

ÖNKORMÁNYZATI SZOCIÁLPOLITIKA

Széman Zsuzsa

Az önkormányzatok és a civil szervezetek feladatvállalása a vegyes „jóléti modellben”, 1995 végén

A kutatás módszere

1995 szeptemberében¹ országos, reprezentatív, településarányosan kiválasztott vizsgálatot végeztem 200 önkormányzat körében,² strukturált kérdőívvel, hogy megnézzem, milyen kapcsolatban állnak az önkormányzatok a civil szervezetekkel, és hogy milyen szerepet tudnak vállalni a szociális feszültségek megoldásában.

E felméréssel párhuzamosan – a mélyebb összefüggések feltárása érdekében – 25 mélyinterjút is készítettünk Budapest egyes kerületeiben és Egerben az önkormányzatokkal, a településen található civil szervezetekkel, továbbá néhány országos hatósugarú vagy jelentős nem állami szervezettel.

I. A reprezentatív felmérés eredményei

Az önkormányzatok és a civil szervezetek kapcsolatainak alakulása 1993–1995 között

1993-ban a vizsgált önkormányzatok 61 százaléka, 1995-ben már 71,5 százaléka állt kapcsolatban valamilyen civil szervezettel.

Az önkormányzatok mintegy egyötöde 2–3 civil szervezettel rendszeresen (19,5%) vagy alkalmanként (21%) dolgozott együtt. 24 százalékról 27 százalékra emelkedett azoknak az önkormányzatoknak az aránya, amelyek 4–10 civil szervezettel építettek ki kapcsolatot.

Több mint a duplájára – 5,5 százalékról 12,5 százalékra – nőtt azoknak az önkormányzatoknak a száma, amelyek még tíznél is több voluntáris szervezettel működtek együtt.

A civil szervezetek közül kiemelkedett a 90-es évek elején már jelen lévő három szereplő: a Magyar Vöröskereszt, a Magyar Máltai Szeretetszolgálat és a Soros Alapítvány. Együttesen az önkormányzatok 23 százaléka érintkezett velük.

Úgy tűnik, az egyházak is egyre inkább részt vettek a különféle problémák

megoldásában. Az önkormányzatok 12,5 százaléka említette, hogy kapcsolatban áll valamilyen egyházzal vagy annak karitatív szervezetével.

Összességében az önkormányzatok 24 százaléka említett olyan civil szervezetet, amely valamilyen szociális és/vagy egészségügyi problémára koncentrált: idősek, mozgássérültek, nagycsaládosok, veszélyeztetett családok ügyeire, krízishelyzetre. Ez a szociális problémák szerinti szakosodás részben az egyes rétegek népességen belüli növekedésével – például a nyugdíjasok aránya az 1990-es 22,9 százalékról 1995-re több mint 27 százalékra emelkedett – és szociális helyzetük romlásával függ össze, részben jelzi a kisebb létszámú, de hagyományosan jó érdekvédelmet felmutatni tudó rétegek relatív erejét.

A krízishelyzeteket kezelő szervezetek igen magas – 6,5 százalékos – aránya ugyanakkor a civil szféra fontos szerepét mutatja a halmozódó szociális feszültségek közepette.

Újabb nagyobb csoportot képeztek a kultúrát, oktatást, sportot és szabadidőt, hagyományőrzést zászlajukra tűző szervezetek. Együttes arányuk 13 százalék volt, ebből az oktatással foglalkozók aránya 3,5 százalékot ért el. Ez a mutató fontos jelzésként szolgál, mivel érzékelteti az állam részleges visszavonulását e területekről.

Külföldi civil szervezetekkel – a Soros Alapítvány, a máltaiak és a Magyar Vöröskereszt nélkül – állt kapcsolatban az önkormányzatok 4 százaléka. Az állami szféra alsó szintje így nem elhanyagolható módon kapcsolódott az országhatáron túli különböző erőforrásokhoz.

Gazdasági szervezetekkel és magánszemélyekkel összesen az önkormányzatok 2,5 százaléka állt kapcsolatban.

Párthoz, érdekvédelmi és politikai szerveződések csoporthoz az önkormányzatoknak mindössze 3 százaléka kötődött.

A civil szervezetek tevékenységi területe

A válaszok szerint a legaktívabban, 74,5 százalékos aránnyal, a nem állami szervezetek a kultúra–művészet, sport címszóval megjelölt mezsgyén működtek. Magas aránnyal, a második helyre került a szociális ellátás, amelyen belül a voluntáris szervezetek közel kétharmada, 65 százaléka vállalt valamilyen szerepet. A nonprofit szervezetek fontos tevékenységei között kell számon tartani az oktatást, mivel itt 47 százalékuk volt aktív. Ugyancsak fontosnak tűnt az egészségügyi terület. A civil szervezetek 44,5 százaléka látott el ilyen feladatot.

Az előbbi négy területtől messze elmaradva – 30 %, 30%, 31% – jelent meg a környezetvédelem, a településfejlesztés-szépítés, illetve a munkahelyteremtés. Egyéb területet nevezett meg a civil szervezetek működési területeként az önkormányzatok 26,5 százaléka.

1. táblázat

A civil szervezetek önkormányzatok által érzékelt tevékenységi területeinek megoszlása

Megnevezés	%-os megoszlás	Esetszám
Kultúra–művészet–sport	74,5	149
Szociális ellátás	65,0	130
Oktatás	47,0	94
Egészségügy	44,5	89
Környezetvédelem	30,0	60
Településfejlesztés–szépítés	30,0	60
Munkahelyteremtés	31,0	62

Az önkormányzatok által támogatott civil tevékenységek

Az önkormányzatok egy része nemcsak érzékelt, hanem *támogatta is* a civil szervezetek működését a fenti tevékenységek valamelyikében.

