

CSANÁDY DÁNIEL

Helyi önkormányzatok és civil szervezetek együttműködése Skóciában*

Amikor 1997-ben a Munkáspárt a választásokra készült, egyik legfontosabb politikai céljaként azt jelölte meg, hogy helyreállítsa Skócia, Wales és Észak-Írország egykori jogait. E jogok terjedelme eltérő volt a három országrészben, ezért megalakulása után az új kormány haladéktalanul nekifogott, hogy megvalósítsa választási programját. A legtöbb jogosítványt Skócia kapta vissza (devolution), amelyeket a visszaállított Skót Parlament gyakorolhat. A tanulmány ennek fényében vázolja fel a brit civil szervezetek együttműködésének folyamatait.

A brit civil politika

A brit jótékonyosság

Közismert, hogy a polgári jótékonykodásnak és ezzel összefüggésben a civil szervezeteknek mélyen gyökerező és igen régre visszanyúló hagyományai vannak a brit társadalomban. Ennek a területnek a világon az első törvényi szabályozása I. Erzsébet angol királynő hosszú uralkodásának utolsó éveiben született, s az úgynevezett szegénytörvények sorába tartozik. Nem szabad azonban megfeledkezni arról, hogy Shakespeare reneszánsz angol társadalma alapvetően különbözött a miénktől.

Erzsébet királynő célja nem az egyesülési szabadság törvényes biztosítékainak megteremtése vagy a polgári jog alapvető intézményeinek törvénybe iktatása volt. Az egyesülési szabadság középkori hagyományait nem sokkal korábban éppen VIII. Henrik számolta fel az egyre élesebb vallási ellentétek miatt, hogy az majd csak a vallási tolerancia törvényes biztosítása után kapjon ismét teret Angliában.

* Ez a cikk a Szociális Tanács és a Szociális és Családügyi Minisztérium által 2001. december 3-4-én a Magyar Tudományos Akadémián megrendezett „Utak és lehetőségek az egyenlő esélyek megteremtésére” című konferencián elhangzott előadás szerkesztett szövege.

Uralkodásának korai szakaszában Erzsébet ugyan tett néhány kísérletet a vallási tolerancia gyakorlására, ám ezen igyekezete nem sok sikert hozott számára, így többek között a jótékonyt szolgáló törvényhozás is az anglikán hitvallás terjesztését volt hivatva elősegíteni. A polgári jog alapvető intézményeinek törvénybe foglalására pedig csak jóval később, Napóleon kezdeményezésére került sor Franciaországban. A nevezetes *Code Civil* (Polgári Törvénykönyv) utóbb majdnem egész Európa számára mintául szolgált, ám az egyik kivétel éppen Anglia volt, amely megőrizte szokásjogon alapuló intézményeit, és ezáltal máig ható módon rögzítette az európai kontinens és a brit szigetek jogfelfogása közötti különbségeket. Példa erre az angol „trust” harmadik fél javára végzett vagyonezelési szerződés) jogintézménye, amelynek mai formája hosszú precedensjogi fejlődés eredménye, s e független fejlődés miatt jelentősen különbözik a kontinens országokban többé-kevésbé megegyező „alapítvány” jogintézményétől.

Erzsébet törvényei lényegében különböző királyi privilégiumokat (kiváltságokat), elsősorban adómentességet biztosítottak az úgynevezett karitatív célú (angolul: charitable, magyarul: jótékony, jogi nyelven pedig: közhasznú) szervezetek számára. Ezzel az angolok a nemállami testületeken (mai kifejezéssel: magánszervezeteken) belül lényegében már 1601-ben különbséget tettek a magánérdeket követő (kereskedelmi) és a közösség érdekeit szolgáló (közhasznú) magánszervezetek között. E törvény értelmében az a társaság számított jótékony célúnak, amely a szegénység enyhítése, az oktatás fejlesztése, a vallás terjesztése vagy más, a közösség számára hasznos cél érdekében tevékenykedett. S bár a kereskedelmi és a közhasznú társaságok megkülönböztetésének az elemei Magyarországon is meglehetősen régi hagyományokkal rendelkeznek – hiszen az első királyi privilégiumokat Mária Terézia biztosította közhasznú magánszervezetek számára –, a különbség törvényi megfogalmazására nálunk csak a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvénnyel került sor.

