehetőséget*. Ha a jogi alapok és feltételek tisztázottak, a felek ugyanazon értékek és elvek mentén értelmezik egymás jogait és kötelezettségeit, akkor a *gyakorlatban egyenrangú partneri viszony valósítható meg*. Ehhez azonban a szerepek és a feladatok tisztázása szükséges; közös értelmezési alapot kell adni a változatos ágazati szabályozások számára; és egységes szempontok szerint kellene újragondolni a közfeladat-ellátás állami finanszírozásának rendszerét.

VII.1. A közigazgatási szerződések Európában

A közfeladatok ellátását szolgáló közigazgatási szerződés - vagy más néven közszerződés - egy olyan, közjogi sajátosságokkal rendelkező együttműködési forma, amely (a magánjogi szerződéseként kezelt szerződéses jogviszonyokhoz képest) a közfeladat ellátásáért felelős szerv számára többletjogokat biztosít. Intézményesítése és alkalmazása az állami illetve az önkormányzati cselekvést hatékonyabbá, rugalmasabbá teheti, egyben az állami, önkormányzati költségvetési források és az európai uniós támogatások megfelelő, a beruházók és a kedvezményezettek változó igényeihez igazodó felhasználására is garanciát nyújthat.

A közszerződés a kontinentális és az angolszász jogrendszerekben egyaránt általánosan elterjedt, és a *modern államok gazdaságfejlesztési, infrastruktúrafejlesztési és -fenntartási tevékenységében* nélkülözhetetlen szerepet játszik. A közszerződés közigazgatási jogi intézmény (a közigazgatási aktusok egy sajátos fajtája), ugyanakkor szerződés is a szó jogi értelmében. A közszerződés Európa-szerte ismert, egyes elemeiben az Európai Bíróság joggyakorlatában is kimunkált jogintézményként az Európai Unióból érkező fejlesztési hozzájárulások és támogatási források átlátható felhasználását is garantálja.

A közszerződéssel kapcsolatban a legrégebbi és a leggazdagabb ismeretanyagot, egyben számos állam által követett mintát a *francia közigazgatási jog* nyújtja, amely a közigazgatási szerződések fogalmát és jogi rendszerét megalkotta. A francia jogban elsősorban a tervezés, gazdaságirányítás és regionalizmus követelményeinek érvényre juttatása végett és valamely közérdekű feladat, közfeladat megvalósítása érdekében egyre szélesebb körben alkalmazzák a közszerződéseket, az ún. tervszerződéseket.

A *német közigazgatási jog* a közigazgatási szerződések fogalmát a francia koncepciótól eltérően használja. A német jog nem közjogi jogviszonyként kezeli e szerződéseket, hanem analógia útján a magánjog általános szabályait alkalmazza (pl. kártérítési felelősség), kiegészítve azt a közigazgatási jogviszonyokra jellemző elemekkel (hatósági jogkörök fenntartása a kötelmi jogviszonyban). Így az ilyen szerződésekre a német polgári törvénykönyv rendelkezéseit alkalmazzák azzal, hogy e szerződések kifejezett célja közérdekű feladatok, közszolgáltatások megvalósítása, ennek érdekében bizonyos közjogi garanciáknak is érvényesülniük kell.

Az *angol jog* korábban elutasította a közigazgatási szerződések alkalmazását, azt ugyanis a joguralom eszméjével ellentétesnek találta. Körülbelül egy évszázada azonban az angolszász jogi gondolkodásban is megváltozott ez az álláspont, és a közigazgatási szervek szerződési gyakorlatában kialakult egy olyan egységes szerződési feltételrendszer, amely a közcélok megvalósítását és a közpénzek felhasználását a lehető leghatékonyabban biztosítja. Ennek megfelelően az angol esetjog (common law) rendszerén belül speciális anyagi és eljárásjogi szabályok alakultak ki a közigazgatási szerződésekre vonatkozóan.

VII.2. A közszerződések a magyar jogban

A közszerződések minősítése jelenleg Magyarországon még nem kellően tisztázott. A hatályos magyar jogrendszerben jelenleg is számos közszerződésnek minősíthető együttműködési, szerződéses jogviszony található, ezek szabályozása azonban esetleges, és nincs mögöttük átfogó, koherens dogmatikai alap. Ilyen ágazati szerződések különösen a következők:

- a) *közoktatási szerződés*: A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Ktv.);
- b) *közművelődési megállapodás*: A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (Mtv.);
- c) *ellátási szerződés*: A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.);
- d) *gyermekvédelmi szerződés*: A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.);

- e) *finanszírozási szerződés*: A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.);
- f) *kegyeleti közszolgáltatási szerződés*: A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény (Ttv.);
- g) *kéményseprő-ipari szerződés*: Az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló 1995. évi XLII. törvény (Hktv.);
- h) *hulladékgazdálkodási szerződés*: A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgtv.);
- i) *vízgazdálkodási szerződés*: A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény;
- j) *vasúti közszolgáltatási szerződés*: A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény (Vtv.);
- k) *közúti közszolgáltatási szerződés*: Az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. törvény (Atv.);
- l) *vízi közszolgáltatási szerződés*: A vízi közlekedésről szóló 2000. évi XLII. törvény);
- m) *hírközlési szerződés*: Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény.

A magyar joggyakorlat az ilyen szerződések alapján létrejött jogviszonyokat magánjogi viszonyoknak tekinti, amelyekre az ágazati jogszabályokban meghatározott közjogi korlátozások érvényesek. A közszerződések azonban valójában önálló típusba sorolhatók, amelyben a közjogi és a magánjogi elemek ötvöződnek, tehát *az ilyen szerződések nemcsak magánjogi, hanem közigazgatási jogviszonyt is teremtenek.*

A közszerződések esetében ugyanis érvényesül a felek szerződési szabadsága, de a közfeladat ellátásáért felelős szervet a közfeladat folyamatos és hatékony ellátása érdekében többletjogosítványok illetik meg. Ezt a közigazgatás alapvető rendeltetése, *a közszolgáltatások biztosítása indokolja*, ami nem lehet kiszolgáltatva a szerződés, és vele együtt a szolgáltatás egyoldalú megszűnésének. A közigazgatás egyes területeken az egyoldalú

hatósági cselekmények helyett egyáltalán nem hozhat létre szerződéses jogviszonyokat. Azokon a területen pedig, ahol a közigazgatás szerződéses jogviszonyokat alapíthat, a szakmai jogszabályok meglehetősen szűkre szabják a szerződéses partnerek és a szerződési feltételek körét.

Az európai jogrendszerek többsége nem csak esetenként vagy ágazatonként, hanem általánosan is elismeri, hogy a közigazgatási szerv a szerződés végrehajtása során *egyoldalú beavatkozási jogosítványokkal* rendelkezik szerződéses partnerével szemben. Ez magába foglalja a szerződő fél tevékenységének ellenőrzését, irányítását, a szerződés egyoldalú módosításának jogát, a közérdekű okból objektíve bekövetkező felmondási jogot, sőt, bizonyos esetekben a közfeladat biztosítása érdekében a szankció alkalmazásának lehetőségét is.

Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium még 2006-ban kidolgozott egy törvénytervezetet a közszerződések általános szabályairól, amely azonban máig nem került az Országgyűlés elé. Ez a tervezet a közszolgáltatások ellátására vonatkozó ún. *közszolgáltatási közszerződések* és a fejlesztési beruházások megvalósítására szolgáló ún. *fejlesztési közszerződések* intézményesítésénél.³⁵

A tervezet elvi álláspontja, hogy a magánjogi és a közjogi szerződések elhatárolása érdekében törvényben kellene meghatározni, hogy milyen szerződéses jogviszonyok esetében kell közszerződést kötni. A tervezet hatálya azokra terjedne ki, amelyeket ágazati törvény kifejezetten ilyeneknek minősít. Ha e törvény a közszolgáltatás ellátását csak közszerződés keretében tenné lehetővé, akkor arra az ellátásért felelős szerv *a közszolgáltatóval más szerződést vagy megállapodást nem köthetne*. A közszerződéssé minősítés minden esetben csak kifejezett törvényi rendelkezéssel – az ágazati törvények megfelelő módosításával – történhetne. A leendő törvény azonban sem a koncessziós szerződések körét, sem pedig a közszerződés végrehajtásához kapcsolódó közbeszerzési követelményeket nem érintené.

VII.3. A közszerződések feltételrendszere

A közszerződések tehát a közszolgáltatások ellátását szolgáló, *kölcsönös megállapodáson alapuló, szerződéses együttműködések*. Közszerződés kizárólag valamely közszolgáltatás ellátásának biztosítására és az ehhez szükséges beruházások lebonyolítására irányulhat. A közszerződés célja a közfeladat közhatalom gyakorlása nélküli ellátása, ezért nem lehet tárgya valamely közhatalmi jellegű, hatósági feladat.

³⁵ IRM törvénytervezet a közszerződések általános szabályairól (2006)

A közszerződés megkötésének *kezdeményezője a közfeladat ellátásáért jogszabály alapján felelős szerv*, amely elsősorban központi vagy helyi közigazgatási szerv, helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás. Közszerződés alapján a magánszolgáltató köteles a közszolgáltatás folyamatos ellátására vagy a fejlesztési beruházás megvalósítására. A ellátásért felelős közigazgatási szerv pedig köteles a szerződésben meghatározott módon és mértékben az ellenértéket megfizetni vagy a meghatározott állami támogatást átadni. A közszerződés határozott időre jön létre, és *minimális tartalma* a következő:

- a) a felek megnevezése,
- b) a szerződés tárgyát képező közszolgáltatás vagy beruházás pontos megnevezése,
- c) a közszolgáltatás mennyiségi és minőségi követelményei,
- d) a feladatok ellátásáért járó ellentételezés (ellenérték) módja és mértéke,
- e) a feladat teljesítésének szabályai,
- f) az elszámolással kapcsolatos kötelezettségek,
- g) a szerződés érvényességének ideje,
- h) a közszolgáltatás finanszírozásának rendje és üteme,
- i) a közszolgáltatáshoz szükséges eszközök mennyiségi és minőségi előírása és rendelkezésre bocsátásuk módja,
- j) ágazati jogszabály a közszerződések további kötelező tartalmi elemeit is meghatározhatja.

A közigazgatási szervvel szerződő magánfél oldalán a közigazgatási előjogokat a vagyoni jogok fenntartása ellensúlyozza, ami az alkotmányos tulajdonvédelemnek megfelelően értékgaranciát biztosít a magánfél számára. A közszerződésben tehát *a szolgáltató jogaként kell rögzíteni* a szolgáltatás finanszírozásának jogát, a kártalanításhoz való jogot, valamint a rendkívüli felmondáshoz való jogot a közfeladat ellátásáért felelős szerv felróható magatartása esetén. A közigazgatási szerződések körében tehát a szerződési

feltételek és kikötések egyoldalú megállapítása a főszabály, és a szerződési szabadság elve csak bizonyos részleteket: alapvetően az árat, valamint a szolgáltatás mennyiségi és minőségi jellemzőit illetően érvényesül.

**1992. évi XXXVIII. törvény
az államháztartásról
(kiemelés a szerzőktől)**

Támogatások ellenőrzése

122. § (1) A költségvetési és európai uniós forrásokból származó támogatást nyújtó szerv, illetve szervezeti egység *kötelessége a támogatások lebonyolításában részt vevő szervezetekkel és a kedvezményezettekkel kötött szerződésben kikötni:*

a) a támogatások lebonyolításában részt vevő szervezet, illetve a kedvezményezett köteles az ellenőrzés érdekében az Európai Számvevőszék és az Európai Bizottság illetékes szervezetei, a Kormány által kijelölt belső ellenőrzési szerv, a fejezetek ellenőrzési szervezetei, a kincstár, illetve az európai uniós támogatások irányító hatóságai és a kifizető hatóság képviselőit ellenőrzési munkájukban a helyszínén is - a megfelelő dokumentumok, számlák, a program megvalósítását igazoló okmányok, bizonylatok rendelkezésre bocsátásával, illetve a fizikai teljesítés vizsgálatában - segíteni;

b) a felhasználással és az ellenőrzéssel összefüggő kötelezettségek megszegése esetén alkalmazandó szankciókat.

(2) Az államháztartás külső és belső pénzügyi ellenőrzését ellátó szervek az európai uniós támogatások felhasználásának szabályszerűségét ellenőrző Európai Csalásellenes Hivatallal (OLAF) együttműködnek.

VII.4. A közigazgatási program-megállapodások

Az állami szervek, különösen a helyi önkormányzatok és a civil szervezetek kapcsolatainak sajátos területét képezik azok az írásos megállapodások, amelyeknek jelenleg nincs jogszabályi alapja, ezért csupán analógia útján minősíthetők közszerződésnek. Petrik Ferenc, a neves közigazgatási jogász a közigazgatási jogviszonyokat *egyrészt rendelkező, másrészt foganatosító*

közigazgatásra osztja fel.³⁶ Utóbbi területen a közigazgatási szerv konkrét ügyekben intézkedik: vagy neki alárendelt közjogi szervet utasít, vagy magánjogi személlyel szemben közhatalmi jellegű hatósági eljárást folytat, vagy pedig közérdekű szükséglet kielégítése érdekében szolgáltatást végez. A közszerződések gyakorlata a foganatosító közigazgatás területén terjedt el, s azon belül is elsősorban a közszolgáltatások szerződéses ellátásának területén. Civil szervezetet ugyan hatósági ügyfélként is érinthet valamelyest hatósági megállapodás, de nem ez a jellemző eset.

A civil szervezetek számára érdekes eset a rendelkező közigazgatás körében megjelenő megállapodás lehetősége. Petrik rendelkező közigazgatásnak azt tartja, amikor a közigazgatási szerv nem meghatározott személy vagy személyek életviszonyait érintő eljárást folytat, hanem általános formában jelenti ki az állami akaratot, egyszerűen szólva tehát valamilyen szabályt alkot. Az ilyen szabályalkotás általában kizárt a szerződéses viszonyok köréből, ám Petrik mégis úgy látja, hogy *közjogi feladatok vagy szervezeti hatáskörök átrendezése megállapodások útján is történhet*. Ebben a helyzetben szerinte a megállapodás általános rendelkezést vagy szabályt pótol, a közigazgatási szerv azért köt megállapodást, mert különben jogszabályt kellene alkotnia.

Ilyen megállapodásokat a helyi önkormányzatok a következő civil összefogásokkal köthetnek (a teljesség igénye nélkül):

- a) *a civil kerekasztallal, tanáccsal vagy fórummal,*
- b) *a helyi civil hálazzal,* amely bizonyos feladatokat lát el a helyi civil alappal vagy az éves civil támogatással kapcsolatban,
- c) *a helyi civil szolgáltatók szövetségével,*
- d) *egy olyan civil szolgáltató szervezettel,* amely a hasonló szervezetekkel rendszeres kapcsolatot tart,
- e) *egy olyan szakmai szervezettel,* amely önkormányzati szakbizottságok külsős vagy meghívott tagjainak szervezését végzi,
- f) *valamelyik kisebbségi önkormányzattal,* mely a helyi kisebbségi szervezetek együttműködését szervezi.

³⁶ Petrik (2005-A)

Ezek a megállapodások többnyire feladatkört állapítanak meg, valamilyen cselekvéssor feltétel- vagy követelményrendszerét, azaz valamilyen programot határoznak meg vagy valamely program megvalósításának ellenőrzéséről szólnak, esetleg mindkettőt tartalmazzák. Többnyire a megállapodásban részes közjogi személyen kívüli szervek vagy személyek részére szólnak, de ez nem kizárólagos, tehát *hatáskör vagy feladatkör* alárendelt szervre vagy *közigazgatáson kívüli személyre ruházásáról* van szó. Ezekre a megállapodásokra különösen jellemző, hogy nem teljesítés vagy elállás esetére nem tartalmaznak jogkövetkezményt.