A *leginkább támogatott terület* a *kultúra–művészet–sport* volt. Az önkormányzatok 72 százaléka adott segítséget az itt működő szervezeteknek.

A *második leginkább támogatott területként* a *szociális ellátás* jelent meg. Az önkormányzatok *több mint fele*, 55 százaléka segítette az ezen a területen dolgozó civil szervezeteket.

Harmadik helyen, 41 százalékos aránnyal, az *oktatás* állt.

Az *egészségügyi* szférának az önkormányzatok több mint egyharmada, 39 százaléka nyújtott támogatást.

A *településfejlesztés–szépítés*, a *munkahelyteremtés* és *környezetvédelem* területén tevékenykedő civil szervezeteket az önkormányzatok 16,5 százaléka, 25 százaléka és 24,5 százaléka támogatta.

Itt fel nem sorolt *egyéb feladatokat* vállaló voluntáris szervezeteket segített az önkormányzatok 18 százaléka.

A *támogatás sorrendje és aránya* csaknem megegyezett azzal, ahogyan az önkormányzatok a civil szervezetek működését településükön érzékelték.

A *legnagyobb eltérés* az önkormányzati támogatás és a civil szervezetek egyes területeken végzett feladatvállalása között a *szociális ellátásban* volt. Itt a nonprofit szervezetek 10 százaléka önkormányzati támogatás nélkül működött.

A *legkisebb különbséget* a kultúrában, sportban, művészetben találtuk, ahol önkormányzati támogatás nélkül a civil szervezetek mindössze 2,5 százaléka tevékenykedett.

A többi területen a támogatás és működés közti differencia 3,5 százalékos és 8 százalékos között mozgott.

2. táblázat

Az önkormányzatok által támogatott civil szervezetek működési terület szerinti megoszlása

Támogatott terület	%-os megoszlás	Esetszám	Eltérés a támogatás és tevékenység között, %-ban
Kultúra–művészet–sport	72,0	144	-2,5
Szociális ellátás	55,0	110	-10,0
Oktatás	41,0	82	-6,0
Egészségügy	39,0	78	-5,5
Településfejlesztés–szépítés	26,6	53	-3,5
Munkahelyteremtés	25,0	50	-6,0
Környezetvédelem	24,5	49	-5,5
Egyéb	18,0	36	-8,0

Önkormányzati megítélés a civil szervezetek szerepéről a szociális és/vagy egészségügyi ellátásban

A civil szervezetek működését az önkormányzatok a tevékenységi területtől függően 1–5 közé eső osztályzattal ítélték meg.³ Az alábbiakban az ezen osztályzatok alapján kialakult *pozitív* és *negatív* rangsort adom közre.⁴

A *legpozitívabbnak* tartották az önkormányzatok a civil szervezetek működését az *időskorúak* ellátásában. Összességében 65,2 százalékuk *közepes* és *igen jó* között ítélte tevékenységüket. Csupán *egynegyedük* adott nekik elégtelen vagy elégséges osztályzatot (10,4%, illetve 13,2%). Mindössze az önkormányzatok 11 százaléka *nem ismert* idősekkel foglalkozó civil szervezetet.

Az önkormányzatok *kétharmada* 3-mas–5-ös osztályzattal illette a *nagycsaládos civil szervezetek* tevékenységét, de az önkormányzatok *egyhetedében* nem működött ilyen jellegű civil szervezet.

Sorrendben a *harmadik legjobb* megítélést kapták a *hátrányos helyzetű gyerekekkel* foglalkozó nonprofit szervezetek. Az önkormányzatok 61,2 százaléka tevékenységüket megfelelően felfelé ítélte meg.

Ezután következtek azok a civil szervezetek, amelyek a *szociális segélyezésben* is részt vettek, majd őket követték a *fizikailag/szellemileg hátrányosokat* támogató, az *egyéb egészségügyi problémákkal* foglalkozó és a *hátrányos helyzetű fiatalokat* segítő szervezetek. A pozitív rangsor *utolsó helyére* kerültek az *egyszülős családokat* segítő civil szerveződések.

3. táblázat

Az önkormányzatok megítélése a szociális és/vagy egészségügyi ellátás alábbi területein működő szervezetek tevékenységéről

Megnevezés	3–5 osztályzat %-ban	1–2 osztályzat %-ban	Nem működött ilyen típusú civil szervezet
Időskorúak	65,2	23,6	11,1
Nagycsaládok	65,8	18,2	14,0
Hátrányos helyzetű gyermek	61,2	26,4	20,1
Szociális segélyezés	50,0	24,3	25,0
Fizikailag/szelle- mileg hátrányos helyzetűek	47,9	21,5	29,9
Egyéb egészségügyi problémákban szenvetők	46,4	24,7	28,7
Hátrányos helyzetű fiatalok	44,5	27,1	26,4
Egyszülős családok	41,3	27,3	26,4

Az önkormányzatok igen elégedetlenek voltak az alkoholistákat, a munkanélkülieket, az etnikai kisebbségeket, a drogfüggő és a hajléktalan embereket támogató civil szervezetekkel.

Az alkoholistákkal foglalkozó civil szervezetek több mint egyharmada (35,7%) elégtelen vagy elégséges osztályzatot kapott.

Hasonló volt a helyzet a munkanélkülieket segítő nonprofit szervezeteknél is. 36,4 százalékuk tevékenységét elégségesnek vagy elégtelennek ítélték.