A brit szigeteken tehát a közhasznúság hagyománya korábbi, mint a civil társadalom filozófiájának megszületése – számítsuk az utóbbit akár Thomas Hobbes 1651-ben megjelent *Leviathán* című, alapvető jelentőségű, ám sokféleképpen értelmezett művétől, akár a skót felvilágosodás nagyjainak, de különösen Adam Fergusonnak *Tanulmány a civil társadalom történetéről* (An Essay on the History of Civil Society) című munkájától. Ha az utóbbit tesszük, akkor választ kapunk arra a kérdésre is, hogy mivel gazdagította a döntően prezbiteriánus Skócia a brit jótékonyt alapvetően anglikán hagyományait. Ugyanakkor Skócia híd az angolszász és a kontinentális jogi hagyományok között is, mivel eredetét tekintve a skót jog kontinentális alapokra épült. A Brit Birodalom részeként azután a skótok mindazon angol jogintézményeket átvették, amelyekre a szoros kapcsolatok okán szükségük volt, jogrendszerük azonban mindmáig számos ponton eltér az angol jogtól.

Magyarország és a Habsburg Monarchia viszonyához nagyon hasonló módon, Skócia viharos történelmét egyrészt az angol monar-

chiával szembeni önrendelkezés védelme, másrészt az ezzel való szükségszerű együttműködés fejlesztése jellemzi. Mint egykor a protestáns közösségek szervezését tanulmányozó erdélyi diákok számára, úgy ma a brit jótékonyág hagyományának eltanulásához számunkra az út Skócián keresztül vezet. Ez a sajátos perspektíva némi távolságot teremthet az eredményeit tekintve nagyon vonzó, ám történetét és fejlettségét nézve nagyon eltérő brit jótékonyággal szemben.

A reneszánsz előzmények után a jótékonyág hagyománya ugyanis az újkorban további fejlődést élt meg Angliában. E fejlődés lényege – némileg leegyszerűsítve – a jótékonykodás egyre kisebb közösségekben való elismerése, más szóval: a közhasznúság egyre több tevékenységi területre és szervezeti formára való jogi kiterjesztése. A 18. századi filantrópia; a 19. századi önszegélyező mozgalmak; majd az önkéntesség széles körű elterjedése a 20. században, az 1990-es évekre erzsébeti méretű és jelentőségű jogalkotási fejleményekhez vezetett. Az 1992–1993-as *jótékonyági törvények* (Charities Acts), valamint az 1995-ben bevezetett új adókedvezmények, továbbá az úgynevezett Nemzeti Lottóalap (National Lottery Fund) létrehozása, majd 2000-ben az adókedvezmények további kiterjesztése mára egy mind gazdasági, mind társadalmi téren befolyásos, jelentősen differenciált, ám átfogóan szabályozott civil szektor (a britek inkább „voluntary sector”-nak, magyarul „önkéntes szektor”-nak nevezik) kialakulását eredményezték. Az alapfilozófia azonban a reneszánsz kora óta nem sokat változott a brit szigeteken: a társadalomban rejlő alkotó energiákat a politikai hatalom jogilag elismeri és anyagilag támogatja. Ennek a filozófiának persze mind a mai napig többféle értelmezése létezik, ezért mielőtt a skót esetre rátérnénk, érdemes ezeket a különböző értelmezéseket néhány pillantás erejéig szemügyre vegyük.

A brit jóléti állam

Elégképpen közismert, hogy a jóléti állam programjának kidolgozása a második világháború alatt született úgynevezett *Beveridge Jelentés*hez kötődik, amelyben a London School of Economics korábbi dékánja, William Beveridge *Társadalombiztosítás és a hozzá kapcsolódó szolgáltatások* (Social Insurance and Allied Services, 1942) címen a modern ipari kapitalizmus tökéletlenségét „a létbizonytalanság öt óriása” néven foglalta össze. Az 1945-ben hatalomra kerülő Munkáspárt lényegében ennek a programnak az alapján állította össze és valósította meg jogalkotási tervét.

Az öt bizonytalansági tényező és az azokat megszüntetni hivatott törvényhozási aktusok a következők voltak:

A nélkülözés megszüntetését célzó intézkedések: a *családtámogatásokról* szóló törvény (Family Allowances Act, 1945) és a *társadalombiztosításról* szóló törvény (National Insurance Act, 1946).

A nyomor felszámolását célzó intézkedések: az *új városok alapítá-*

sáról szóló törvény (New Town Act, 1946), mely a háborúban romba dőlt vagy egyébként nyomornegyednek számító városrészek lakóinak újonnan épülő városközpontokba történő áttelepítését célozta, valamint a Lakásügyi Tanács létrehozása (Housing Council, 1946).