Külföldi jogi analógiaként az olyan fejlesztési közszerződések kínálkoznak, amelyek a fejlesztések szervezeti formáit alakítják ki, hatásköröket állapítanak meg, vagy feladatokat osztanak el. Hazai analógiaként a különböző *szakminisztériumok és a regionális fejlesztési tanácsok* között kötött megállapodások jönnek szóba, amelyekre a felhatalmazást először a 2002. évi LXII. törvény, utóbb pedig a 2003. évi CXVI. törvény adta meg. Ezek a szerződések a költségvetési törvényben a regionális- és településfejlesztési céllelőirányzatoknak a régiók közötti megosztására vonatkoznak. Arra kötelezik a regionális tanácsokat, hogy más kedvezményezettekkel pályázati úton fejlesztési támogatási szerződéseket kössenek, és a támogatás felhasználását is ellenőrzik. A minisztériumok és a fejlesztési tanácsok által létesített megállapodások kötelező tartalma a következő:

- a) a fejlesztés céljának meghatározása, amely valamely jogszabályban vagy testületi határozatban körülírt utalással történik,
- b) a szükséges támogatás mértékének és a folyósítás ütemezésének meghatározása,
- c) a támogatás felhasználásának feltételei,
- d) a támogatás pénzügyi elszámolásának feltételei,
- e) a támogatott beszámolási kötelezettségének szabályai.

A támogatás azonban nem csupán pénzeszköz, hanem valamilyen kedvezmény biztosítása, vagy valamilyen *fejlesztési cél érdekében történő rendszeres együttműködés* is lehet. A közigazgatási szerv a megállapodásban meghatározhat olyan a hatósági cselekményeket is, amelyeket egyébként külön határozatban kellene megállapítania.

VIII. A civil program-megállapodások

Az egyes civil szervezetekkel vagy meghatározott szolgáltatókkal, képviselői testületekkel kötött szerződéseken túl a program-megállapodások egy sajátos fajtája az egy közigazgatási egység vagy *szakterület civil szervezeteivel* – ha tetszik szektorával – kötött keretegyezmény. Az ilyen típusú egyezmények még a fenti analógiáknál is „lazább szerkezetűek”, ugyanakkor a partneri viszony sokkal erősebben tükröződik bennük. A „civil keretegyezmények” azonban Magyarországon eddig sem országos, sem pedig helyi szinten nem találtak követőkre. Nálunk ugyanis a helyi önkormányzatok a központi kormányzat példáját követve, kétoldalú megállapodások helyett egyoldalú jogi aktusokkal – támogatási rendeletekkel, civil stratégiákkal – kísérleteznek.

VIII.1. A keretegyezmények mintája

A civil szervezetek és a helyi önkormányzatok közötti szerződéses megállapodások *brit minta nyomán* terjedtek el az Európai Unió új tagállamaiban.³⁷ Nagy-Britanniában ez a minta a központi kormányzat és a *Brit Civil Szervezetek Országos Tanácsa* közötti együttműködési megállapodással vette kezdetét, majd ennek nyomán további keretegyezmények születtek a regionális vagy helyi önkormányzatok és a területükön működő civil érdekképviseltek között.³⁸

A brit civil keretegyezmények története 1997-ben kezdődött, amikor a választásokon győztes *Brit Munkáspárt* programjának fontos részévé tette az állam szerepének újrafogalmazását.³⁹ Ez egyrészt az Európai Unió fenntartások nélküli elfogadását jelentette, másrészt regionális hatalmi központok létrehozását célozta. Ennek jegyében a brit kormány jelentős mértékű közigazgatási decentralizációt hajtott végre: egyrészt az állami hatáskörök újraelosztására, másrészt az intézményi kapcsolatok átalakítására került sor. Megalakult a *Skót Parlament*, a *Walesi Tartományi Gyűlés* és az *Északír Nemzetgyűlés*. Az igazgatási módszerek terén úgynevezett „*partnerkapcsolatok*” kialakításába fogtak. A helyi közigazgatás hatékonyságának növelése érdekében az önkormányzatoknál kabinet-rendszert vezettek be, ugyanakkor *külső egyeztetési fórumokat teremtettek*, hogy ezzel

³⁷ Észtországban, és részleges formában Szlovéniában és Horvátországban.

³⁸ Csanády és társai (2003)

³⁹ Csanády Dániel (2002)

demokratizálják a helyi tervezési és értékelési folyamatokat. A központi kormány számos új országos programot indított útjára, ezek eredményes végrehajtása érdekében megújította a tárcaközi koordináció korábbi rendszerét, és új dekoncentrált intézményhálózatokat hozott létre.

Olyan *átfogó kormányzati programok* születtek, amelyek az elmaradott térségben élő vagy hátrányos helyzetű közösségek foglalkoztatási gondjait igyekeztek enyhíteni (New Deal for Communities), a helyi közszolgáltatások minőségét akarták megjavítani (Best Value Initiative) illetve a helyi önkormányzatok tervezési gyakorlatát kívánták átalakítani (Community Planning). E programok kidolgozása és megvalósítása az érintett önkormányzati, *szakmai és civil szervezetek bevonásával* történt.

A civil kapcsolatokat illetően 1998-ban került sor az illetékes kormányhivatalok és a civil szektor képviselői között egy *Együttműködési Megállapodás - Keretegyezmény* (Cooperation Agreement – Compact) aláírására.⁴⁰ Ez a megállapodás elismeri a civil szektor függetlenségét – ideértve a kormányzati intézkedések bírálatának jogát is – és bizalmat szavaz a szektor meghatalmazott képviselőinek. Ugyanakkor megköveteli a jótékony vagy közhasznú szervezetek elszámoltathatóságát és átláthatóságát. Garanciát vállal az állami források kiszámíthatóságára és elérhetőségére, egyúttal megfogalmazza a civil szektor szolgáltatásainak hatékonyságával és minőségével kapcsolatos kormányzati elvárásokat.

Ez az Együttműködési Megállapodás azonban csak Angliára és Walasre volt érvényes, mert Skóciában a *Civil Szervezetek Skót Tanácsa* és a *Skót Helyi Önkormányzatok Szövetsége* már 1995-ben *közös ajánlást dolgozott ki* a helyi önkormányzatok számára, amelynek alapján számos helyi önkormányzat alakította ki saját civil stratégiát. Így például *Aberdeen* városa már 1997-ben politikai megállapodást kötött a civil szektor helyi képviselőivel. E megállapodás főbb elemei a közös értékek rögzítése, a feladatok és hatáskörök kölcsönösségen alapuló megállapítása valamint a végrehajtás éves felülvizsgálata voltak.

Skóciában 1999-ben az *Angol Compact* mintájára önálló *Skót Compact* jött létre a *Skót Központi Kormányzat*, valamint a *Civil Szervezetek Skót Tanácsa* és a *Helyi Civil Tanácsok* között. A Skót Keretegyezmény sajátossága az egyenrangúság és a kölcsönösség hangsúlyozása. A nemzeti szintű megállapodást követően számos helyi önkormányzat és civil érdekképviselő *kétoldalú megállapodássá formálta a korábbi civil stratégiát*, így jött létre

⁴⁰ Home Office (1998)

például az *Edinburgh Városi Együttműködési Megállapodás*, melynek sajátossága, hogy az éves felülvizsgálatot egy közös monitoring bizottság jelentése alapján végzik.

A **Skót Keretegyezmény** mintaszerűen *fogalmazza meg a valódi partnerség célját és értelmét*. Eszerint az együttműködési megállapodás célja és kiindulópontja:

„A keretegyezmény a partnerség elvén nyugvó megállapodás a kormányzat és a civil szektor között, amely a kormányzat és a civil szektor eltérő értékeinek és szerepének kölcsönös elismerésén alapszik, ugyanakkor a széles értelemben vett közjó érdekében hathatós kapcsolatok kialakítását célozza.

A keretegyezmény elismeri, hogy mind a civil szektornak, mind a kormányzatnak megvan a maga tevékenységi köre, amely sajátos szerepeken, felelősségi viszonyokon és anyagi erőforrásokon alapul. A kormányzat elfogadja, hogy nem minden civil szervezet törekszik a vele való partnerségre. Számosan csak saját céljaik megvalósításával foglalkoznak, a kormányzattal való bármiféle kapcsolat nélkül. Mások gyakrabban kerülnek ellentétbe a kormányzattal, mint partneri viszonyba. De azon növekvő számú esetek érdekében, ahol mind a kormányzat, mind a civil szervezetek részéről a partnerséget keresik, a keretegyezmény rögzíti a hatékony együttműködés elveit.”⁴¹

A Skót Compact alapján a megállapodás várható hasznai:

- a) a civil szervezetek tagjai, támogatói és haszonélvezői számára bővíti a lehetőséget arra, hogy tapasztalataikkal és eszméikkel hozzájáruljanak a kormányzati politika kialakításához és végrehajtásához;
- b) felelősebbé teszi a kormányzati szervek, hivatalok és intézmények politikáját és gyakorlatát a civil szervezetek által megfogalmazott igények és lehetőségek iránt;
- c) megerősíti a párbeszédet a kormányzat és a civil szektor között;
- d) lehetővé teszi a civil szervezetek számára, hogy hatékonyabban közve-títhessék haszonélvezőik és szervezeti bázisuk igényeit a kormányzat felé;

⁴¹ The Scottish Office (1998)

- e) lehetővé teszi a kormányzat számára, hogy felsorakoztassa programjai mögé azokat a civil szervezeteket, amelyek céljaival ezek a programok egybevágóak;
- f) érthetőbbé teszi a nyilvánosság előtt, hogy miképpen működik a kormányzat, és hogyan dolgozik a civil szektor;
- g) elősegíti a hosszú távú tervezést és a stratégiai jellegű gondolkodást.

A Keretegyezmények lényege, hogy mind a kormányzat, mind a civil szervezetek elismerik, hogy a nemzeti célok megvalósítása érdekében *egy-mást kiegészítő szerepet játszanak* valamint, hogy a kormányzatnak nemcsak joga, hanem kötelessége is közjó szolgálata, ami többek között a helyi közösségi célok és tevékenységek elősegítését is jelenti.

VIII.2. Az együttműködések tartalma

Magyarországon ez a folyamat még kezdeti fázisánál tart. Mégis, az ezredfordulóhoz képest, amikor még csak formálódóban voltak a civil érdekképviseletek, ma már számottevő változásokról lehet beszámolni. A civil szervezetek és az önkormányzatok közötti együttműködésekre vonatkozó dokumentumok tartalmát, állapotát és jogi formáját érdemes elemezni.

Az együttműködési dokumentumok tartalmilag vonatkozhatnak:

- a) a képviseletre, az intézményi keretekre,
- b) az elismerés formájára,
- c) a döntés-előkészítésre,
- d) a szabályozás időtartamára és a felülvizsgálat módjára,
- e) a szabályozás módjára,
- f) a szerződéses kapcsolatok feltételrendszerére, és
- g) a támogatások rendszerére.

A fenti felsorolás egy teljes körű keretegyezmény lehetséges tartalmi elemeit vázolja, ám ilyenre Magyarországon, talán Szolnokot kivéve, nem nagyon akad példa. A *részleges tartalmú dokumentumok* kialakulásának logikája pedig éppenséggel fordított a fenti sorrendhez képest. A civil keretegyezmények nem egyik napról a másikra jönnek létre, hanem úgy kell tekinteni rájuk, mint egy olyan lépcsősorra, amelynek fokai a kormányzati támogatásoktól a helyi vagy ágazati szintű civil képviseletekig vezethetnek. A civil keretegyezmények nem csupán kétoldalú megállapodások, hanem olyan *programok vagy eljárások*, amelyek az együttműködés korábbi eredményeit rögzítik, és későbbi fejlődését biztosítják.

A legtöbb magyar nagyvárosban létezik valamilyen civil szervezeti támogatási rendszer, és ennek valamilyen közigazgatási szabályozó rendszere. Ennek hiányában az önkormányzat együttműködése a helyi civil szervezetekkel csak politikai retorika. Ahol van ilyen szabályozott támogatási rendszer, ott kell, hogy legyenek önkormányzati határozatok, rendeletek, részben a támogatási keret összegére, a támogatás költségvetésére, részben pedig – a közhasznú szervezetekről szóló törvény rendelkezéseinek megfelelően, mely az ilyen támogatások felhasználását szerződéshez köti⁴² – a támogatási szerződések feltételeire vonatkozóan.

Fejlettebb együttműködés esetén azonban a helyi önkormányzatok a civil szervezetekkel nem csupán támogatási, hanem hosszabb távra szóló feladatellátási és összetettebb *fejlesztési feladatok elvégzésére is* közszerződéseket kötnek. Ezen szerződések feltételrendszere már jóval komplexebb önkormányzati szabályozást igényel, nem utolsósorban azért, mert ezekre a szerződésekre ágazati törvények és jogszabályok is vonatkoznak. Tekintettel arra, hogy az ilyen közszerződések esetében a civil fél szerződési szabadsága jóval nagyobb, mint az egyszerű támogatási szerződések esetén, ezek általános feltételrendszerének kialakításába több helyen bevonják az érdekelt civil szolgáltatók képviselőit is.

Ez utóbbi elem már azt jelenti, hogy a civil szervezetek képviselői a döntéselőkészítés folyamatában is megjelennek, hiszen az önkormányzat jól felfogott érdeke, hogy a szolgáltatási és fejlesztési közszerződések eredményesek legyenek. Az előkészítésbe bevont civilek státusza azonban többnyire csak szakértői szintű, a *civil szervezetek képviselete még korlátozott*, hiszen nem az általános civil szervezeti, hanem csak a szakmai részérdeket képviselik a tárgyalásokon. Ha pedig a képviselet csak részleges, akkor az elismerés sem lehet teljes, hiszen ekkor semmilyen korábbi egyezség

⁴² 1997. évi CLVI. tv. 14. § (2) bek.

nem kötelezi az önkormányzatot arra, hogy egyenrangú félnek tekintse a civil szereplőket. Ha ilyenkor a civil szervezet szakmai álláspontja nem találkozik az önkormányzatéval, akkor nincs magasabb szabály vagy fórum, ahova a felek döntésért folyamodhatnak.

A civil szervezetek elismerése tehát nem csupán üres szavakat jelent, hanem olyan politikai és jogi helyzetet, ahol a civil szervezetek jogait és kötelességeit az önkormányzatokkal szemben valamilyen jogszabály vagy megállapodás rögzíti. Tekintettel arra, hogy a civil szervezeteket az önkormányzatokkal való együttműködésre semmilyen jogszabály nem kötelezi, ilyen *kétoldalú kötelezettségvállalás csak önkéntes megállapodás alapján* születhet. Vagy eseti közszerződés alapján, amely azonban csak a konkrét esetben szerződő felet kötelezi, vagy olyan keretegyezmény formájában, ahol a civil szervezetek együttműködői státusza általános elismerést nyer, ebből fakadó jogaikkal és kötelezettségeikkel együtt.