Az etnikai kisebbségekkel foglalkozó civil szervezetek megítélése sem volt jobb. Több mint egyharmaduk tevékenységét minősítették elégségesnek vagy elégtelennek.

Ilyen önkormányzati véleményt jelzett a felmérés a hajléktalanokat segítő civil szervezetekkel kapcsolatban is. Az 1-es, 2-es osztályzat értéke 25,9 százalékot mutatott.

4. táblázat

Az önkormányzatok megítélése a szociális és/vagy egészségügyi ellátás alábbi területein működő civil szervezetek tevékenységéről

Megnevezés	3–5 osztályzat %-ban	1–2 osztályzat %-ban	Nem működött ilyen típusú civil szervezet
Munkanélküliek	31,5	36,4	30,8
Alkoholisták	27,1	35,7	37,1
Etnikai kisebbségek	31,3	34,0	34,7
Drogosok	20,3	28,7	49,7
Hajléktalanok	28,7	25,9	44,8

A civil szervezetek rosszul működtek, ahol a) az érintettek teljesen a társadalom marginalitásába kerültek, b) nem tudtak visszaintegrálódni, c) társadalmi súlyuk és érdekvédelmi képviseletük együttesen sem ösztönözte a civil szférát a segítségadásra.

Az önkormányzatok komoly segítségként érzékelték a civil szervezeteket ott, ahol azok a lakosság jelentős hányadát érintő szociális feszültség kezelésében vettek hatékonyan részt, b) erős érdektartulációt tudtak felmutatni.

Az önkormányzatok civil szervezeteknek adott támogatása

Az önkormányzatok civil szervezeteknek nyújtott támogatása nagyjából kifejezte az önkormányzatok velük kapcsolatos véleményét. A szociális ellátás egyes területein korábban magas osztályzatot nyert civil szervezetek jelentős része pénzben, természetben és szolgáltatásban is segítséget kapott az önkormányzattól, az alacsony jegyet kapók viszont csekély támogatásban részesültek.

5. táblázat

Az önkormányzatok civil szervezeteknek nyújtott segítségének jellege az egyes tevékenységi típusok szerint, százalékban⁵

Megne- vezés	Pénzben	Termé- zetben	Szolgál- tatásban	Adóked- vez- mény- nyel	Egyéb módon	Nem támogat- ja	Nincs infor- máció
Idősek	34,7	33,9	14,5	2,9	1,7	12,4	0
Nagycsa- ládok	41,7	34,3	5,6	1,4	2,8	14,4	0
Hátrányos helyzetű gyermek	37,0	33,3	6,7	0,5	2,9	19,5	0
Fizikailag/szel- lemileg hátrá- nyos helyzetűek	33,5	28,5	9,0	1,0	3,5	24,5	0
Hátrányos helyzetű fiatalok	32,4	29,7	8,2	0	3,8	25,3	0,5
Csonka családok	33,7	28,2	5,0	1,1	1,6	28,7	1,6
Szociális segélyezés	36,0	26,2	4,7	1,2	0,6	31,4	0
Egyéb egész- ségügyi problé- mával küzdők	32,1	21,7	6,6	1,6	2,7	34,7	0,5
Etnikai kisebbsé- gek	26,7	25,6	8,8	1,0	3,6	33,1	0,5
Munkanélküliek	30,6	14,8	14,2	2,7	5,5	31,7	5,5
Hajléktalanok	18,7	23,0	7,8	3,0	0	47,6	0
Alkoholisták	18,9	21,6	7,8	0,7	2,0	48,3	0,7
Drogosok	12,7	14,1	6,3	0	2,1	63,4	1,4

Az önkormányzatok civil szervezetektől kapott támogatásának aránya

1994-ben az önkormányzatok (vagy intézményeik) fele, (50,5%) kapott különféle nonprofit szervezettől támogatást.⁶ 1995. szeptember közepéig⁷ nem egészen 43 százalékuk kapott segítséget.

1994-ben⁸ a támogatást adó szervezetek közül 37 százalékkal ismét kiemelkedett a három nagy szervezet, a Soros Alapítvány, a Magyar Máltai Szeretetszolgálat és a Magyar Vöröskereszt.

A 4. helyen 8,3 százalékos aránnyal következtek a szociális és egészségügyi helyzetet, krízis-situációt segítő civil szervezetek.

Az 5–6. helyen az állami szféra és a külföldről jövő segítség osztozott 7,6, illetve 7,1 százalékkal.

A 7–13. helyeken a bankok, a sportegyesületek, a kultúrával foglalkozó szervezetek, a pártok, a gyermekeket, az egészségileg károsultakat segítő és az egyházak osztoztak, csaknem azonos arányban.

Ezekhez képest igen kis előfordulással jelentek meg a környezetvédelemben és az oktatásban tevékenykedő, valamint az idősekkel, a mozgássérültekkel, az etnikai kisebbségekkel foglalkozó szervezetek. Elenyésző volt a vállalkozók önkormányzatoknak nyújtott segítőkézsége.

1995-ben az első két helyen, egynegyed aránnyal, továbbra is a Soros Alapítvány, illetve 14,6 százalékos aránnyal a Vöröskereszt szerepelt.

A 3–4. helyen osztoztak a Magyar Máltai Szeretetszolgálat és a különféle külföldi szervezetek 11 százalékkal, illetve 10 százalékkal.

A külföldi segítség aránya az állami támogatáshoz és az összes segítség arányához képest is nőtt.

1995-ben viszont eltűnt a pénzvilág és a primér politika, vagyis megszűnt a bankok, pénzintézetek és a pártok által nyújtott támogatás.