A betegségek kezelését és megelőzését célzó intézkedések: az állami egészségügyről szóló törvény (National Health Service Act, 1946), valamint a rendszeres állami támogatásokról szóló törvény (National Assistance Act, 1948), mely – talán legfontosabbként – a nyugellátásban nem részesülő időskorúak támogatásáról rendelkezett.

A tudatlanság felszámolását célzó intézkedések: *Közoktatási törvény* (Education Act, 1944).

A tétlenség megszüntetését célzó intézkedések: a *teljes foglalkoztatásról szóló előterjesztés* (Full Employment White Paper, 1946).

E jogalkotások lényegében az általános, minimális, hozzájárulás alapú biztosítás elvén nyugodtak, s később ez az elv szolgált kiindulásként szinte egész Európában a jóléti állam intézményrendszerének kiépítéséhez. Elnézve Beveridge programját és a Munkáspárt törvényhozási tevékenységét, nem teljesen indokolatlanul támad az embernek olyan érzése, hogy a második világháború után a britek – egyébként más nemzetek fiaihoz nagyon hasonlóan – komolyan nekifogtak Mórús Tamás 1516-os *Utópiájának* gyakorlati megvalósításához. A brit jóléti állam azonban programjának megszületésétől kezdve mind odahaza, mind pedig a nemzetközi szinten – elsősorban az USA-ban – igen komoly ellenérvekkel találta magát szemben.

Gazdasági téren azt hozták fel ellene, hogy enyhén szólva nem költségérzékeny; ráadásul a szolgáltatói monopóliumok kialakítása miatt kiszolgáltatott helyzetbe hozza a felhasználókat – egyszóval picellenes. Politikai téren a fő ellenérvek szerint nemhogy növeli, hanem korlátozza a felhasználók választását, ugyanakkor elviselhetetlen méretűre növeli az állami bürokráciát – röviden: korlátozza a szabadságot. Ideológiai alapon pedig abban foglalták össze az ellenvetéseket, hogy mind gazdasági, mind pedig politikai téren függőséget teremt, s ezzel összefüggésben egyéni és nemzeti méretekben egyaránt gátolja a kezdeményezőképeséget.

Kevéssé közismert azonban, hogy a második világháború után Beveridge készített egy másik jelentést is, *Önkéntes kezdeményezés* (Voluntary Action, 1948) címmel. Ebben lényegében a filantrópiát és az önszerveződést tekintette a társadalmi önszerveződés alapvető formáinak, és azt hangsúlyozta, hogy az öntevékenység nélkülözhetetlen a jóléti társadalom megvalósulásához. A szakirodalomban máig vitatott, hogy Beveridge vajon komplementer vagy alternatív modelleként vázolta-e fel a jóléti és az önszervező társadalma(ka)t. Annyi bizonyos, hogy a konzervatív kritikák egy része utóbb beigazolódott, mivel a megvalósult jóléti állam lényegében korporatív, érdekegyeztetésre támaszkodott, s következésképpen csupán a hiányzó szolgáltatások pótlására szerveződő civil kezdeményezésekkel tudott együttműködni.

A brit kormányzat átalakulása

A konzervatív „forradalom”

Az 1973-as olajválság és a nyomában járó általános recesszió jelentős munkanélküliséget és társadalmi nyugtalanságot hozott Anglia számára. Véget ért a második világháborút követő folyamatos fellendülés korszaka, és a brit társadalom alapvető változtatásokra kényszerült. Ezeket a reformokat az 1979-ben hatalomra került Konzervatív Párt hajtotta végre, amely politikáját a jóléti állam konzervatív kritikájára alapozta. A konzervatívok gazdasági téren a nagy állami vállalatok privatizációját, valamint a termelési és foglalkoztatási feltételek korszerűsítését hirdették meg. Adó- és segélyezési politikájukkal a köz- és biztosítási terhek csökkentését kívánták megvalósítani, ezzel párhuzamosan pedig csupán a leginkább rászorulókat támogatását biztosították. A közigazgatás területén intézményi reformokat (New Institutionalism), valamint új intézményvezetési módszereket (New Public Management) kívántak bevezetni. Előbbi téren az igazgatási apparátuson kívüli kormányügynökségeket hoztak létre, utóbbi területen pedig üzleti vezetési módszereket honosítottak meg az állami adminisztrációban.