VIII.3. A képviselő kérdés

Szervezeti elismerés azonban nincsen képviselő nélkül. Magyarországon a legtöbb helyen a civil szervezetek általános érdekképviselője ma még kialakulatlan, legfeljebb *szakmai vagy kistérségi szinten létezik*. A legjobb akaratú önkormányzat sem köthet olyan keretegyezményt, amely túlterjeszkedik a másik fél jogi képességein. Ez a helyzet azonban több közkeletű félreértést is okoz.

Az egyik félreértés, hogy egy helyi civil érdekképviselőnek minden civil szervezetet reprezentálnia kell. Ahhoz, hogy az önkormányzat keretegyezményt kössön a helyi civil szervezetekkel, *nem szükséges, hogy a területén működő minden szervezet tagja legyen egy civil érdekképviselőnek*. Aki együtt kíván működni az állami szervekkel, annak valamilyen érdekképviselői rendszert el kell fogadnia, és annak a rendszernek a megállapodásait magára nézve kötelezőnek kell tartania. Ha ezt nem akarja, akkor kívül maradhat minden ilyen képviselői rendszeren pusztán saját jogi személyiségére támaszkodva - ekkor viszont azoktól a szerzett jogoktól is elesik, amelyeket egy ilyen rendszer számára biztosíthat.

A másik félreértés, hogy egy önkormányzat csak egyetlen átfogó megállapodást köthet civil szervezeti képviselőkkel. Megfontolandó, hogy ha egy helyi önkormányzat illetékességi körén belül nincsen általános civil érdekképviselő, akkor *több együttműködési megállapodás is köthető*

azokkal az ágazati vagy területi érdekérvényesítő szervezetekkel, amelyek képesek tagjaik vagy tagszervezeteik számára mintát vagy normát szabni. Ezeket a megállapodásokat utóbb sokkal könnyebb egyetlen dokumentumba összegezni vagy egy összefoglaló kiegészítő dokumentummal ellátni, mint arra várni, hogy az összes civil szervezet összefogjon, és eltérő érdekeit feladva vita nélkül elfogadja az önkormányzat által szabott feltételeket. A skót példa is azt mutatja, hogy a keretegyezmény a már meglévő, bár jelentősen eltérő civil összefogások különböző megállapodásainak összegzéseként jött létre akkor, amikor erre alkalmas kormányzati kezdeményezés született.

Egy *harmadik* félreértés pedig, hogy az így létrejött együttműködési rendszerek a civil szervezetek, illetve az önkormányzatok egymással kapcsolatos összes jogát és kötelezettségét tartalmazzák. Az alkotmányos jogrend keretei között a civil szervezetek, mint az állampolgárok szervezett csoportjai számos jogot gyakorolhatnak a döntési folyamatok befolyásolásában, az önkormányzatnak pedig vannak bizonyos kötelezettségei a civil szervezetekkel szemben éppúgy, mint az állampolgárokkal szemben. Ezek a kölcsönösen rögzített elvektől és gyakorlati megvalósulásuktól függetlenek. A keretegyezményben elsősorban azokat az *értékeket, elveket és eljárásokat lehet rögzíteni, amelyek helyi szinten* segítik elő az alkotmányból és egyéb jogszabályokból eredő jogok és kötelezettségek gyakorlását.

Példa lehet erre az elektronikus információszabadságról szóló törvény azon előírása, mely alapján az önkormányzat készülő koncepcióit, rendelettervezeteit köteles a világhálón elérhetővé tenni az érdeklődők számára⁴³ – függetlenül attól, hogy ilyen kötelezettségvállalás szerepel-e bármilyen kétoldalú megállapodásában vagy a civilekkel való együttműködésre vonatkozó stratégiájában. Éppen ezért fontos, hogy az önkormányzat az állampolgári részvétel biztosításának követelményeit – így a koncepciók, tervezetek, javaslatok és indítványok közzétételét, a véleményezésre kellő idő biztosítását, és a vélemények megválaszolását – a civil szervezetekkel kötött megállapodásokról függetlenül is betartsa.

⁴³ 2005. évi XC. tv. 3. § (2) bek.

VIII.4. A hazai megoldások

Magyarországon a helyi önkormányzatok és a civil szervezetek együttműködései a következő keretekbe illeszkednek:

- a) koncepcionális,
- b) stratégiai és
- c) cselekvési dokumentumok.

A legtöbb nagyvárosi önkormányzatnak ma már van valamilyen *belső dokumentuma*, amely a helyi képviselőknek és tisztviselőknek iránymutatást mutat abban a kérdésben, hogy az önkormányzat miben és mennyiben számít a civil szervezetek együttműködésére. Az ilyen dokumentumok azonban meglehetősen keveset érnek, mert még az önkormányzati szereplőket sem kötelezik semmire, nemhogy a civil szervezeteket.

A magyar városok sok esetben abban bíznak, hogy a civil szervezetek támogatás iránti igénye előbb utóbb ráveszi őket arra, hogy elfogadják az önkormányzati képviselők és tisztviselők által esetileg és önkényesen szabott szerződési feltételeket. A támogatásokat tekintve az önkormányzatoknak ebben igazuk is van. Ám a korábban már említett bonyolultabb feladatokat illetően ez az álláspont visszaüthet. Önálló civil szervezetek nélkül az önkormányzatoknak nem jobb lenne, hanem rosszabb – ezt a szocializmus negyven éve alatt már kipróbáltuk. Az önkormányzatok valódi problémája nem az, hogy miképpen lehetne a civil szervezetektől megszabadulni, hanem az, hogy miképpen lehetne őket „biztonságosan” felhasználni a közösség épülésére. S ez valóban nem könnyű feladat.

Koncepciókat a különböző civil és érdekérvényesítő szervezetek is készítenek. Ezek a dokumentumok azonban általában éppen annyit érnek, amennyit a helyi önkormányzati megfelelőik. Többnyire a saját kiszámíthatatlan jövőjükről próbálnak minél többértelmű kijelentéseket tenni. Az önkormányzatok egyértelmű, kiszámítható és *mindkét félre egyformán vonatkozó* megállapításai nélkül a civil szervezeteknek nincsen mire támaszkodniuk. A civil szervezeteknek még inkább biztosítékokra van szükségük az együttműködéshez, mint az önkormányzatoknak, egyszerűen azért, mert kiszolgáltatottabbak. Nem védik őket a közjogi szabályok, a központi kormányzat költségvetése és a rendszeres politikai megmérettetés. Ha ők megszűnnek, akkor lehet, hogy a lakosságot veszteség éri, de az állam attól még fennmarad.

Néhány önkormányzat ezért *stratégiai dokumentumot* készített a civil szervezetekkel való hatékony együttműködés kialakítása érdekében. Ezek a dokumentumok már többet érnek, mint a koncepciók. Stratégiára már lehetne együttműködést is építeni. A baj csak az, hogy ezek a stratégiák még meglehetősen sok bizonytalan elemet tartalmaznak. Éppen ott a leginkább szűkszavúak, ahol a legtöbb bizonyosság kellene (az önkormányzat jövőbeni kötelezettségvállalásai terén), és ott a leginkább bőbeszédűek, ahol már rég eldőlt minden (pl. a már létező kapcsolatok felsorolásában). Sajnos Magyarországon a stratégiák többsége nem a nyitott kérdésekre igyekszik felelősségteljes válaszokat adni, hanem a lezárt kérdéseket rögzíti, rosszabb esetben az értük viselt felelősséget igyekszik elhárítani (pl. leendő civil érdekképviselőt vizionál, melynek hiányában az önkormányzati szándék nem valósulhat meg). Azok a civil stratégiák azonban, amelyek a civil szervezetek aktív részvételével, folyamatos közös munkával készültek és a bennük résztvevő felek közös gondolkodásának eredményét tükrözik, már megközelítik, sőt meg is alapozzák a valódi együttműködési keretegyezményeket.

A keretegyezmények ugyanis olyan megállapodások, amelyben a partnerek *cselekvési kötelezettséget vállalnak*; vállalják azt, hogy a kölcsönösen elfogadott programok kivitelezése során együttműködnek egymással. Ami egyúttal azt is jelenti, hogy az együttműködés a fent említett tartalmi elemek mindegyikére vonatkozik. Kivétel nélkül. Nem lehet a civil szervezeteket kicsit elismerni, a döntésekből inkább kihagyni, a szabályokat csak velük szemben érvényesíteni, a feltételeket számukra hátrányosabban alakítani, a támogatásokat karácsony után kifizetni. Illetve, ezt mind meg lehet tenni, csak akkor a civilekre nem nagyon lehet számítani. Az európai tapasztalat azt mutatja, hogy a helyi önkormányzatok csak akkor tudnak hatékonyan együttműködni a civil szervezetekkel, *ha megállapodásra jutnak velük* – nem csupán papíron, hanem a valóságban is. Pontosabban, ha az áll a papíron is, ami tisztázott felelősségi viszonyok mellett, megfelelő határidő alatt, meghatározott forrásokból, elvárható szakmai tartalommal megvalósítható.

VIII.5. A hazai jogi formák

A hazai helyi együttműködések keretbe foglaló dokumentumok formailag a következők lehetnek:

- a) belső döntés-előkészítő dokumentumok,
- b) egyoldalú igazgatási határozatok és
- c) kétoldalú közigazgatási megállapodások.

A koncepciók az esetek döntő többségében önkormányzati *belső dokumentumok*, amelyek a bizottsági tagok, a civil tanácsosok, vagy a civil referensek munkáját irányítják, esetleg egyikük készíti a másik számára. Ezekről a dokumentumokról a civil szervezetek általában csak utólag értesülnek, esetleg informálisan közvetlenül a döntés előtt - akkor viszont elvárják tőlük, hogy örüljenek nekik.

A stratégiai dokumentumok már többnyire bizottsági előterjesztés és *közyűlési határozat* formáját öltik. Ezekben az esetekben a civil szervezetek közül néhány rendszerint szakértőként közreműködhet a dokumentum kialakításában, de a határozat végső megfogalmazásában már nem lehet szavuk, részben azért mert csak egy részét képviselik az érintetteknek, részben pedig azért, mert a döntésben szót kap a helyi politika, ahol a civilek jobb, ha nem túlságosan aktívak. A közgyűlés többnyire vagy szolgálai és „olvasatlanul”, vagy számtalan indítvánnyal „agyonmódosítva” dönt az ilyen dokumentumok sorsáról. Ez alól persze lehet kivétel, lehet olyan példa, ahol a civilek széles körét valóban bevonják a róluk szóló stratégia elkészítésébe, ám ez meglehetősen ritka jelenség Magyarországon.

A *kétoldalú megállapodás* az a forma, amelyben a helyi önkormányzat és a civil szervezetek felelősségük teljes tudatában dönthetnek arról, hogy mit vállalnak, és mit követelnek a másik féltől. Ez a forma adja a legnagyobb esélyt arra, hogy a dokumentum tartalma nem marad papíron, hanem egy önkormányzat és a helyi civil szervezetek közös tevékenységének úgynevezett „*kormányzó dokumentuma*” lesz. Ami pedig a biztosítékokat illeti, azokat ahhoz a részletességhez kell mérni, ahogyan az adott dokumentum a felek feladatait megfogalmazza. Ebben a kérdésben nincsen általános szabály. Más a helyzet Angliában, mint Skóciában vagy Somogy megyében vagy éppen Szolnokon.

Hangsúlyozzuk azonban, hogy a kétoldalú megállapodások kialakítása, az „aláírásig” vezető folyamat legalább olyan jelentőséggel bír, mint a megállapodás maga. Elrettentő példaként szolgálhat, amikor egy város egyik politikai oldalához kötődő „elit” szervezetek a színpalak mögött leegyeztetett, már végleges formában megszövegezett „megállapodást” hoznak össze a kormányon lévő képviselőtestülettel. Az ilyen dokumentum nagy valószínűséggel nem fogja előre mozdítani a két szektor közötti hosszú távú együttműködést, mivel nem a helyi köz-, hanem az országos pártérdek vagy néhány személy egyéni érdeke alapján született.

VIII.6. A részvétel formái

A civil szervezeteknek a kormányzati és önkormányzati döntéshozatalban való részvétele a nemzetközi szakirodalom alapján⁴⁴ három fő formában valósulhat meg.

Az *információ* egyirányú kapcsolat, melynek során az önkormányzat tájékoztatást ad, információkat továbbít az állampolgárok felé. Ez kétféleképpen történhet: (a) az információhoz történő „passzív” hozzáférés, amikor az állampolgárok igénylései alapján nyújtanak információt, és (b) az „aktív” kormányzati intézkedés, melynek során megosztják az információt a polgárokkal.

A *konzultáció* kétirányú kapcsolat, lényegében véleménykérés, melynek során az állampolgárok egy konkrét ügyben visszajelzést adhatnak az önkormányzatnak. A konzultációt az önkormányzat kezdeményezi és a visszajelzés kereteit (módját, időtartamát) is ő határozza meg. Az állampolgárok, civil szervezetek eldönthetik, hogy élnek-e ezzel a véleményezési lehetőséggel.

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról

II. fejezet

A jogszabályok megalkotása

20. § A jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviselői szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik.

⁴⁴ OECD (2001)

A jogszabálytervezetek véleményezése

31. § (1) A véleménynyilvánítás határidejét a tervezet előkészítőjének úgy kell megállapítania, hogy a véleményező megalapozott véleményt adhasson, és azt a tervezet elkészítésénél figyelembe lehessen venni.

(2) A határidő megállapításakor a jogszabálytervezet terjedelmére és a véleményező szerv testületi jellegére is tekintettel kell lenni.

32. § A jogszabály tervezetével egyidejűleg meg kell küldeni véleményezésre a végrehajtási jogszabály tervezetét is.

 Az *aktív részvétel* is kétirányú kapcsolat, azonban jóval több, mint pusztán véleménynyilvánítás. Az önkormányzattal való olyan partneri viszonyon alapul, melyben a polgárok aktívan részt vesznek a döntéshozatal teljes folyamatában. A kezdeményező lehet a kormányzat vagy egy civil szervezet is, és az együttműködés már a koncepció kialakításakor megindul. Az állampolgárok szerepe itt stratégiai jelentőségű, pl. kijelölik, hogy mely célkitűzések élvezzenek elsőbbséget, milyen elvek érvényesüljenek, milyen módszerekkel valósuljon meg a politika. Természetesen a végső döntés, illetve a célkitűzések, politikák megfogalmazásának felelőssége a kormányzatot terheli.

Mindhárom részvételi forma egyformán fontos. Nem szükséges, nem is várható el, hogy minden döntést az állampolgárokkal közösen, aktív részvétel alapján hozzon meg az önkormányzat, hiszen akkor már a kormányzás terhét is átruházhatná a tágabb közösségre. Azonban kulcsfontosságú annak felmérése, hogy *milyen esetekben érdemes, sőt szükséges az érdekelteket* (pl. egy-egy területi vagy szakmai közösséget) *aktívan bevonni már a koncepciók kialakításába*. Tipikusan ilyen alkalom a település jövőjét érintő átfogó stratégiai dokumentumok megalkotása (pl. településrendezés, hulladék-gazdálkodási terv, közművelődési program, szolgáltatástervezés stb.); az egyszeri, de a lakosság nagy részét érintő intézkedések, rendeletek megalkotása (pl. szeméttégető építése, iskolabezárás); az olyan tervek megalkotása, amelyek megvalósításához aktív lakossági részvétel szükséges (pl. szelektív szemétygyűjtés, kutypiszok csökkentése), vagy a települési pályázatok, projektek elkészítése (pl. fesztiválszervezés, turisztikai projektek, informatikai fejlesztések).