6. táblázat

Az önkormányzatokat segítő szervezetek, intézmények 1994-ben és 1995-ben⁹

A segítő szervezet neve	1994 összes említés N=156	1994 %	A segítő szervezet neve	1995 Összes említés N=130	1995 %
1. Soros Alapítvány	32	20,5	1. Soros Alapítvány	32	24,6
2. Magyar Máltai Szeretetszolgálat	14	8,9	2. Magyar Vöröskereszt	19	14,6
3. Magyar Vöröskereszt	13	8,3	3. Külföldi szervezetek	14	10,7
4. Szociális, egészségügyi, krízishelyzetet kezelő szervezetek	13	8,3	4. Magyar Máltai Szeretetszolgálat	13	10,0
5. Külföldi szervezetek	12	7,6	4. a) Minisztérium	10	7,7
			b) önkormányzat	2	1,3

A 6. táblázat folytatása

A segítő szervezet neve	1994 összes említés N=156	1994 %	A segítő szervezet neve	1995 Összes említés N=130	1995 %
6. a) Minisztériumok	9	5,8	6. Szociális, egészségügyi, krízishelyzetet kezelő szervezetek	8	6,1
b) önkormányzatok	2	1,3	7. Kulturális szervezetek	5	3,8
7. Bankok, pénzintézetek	6	3,8!	8. Egyházak	4	3,1
8. Sportszervezetek	6	3,8	9. Szolgáltató–környezetvédő szervezet	3	2,3
9. Hátrányos gyerekeket segítő szervezetek	6	3,8	10. Mozgássérülteket segítő szervezet	2	1,5
10. Pártok	6	3,8!	11. Oktatást segítő szervezet	2	1,5
11. Egészségügyileg károsultakat segítő szervezet	5	3,2	12. Sportszervezet	2	1,5
12. Kulturális szervezet	5	3,2	13. Vállalkozók	2	1,5
13. Egyházak	5	3,2	14. Egyéb	2	1,5
14. Szolgáltató–környezetvédő szervezet	3	1,9	15. Hátrányos gyerekeket segítő szervezet	1	0,8
15. Oktatást segítő szervezet	2	1,9	16. Egészségügyileg károsultakat segítő szervezet	1	0,8
16. Etnikai kisebbséget segítő szervezet	2	1,3	17. Időseket segítő szervezet		
17. Időseket segítő szervezet	2	1,3	18. Mozgássérülteket segítő szervezet		
18. Mozgássérülteket segítő szervezet	2	1,3	19. Vállalkozók		
19. Vállalkozók	1	0,6	20. Egyéb		
20. Egyéb	1	0,6	21. Nem értelmezhető		
21. Nem értelmezhető	8	5,1	Nem értelmezhető	8	6,1

Összességében az 1995-ben támogatást élvező önkormányzatok az előző évinél kisebb segítség közel 70 százalékát három nagy nonprofit szervezettől, külföldi aktoroktól és az államtól kapták. Ez figyelemre méltó különbség 1994-hez képest, amikor is a hasonló arányú támogatást kétszer annyi szereplő nyújtotta. Ez több dologra is rávilágít:

- az önkormányzatok támogatásában egyre kisebb szerepet játszott a piac;
- az állami szektor önkormányzatoknak juttatott támogatási mértéke változatlan volt tekinthető. A jobb helyezés oka az, hogy összességében kevesebb önkormányzat kapott támogatást 1995-ben, mint 1994-ben;
- a civil szféra primér érdekvédelmi, politikai szervezetei nem támogatták a helyi közigazgatást;

– a civil szféra polarizálódott sikeres nagy és segítséget kérő kisebb szervezetekre;

– a nagyobb civil szervezetek önkormányzatoknak adott támogatásának mértéke a két évben csaknem megegyezett, vagyis a hatékonyabb civil szervezetek erőforrásai is végesek;

– az a tény, hogy 1995-ben kevesebb civil szervezet adott támogatást, alátámasztja azt a véleményt, mely szerint a bejegyzett 40 ezer civil szervezet mintegy egyharmada csak papíron létezik;

– különböző okok miatt – technika, megszerzett tapasztalat, tudás, információ, kapcsolati rendszer stb. –, amelyek külön kutatás tárgyát képezik, évek óta ugyanazok a szereplők tekinthetők sikeresnek, míg a kevésbé életképesek hosszú távú működése megkérdőjelezhető.

A civil szervezetektől kapott segítségnyújtás formái

A civil szervezetek kiemelkedően fontos segítségi formája a *természetbeni segélyezés*. Túlnyomó többségüknek – 86,4 százaléknak – volt ilyen támogatása. A civil szervezetek majdnem kétharmada (60,4%) meghatározott hátrányos helyzetű körrel foglalkozott.

Közel felük – 47,9 százalék – bizonyos szociális szolgáltatásokba is besegített, vagy azokat az önkormányzattól részben átvállalta.

A civil szervezetek több mint egyharmada (37,5%) pénzben is segélyezte a hátrányos helyzetűeket.

A nonprofit szervezetek közel egyötöde intézményt is – például idősokothona, hajléktalan otthon stb. – tartott fenn.

Közüzemi szolgáltatásokat a szervezetek 15,3 százaléka vállalt át, lakáshoz, lakhatáshoz pedig 9 százalékuk adott segítséget.

Valamilyen célra közlekedést biztosított a szervezetek egynegyede (25,7%).