Ez a program csak első ránézésre volt kevésbé ambiciózus, mint a jóléti állam programja, mivel a magánérdek és az üzleti módszerek mindenhatóságába vetett hit ugyanolyan ideológiai elfogultságot eredményezett, mint a közérdekbe és az állami beavatkozásba vetett korlátlan bizalom. Ugyanakkor az egy pillanatig sem volt vitás, hogy ennek a programnak a végrehajtása jóval nagyobb társadalmi ellenállással fog találkozni, mint elődjének jóléti intézkedései. A problémák tehát csak részben adódtak a program és a valóság feszültségéből, mert már magában a programban is jelentős ellentmondások feszültek. Ilyen probléma volt az, hogy a felhasználók továbbra sem kaptak szerepet az új intézmények kialakításában; hogy a helyi önkormányzatoknak továbbra is csupán alárendelt szerep jutott a szolgáltatások biztosításában; s hogy a kormányzat ideológiai okokból idegenkedett bármilyen gazdasági tervezés vagy igazgatási értékelés gondolatától.

A konzervatív „forradalom” hatására az 1980-as évek folyamán jelentősen átpolitizálódott a civil szféra. A politikai várakozásokkal ellentétben azonban erre nem osztályalapon, hanem konkrét ügyek mentén került sor. Teljesen új jog-, érdek- és környezetvédő mozgalmak és szervezetek alakultak meg és konfrontálódtak a kormányzati szervekkel. Margaret Thatcher miniszterelnök-asszony egy vidéki öregotthonban tett látogatása során döbbsent rá arra, hogy kormányának nincsenek összesített adatai a civil szervezeteknek nyújtott kormányzati támogatásokról, azaz nincsen egyértelmű politikája a civil szervezetekkel kapcsolatban. Ebből a felismerésből született az 1989-es nevezetes *Kormányzati Ellenőrzési Jelentés* (Government Scrutinity Report), amelynek eredménye – az általános várakozásokkal ellentét-

ben – nem a források csökkentése lett, hanem a közhasznú szervezetekre vonatkozó törvények felülvizsgálata; a Jótékonyági Felügyelet (Charity Commission) felállítása; az 1995-ös adóreform kidolgozása; a Nemzeti Lottóalap létrehozása, valamint egy átfogó kormányzati civil stratégiai kidolgozása.

1996-ban a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumában létrehozott Önkéntes és Közösségi Ügyek Főosztálya dolgozta ki a kormányzat civil kapcsolatainak reformját, amelynek keretében általános érvennyel kívánták támogatásban részesíteni a civil szervezetek közszolgáltatói szerepét, továbbá elismerték azt a szerepet is, amelyet ezek a szervezetek a helyi érdekek becsatornázása terén betöltenek. Ugyanakkor nyíltan elutasították a civil szervezetek kritikai-ellenőrző szerepét, mondván: az a szervezet, amely nyilvánosan bírálja a kormányt, politikai tevékenységet végez, s ezért nem részesülhet kormányzati támogatásban.

A „harmadik út”

1997-ben, tizennyolc ellenzékben töltött év után a Munkáspárt győzelmet aratott az általános választásokon és kényelmes parlamenti többséggel rendelkező kormányt alakíthatott. S bár a választások előtt a párton belül nem volt egység az árnyékkormány politikáját illetően, az új kormány utóbb nem a hagyományos ideológiai pozíciók mentén, hanem egy új filozófia alapján formálta meg politikáját. Ezt a filozófiát Anthony Giddens programadó könyvének (*The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, 1998) címe alapján nevezik harmadik útnak Angliában. (Félreértések elkerülése érdekében: ennek a fogalomnak semmi köze sincsen a két világháború között Németországban használt fogalomhoz.)