Alapelvek a civil részvétel gyakorlatához

Információ

- A szükséges, megfelelő és elegendő információt biztosítsuk.
- Az információ érjen el a lakossághoz, a civil szervezetekhez.
- Az információ érthető legyen számukra.
- Derüljön ki, mi a következménye az információnak.
- Derüljön ki, mi a teendő az információ kapcsán.

Konzultáció

- A konzultációnak hitelesnek kell lennie (azaz nincs minden előre eldöntve, a konzultáció tényleg befolyásolhatja a döntést).
- A konzultációt célszerű már a koncepció-alkotás időszakában megkezdeni, nem csak akkor, amikor kész tervezet áll rendelkezésre.
- A konzultációnak kellően széleskörűnek kell lennie, minden érintettnek lehetőséget kell adnia a visszajelzésre.
- Az információs technológia használata nem zárhatja ki azokat, akik azzal nem rendelkeznek.
- A leginkább érintett csoportokkal aktívan is kapcsolatba kell lépni (de ez nem jelenti azt, hogy csak velük kell konzultálni).
- Elegendő időt kell adni a véleményezésre.
- Tisztán kell kommunikálni a döntéshozatali folyamatot, hogy az érintettek lássák, hol és hogyan kapcsolódhatnak be a véleményükkel.
- Tisztán kell kommunikálni a kérdéseket, amelyekre választ várunk; ellenkező esetben minden véleményt értékelni kell.
- Tisztázni kell, hogyan és kinek vagy hová kell a véleményt eljuttatni.
- A beérkezett véleményekre reagálni kell és átláthatóan kommunikálni, hogyan befolyásolták a vélemények a tervezetet.
- A döntéshozási folyamat során és a döntés végrehajtásának értékelésében is alkalmazható.
- A konzultációs folyamatot magát is értékelni kell.

Aktív részvétel

- Sajátos, részvételi elvű módszereket igényel – innovatív formákra nyújt lehetőséget.
- A lehető legtöbb érdekelt részvétele ajánlott.
- Minden érdekelt csoport képvisellete szükséges.
- Politikailag, hierarchikusan semlegesített tér szükséges (pl. közösségi ház, valakinek az otthona, közpark).
- Folyamatszemlélet szükséges – nem egyszeri alkalommal, hanem folyamatosan és kiszámíthatóan történjen a kommunikáció.

VIII.7. A partnerség elve

Az aktív részvételnek ezt a kiemelt fontosságát támasztja alá az uniós gyakorlat is. A *partnerség* egyike az Európai Unió Strukturális Alapjainak működését meghatározó négy alapelvnek. A Strukturális Alapokhoz kapcsolódó partnerségi elv kimondja, hogy a finanszírozandó intézkedések kidolgozására és megvalósítására a Bizottság és a tagállam partnerségében kerül sor, s ebbe a partneri viszonyba be kell vonni a tagállam által kijelölt illetékes hatóságokat és szerveket, többek között a regionális és helyi hatóságokat, valamint a gazdasági és társadalmi partnereket. A partnerségnek egyaránt ki kell terjednie a támogatás előkészítésére, finanszírozására, monitorozására és értékelésére.

A hazai elképzelések szerint a partnerség lényegében konzultációs viszony, melynek egyik fő szervezeti megtestesítője az adott program monitoring bizottsága, amelyet a tagállam a partnerekkel történő konzultáció után az irányító hatósággal egyetértésben állít fel. E bizottság feladata, hogy meggyőződjön a támogatás végrehajtásának hatékonyságáról és minőségéről, és e feladat végrehajtásában részt vehetnek a gazdasági és társadalmi partnerek, így nyerve beleszólást egy-egy adott program megvalósításába.

**A Tanács 1083/2006/EK (2006. július 11.) rendelete
Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális
Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések
megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül
helyezéséről**

(kiemelés a szerzőktől)

11. cikk

Partnerség

(1) Az alapok célkitűzéseit a Bizottság és az adott tagállam közötti szoros *együttműködés (a továbbiakban partnerség)* keretében kell megvalósítani. A tagállam adott esetben és a hatályban lévő nemzeti szabályozással és gyakorlattal összhangban partnerséget alakít ki többek között a következő hatóságokkal és szervekkel:

- a) az illetékes regionális, helyi, városi és egyéb közhatóságok;
- b) a gazdasági és társadalmi partnerek;
- c) bármely egyéb megfelelő, *a civil társadalmat képviselő szervezet, a környezetvédelmi partnerek, nem kormányzati szervezetek, valamint a férfiak és nők közötti egyenlőség előmozdításáért felelős szervezetek.*

A nemzeti szabályozással és gyakorlattal összhangban valamennyi tagállam nemzeti, regionális és helyi szinten, illetve a gazdasági, szociális, környezetvédelmi és egyéb területeken kijelöli *az adott területet legmegfelelőbben képviselő partnereket (a továbbiakban: a partnerek)* figyelembe véve a nők és férfiak közötti egyenlőség és a – környezet védelmére és állapotának javítására vonatkozó követelmények integrációja által megvalósuló – fenntartható fejlődés támogatásának szükségességét.

(2) A partnerséget az (1) bekezdésben meghatározott egyes partnerkategóriákra vonatkozó intézményi, jogi és pénzügyi hatáskörökkel teljes összhangban kell megvalósítani.

A partnerség az operatív programok előkészítését, végrehajtását, monitoringját és értékelését fogja át. A tagállam adott esetben valamennyi érintett partnert – különösen a régiókat – *bevonja a programozás különböző szakaszaiba* az egyes szakaszok tekintetében megállapított határidőn belül.

(3) A Bizottság minden évben konzultál a gazdasági és szociális partnereket európai szinten képviselő szervezetekkel az alapokból nyújtott támogatásokról.

Skócia Felföldi Régiója az uniós támogatások elnyerése terén kifejezetten sikeresnek bizonyult. A civil szervezetekkel való regionális és helyi együttműködések komolyan hozzájárultak ahhoz, hogy a Felföldi Régió 2004-re „kinőtte” évszázados elmaradottságát. A skót példa azt mutatja, hogy a fejlesztések területén a partnerség *nem korlátozódhat pusztán a konzultációkra*, s nem csupán azért szükséges, mert az Európai Unió Bizottsága a Strukturális Alapokból származó támogatások esetében megköveteli annak érvényesítését.⁴⁵

⁴⁵ Csanády és társai (2003)

Az uniós fejlesztések általános tanulsága, hogy egy program akkor lehet sikeres, ha az érintettek – a programok végrehajtói, illetve a támogatások kedvezményezettjei – aktív szerepet játszanak a tervezés és a végrehajtás során. Ellenkező esetben komoly kockázata van annak, hogy a programok – kellő közreműködői elfogadottság és társadalmi támogatottság hiányában – nem, vagy nem megfelelő eredményekkel valósulnak meg. A skót példa különös tanulsága, hogy a *partnerség többdimenziós viszony*, amelynek intézményesítése nem pusztán a résztvevő felek érdeke, hanem a társadalom fejlesztésének szerves része.

IX. A hazai finanszírozási kapcsolatok

66

Az itt leírt együttműködések során, akár „civil közszerződés”, akár „civil program-megállapodás” formájában, a felek konkrét cselekvésekre vállalnak kötelezettséget, melyeknek anyagi forrásait is biztosítani kell. Noha elvárható, hogy a civil szervezetek anyagilag is hozzájáruljanak a közösen megállapított célok megvalósításához, a megállapodások finanszírozása a leggyakrabban az önkormányzati felre hárul. Ennek legfőbb oka, hogy a legtöbb esetben olyan szolgáltatások és programok kidolgozásáról és megvalósításáról van szó, melyek az önkormányzat kötelező vagy önként vállalt feladatai között szerepelnek.

A finanszírozás mikéntje sokszor éppen a vállalt feladatok jellegétől is függ. Az ún. kötelező feladatok ellátására a legtöbb esetben az önkormányzat maga is meghatározott (pl. lakosságszámhoz kötött) ún. normatív támogatásban részesül a központi költségvetésből; míg a nem kötelező feladatokat különböző egyéb bevételeiből kell fedeznie, ezek nagyságrendjére nincsen törvényi előírás. Azonban mind a kötelező, mind az önként vállalt feladatokat elláthatja nem önkormányzati intézményen keresztül is: támogatás vagy szolgáltatásvásárlás útján illetve egyéb módon. (Ilyen egyéb mód volt pl. a közhasznú társaságok létrehozása.)

Amennyiben nem a saját szerve útján történő ellátást választja az önkormányzat, máris az e kötetben tárgyalt közszerződések területén járunk. Ezekben a szerződésekben kikötésre kerül az is, milyen módon fogja az önkormányzat finanszírozni az adott feladatot.

A közfeladatot ellátó nem állami, civil szervezetek finanszírozásának *háromféle alapvető módja* illetve formája létezik:

- a) az egyedi döntés vagy pályázat útján elnyerhető ún. köztámogatás,
- b) a közszolgáltatási szerződések útján finanszírozott feladat-ellátás, az ún. kiszervezés és
- c) a törvényen alapuló feladat-finanszírozás, az egyes feladatmutatókra törvényben megállapított normatívák folyósítása, az ún. normatív támogatás.

Elvi szinten ez a három finanszírozási forma eltérő politikai és társadalmi célokat szolgál, s ebből következően eltérő alapelveken és módszereken nyugszik.

**1990. évi LXV. törvény
a helyi önkormányzatokról**
(kiemelés a szerzőktől)

81. § (1) Az önkormányzat a helyi lakosság szükségleteiből és a jogszabályokból adódó *feladatait saját költségvetési szerv útján, más gazdálkodó szervezet támogatásával, szolgáltatások vásárlásával,* illetve egyéb módon látja el. Az önkormányzat feladataihoz igazodóan választja meg a gazdálkodás formáit és a pénzügyi előírások keretei között önállóan alakítja ki az érdekeltségi szabályokat.

(2) Az önkormányzat a feladatai ellátásának feltételeit saját bevételekből, átengedett központi adókból, más gazdálkodó szervektől átvett bevételekből, központi költségvetési normatív hozzájárulásokból, valamint támogatásokból teremti meg.

IX.1. Köztámogatások

A köztámogatások fő indoka, hogy általuk az állami vagy önkormányzati *közpolitikai célkitűzések megvalósulását* segíti a döntéshozó – például a munkanélküliség csökkentését, a település fejlesztését, a vállalkozások ösztönzését, a szociális ellátások magasabb színvonalát és így tovább. A támogatás jellegű finanszírozás esetén a cél, hogy minél több olyan szervezet, amely a célkitűzések megvalósításában segíteni tud, forráshoz jusson és

realizálja ötleteit. A közpénzek felhasználásának átláthatósága, de a hatékonyság is megköveteli, hogy a kormányzat ilyen esetekben *nyilvánosan meghirdetett, nyílt pályázatokon* tegye közzé a támogatni kívánt célokat, s előre meghatározott, nyilvános szempontok mentén válassza ki a nyerteseket. A támogatás esetén a kiíró mintegy „*adományozóként*” jelenik meg, amely a civil szervezetek által (is) kívánja célját elérni.

Külön kérdéskör, amikor nem egy közpolitikai célhoz kötődő programot, hanem a *civil szervezet működését* támogatja az állami vagy önkormányzati szerv. Ilyenkor két dologról beszélhetünk: vagy arról, hogy a civil szektor és a szervezetek megerősítése, mint közpolitikai cél jelenik meg, és ezt működésre adott támogatással kívánják elérni (pl. a Nemzeti Civil Alapprogram esetében), vagy pedig arról, hogy az adott területen kitűzött célok eléréséhez nagyrészt civil szervezetek közreműködését kívánják igénybe venni, így megerősítésük közpolitikai érdekké válik. Sok európai országban a nemzetközi fejlesztés területén dolgozó civil szervezetek működési költségeit emiatt támogatja a Külügyminisztérium; Magyarországon hasonló törekvés figyelhető meg a foglalkoztatásban, különösen a fogyatékosok és a leszakadó rétegek munkaerőpiaci reintegrációja terén.

Támogatás esetén tehát a támogató érdeke, hogy *minél több sikeresnek ígérkező programot*, projektet vagy szervezetet támogasson rendelkezésre álló forrásaiból. Az elbíráláshoz szükséges, hogy átlássa a költségkeretet és adományozóként csak korlátozottan támogasson ún. adminisztratív (rezsi jellegű) költségeket annak érdekében, hogy forrásai főként a megvalósítandó programokra fordíthatóak. A pályázóknak nem írja elő, milyen módszerekkel valósítsák meg az elérni kívánt célokat, sőt, érdeke hogy minél szakszerűbb, minél innovatívabb módszereket találjanak a pályázók, amelyek révén ígéretebb program valósulhat meg.

A köztámogatásnak a nyílt pályáztatáson kívül más eszközei is vannak: egyéni kérelemre történő, pályázat nélküli eseti támogatás; a költségvetésben történő nevesítés; a természetbeni támogatás (pl. iroda, helyiség rendelkezésre bocsátása, infrastruktúra használata). Bár az eszközök mások, mindezen esetekben a felek közötti adományozó–adományozotti viszony hasonló.

1992. évi XXXVIII. törvény
az államháztartásról
(kiemelés a szerzőktől)

87. § (1) A költségvetési szerv az államháztartás részét képező olyan jogi személy, amely a társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgáló jogszabályban, határozatban, alapító okiratban (a továbbiakban együtt: alapító okirat) meghatározott állami feladatokat alaptevékenységként, nem haszonszerzés céljából, az alapító okiratban megjelölt szerv szakmai és gazdasági felügyelete mellett, az alapító okiratban rögzített illetékességi és működési körben, feladatvégzési és ellátási kötelezettséggel végzi.

(2) Költségvetési szervek:

- a) a központi költségvetési szerv (ideértve a Munkaerőpiaci Alapból finanszírozott munkaerőpiaci szervezetet is);
- b) helyi önkormányzati költségvetési szerv (ideértve a többcélú kistérségi társulás költségvetési szervét is), a helyi kisebbségi önkormányzati költségvetési szerv;
- c) a társadalombiztosítási költségvetési szerv;
- d) az országos kisebbségi önkormányzati költségvetési szerv;
- e) a köztisztviselői költségvetési szerv.

94. § (1) A 87. § (2) bekezdésének a) és c) pontjában meghatározott költségvetési szerv a Kormány engedélyével, a b), d), e) pontjában meghatározott költségvetési szerv a felügyeletét ellátó helyi, helyi kisebbségi, országos kisebbségi önkormányzat, valamint köztisztviselői engedélyével hozhat létre társadalmi szervezetet. *Ugyanez a szabály vonatkozik a társadalmi szervezet támogatására is.*

(2) A központi költségvetési szerv és a társadalombiztosítási költségvetési szerv saját foglalkoztatottjai szakmai és munkavállalói érdek-képviselői szervezetét, illetve foglalkoztatottjai, ellátottjai oktatási, kulturális, szociális és sporttevékenységét segítő szervezetet a költségvetésében jóváhagyott összeggel támogathatja.

(3) Költségvetési szerv alapítványt nem alapíthat, ahhoz nem csatlakozhat, de összesen évi 5,0 millió forint értékhatárig alapítványok által ellátott feladattal összefüggő kifizetésre - ha az feladatai ellátásával és tevékenységi körével összhangban áll - kötelezettséget vállalhat, illetve kapacitásának rendelkezésre bocsátásával elért bevételét - a kiadások megtérítése mellett - átengedheti.