7. táblázat

A civil szervezet segítségnyújtásának formája (N=144)

A segítség fajtája	segít %-ban	nem segít %-ban	Nincs információ %-ban
Intézmény fenntartása	19,4	80,6	0
Bizonyos szolgáltatásokba besegít, azokat átvállalja (pl. házigondozás)	47,9	52,1	0
Meghatározott hátrányos helyzetű körrel való foglalkozás	60,4	39,4	0
Természetbeni segélyezés (pl. ruhaosztás, élelmiszer, gyógyszer)	86,8	13,2	0
Pénzbeli segélyezés	37,5	61,8	0,7
Közüzemi szolgáltatás átvállalása	15,3	84,0	0,7
Lakás, lakhatás, lakbér	9,0	90,3	0,7
Közlekedés (pl. busz biztosítása)	25,7	72,9	1,4
Egyéb	10,8	88,2	1,0

Az önkormányzatok és a civil szervezetek közötti kapcsolat szabályozottsága

A legtöbb önkormányzat egyesületekkel (74%), egyházakkal (74%), alapítványokkal (70,5%), illetve karitatív szervezetekkel (60,5%) működött együtt.

A szerződéssel legjobban szabályozott terület az *alapítványi szféra*. Az önkormányzatok 22 százaléka alapítványokkal állt szerződéses kapcsolatban. A szerződéses kapcsolatok száma ezen a területen kétszer akkora volt, mint akár az egyesületi (10,7%), akár a karitatív (9,1%), akár az érdekvédelmi (9,6%) vagy vállalkozói (11,9%) formában működő szervezeteknél. Az egyházakkal kötött szerződések aránya egész csekélynek, 4,8 százaléknak tűnt.

Az önkormányzatok a szintén szabályozott kereteket adó *együttműködési megállapodással* rendezték kapcsolataikat az egyesületek közel egyötödével (22,8%), és az *alapítványok* valamint *karitatív szervezetek* mintegy egynegyedével (19,9% és 19%).

Mindez megerősíti azt, hogy az önkormányzatok és a civil szervezetek egy része *közösen, konkrét feladatokat* vállalt magára, illetve hogy az önkormányzat a civil szervezetre kívánt támaszkodni egy-egy feladat, probléma megoldásában. Ezért a kapcsolatot igyekezett jogilag szabályozható formába önteni.

A *kötetlen formájú kapcsolatok* aránya igen nagyra nőtt az egyházak (63,3%), a pártok (78,7%) között. Feltűnő, hogy az önkormányzatok és az érdekvédelmi szervezetek, *önsegítő szervezetek* jelentős részét (57,7%) is ilyen kapcsolat jellemezte.

Az önkormányzati és a civil szféra kapcsolatai bővítésének lehetősége

Az önkormányzatok 51 százaléka a jövőben bővíteni, 8 százaléka pedig *résben akarta bővíteni* a civil szervezetekkel szerződéses, együttműködéses, megállapodásos formában működő kapcsolatait, s csupán 37,5 százalékuk *nem kívánt* ezzel a lehetőséggel élni.

Az önkormányzatok többsége a rájuk nehezedő szociális feszültségeket a felmérés idején nem tudta a nonprofit szervezetek segítségével kezelni. Nem meglepő ezért, hogy az önkormányzatok a *kapcsolatbővítést*, a „*kifelé szerződést*” *elsősorban a szociális ellátás területén* kívánták megvalósítani. A fejlesztés mellett voksolók aránya 83 százalék volt.¹⁰

Az önkormányzatok *mozgásterüket, flexibilitásukat és innovációjukat* úgy kívánták növelni, hogy maguk is *kezdeményeztek* különböző formájú civil szerveződésekben. Az önkormányzatok 68,5 százalékának volt *saját* tekintetű *alapítványa*, míg saját *egyesületet* az önkormányzatok *fele* (51%) jelzett.

Az önkormányzatok kezdeményezte, alapítványi formát öltött civil szervezetek *több mint kétharmados* aránya és a szociális ellátásban való erőteljes jelenléte, a kettő egymással való egyértelmű összekapcsolódása azt jelzi, hogy az *alapítványi forma* az egyesületekhez képest *jobban összefonódott* az önkormányzat *szociális-egészségügyi ellátásra irányuló* munkájával. Az önkormányzatok az ilyen jogi szabályozottsággal működő nonprofit szerveze-

teken keresztül ugyanis nagyobb, elsősorban pénzügyi vonatkozású flexibilitást nyertek, ami *különböző szociális és technikai innovációt* tett lehetővé. Ez különösen fontos azokon a területeken, ahol a civil szervezetektől *szolgáltatást, segítséget várnak*, és ahol élnek a szociális törvény adta kifelészerződés lehetőségével.

II. A mélyinterjú tapasztalatai

A 25 mélyinterjú tapasztalatait összegezve a következőképp válaszolható fel a civil szervezetek viselkedése, a szociális problémák megoldásában vállalt szerepük, valamint az önkormányzatok és a civil szervezetek közötti kapcsolat alakulása:

1. A vizsgált civil szervezetek az önkormányzatokkal és/vagy nélkülük
 - a) „szociális” tűzoltó tevékenységet folytattak,
 - b) innovatív, eddig hiányzó szociális ellátásokat alakítottak ki.
2. Az *alapellátásokat és az alapvető lakossági szükségleteket* illetően (első eset) a civil szervezetek nem tudták az államot helyettesíteni, és ezt nem is tartották feladatuknak (pl. a gyógyszer-áremelkedésekből származó terheket még a legjobban működő karitatív szervezetek is csak igen kis mértékben tudták ellensúlyozni).
3. Egyes nonprofit szervezetek ugyanakkor a *szociális ellátásba innovációt* vittek. Ilyen terület volt például az *idősgondozás*, ahol több karitatív szervezet, mint például a JOINT, az MMSZ, a Magyar Vöröskereszt – egymástól függetlenül – az állami ellátó rendszerben fellelhető hiányok pótlására, az idősek egészségügyi és szociális problémáit egyszerre kezelő, *különböző tréning-programokat* indított el. Nem véletlen tehát, hogy az önkormányzatok éppen az *idősellátásban* működő civil szervezetek tevékenységét értékelték rendkívül pozitívan.
4. Az *innováció szociális és/vagy technikai* jellegű volt. A szociális innovációt a civil szervezetek az esetek egy részében *technikai innovációval* – például az idősek biztonságát szolgáló vészjelzőrendszerrel – párosították.
5. A civil szervezetek a szociális ellátás egyes területein – s ezek *többnyire megegyeztek azokkal, amelyeknél az önkormányzatok jelentősnek tartották a civil szervezetek tevékenységét és a tőlük kapott különféle támogatást* (idősellátás, hátrányos helyzetű gyerekek, fiatalok, nagycsaládok) – *örvözték a tűzoltást és az innovációt*. Így a nonprofit szervezetek egy része *komplex gondozást* alakított ki. Ez azt jelentette, hogy az egyes szolgáltatásokat *láncszerűen egymásra építették*, illetve ennek kialakítását tervezték. Ily módon kívánták a) klienseik igényeit minél jobban kielégíteni, b) a kliens és a szolgáltató/gondozó közti, többnyire hierarchikus viszonyt megváltoztatni.
6. A civil szervezetek által érzékelt szociális problémák kezdetben *többnyire nem egyeztek meg az önkormányzatok preferenciáival*. Az önkormányzatok és a civil szervezetek közeledésének következtében ez az önkormányzati magatartás a nonprofit szervezetek hatására az évek során *módosult*.¹¹ Az önkormányzatok szociális problémáik miatt kénytelenek voltak a civil szervezetekkel együttműködni. A civil szervezetek feladatpreferenciája

ugyanakkor a lakossági szükségleteknek, elvárásoknak megfelelően alakult. Valószínű, hogy a civil szféra nyomására (nonprofit szervezetek és a lakosság együtt), a *szociális, oktatási, egészségügyi problémák*, valamint a felgyülemlett feszültségek miatt az *önkormányzatok nem kizárólag saját hatáskörükben*, hanem a *civil szervezetekkel együtt* kívánták megoldani a rájuk nehezedő gondokat.¹²

7. A civil szervezetek szociális ellátásban vállalt sokféle tevékenysége, de különösen innovációja visszahatott az *állami szociális ellátórendszerre*, ahol a nem állami szervezetek hatására *szintén innováció kezdődött el* (pl. a XIII., a VII. és a VIII. kerületi idősellátásban a JOINT, több budapesti, de különösen a III. kerületben a máltaiak hatása).

8. Ezzel egy időben a civil szervezetek a szociális feszültségek enyhítése érdekében *kapcsolatokat építettek ki a települési (fővárosi) önkormányzatokkal, más állami szereplőkkel* (pl. Népjóléti Minisztérium), a *civil társadalommal és a külföldi partnerekkel*.

9. A civil szervezetek és az önkormányzatok egy része között a *gyakorlatban*, a szociális feladat átvállalásán túl (melyre szerződést, megállapodást kötöttek) *sajátos, egymást segítő, kettős ellátás alakult ki* (pl. egy idős embert ellátnak egy civil szervezet gondozói is, és a területi gondozás is). Esetenként még egy újabb szereplő, a *piaci aktor* is belépett, s ekkor *hármass* ellátásról beszélünk. Vagyis a vegyes modell az érintett életében kézzelfogható valósággá vált.

10. A vizsgált civil szervezetek *pénzügyi forrásokat keresőként vagy forrásokat osztóként léptek fel*. Általában, a szervezet *jellegétől függően hol az egyik, hol a másik jelleg dominált*. Pl. a Soros Alapítvány forrásokat osztó, a Magyar Máltai Szeretetszolgálat forrást kereső, de természetben osztó szervezet. A Magyar Vöröskereszt mindkét szerepben megjelent,¹³ bár ennél is túlsúlyban volt a pénzt kutató funkció.

11. A civil szervezetek forrása összetett volt. Tevékenységük elvégzésekor a következő *erőforrásokra* támaszkodtak: a) *pénzügyi*, b) *természetbeni*, c) *emberi (önkéntes munka)*, d) *szellemi* (új tudás, know how, lobbizási készség stb.). Egy-egy elem a különféle szervezeteknél erősebben dominált, illetve egyáltalán nem volt meg.

12. Azok a civil szervezetek tudtak a szociális ellátás egy-egy területén „komplex szolgáltatást” adni, amelyek a szervezet saját – természetben, emberi munkaerőben és szellemi tőkében rendelkezésre álló – tőkéjéhez *egyéb pénzforrásokat tudtak párosítani*.

13. Így azok voltak a *sikeresen működő, a lakosságnak és az önkormányzatnak* jelentős segítséget nyújtó civil szervezetek, amelyek az önkéntes adományok mellett *tudatos fund raising (pénzügyi forráskereső) politikát folytattak, egyidejűleg több állami és/vagy nem állami pénzforrást célozva meg*: például minisztériumokat, települési önkormányzatot, fővárosi önkormányzatot, Soros Alapítványt.

14. Ehhez megfelelő szellemi tőkével rendelkező vezetőkre volt szükség. Azok a szervezetek voltak erőteljesebbek, ahol a *vezetők magasan képzett, széles látókörű értelmiségiek, a célnak elkötelezett emberek voltak*, adott esetben maguk is valamilyen módon közelebbről megismerték a szociális munkás

tevékenységét (pl. egyetemi végzettségük volt, ilyen tréningeken vettek részt stb.).