(4) Az (1) bekezdésben foglaltak nem vonatkoznak a központi költségvetésben jóváhagyott fejezeti kezelésű előirányzatokból, valamint a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapból államháztartáson kívüli szervezetek részére

- a) címzetten külön-külön megtervezett, vagy
- b) közösen szereplő és jogszabályban meghatározott eljárásrend szerint, pályázat útján odaítélt, vagy
- c) a Kormány rendeletében meghatározott értékhatárt el nem érő támogatásokra.

(5) A (3) bekezdésben foglaltak nem vonatkoznak a központi költségvetésben jóváhagyott fejezeti kezelésű előirányzatokból államháztartáson kívüli szervezetek részére

- a) címzetten külön-külön megtervezett, vagy
- b) közösen szereplő, és jogszabályban meghatározott eljárásrend szerint, pályázat útján odaítélt, vagy
- c) a Kormány rendeletében meghatározott értékhatárt el nem érő támogatásra, vagy
- d) a Kormány által engedélyezett támogatásokra

IX.2. Közzolgáltatási szerződések

Ebben az esetben a finanszírozás fő indoka, hogy az állam vagy önkormányzat egy *meghatározott szolgáltatást nem állami és* esetünkben egyúttal *civil szereplő révén kíván ellátni*. Ennek az ún. kisserződésnek számos oka lehet, kapacitásbeli éppúgy, mint gazdaságossági, hatékonysági vagy minőségi indok; a nemzetközi felmérések alapján a civil szolgáltatók mindezen területeken sokszor élveznek előnyt az állami intézményekkel szemben. Ugyanakkor persze vannak hátrányaik is, például a szűkebb hatókör, a gyengébb infrastruktúra vagy az ellátási kötelezettség hiánya – ezeket gondosan mérlegelni kell. Itt most azokról az esetekről van szó, amikor a döntéshozó úgy ítéli meg, hogy az előnyök miatt megéri a kisserződés. Az erről való döntés tehát itt is a helyi döntéshozó kezében van, azonban itt már nem mint adományozó, hanem *mint megrendelő lép fel* a nem állami szereplővel szemben.

Itt nem arról van szó, hogy valamilyen elvontabb szintű közpolitikai célt kell megvalósítani, hanem nagyon is *konkrét, meghatározható feladatot* (pl. harminc fő nyugdíjas nappali ellátását, nyolcvan fő hajléktalan átmeneti szállását, vagy ezerötszáz négyzetméter közterület tisztán tartását) kell megoldani. Mi több, a megrendelő itt még az ellátás módját is megszabhatja, például sztenderdekert állíthat fel akár a folyamat, a módszerek vagy az eredmények terén (pl. hány órán keresztül kell ellátást biztosítani, hány gondozó álljon rendelkezésre, vagy hány ügyfél problémájára kell választ adni).

Az állam, vagy az önkormányzat mint megrendelő érdeke ebben az esetben az, hogy az adott feladatot *minél magasabb minőségben és minél alacsonyabb áron* lássa el a „beszállító”; ezen szempontok alapján, nyílt versenyeztetés során végül is egy szerződő féllel köt megállapodást. (Szigorúan véve az elvi különbségtételt, itt nem is pályázatokról és pályázókról, hanem tendereztetésről és ajánlattevőkről beszélhetünk.) Ami a költségstruktúrát illeti, a megrendelő szempontjából nem fontos, hogy milyen költségeket épít be az ajánlattevő civil szervezet az egységnyi árba, csak az, hogy az ár versenyképes legyen. Így akár az is elképzelhető, hogy egy szervezet az egységre eső teljes rezsiköltséget is be tudja építeni az árba. (Egységnyi alapú árszabás alapja lehet a tevékenység jellegétől függően pl. egy ellátottra eső költség, de egy napra, egy alkalomra vagy egy négyzetméterre eső költség is.)

IX.3. Törvényen alapuló feladat-finanszírozás

Itt olyan finanszírozási formáról beszélünk, amelyben az *állam mint harmadik fél fizeti ki a szolgáltatónak az igénybevevő állampolgár költségeit*, ahol a szolgáltató lehet civil szervezet is. A forma jellemzője, hogy mivel az igénybevevő számára jogosultságon, az állami szerv számára pedig kötelezettségen alapszik, a kifizetés nagyságát és mikéntjét is törvény írja elő. Ez a német és a magyar rendszerben tipikus „*normatíva*” vagy „*fejkvóta*”, azaz ún. feladategység mutatóra (pl. egy fő ellátására vagy kórházi ágy fenntartására) jutó átlagköltség törvényi meghatározása révén valósul meg. Itt a civil szereplő finanszírozásának indoka törvényi kötelezettség; amennyiben a jogszabályokban előírt módon a törvényben szereplő közfeladatot a civil szervezet ellátja, a finanszírozásra *szolgáltatóként jogosulttá válik*, és az állam a normatívát részére köteles juttatni. A finanszírozásról való döntés itt tehát nem az állami szerv kezében van; annak szerepe „csak” annyiban meghatározó, hogy elbírálja, megfelel-e a civil szervezet azon jogszabályi előírásoknak, melyek a finanszírozásra feljogosítják.

Ebben a formában az állam érdeke elsősorban az igénybevevők, az *ellátottak szükségleteinek biztosítása*, így a normatív finanszírozás az ellátottak után jár bármely ellátónak. Mi több, a következetesség és a tervezhetőség miatt – elvben – minden ellátónak *ugyanazt a törvényben megállapított költséget* téríti meg az állam, függetlenül attól, hogy valójában mennyibe került a szolgáltatás. A nem állami ellátók rezsiköltségének kifizetése politikai döntés kérdése: egyes országokban a szubszidiaritás vagy a szektorsemlegesség elvéből kiindulva ugyanolyan arányban fedezik a nem állami ellátók adminisztratív (fenntartási) költségeit, mint az államiakét; más országokban ezt nem vagy csak részben fedezik, mivel a nem állami ellátók bevonásának egyik fő indoka azok költséghatékonysága. Magyarországon ez utóbbi elvet követte a politika: a gyakorlatban ugyanazt a költséget alapul véve a nem állami szolgáltatók - az egyházak és a civil szervezetek - alacsonyabb normatívát kapnak; a civil szervezetek részére ráadásul aránytalanul kevesebb költséget térítenek meg.

A harmadik fél általi kifizetés is történhet más formában, például az ún. *voucher-rendszerrel* is, amikor az igénybevevő kap egy meghatározott értékű „*ellátási jegyet*” (voucher), melyet az általa választott szolgáltatónál válthat be. Így a szolgáltatást továbbra is az állam fizeti az igénybevevő állampolgárnak, ám a döntés a szolgáltató finanszírozásáról az állampolgár kezében van.

2. tábla

Civil szervezetek költségvetési finanszírozásának fő formái (összehasonlító táblázat)

	Pályázati támogatás	Szolgáltatási szerződés	Normatív finanszírozás
Cél	Kormányzati politika megvalósítása	Szolgáltatás biztosítása kormányzati megbízásból	Közfeladat ellátása törvény alapján
Szerződéses feltételek	Kormányzati döntéshozó állapítja meg	Kormányzati döntéshozó által megállapított, illetve kialakított feltételek	Törvényi előírás alapján kormányzati döntéshozó állapítja meg
A kiválasztás központi elve	A legjobb ötletek, programok, projekttervek	A legmagasabb minőség a legalacsonyabb áron	Jogi előírásoknak való megfelelés
Finanszírozást nyerő civil szervezetek	Több pályázó	Egy szolgáltató	Több, engedéllyel rendelkező szolgáltató
Tipikusan finanszírozott tevékenységek	Általában bármilyen, a célok és a program megvalósításához szükséges tevékenység ⁴⁶	Általában a tenderben meghatározott szolgáltatások	Jogszabályok által előírt, közfeladatnak minősülő
Költségstruktúra	Projekt költségvetés	Díjazás (egység) alapú költségvetés	A jogszabály által előírt költségstruktúra
Közvetett, adminisztratív költségek	Projektköltségek kiíró által meghatározott százaléka	A díjba beépített költség	A jogszabály által meghatározott költségrész
Verseny	Civil szervezetek részére sok esetben preferáltan elérhető	Általában minden szolgáltató (civil, köztes üzleti) számára elérhető	Rendszerint, állami egyházi, civil szolgáltatók számára elérhető

⁴⁵ A konkrét kiírások természetesen tartalmazhatnak erre vonatkozó megköteket, pl. nem támogatnak konferenciákat, ösztöndíjakat, beruházásokat stb. Ugyanígy tartalmazhatnak a pályázók körére vonatkozó megkorításokat, pl. csak közhasznú szervezetek pályázhatnak. Lásd a X. fejezetet.

X. Az európai finanszírozási rendszerek

A fenti formák különböző összetételben csaknem minden uniós tagállamban jelen vannak. Bizonyos országokban azonban nagyon tiszta alapelvek vezérlik a finanszírozás fő formáját, ezért a civil szervezetek állami és önkormányzati szervek által történő finanszírozása kiszámítható, és a hosszú távú együttműködés alapjává válhat.

X.1. Németország - szubszidiaritás

A német ún. korporatív modellben⁴⁷ a szektor működésének központi rendező elve a „szubszidiaritás”, amely már több, mint egy évszázada a német szociálpolitika meghatározó elve.⁴⁸ Eszerint a társadalomban felmerülő feladatok megoldásában az államnak először a közösségi – nem kormányzati szervezetekhez kell fordulnia, hogy a szükségleteket az a hozzájuk legközelebb eső szolgáltatók elégíthessék ki.

E hagyománynak megfelelően a civil szervezetek részt vesznek az állami feladatok ellátásában, és az állam normatív, azaz jogosultsági alapon támogatja őket. A szubszidiaritás ugyanis azt is jelenti, hogy ha megjelenik egy olyan szükséglet, akár helyi szinten is, amely közfeladatnak minősül, azt az államnak végső soron el kell látnia, felelős érte. Ilyenkor, ha jogszabály (vagy az államigazgatás) rögzíti a közfeladatot, akkor finanszírozási kötelezettség is párosul hozzá. Ezért minden olyan civil szervezet, amelyik ilyen feladatot ellát, jogosulttá válik a finanszírozásra.⁴⁹

A német rendszer annyiban különbözik a magyartól, hogy ott a humán szolgáltatások meghatározott, de tágan értelmezett körében a nem állami, civil szervezetek elsőbbséget élveznek az állami ellátókkal szemben. Tehát a *feladatellátási kötelezettség egyúttal feladatátadási kötelezettséget is jelent*. A normatív finanszírozás a szubszidiaritás elvével párosulva kiszámítható bevételforrást jelent a civil szervezetek számára, melynek révén hosszú távon tudnak tervezni és intézményesültségük csaknem olyan szintűvé fejlődik, mint az állami ellátóké. A rendszer egyik hátulütője éppen az, hogy a civilek

⁴⁷ Bullain Nilda (2005)

⁴⁸ A szubszidiaritás elve ebben az összefüggésben XIII Leo Pápa (1891) és XI Pius Pápa (1931) enciklikáiból eredeztethető, amelyek először szóltak részletesen az állam és az egyház, illetve a közösségek közötti munkamegosztásról a szociális körülmények javításában. A közelmúltban ezt az elvet az Európai Unió is elfogadta, a tagállamok és az EU viszonyára vonatkozó működési elvként, amely a döntések decentralizálását célozza.

⁴⁹ Bullain Nilda (2005)

túlságosan is betagozódnak az állami rendszerbe, hasonulnak az állami és önkormányzati intézményekhez, így végső soron megkérdőjeleződhet valódi „civil” voltuk.

X.2. Nagy-Britannia – kiserződés

Az angolszász modellben a „*szerződéses kultúra*” a központi elv, amely a szektornak az államhoz való viszonyát meghatározza, és amelynek alapján az állam közszolgáltatást finanszíroz. Itt a korporatív modellel ellentétben nincsen olyan alapfeltételezés, hogy az államnak kötelessége minden felmerülő szükségletet ellátni. Az állam által ellátni, illetve finanszírozni kívánt szolgáltatásokat tendereken versenyeztetik, és a legjobb értékkel bíró (ún. best value) ajánlat nyer, tehát amelyik a legolcsóbban és a legjobb minőségben tudja ellátni a szolgáltatást. Ez feltételezi, hogy az árajánlatban benne van az is, mekkora saját erőt tud felajánlani a szervezet; az államnak nem éri meg kiserződni teljes finanszírozással, hiszen akkor ő maga is elláthatná a feladatot. Ugyanakkor a civil szervezetek erős érdekérvényesítésüknek köszönhetően a díjakban ma már érvényesíteni tudják az adminisztrációs költségeket is. Ebben a modellben *még egy alapelv érvényesül, a szektorsemlegesség*, amelynek nyomán az üzleti szektor is részt vesz a humán közszolgáltatások ellátásában (ún. mixed welfare economy).⁵⁰

X.3. Franciaország – tervtámogatás

Franciaországban hagyományosan erős az állami szerepvállalás a civil (elsősorban is egyesületi) szektor finanszírozásában, ez történetileg elsősorban a civil szervezetek közvetlen, helyi szintű támogatásában nyilvánult meg. A francia civil szervezetek elsősorban a helyi ügyekben, a helyi közösségi és politikai célok megvalósításában aktivizálódtak e támogatás révén; hagyományosan a támogatást nem nyílt pályázaton, hanem egyedileg, működési támogatás formájában kapták. Az elmúlt évtizedben azonban erős elmozdulás volt tapasztalható a nyilvános pályáztatás és a szolgáltatás-vásárlás (kiserződés) irányába. Míg a nevesített költségvetési támogatások révén a civil szervezetek viszonylag stabilan tudtak működni, ez a rendszer nem felelt meg a közpénzek átlátható és hatékony felhasználásának, s ma már Franciaországban is elmozdulás tapasztalható az átláthatóbb, erősebben teljesítményközpontú finanszírozás felé.

⁵⁰ Uo.

X.4. Magyarország – reform-kényszer

Magyarországon a civil szervezetek szempontjából jelenleg meglehetősen összemosódik a három, elvileg eltérő célokat szolgáló finanszírozási forma. A magyar államháztartásban és a közpénzügyi gondolkodásban a paternalista állam eszméjéből fennmaradt *„támogatás” elve játszik meghatározó szerepet.* Lényegében mindenfajta kormányzati finanszírozás támogatásként szerepel a jogszabályokban, a nyilvántartásokban, a számviteli rendszerekben – akkor is, ha annak funkciója szolgáltatás ellenértékének kifizetése vagy feladatellátás feladat-mutatóhoz rendelt normatív finanszírozása.

„Az államháztartási jogszabályok alapján „támogatás” szinte minden forrás, pénzeszköz, bevétel, amelyhez a helyi önkormányzatok a központi költségvetésből jutnak. E „támogatás” minőségét aztán a forrás felhasználása alatt is megőrzi a forrás, így lesz a központi költségvetésből támogatásként elnyert összeg támogatásfelhasználás – függetlenül attól, hogy a forrás tényleges felhasználása egymással milyen jogviszonyban álló felek milyen jogcímenek történő pénzmozgását eredményezte.

Az Ámr. 32.§(1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete a költségvetési rendeletében *„dönt mindazoknak a lakossági és közösségi szolgáltatásoknak a támogatásáról, amelyeket nem helyi, illetve helyi kisebbségi önkormányzati szervek útján végeztet.”* Az idézet tökéletesen kifejezi a lényeget: az önkormányzati testület a lakossági és közösségi szolgáltatások támogatásáról dönt, majd ezeket a szolgáltatásokat önkormányzaton kívüli szervezetektől szolgáltatásként megrendeli. S támogatás kifizetéseként, teljesítéseként elszámolja: így lesz támogatás kifizetése a szolgáltatás megrendeléséből ... Ezáltal *mosódik össze a civil nonprofit szervezetek önkormányzati kapcsolataiban a valódi támogatás, illetve a szolgáltatás megrendelése és ellenértékének kifizetése.*⁵¹

Például egy helyi fúvós egyesület, amely rendszeresen fellép az önkormányzat rendezvényein, a pályázati alapból kap támogatást *„kulturális program megvalósítására”,* holott valójában zenei szolgáltatást nyújt az önkormányzatnak. Az intézményfenntartó civil szervezet normatív *„támogatásban”* részesül, holott valójában az állam jogszabályban vállalt kötelezettségének költségértérítését nyújtja a nem állami szolgáltató részére.

⁵¹ Bíró Endre (2005)

Ezek a viszonyok a felek által nem feltétlenül kifogásolt viszonyok. Az önkormányzati képviselők sokszor szívesebben vállalják a „támogató”, mint a „megrendelő” szerepét, több civil szervezet pedig említette, hogy jobb is nekik a támogatás, mint a szerződés ellenértékének kifizetése, mivel ez utóbbi esetben ÁFA-köteles lenne a tranzakció. Ez azonban nem változtat a tényen, hogy a civil szervezetek részére juttatott önkormányzati finanszírozás sokszor nem esik egybe annak valós funkciójával, ami pedig hosszú távon megnehezíti a két fél kapcsolatát. A „megrendelő” szerepe ugyanis jóval közelebb áll a partnerségi viszony kialakításához, mint a „támogatóé”. S fontos azt is felismerni, hogy a támogatási rendelet is egyfajta program-megállapodást tükröz, amelyben az önkormányzat a számára fontos tevékenységeket a feltételeket felvállaló civil szervezetek segítségével kívánja végrehajtani. Az egyedi támogatási szerződések pedig a tulajdonképpeni közszerződések, melyek a feladat megvalósítását garantálják.

XI. A helyi finanszírozás hazai gyakorlata

A következőkben a Magyarországon már jól működő helyi pályázati rendszerek jellemzőit foglaljuk össze, mintegy a „jó példa” bemutatásaként azon önkormányzatok részére, ahol még nem állt fel ilyen rendszer; valamint „ellenőrző lista” jelleggel azok részére, ahol már létezik. Az elemzés mintegy 10 helyi rendelet és azok gyakorlati megvalósulása alapján készült, és tartalmazza a törvényi megfelelést, valamint az európai jó példák követelményeit is.⁵²

XI.1. Pályázati támogatási formák

Azon önkormányzatokban, ahol átfogó civil stratégia alapján *Civil Alapot* különítenek el a költségvetésből, a civilek pályáztatása lényegében ezen keresztül történik.⁵³ A Civil Alapon belül rendszerint *háromféle keret*et különítenek el a civilek részére:

- a) a civil szervezetek *működési támogatására* elkülönített keret,
- b) a civil szervezetek tevékenységi körükben végzett programjaira, ún. *projekttámogatására* elkülönített keret,
- c) a civil szervezetek nem helyi szintű pályázataikhoz kapcsolódó *pályázati önrész* keret.

A b) pontban leírt programjellegű célokat néhány önkormányzat tovább részletezi, a közhasznúsági törvény által megjelölt tevékenységi körök (pl. Budapest, XVIII. ker.) vagy az adott önkormányzat bizottságaihoz tartozó feladatkörök (pl. Érd) vagy a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló törvényben is megtalálható tevékenységi területek (pl. Szombathely) felsorolása szerint.

Van olyan helyi rendelet, amely *éves minimum-összeget határoz meg*, amelyet a civilek támogatására kell fordítani (pl. Zámoly – 1.000.000 Ft) Más esetben külön megszabják, hogy a civilek támogatására szánt teljes keretből mekkora részt különítenek el egyik vagy másik tevékenységi kör számára. Például a budapesti XVIII. kerület rendelete szerint a Civil Alap rendelkezésére álló források legalább 40%-át százalékát a civil szervezetek működési támogatására kell fordítani.

⁵² Lásd a Jogsabálygyűjteményt.

⁵³ A Civil Alapot céltartalékként lehet elkülöníteni az önkormányzat költségvetésében.

XI.2. Jogosultság és alkalmasság

A legtöbb esetben a Civil Alapra a *helyben működő bejegyzett – közhasznú és nem közhasznú – egyesületek és alapítványok* jogosultak pályázni. Emellett azonban számos rendelet lehetőséget ad nem bejegyzett csoportok, közösségek pályázására. Ilyen esetben kötelezettségvállaló szervezetet kell megjelölni, amely megállapodást köt a civil közösséggel a pályázatban foglaltak megvalósításáról.

Némelyik helyi rendelet külön kitér az intézményekhez kötődő (pl. *iskolai, kórházi*) *alapítványokra és egyesületekre*. Ilyen esetekben a Civil Alaphoz történő pályázás feltétele lehet, hogy a megpályázott program az adott intézmény feladatain túl a lakosságot is érintse, a helyi közösség számára is nyújtson szolgáltatást. Az ilyen szervezetek támogatása esetén előfordul a működési támogatás korlátozása is (pl. Budapest XVIII. kerületében legfeljebb a program 20%-ának erejéig.)

További speciális jogosultsági eset a *nem helyben működő alapítvány és egyesület*. Ezek pályázásra való jogosultságához a rendeletek további feltételeket fűzhetnek. (Pl. Budapest XVIII. kerületében a szakbizottság vagy Civil Kerekasztal véleménye alapján a képviselő testület dönt. A főváros V. kerületében csak akkor pályázhat ilyen, ha tevékenysége a kerület lakosságának érdekeit szolgálja.)

Rendszerint külön elbírálás alá esnek az olyan civil szervezetek is, *amelyek együttműködési megállapodást kötöttek* az önkormányzattal valamely közfeladat ellátására. Ez a támogatás rendszerint nem a Civil Alapból, hanem valamely szakfeladat elvégzésére szánt keretből valósul meg. Az ilyen szervezet a Civil Alapból vagy nem részesülhet, vagy csak olyan működési költségre, programra vagy önrészre pályázhat, amely kívül esik az együttműködési megállapodásban rögzített feladatok és költségek körén.

Van azonban olyan önkormányzat is (pl. Székesfehérvár) ahol különválasztják a *nem kötelező feladatokra kötött* együttműködési megállapodást azoktól, amelyeket kötelező feladatra kötöttek; az előbbit a pályázati keretből, az utóbbit a közfeladatra szánt pénzeszközökből finanszírozzák.

A helyi rendelet további feltételeket szabhat a jogosultságra, mely *az elnyerhető támogatás mértékére* vonatkozik. Ez vonatkozhat az adott pályázat támogatására (pl. Zámolyban a pályázatban meghatározott költségek maximum 75%-áig részesülhet támogatásban), de akár arra is, hogy egy adott évben milyen mértékű önkormányzati támogatást kaphat a szervezet (pl.

Székesfehérvárott a tárgyévben adott önkormányzati támogatás összességében nem haladhatja meg a szervezet adott évi költségvetésének a 33%-át). A legtöbb esetben a támogatás értékének kiszámításakor figyelembe veszik a természetbeni támogatást is (pl. tárgyi eszközök, gépjármű-használat, épület- és helyiséghasználat, stb.).

A helyi rendelet mindemellett lehetőséget adhat arra, hogy a Civil Alap bizonyos részét (pl. 5-10%-át), vagy egy azon kívül elkülönített összeget, ne pályázati úton, hanem egyéni kérelem alapján nyerjék el a civil szervezetek. Ez a lehetőség megjelenhet például a polgármesteri keret formájában. A helyes gyakorlat megköveteli, hogy az ilyen *pályázaton kívüli támogatás csak külön indokolt esetekben* legyen elfogadható: például ha az egyébként támogatásra jogosult program időpontját nem lehet a pályázat kiírási időpontjától függővé tenni; ha a szervezet új közösségi szükségletet azonosít be, amely nem szerepel a meglévő kiírások között; ha ezáltal lehetőség nyílik a helyben ellátandó feladatokra nagyobb forrás megszerzésére stb. A budapesti V. kerület rendelete szerint az ilyen „*rendkívüli méltánylást érdemlő, sürgős esetben*” is csak egyszer igényelhető pályázaton kívüli támogatás, és azt is a képviselő-testület hagyja jóvá.

XI.3. Döntéshozatali eljárás

Az önkormányzatok a helyi viszonyoktól függően különböző testületek hatáskörébe utalják a pályázatokról való döntést. Alapesetben a pályázó szervezet tevékenységi köre alapján *illetékes bizottság értékeli pályázatot* és készíti elő a döntést, magát a *döntést pedig a képviselő-testület* hozza meg.

Számos esetben azonban ettől eltérő a gyakorlat, különösen amennyiben van egy olyan bizottság, melynek egyik *fő feladata a civil szervezetekkel való kapcsolattartás*, például Társadalmi Kapcsolatok Bizottsága, Ifjúsági és Civil Bizottság, Szociális és Civil Bizottság stb. E bizottságok hatáskörébe tartozhat a pályázatok első körben történő értékelése, véleményezése és a javaslattevél a támogatásra; de ugyanez a bizottság dönthet is a támogatásokról (mindazon esetekben amikor jogszabály vagy az önkormányzati Szervezeti és Működési Szabályzat nem utalja a döntést a közgyűlés vagy a polgármester hatáskörébe).

Egy másik modell szerint a Bizottság vagy a Közgyűlés mellett működő, nagyrészt *civil szervezetek képviselőiből álló tanácsadó testület* készíti elő a döntést. A budapesti XVIII. kerületben például a civil tanácsadó testület a Civil Kerekasztal műhelyeinek küldötteiből és a civil referensből áll: Jogkörei: a támogatni kívánt cél közérdekségének, szakmai és gyakorlati megvalósít-

hatóságának vizsgálata, a támogatási összeg ajánlása illetve az elszámolás véleményezése. Emellett a civil tanácsadó testület meghallgathatja a pályázó civil szervezet képviselőjét és kérheti a pályázat indokolásának kiegészítését is. A támogatási döntést a tanácsadó testület *javaslata alapján a polgármester vagy a képviselő-testület* hozza meg. Egyes önkormányzatoknál az alapítványok támogatásáról csak a képviselőtestület dönthet, míg egyesületekről a polgármester is.

A székesfehérvári önkormányzat ezen felül *különbséget tesz a működési célú és a programtámogatások között*. A működési támogatásra évente egyszer lehet pályázni, a pályázatot az Ifjúsági és Civilkapcsolatok Bizottsága értékeli és a tevékenység szerint illetékes szakbizottságok bevonásával javaslatot tesz, amit továbbít a polgármesterhez, hogy a költségvetési tervezetben szerepeltesse a szervezetet. A támogatásról a Közgyűlés dönt; dönthet úgy is, hogy nem pénzzel, hanem más formában támogatja szervezetet, ha a pályázatban írtak megvalósítására az is alkalmas. Ezzel szemben a programtámogatásról – a tevékenység szerint érintett szakbizottság véleményének kikérése után – az Ifjúsági és Civilkapcsolatok Bizottsága dönt, vagy a polgármesternek utalja azt (ha az SZMSZ alapján az ő hatáskörébe tartozik a döntés).

XI.4. Bírálati szempontok

81

Néhány esetben a rendeletek megfogalmaznak olyan szempontokat is, amelyeket a pályázatok elbírálásánál figyelembe kell venni. A helyes gyakorlat megköveteli, hogy a rendeletek általános elbírálási elvein túl a konkrét *pályázati kiírás minden esetben tartalmazza a nyertes pályázatok kiválasztási szempontjait*.

A rendeletekben a leggyakrabban megfogalmazott elbírálási szempontok a következők:

a) *Közérdekűség, pl.:*

- a civil szervezet tevékenysége mennyiben közérdekű, illetőleg a támogatásban részesítendő célkitűzés mennyiben szolgálja a köz javát;
- a civil szervezet milyen tevékenységet folytat a település lakossága, illetve annak csoportjai irányába, hány résztvevőt, lakost érint a program;

b) *Szakmai alkalmasság, pl.:*

- szakmai szempontból mennyiben megvalósítható a program;
- valós, felmért szükségletre ad-e választ;

c) *Pénzügyi megvalósíthatóság, pl.:*

- a civil szervezet az előző két évben kapott pénzügyi támogatással megfelelően elszámolt-e;
- a civil szervezet a támogatásban részesítendő cél megvalósításához – a támogatás esetleges összegét is figyelembe véve – rendelkezik-e a megfelelő pénzügyi és egyéb feltételekkel;

d) *Partnerség, például.:*

- a civil szervezetnek vannak-e más partnerei és egyéb támogatói a cél eléréséhez;
- előnyben kell részesíteni azt a pályázatot, amelyben több civil szervezet együttműködve valósítja meg a programot, és közösen pályáznak;

e) *Önkormányzati támogatás szempontjai, pl.:*

- a támogatásban részesítendő cél megvalósítása igényli-e az önkormányzat egyéb támogatását;
- a támogatásban részesítendő cél megvalósítása pénzügyi támogatás helyett támogatható-e más, alkalmasabb módon;
- a rendelkezésre álló keret mennyiben biztosít lehetőséget a pályázat támogatására.

A rendeletek gyakran fogalmaznak meg *kizárási szempontokat* is. A legtöbb rendeletben szerepel, hogy nem részesülhet támogatásban, illetve a már folyósított támogatás visszafizetésére kötelezhető az a civil szervezet, amelyre a következők közül egy vagy több eset vonatkozik:

- lejárt köztartozása van;
- korábbi pályázati dokumentációjában megtévesztő vagy valótlan adatot közölt;
- a kapott pénzügyi támogatással nem vagy nem megfelelően számolt el;
- a kapott támogatást a támogatási céltól eltérően használta fel;
- a támogatási szerződésben foglalt értesítési és együttműködési kötelezettségének nem tett eleget;

- szerződésben vállalt kötelezettségét nem, vagy nem határidőre teljesítette.

A rendeletek az ilyen szervezeteket változó, egytől öt évig terjedő időszakra kizárják a pályázati lehetőségekből.

A rendeletek ezen felül további eljárási szabályokat, garanciákat tartalmazhatnak például a következőkre nézve:

- a benyújtandó dokumentumok listája;
- hiánypótlás lehetősége, módja és határideje;
- a pályázó szervezetek nyilvántartása;
- esetenként a kizárt szervezetek nyilvántartása.

XI.5. Szerződéskötés, elszámolás, ellenőrzés

A rendeletek előírják a szerződéskötési kötelezettséget a támogatást nyert szervezetekkel, melyet szerződés, támogatási megállapodás formájában kötnek meg.

A kapcsolódó rendelkezések alapján a támogatási megállapodásnak rendszerint tartalmaznia kell:

- támogatás összegét;
- a támogatás konkrét célját;
- a támogatás folyósításának feltételeit és ütemezését;
- a támogatás felhasználásának és elszámolásának határidejét, módját;
- az elszámolás önkormányzat általi ellenőrzésének módját és határidejét;
- a szerződésszegés eseteit és szankcióit.

Ezek mellett természetesen más rendelkezéseket is tartalmazhatnak a szerződések, néhányat ezek közül a rendeletek is előírnak (pl. a kedvezményezett nyilatkozatát arról, hogy ismeri és betartja a program megvalósítására vonatkozó jogszabályokat).