15. A szociális ellátásban *sikeres* szervezetek mindegyike megegyezett abban, hogy – vallási indíttatásától függetlenül – mindenféle *megkülönböztetést (politikai, vallási, faji stb.) mellőzve segítettek*.¹⁴

16. A sikeres civil szervezetek egyszerre több, a *jogokat és kötelességeket szabályozó együttműködést, megállapodást kötöttek* az állami és a civil szféra különféle szereplőivel, és erőteljesen támaszkodtak a külföldi forrásokra.

17. Ugyanakkor mind a civil szervezet, mind az önkormányzat problémaként érzekelte a vizsgálat idején azon *standardok és példák hiányát*, amelyek megmutatták volna, hogyan kell akár egy szerződést, akár egy együttműködési megállapodást megfogalmazni, tartalommal megtölteni. A szerződés megkötéséhez bizonyos technikákat kell elsajátítani. Ezeket még a jelentős civil szervezeteknek is meg kellett tanulniuk.

18. A *kisebb, kevésbé jelentős és így kevésbé erős civil szervezetek*, a pénzügyi források folyamatos szűkülése mellett, *pénzszerző technikák elsajátítása nélkül – humán erőforrásuk és természetbeni javaik ellenére – igen súlyos problémákkal küzdöttek, s kérdéses, mennyire képesek a jövőben talpon maradni*. A pénzügyi források hiánya gátolta, hogy *jelentős szellemi erőforrást (know how, innováció, képzés) halmozzanak fel s innovációt indítsanak el*.

19. Az interjúkból világosan kiderült, hogy a papíron létező civil szervezeteknek valójában csak egy része működött, a kicsik létükért küzdöttek. Vagyis a gyakorlatban a civil szférában egyszerre volt jelen a *kicsiket érintő erőzión és a nagyokat erősítő centralizáció*.

20. A sikeres szervezetekkel készített interjúk arra is rávilágítottak, hogy a feladatvállalás a jelenlegi feltételrendszer mellett *lényegesen nem bővíthető*. Az ilyen ütemű állami kivonulást a civil szféra nem tudja helyettesíteni. Úgy különösen nem tudja, hogy a szociális feszültségek közepette az állami támogatás feltételrendszere romlik. A civil szervezetek *erőforrásaik tartalékait élik fel*, és a szektor szociális ellátásban vállalt teljesítőképessége végéhez közeledik.

21. A civil szervezetek egy része *erőteljesen támaszkodik az önkormányzatok nyújtotta anyagi támogatásra*. Ha ez az állami elvonások (pl. a személyi jövedelemadó további csökkentése) miatt tovább szűkül, az *veszélyezteteti az önkormányzatok és a civil szervezetek eddigi fejlődő kapcsolatát*. Vagyis a közeledés ellenére az 1995-re nehezen létrejött, a gyakorlatban már valamennyire működő *vegyes, többszereplős szociális ellátó modell* is veszélybe kerül.

22. Egyetlen civil szervezet sem volt *teljesen önfenntartó*. A szervezetek nagy részének a szinttartáshoz és a fejlesztéshez szüksége volt és van a jelenleginél jobb állami garanciákra (pénzügyi feltételek, megfelelő jogi szabályozás, pl. nonprofit törvény, adók stb.).

23. Az eddig felsorolt problémák ellenére a civil szervezetek jelentős része a társadalomban – a mikrokörnyezetben, amely idővel a közép- és a makroszintre is hat – *katalizátorként* működött, mivel a) *különböző szektorban elhelyezkedő szereplőket*, b) *eltérő jellegű forrásokat mozgósított és épít*

tett be a szociális ellátásba, c) *új szellemi tőkét, know how-t és technikákat honosított meg*.

Tanulságok

Az eddigiekből egyértelműen kiderült, hogy a voluntáris szereplők és a különböző szinten elhelyezkedő önkormányzatok közötti kapcsolatrendszer az utóbbi években *erősödött*. Fontos hangsúlyoznunk, hogy e kötelékek szorosabbra fonódását a voluntáris szervezetet alapvetően támogató *külföldi aktorok* is elősegítették.

A sikeresen és gyorsan fejlődők esetében a háttérben *külföldi, pénzben, természetben, szellemi tőkében vagy know how átadásában* megjelenő források húzódtak. Ezen túl, a külföldi segítség különféle egyéb csatornákon *láthatóan* is megjelent, például a PHARE programoknál.

Mindez különösen fontos az *önkormányzatok és a voluntáris szervezetek közötti szerveződések gyors, folyamatos, további pozitív alakulásához*. A jelenlegi gazdasági körülmények között az egyik eredményesen járható, a tűzoltást és innovációt együttesen felvállaló útnak az tűnik, ha az állami szektor *alsó szintje és a voluntáris cselekvők még jobban összefognak*.

De állami beavatkozás nélkül a jövőben elkerülhetetlen a civil szféra *erőzítője*. Az államnak nemcsak a pénzek újraosztása terén van fontos szerepe, hanem a szabályozásban is. Bizonyos *jogosítványokat ugyanis csak a makroszint* adhat meg (pl. a tréninghez, továbbképzéshez szükséges engedélyeket). Fontos szerepe lehet és kell hogy legyen az állami és nem állami szervezeteket érintő *szabályozásban, ellenőrzésben, szakmai irányításban, standardok kialakításában*, a máshol saját erőből kezdeményezett *új modellek széles körben történő megismertetésében*, alkalmazásuk elterjesztésében és nem utolsósorban abban, hogy ne sorvassza tovább az eddig is tudatosan erodált állami szerepvállalást.

Amennyiben ebben a feladatban nem lesz aktív cselekvő, a *szociális ellátás* eddig nehezen kivívott *tűzoltó és innovatív jellege* teljesen a *regionális adottságok függője* lesz.

Jegyzetek

1. A felmérés a Népjelölti Minisztérium megbízásából készült.
2. A kérdést a SZONDA IPSOS Média-, Vélemény és Piackutató Intézet munkatársai hajtották végre.
3. Mennyire vesznek részt a civil szervezetek Ön szerint a következő szociális és/vagy egészségügyi ellátásban? Kérem, osztályozza a civil szervezetek szerepét az egyes területeken úgy, ahogy az iskolában szokás 1-től 5-ig, ahol az 5-ös jelenti, hogy nagyon nagy mértékben, az egyes pedig azt, hogy egyáltalán nem.
4. *Pozitív kategóriába* a civil szervezetek által felvállalt azon szociális/egészségügyi tevékenységeket soroltuk, ahol a) az önkormányzatok 3-mas és 5-ös közötti értékelése legalább 40% feletti volt, b) a *negatív* megítélés (1-es, 2-es osztályzat) nem érte el a 30 százalékot, c) a „nem működött civil szervezet” az adott tevékenységi területen mutató 30% alatt maradt. *Negatív kategóriába* azok a civil szervezetek kerültek, ahol a) a 3-mas 5-ös közé eső osz-

tályzat nem érte el az egyharmadot, b) az *elégtelen és elégséges* megítélés aránya meghaladta az esetek több mint egynegyedét, c) a „nem működött civil szervezet” mutató 30% fölötti értéket mutatott.

5. A „Kérem, mondja meg, hogy hogyan támogatja az önkormányzat a civil szervezeteket a különböző területeken” kérdés három választ értékelt. A tábla a három válasz alapján kapott értékeket mutatja. Csak az értékelhető válaszokat vettük figyelembe.

6. Részesült-e 1994-ben az önkormányzat vagy intézményei alapítványok, karitatív szervezetek, egyesületek, érdekvédelmi szervezetek által nyújtott támogatásban? (Pl. Soros Alapítvány, Vöröskereszt stb.)

7. És részesült-e 1995-ben az önkormányzat vagy intézményei alapítványok, karitatív szervezetek, egyesületek, érdekvédelmi szervezetek által nyújtott támogatásban? (Pl. Soros Alapítvány, Vöröskereszt stb.)

8. Sorolja fel azokat a szervezeteket, amelyektől 1994-ben támogatást kapott! És sorolja fel azokat a szervezeteket, amelyektől 1995-ben támogatást kapott!

9. A felvétel két említést értékelt. Az adatok az együttes értéket mutatják be.

10. A második, harmadik, negyedik helyen szereplő fontos területek, mint a kultúra, művészet, sport, a munkahelyteremtés/vállalkozásfejlesztés és az egészségügy a fenti mutatótól 25–26 százalékkal maradt el.

Még nagyobbra, 30–33 százalékra nőtt a differencia az 5–7. helyen csaknem holtversenyben lévő területekkel, az oktatással, a környezetvédelemmel és a településfejlesztéssel.

11. Horváth M. T.-Péteri G. 1991-es reprezentatív önkormányzati vizsgálata szerint a polgármesterek, a jegyzők és a képviselők véleményében a legfontosabb helyi feladat a munkahelyek teremtése volt. Számos szociális probléma, pl. az időskorúak ellátása, a körzeti orvosi ellátás, a 10. és a 11. helyen, illetve a szociális segélyezés a 9. vagy 7. helyen (jegyzőknél) szerepelt. A munkahelyteremtés az első, a közbiztonság a 2., a telefonszolgáltatás a 3., de még a környezetvédelem is az előkelő 5. helyet (polgármestereknél) foglalta el.

A lakossági vélemény viszont már 1991-ben a szociális és egészségügyi problémákat sorolta a településen megoldandó feladatok első hat helyének valamelyikére (pl. 3. helyen szerepelt az időskorúak ellátása, 5. helyen a körzeti orvosi ellátás, 6. helyen a szociális segélyezés). Ezzel szemben a környezetvédelem csak a 8. helyen jelent meg.

12. Feltételezhető az is, hogy az önkormányzatok szerint előnyben részesített feladatoknál a civil szervezetekre a) nem volt olyan nagy szükség, b) azok erejéhez képest túlságosan nagy volt a feladat.

13. 1995-ben pl. a Magyar Vöröskereszt pályázatot írt ki a falusi önkormányzatok számára. A település szociális, egészségügyi és általános fejlesztéséhez lehetett pénzt kérni, ha az önkormányzat maga is rendelkezett valamilyen természetbeni, pénzügyi forrással. Összességében 7,3 millió Ft állt rendelkezésre.

A viszonylag csekély pénzösszegre több száz pályázat érkezett, különösen sok a pár száz lelket számláló településekről. A Vöröskereszt a pályázat meghirdetésével tudatos politikát folytatott, amelyben a kistelepülések (pl. Kisbudmir, Nógrádsipek, Rózsafa; 90–4000 fős települések) talpraállításánál katalizátorként kívánt közreműködni. A kiosztott pénzek is ezt a politikát mutatják, csekély összegeket jelentettek, 20 000–50 000 Ft-ot, amelyhez még valamilyen más „tőke” is szükségeltetett. A szervezet ily módon próbált az egyre nehezebb helyzetbe kerülő önkormányzatoknak segíteni.

14. Ez nem jelenti természetesen azt, hogy adott esetben a szociális szolgáltatás révén ne vállaltak volna fel érdekvédelmi funkciót.