A felhasználásról a szervezetek rendszerint kettős formában kötelesek beszámolni támogatási szerződésük, a vonatkozó rendelet és a gazdálkodásukra vonatkozó egyéb szabályok alapján: *tartalmi programbeszámoló és pénzügyi elszámolás* formájában. Egyes rendeletek előírják, hogy a pénzügyi beszámoló mellékleteként csatolni kell a támogatás összegének felhasználásáról szóló eredeti számlák egy hitelesített másolati példányát. A székesfehérvári rendelet szerint: „Az eredeti számlákra a támogatott rávezeti a megállapodásban megadott azonosítót, a másolati példányra a támogatott képviselőjének hivatalos nyilatkozatát: 'az eredetivel mindenben megegyező másolat, a támogatási összeg más célra nem került elszámolásra'.”

Az elszámolások *szakmai ellenőrzését* a döntéshozó, a Közgyűlés által megállapított támogatás esetén pedig a téma szerint illetékes bizottság látja el. Az elszámolás szakmai ellenőrzése különösen arra terjed ki, hogy a támogatási összeg a megállapodás szerinti célra került-e felhasználásra. A civil szervezeteknek nyújtott támogatások elszámolásáról minden évben összesített kimutatást is kell készíteni.

Itt azonban érdemes megjegyezni, hogy a programok szakmai értékelése, nevezetesen azok eredményességének, hatásosságának és hatékonyságának kérdése, ma még nem különül el a szerződések teljesítésének és elszámolásának ellenőrzésétől. Pedig kézenfekvő a *különbőség a szerződéses és a valós eredmények között*. A szerződéses kötelezettségek maradéktalan teljesítése nem jelenti azt, hogy a szakmailag elvárt eredmények bekövetkeztek (vagy a hatások beálltak) illetve a költségek megfelelően hasznosultak. Különösen igaz ez, ha akár a szakmai, akár a pénzügyi elvárások túlteljesültek. Az értékelés elsősorban a következő támogatási *ciklus szakmai és pénzügyi tervezése során* kell szerephez jusson, és az ilyen értékelés a programmegvalósítás szakmai ellenőrzésén, annak minőségén alapszik.

XI.6. Összeférhetetlenség

A vizsgált modellek egy részében a civil szervezetek véleményezési vagy akár döntési joggal is részt vehetnek a támogatási döntések meghozatalában. A *közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról* szóló 2007. évi CLXXXI. törvény miatt azonban mindazon önkormányzatoknak, amelyek a fentihez hasonlóan lehetővé tették civil szervezetek részvételét a pályázatok értékelésében, változtatniuk kell ezen a gyakorlaton. A törvény ugyanis rendkívül szigorú összeférhetetlenségi szabályokat fogalmaz meg, melyek eredményeképpen nem pályázhat támogatásért olyan természetes vagy jogi személy, így alapítvány és társadalmi szervezet sem, amely valamilyen módon *érintett a*

támogatásról szóló döntéshozatalban. Konkrétan a civil szervezetekre nézve ez azt jelenti, hogy nem indulhat a pályázaton, illetve nem részesülhet támogatásban az alapítvány és társadalmi szervezet (egyesület), ha

- az alapítvány, társadalmi szervezet vezető tisztségviselője,
- az alapítvány kezelő szervének, szervezetének tagja, tisztségviselője,
- a társadalmi szervezet ügyintéző vagy képviselői szervének tagja olyan személy, aki egyúttal a pályázati eljárásban döntés-előkészítőként közreműködő vagy döntéshozó, vagy kizárt közjogi tisztségviselő,⁵⁴ illetve ezek közeli hozzátartozója. (6. § a)-e))⁵⁵

A *döntés-előkészítésben* való közreműködést a törvény tágan értelmezi: beletartozik ebbe mindenki, aki:

- munkaviszony, megbízás vagy más polgári jogi jogviszony alapján részt vesz a pályázati kiírás vagy a támogatási döntés előkészítésében, illetve
- a támogatási döntés meghozatalára irányuló eljárásban javaslattételi, véleményezési joggal rendelkezik, vagy ilyen joggal rendelkező testület tagja. (2. § (1) bek. b))

A törvény egyetlen kivételt tesz a döntés előkészítésében való részvételre vonatkozóan: nem minősül az (1) bekezdés b) pontja szerinti közreműködésnek, ha a természetes személy

- a pályázat kiírásáról döntést hozó szerv vagy személy, illetve
- a pályázat kiírásáról döntést hozó szerv vagy személy számára a pályázati kiírás tekintetében utasítási joggal rendelkező szerv vagy személy-felkérésére kizárólag a *pályázat kiírásáról szóló döntés meghozatala előtt, a pályázati rendszer céljait és elveit meghatározó előzetes konzultáción* vesz részt. (2. § (6) bek.)

⁵⁴ Kizártak: a Kormány tagja, a kormánybiztos, az államtitkár, a szakállamtitkár, a regionális fejlesztési tanács elnöke, a fejlesztéspolitikai ügyekben feladatkörrel rendelkező központi hivatal vezetője, a regionális fejlesztési tanács által törvény előírása alapján létrehozott társaság vezető tisztségviselői, felügyelő bizottsága tagjai, illetve az Ágazati Operatív Programok Közreműködő szervezetei vezető tisztségviselői és ellenőrző szervének tagjai.

⁵⁵ A 6. szakasz f) pontja alapján pedig azok a civil szervezetek sem részesülhetnek támogatásban, amelyek a pályázat benyújtását megelőző öt évben Magyarországon bejegyzett párttal együttműködési megállapodást kötöttek, illetve helyi, országos vagy európai parlamenti választáson párttal közös jelöltet indítottak.

További megszorítást jelent, hogy amennyiben az önkormányzat (mint döntéshozó szerv) valamely alkalmazottja, vagy ún. nem kizárt közjogi tisztségviselője (pl. a polgármester, helyi önkormányzati képviselő)⁵⁶, vagy ezek közeli hozzátartozója egyúttal a pályázó szervezet vezető tisztségviselője, kezelő szervének vagy ügyintéző, képviselő szervének tagja, tisztségviselője, tehát közvetett, *elvi érintettség áll fenn, akkor ezt a tényt a pályázó szervezetnek a pályázat benyújtásakor közölnie, a honlapon történő közzétételét kezdeményeznie kell* akkor is, ha egyébként a döntéshozatali folyamatban közvetlen, konkrét érintettsége nincs. (Pl. ha a pályázó szervezet egyik tisztviselője önkormányzati képviselő, de a pályázatról a polgármester dönt és a képviselő nincs jelen véleményező bizottságban sem.) Amennyiben az érintettség a pályázat benyújtása után, de még a döntéshozatal előtt keletkezik, akkor ezt nyolc munkanapon belül jelezni és a közzétételt kezdeményezni kell. Ha a pályázó nem kezdeményezte határidőben a közzétételt, támogatásban nem részesülhet. (8. §)

Összefoglalva, a civil szervezetek 2008 áprilisától kezdődően az állami, önkormányzati pályázati rendszerekben kizárólag a majdani pályázati kiírások céljait és elveit (pl. programprioritásokat, kiválasztási szempontokat) meghatározó előzetes konzultáción vehetnek részt. (A törvény ugyan nem tesz említést róla, de ennek alapján feltételezhető, hogy a civil szervezetek részt vehetnek az adott pályázati ciklus lezárultával történő értékelésben és az új ciklus prioritásainak meghatározásában is.) Ezen felül az önkormányzattal, mint döntéshozó szervvel való mindennemű, akár közvetett – például cégtulajdonosi, közeli hozzátartozón keresztül fennálló – *kapcsolatot nyilvánosságra kell hozni a pályázat benyújtásakor.*

XI.7. Nyilvánosság

A nyilvánosság követelménye két szakaszban jelenik meg a pályázati folyamat során: a pályázat kiírásakor és az eredmények közzétételében. A *pályázati kiírást* a helyi rendeletek alapján közzé kell tenni az adott település internetes honlapján valamint a helyi sajtóban is (ez lehet az Önkormányzat hivatalos lapja, írott sajtó, kábeltelevízió stb.); a *pályázati eredmények* esetében már nem minden rendelet írja elő a sajtóban való közzétételt. A rendeletek tartalmazznak *határidőket is*: például a pályázati kiírást a benyújtási határidő előtt 30 nappal, míg az eredményeket általában a döntést követő 5, 15 vagy 30 napon belül kell közzétenni. Ezen adatoknak 5 éven át kell elérhetőnek lenniük.

⁵⁶ Nincsenek kizárva: a köztársasági elnök, az Országgyűlés által választott vagy a köztársasági elnök által kinevezett tisztségviselő, az országgyűlési és az európai parlamenti képviselő, a polgármester, az alpolgármester, a főpolgármester, a főpolgármester-helyettes, a helyi önkormányzati képviselő, a helyi önkormányzat képviselő-testülete bizottságának tagja, a központi államigazgatási szerv - a d) pont alá nem tartozó - vezetője és helyettesei, a regionális fejlesztési tanács tagja.

A rendelet előírhatja a pályázati felhívás minimális kötelező tartalmát is, például hogy tartalmaznia kell:

- a pályázat célját;
- a támogatás feltételeit;
- az odaítélhető támogatás összegére vagy kereteire vonatkozó rendelkezést;
- a támogatás felhasználásának és a beszámolás, elszámolás rendjének alapvető szabályait;
- a pályázati dokumentáció benyújtásának határidejét, helyét és módját;
- az elbírálás rendjét, határidejét és
- az eredményről történő értesítés módját.

(Szombathely 6.szakasz)

Ugyanígy előírhatja rendelet a *támogatási döntéssel kapcsolatos nyilvános adatokat*: például a kedvezményezettek neve, a támogatás célja, összege, továbbá a támogatási program megvalósítási helye (pl. Érd). Van azonban példa arra is, hogy nem csak a támogatási döntést, hanem a megvalósított programokról szóló beszámolókat is közzé kell tenni (Budapest, XVIII. ker.).

Egyes önkormányzatoknál már elektronikus úton is biztosított az ügyintézés (pl. Budapest, XVIII. ker.). Ennek része az interneten elérhető pályázati űrlap, az elektronikus úton történő benyújtás, az e-mailben illetve sms-ben történő értesítés és kapcsolattartás is.

Jogszabálygyűjtemény

A./ Nemzetközi egyezmények

ENSZ

(1948) Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata

<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/hng.htm> (magyar)

(1966) International Covenant on Civil and Political Rights

(Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya: 1976. évi 8. tvr.)

http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm (angol)

(1998) Egyezmény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban való részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról: 2001. évi LXXXI. törvény.

<http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43hu.pdf> (magyar)

(2004) We the peoples: civil society, the United Nations and global governance. Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations, June 2004 (Mi, a nép: civil társadalom, az ENSZ és a globális kormányzás. A Kiváló Személyiségek Bizottságának jelentése az ENSZ és a civil társadalom kapcsolatáról, 2004. június)

<http://www.runic-europe.org/nederlands/agenda/a58817.doc> (angol)

Európa Tanács

(1950) European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Európai egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről) (European Treaty Series – No. 5)

<http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=005&CL=ENG> (angol)

(1991) European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organizations (European Treaty Series, No. 124)

Európai Unió

(1997) Communication from the Commission: Promoting the Role of Voluntary Organizations and Foundations in Europe (A Bizottság közleménye: Az öntevékeny szervezetek és az alapítványok szerepének elősegítése Európában)

http://europa.eu.int/comm/enterprise/library/lib-social_economy/orgfd_en.pdf (angol)

(1998) Voluntary Organisations and Foundations in Europe. (Önkéntes szervezetek és alapítványok Európában.) CES 118/1998. Brussels, 1998

http://www.ces.eu.int/pages/en/acs/SCO/docs/ces118-1998_ac_en.PDF (angol)

(1999) The Role of Civil Society Organisations in the Building of Europe. (A civil szervezetek szerepe Európa építésében.) CES 851/1999, Brussels

http://www.ces.eu.int/pages/en/acs/SCO/docs/ces851-1999_ac_en.PDF (angol)

(2000) Commission Discussion Paper: The Commission and Non-Governmental Organizations: Building a Stronger Partnership (A Bizottság tanulmánya: A Bizottság és a nemkormányzati szervezetek – szorosabb partnerkapcsolat építése) COM (2000) 11 final, Brussels

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/ong/intro_en.htm (angol)

(2001) Commission of the European Communities: European Governance: a white paper (Európai Bizottság: Európai kormányzás: fehér könyv)

http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf (angol)

(2002) Communication from the Commission: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission (A Bizottság közleménye: A konzultáció és a párbeszéd megerősített kultúrája felé - A Bizottság általános elvei és minimális előírásai az érdekelt felek konzultációjához)

http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0277en01.pdf
(angol)

http://www.civil.info.hu/downloads/seged/NK/EU/20040203_konzparb.doc
(magyar)

Declaration on Co-operation with Charitable Associations, annexed to the Treaty of Maastricht (Nyilatkozat a jótékonyági szervezetekkel való együttműködésről, a maastrichti szerződés keretében)

http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EU_treaty.html (angol)
<http://www2.datanet.hu/im/Primleg/11992M-HU.htm> (magyar)

Declaration 38. on Voluntary Service Activities, attached to the Treaty of Amsterdam (Nyilatkozat az önkéntes szervezetek tevékenységeiről, az amszterdami szerződés keretében)

<http://www.eurotreaties.com/amsterdamfinalact.pdf> (angol)

B./ Hatályos jogszabályok

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.) 57. §-60. § 61. § -65. §, 74/A § – 74/G §

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról

1989. évi II. törvény az egyesülési jogról (Etv.)

1990. évi IV. törvény a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról 8. §

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.) 8. §

1991. évi XVI. törvény a koncesszióról

1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról (Áht.) 13/a § (4)-(5) bek., 15/A §., 24. § (4) bek., 59. § (2) bek., 94. § (2) bek., 104. § (2)-(3) bek., 104/A § (1) bek., 104/A § (2) bek., 119. § (3) bek. h) pontja, 124. §.

1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról (Sztv.) 20/A § (1) bek.; 91. § c) pontja, 119/B § (1) bek. a) pontja, 121. § (2) bek.; 127. § (4) bek.

1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról (Ktv.) 61. § (4) bek.; 81. § (7)-(10), (12), (13) és (15) bek.; 82. § (1) és (4) bek.; 89/A § (2) bek.; 108. § (9) bek.; 118. § (9) bek.; 122. § (2) bek.

1995. évi XLII. törvény az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről (Hktv.) 1. § (1) bek., 2/A. § (3) bek.

1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról 10. § (1) bek.; 10. § (2) és (3) bek.

1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.) 30. § (1) bek.; 94. § (5) bek.; 96. § (1) bek.; 97. § (1) és (2) és (3) bek. a) pontja és (4) bek.

1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól (Ebtv.) 30. § (1) bek.; 24. § (2) bek.; 35. § (3)-(6) bek.; 38/A § a) pontja, 31. § (2) és (3) bek.; 38/D § (4) bek.; 83. § (2) bek. a) pontja.

1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló (Mtv.) 75. §, 78. § (4) bek. 1. sz. melléklet s) pontja, 78. § (3)-(4) bek.; 79. § (2)-(3) bek.

1997. évi CLVI. törvény a közhasznú szervezetekről (Khtv.)

2000. évi XLIII. törvény a hulladékgazdálkodásról (Hgtv.) 22. § (3) bek.; 28. § (1)-(3) bek.; 27. § (3) bek. d) pontja, 27. § (4)-(5) bek.; 28. § (3)-(4) és (7) bek.; 59. § (1) bek. l) pontja.

2003. évi L. törvény a Nemzeti Civil Alapprogramról

2005. évi XC. törvény az elektronikus információszabadságáról

2005. évi LXXXVIII. törvény a közérdekű önkéntes tevékenységről

2007. évi CLXXXI. törvény a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról

217/1998. (XII. 30.) kormányrendelet az államháztartás működési rendjéről (Ámr.)

1065/2007. (VIII. 23.) Korm. határozat a kormányzati civil kapcsolatok fejlesztését szolgáló egyes intézkedésekről

C./ Törvénytervezetek

A közszerződések általános szabályairól. Előterjesztés a Kormány részére. Igazságügyi és Rendészeti Miniszter, 2006. szeptember

http://www.okotars.hu/userfiles/kozszerzodesekrol_eloterjesztes.doc

D./ Helyi stratégiák

Baja Város Képviselő-testületének Előterjesztése a Képviselő-testület 2003. December 18-i ülésére az önkormányzat és intézményeinek civil szervezetekkel folytatott együttműködésének koncepciójáról

<http://www.bajavaros.hu/baja/download.ashx?type=file&id=327>

Baranya Megyei Önkormányzat civil stratégiája (Pécs, 2004. március 18.)

http://www.baranya.hu/doksik/content/civil_forumok/civil_strategia.pdf

Dombóvár város önkormányzatának civil koncepciója 2007-2010 (2007. február)

http://www.dombovar.hu/downloads/22._Koncepcio_Civil.pdf

Nagykanizsa megyei jogú város civil koncepciója (2005 december 2.)

[http://portal.nagykanizsa.hu/portal.nsf/_ecm_published/02781/\\$FILE/civil_koncepcio.pdf?OpenElement](http://portal.nagykanizsa.hu/portal.nsf/_ecm_published/02781/$FILE/civil_koncepcio.pdf?OpenElement)

Recsk Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 2004. október 22-i ülésére beterjesztett javaslat

<http://www.freeweb.hu/albertus/adatlapok/civil%20koncepcio.doc>

Somogy Megyei Önkormányzat Civil Stratégiája (Kaposvár, 2004. december 2.)

<http://www.som-onkorm.hu/civil/>

Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának Civil Koncepciója - AZ Önkormányzat együttműködése a civil szervezetekkel (2001)

http://www.szekesfehervar.hu/_user/7/File/koncepcio_k_strategiak/civilkonceptcio.doc

Szekszárd Megyei Jogú Város Civil Konceptciója (2003. május 20.)

<http://www.tmciszok.hu/Dokuk/Szekszard%20Megyei%20Jogu.htm>

273/2003. (XI.27.) sz. közgyűlési határozat

(nincs webcím)

Szolnok Megyei Jogú Város önkormányzatának civil stratégiájáról

Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzatának civil koncepciója (2004. február)

http://nonprofit.veszprem.hu/veszpremi_informaciok/civil_koncepcio.doc

E./ Helyi rendeletek és előterjesztések

Belváros-Lipótváros, Budapest Főváros V. ker. Kormányzatának 36/2007. (X. 19.) sz. rendelete az egyházak, a társadalmi és civil szervezetek, valamint alapítványok támogatására elkülönített előirányzat felhasználásáról

http://www.belvaroslipotvaros.hu/rendeletek/451_2007_36_az_egyhaziak_a_tarsadalmi.pdf

Budapest XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzatának 61/2006. (IX. 12.) rendelete a civil szervezetek pénzügyi támogatásának rendjéről

www.bp18.hu/text/textwf/doc/textwf1101/ER-61-06.DOC

Budapest XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzatának 64/2006. (XI. 28.) rendelete a Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról

www.bp18.hu/text/textwf/doc/textwf1101/ER-03-08.DOC

Érd megyei jogú város közgyűlésének 04/2007. (II.26.) ÖK. számú rendelete a civil szervezetek önkormányzati támogatásáról

<http://195.56.110.181/doc/szervezes/rendelet.nsf/ca56df43d65ce725c125699700333b3a/f32b071c2afa1c8a00257290000a1d4c?OpenDocument&Highlight=0,civil>

Miskolc KM. 50. 794/2004. Javaslat a civil szervezetek pénzügyi támogatási rendszeréről szóló rendelet megalkotására

www.miskolc.hu/download.ashx?type=file&id=467

Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlése 39/2007.(XII. 28.) rendelete a civil szervezetek pénzügyi támogatásának rendjéről

https://ekozig.szekesfehervar.hu/index.php?pg=page_3154

Szombathely Megyei Jogú Város Közgyűlésének 6/2007. (II. 22.) rendelete a civil szervezetek pénzügyi támogatásáról

<http://www.esavaria.hu/resourcea2/25/1Vegh0mCog65eS4u1BDk5s2dH.pdf>

Zámoly Község Önkormányzata Képviselő-testületének 15/2006. (VI.30.) rendelete a civil szervezetek pénzügyi támogatásának rendjéről

<http://www.zamoly.hu/?module=regulations&action=getfile&rid=588>

Olvasmányjegyzék

Anheier, Helmut K. – Toepler, Stefan – Sokolowski, Wojciech S. (1997): The implications of government funding for non-profit organizations: three propositions. In: International Journal of Public Sector Management, Vol. 10 No. 3.

Anheier, Helmut K. (2002): The third sector in Europe: Five Theses. Civil Society Working Paper No. 12. LSE Center for Civil Society, London

Auby, Jean-Marie – Auby, Jean-Bernard (1995): Közjog. Alkotmányjog, közszabadságok, közigazgatási jog. Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda: Budapest

Állami Számvevőszék (2002), 1: 0228. sz. jelentés a közalapítványoknak és az alapítványoknak az 1998–2001. évek között juttatott nem normatív központi költségvetési támogatás felhasználásának ellenőrzéséről. ÁSZ, Budapest

Állami Számvevőszék (2002), 2: 0237. sz. jelentés a társadalmi szervezeteknek és köztisztviselőknek juttatott költségvetési támogatások ellenőrzéséről. ÁSZ, Budapest

Bíró Endre (2002): Nonprofit szektor analízis: Civil szervezetek jogi környezete Magyarországon. EMLA Egyesület, Budapest

Bíró Endre (2005): A KCR-dimenzió: A közfeladat-ellátásban való civil részvétel jogi akadályai. EMLA Egyesület, Budapest

Bokulic, Snjezana – Bieber, Florian – Bíró Anna-Maria – Cheney, Emelyne (2006): Minority Rights Advocacy in the European Union: A Guide for NGO in South-East Europe. Minority Rights Group International, London

Bullain Nilda – Holchacker Péter – Móra Veronika (2004): Civil Jövőkép – Átfogó nonprofit jogi reform koncepció. Ökotárs Alapítvány, Budapest

<http://www.okotars.hu/hu/civiltars/jovokep>

Bullain Nilda (2005): Átfogó nonprofit jogi reform koncepció: lépések egy értékalapú civil jövőkép felé. In: Civil Szemle, 2005/1.

Craig, Gary – Taylor, Marilyn – Szanto, Clare – Wilkinson, Nick (1999): Developing local compacts: Relationships between local public sector bodies and the voluntary and community sectors. Joseph Rowntree Foundation, York

Craig, Gary – Taylor, Marilyn – Wilkinson, Nick – Bloor, Kate – Monro, Surya – Syed, Alia (2002): Contract or trust? The role of compacts in local governance. The Policy Press, Bristol

Csanády, Daniel (1998-A): Improving Civil Society in Hungary. In: International Journal of Not-for-Profit Law, Vol. 1 No. 2. ICNL, Washington D.C.

<http://www.icnl.org/JOURNAL/vol1iss2/>

Csanády Dániel (1998-B): A civil társadalom szerkezete. In: Tóbiás László (szerk.) Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között. Kézikönyv civil szervezetek és önkormányzatok számára. DemNet könyvek 6. Hálózat a Demokráciáért Program, Budapest

<http://www.demnet.org.hu/docs/egyuttmukodes.pdf>

Csanády Dániel (2002): Helyi önkormányzatok és civil szervezetek együttműködése Skóciában. In: Esély, 2002/4.

<http://www.szochalo.hu/hireink/article/101421/1294/>

Csanády Dániel – Gosztonyi Géza – Craig, Gary (2003): Partnerség a helyi önkormányzatok és a civil szervezetek között. Brit-magyar konferencia, Budapesti Szociális Forrásközpont

Csanády, Daniel (2005): NGOs in the European Union. In: NGOs and Local Governments in Hungary (ed. Péteri, Gábor). Democratising Ukraine Programme, Budapest–Kiev

Csanády Dániel – Harangozó Attila – Nemes András – Rixer Ádám – Tóth Judit – Virág Mária (2006): Nonprofit szervezetek joga. DemNet könyvek 6. Második, javított, CD kiadás. Demokratikus Jogok Fejlesztéséért Alapítvány, Budapest

Csanády Dániel (2007): A közcélú és közhasznú szervezetek szabályozása. In: Alapfokú kézikönyv civil szervezetek számára. Harmadik, bővített és javított kiadás. Nonprofit Információs és Oktatási Központ Alapítvány, Budapest

Csegény Péter – Kákai László (2000): Köztes helyzet? A civil szervezetek és az önkormányzatok kapcsolatában az ezredforduló Magyarországn. 1-2. Kötet. MeH, Budapest

F. Nagy Zsuzsa – dr. Fülöp Sándor – Móra Veronika (2002): A környezeti demokrácia megvalósulása Magyarországon, Ökotárs Alapítvány, Budapest

http://www.okotars.hu/userfiles/downloads/hu/kornyezeti_demokracia.pdf

Fridli Judit – Paskó Ildikó (szerk.) (2000): Társadalmi szervezetek a jogalkotásban. TASZ kiadvány, Budapest

Gesztiné Ajtósi Judit – Csanády Dániel (2003): Együttműködés a harmadik szektorral. Európai Tükör, Műhelytanulmányok 91. sz. MeH Kormányzati Stratégiai Elemző Központja, Budapest

Guc, Michal (1999): Egyedül nem megy: Együttműködési modell nonprofit szervezetek és a helyi önkormányzat között Lengyelországban. A Civil Társadalom Fejlődéséért Alapítvány, Budapest

Gyévai Zoltán (2002): Önmagukért beszélnek, avagy érdekérvényesítés a brüsszeli labirintusban. Engem is érint sorozat: Külügyminisztérium, Budapest
Hansmann, Henry (1991): A nonprofit szektor közgazdasági elméletei. In: Kuti Éva – Marschall Miklós (szerk.): A harmadik szektor – tanulmányok. Nonprofit Kutatócsoport, Budapest

<http://www.nonprofitkutatas.hu/letoltheto.htm>

Home Office (1998): Compact – getting it right together: Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England. United Kingdom, London

http://www.thecomcompact.org.uk/Shared_ASP_Files/UploadedFiles/BAB3E1B0-0455-4F1C-8855-18724A3E6AA1_COMPACTMainDocument.pdf

International Center for Not-for-Profit Law (2000): World Bank's Handbook on Good Practices For Laws Relating to Non-Governmental Organizations. ICNL, Washington D.C.

International Center for Not-for-Profit Law (2003), 1: Legislative tools and practices of public participation: a European overview. ICNL, Washington D.C.

Irish, Leon E. – Kushen, Robert – Simon, Karla W. (2004): Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations. Open Society Institute, New York

<http://www.icnl.org/LIBRARY/osiguide/osilawguide.vFW.pdf>

Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.) (2001): Az Európai Unió politikái. Osiris Kiadó, Budapest

Kégler Ádám (2006): Érdekérvényesítés az Európai Unióban. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest

 Kézefogva Alapítvány (2008): A civil fenntartású szociális szolgáltatások diszkriminatív helyzete, Budapest

Központi Statisztikai Hivatal (2006): Nonprofit szervezetek Magyarországon 2004. KSH Társadalom-statisztikai közlemények, Budapest

Központi Statisztikai Hivatal (2008): A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői 2006-ban. Szerk: Sebestény István. KSH honlap

<http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/stattukor/nonprofit/nonprofit06.pdf>

Miniszterelnöki Hivatal (2003), 1: A kormányzat civil stratégiája. Kormányzati Informatikai és Társadalmi Kapcsolatok Hivatala, Civil Kapcsolatok Főosztálya, Budapest

http://www.civil.info.hu/downloads/seged/NK/strat/200212_HUstrat.doc

Miniszterelnöki Hivatal (2003), 2: Az egyesületekre, alapítványokra vonatkozó közhasznúsági és nyilvántartási jogszabályok érvényesülésének, hatályosulásának elemzése, a kapcsolódó joganyag kritikai értékelése. Kormányzati Informatikai és Társadalmi Kapcsolatok Hivatala, Civil Kapcsolatok Főosztálya, Budapest

Newman, Caroline L. (2000): Comparative Study of NGO/Government Partnerships, In: International Journal of Not-for-Profit Law, Vol. 2 No. 3. ICNL, Washington D.C.

http://www.icnl.org/journal/vol2iss3/p_ngogov.htm

OECD (2001): Local Partnerships for Better Governance (Helyi partnerség a jobb kormányzásért). OECD Publications, Paris

OECD (2001): Citizens as Partners, OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. OECD Publications, Paris

Perecz László (2002): Jog, állam, gazdaság: Jogi – államtani – államszervezeti alapismeretek. Műegyetemi Kiadó, Budapest

Petrik Ferenc (2005-A): A közigazgatási aktus alakváltozása, a közszerződés. In: Magyar Közigazgatás, 55. évf. 5. sz.

Petrik Ferenc (2005-B): Közszerződés a közjog és a polgári jog határán. In: Gazdaság és Jog, 13. évf. 11. sz.

Salamon, Lester M. – Anheier, Helmuth K. (1995): Szektor születik: A nonprofit szektor nemzetközi összehasonlításban. Nonprofit kutatások 4. Nonprofit kutatócsoport, Budapest

<http://www.nonprofitkutatás.hu/letoltheto.htm>

Salamon, Lester M., – Anheier, Helmuth K. (1999): Szektor születik II: Összefoglaló egy nemzetközi nonprofit kutatás második szakaszáról. Civitalis Egyesület, Budapest

<http://www.nonprofitkutatás.hu/letoltheto.htm>

Salamon, Lester M. – Sokolowski, Wojciech S. – List, Regina (2003): A civil társadalom „világnézetben”. Civitalis Egyesület, Budapest

<http://www.nonprofitkutatás.hu/letoltheto.htm>

Sebestény István (2005): A civil szervezetek funkciói az önkormányzatok

hatekony működésében. In: Civil dilemmák – Kihívások es alternatívák a civil szektorban. Civitalis Egyesület, Budapest

<http://www.nonprofitkutatas.hu/letoltheto.htm>

The Scottish Office (1998): The Scottish Compact: The principles underpinning the relationship between Government and the voluntary sector in Scotland. United Kingdom, London

The Scottish Executive (2000): Supporting Active Communities in Scotland: A draft strategy for volunteering and community action. United Kingdom, Edinburgh

Társaság a Szabadságjogokért (2003): Álláspont a jogalkotásról szóló törvényjavaslatról. TASZ kiadványok, Budapest

<http://www.tasz.hu/dl.php?type=mm&goto=105>

Tóth Judit (2007): Jogalkotástan. Szegedi Tudományegyetem, Szeged

Weisbrod, Burton A. (1991 [1975]): A háromszektoros gazdaságban működő nonprofit szektor egy elmélete felé. In: Kuti Éva – Marschall Miklós (szerk.): A harmadik szektor – tanulmányok. Nonprofit Kutatócsoport, Budapest

<http://www.nonprofitkutatas.hu/letoltheto.htm>