E program fontos része volt az állam szerepének újrafogalmazása, ami egyrészt az Európai Unió fenntartások nélküli elfogadását jelentette, másrészt regionális hatalmi központok létrehozását célozta. Ennek jegyében vették tervbe a közigazgatás jelentős mértékű decentralizációját: egyrészt a hatáskörök újraelosztására, másrészt az intézményi kapcsolatok átalakítására kívántak sort keríteni. Az igazgatási módszerek terén pedig támogatták az úgynevezett partnerkapcsolatok létrehozását. Ennek keretében egyfelől kabinetrendszer vezettek be a helyi önkormányzatok irányításában, másfelől viszont egyeztetési fórumokat teremtettek. Ez utóbbiak segítségével jelentősen demokratizálták a tervezési és értékelési folyamatokat. Az új kormány számos országos programot indított útjára, s ezek végrehajtása érdekében több tárcaközi koordinációt szolgáló szervezeti egységet alakított ki, s néhány új intézményhálózatot is létesített. Így például a Miniszterelnöki Hivatalban felállították a Társadalmi Kirekesztés Osztályát (Social Exclusion Unit), amelynek célja, hogy összehangolja a különböző tárcáknak a különböző hátrányos helyzetű társadalmi réte-

gek, a fogyatékosok, a nemzeti és etnikai, valamint más kisebbségi csoportok beilleszkedése érdekében folytatott tevékenységét. Ez a szervezeti egység dolgozta ki azután a *Lakókörnyezet-felújítási nemzeti stratégiát* (National Strategy for Neighbourhood Renewal), valamint a *Helyi stratégiai együttműködések* (Local Strategic Partnerships) programját. A miniszterelnök-helyettes irányításával Regionális Fejlesztési Ügynökségek (Regional Development Agencies) jöttek létre. Olyan átfogó kormányzati programok születtek, amelyek az elmaradott térségben élő vagy hátrányos helyzetű közösségek foglalkoztatási gondjait igyekeznek enyhíteni (New Deal for Communities), vagy a helyi közszolgáltatások minőségét kívánják javítani (Best Value Initiative), vagy a helyi önkormányzatok tervezési gyakorlatát akarják átalakítani (Community Planning). Ez utóbbi programok már az érintett civil szervezetek bevonásával készültek és így is valósulnak meg.

A civil kapcsolatokat illetően *Egyezmény* (Compact – Cooperation Agreement) született az illetékes kormányhivatalok és a civil szektor képviselői között. 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 közhasznú szervezetek elszámoltathatóságát és átláthatóságát. Garanciát vállal arra, hogy az állami források kiszámíthatóak és elérhetőek legyenek, s egyúttal megfogalmazza a civil szektor szolgáltatásainak hatékonyságával és minőségével kapcsolatos kormányzati elvárásokat.

A skót önrendelkezés

A Skót Parlament

Amikor Erzsébet királynő 1603-ban utód nélkül meghalt, VI. (Stewart) Jakab skót király pedig I. (Stuart) Jakab néven Anglia trónjára lépett, a „koronák egyesültek”, 1707-ben pedig mind Skócia, mind Anglia Parlamentje feloszlott, és a „parlamentek egyesítése” jegyében londoni székhellyel megalakult az Egyesült Királyság új parlamentje. Ezzel véget ért az ellenségeskedés időszaka Skócia és Anglia között, és létrejött egy nagy, kereskedő nemzet. A brit nemzeti kereteken belül azonban a skót nemzet érdekei sokszor és sokféleképpen sérültek. Ezért Skócia több területen is igyekezett megőrizni különállását. Jogrendszere mind a mai napig kontinentális mintájú intézményeken nyugszik, míg Angliáé az angolszász szokásjogon alapszik; presbiteriánus alapokon álló protestáns egyházának nem feje a brit uralkodó; önálló oktatási rendszere mind a közoktatást, mind a felsőoktatást tekintve eltér az angol és a walesi iskolarendszertől.

A mai Skócia fejlett ipari ország. Több mint 5 millió lakosa van; az egy főre jutó nemzeti össztermék megközelíti a 18 ezer amerikai dollárt; a regisztrált munkanélküliség tartósan 5 százalék körül mo-

zog. Egy főre eső exportja meghaladja az egész Egyesült Királyságét, de az Amerikai Egyesült Államok vagy Japán hasonló adatait is; a lakosságarányos diplomások száma pedig az Európai Unió országaiban csak Norvégiában magasabb. Az Európai Unió területén gyártott minden harmadik márkás személyi számítógép, és minden második „laptop” Skóciában készül. Edinburgh – London, Párizs és Frankfurt után – Európa negyedik legjelentősebb pénzügyi központja.

Amikor 1997-ben a Munkáspárt a választásokra készült, egyik legfontosabb politikai céljaként azt jelölte meg, hogy helyreállítsa Skócia, Wales és Észak-Írország egykori jogait. E jogok terjedelme eltérő volt a három országrészben, ezért megalakulása után az új kormány haladéktalanul nekifogott, hogy megvalósítsa választási programját. A legtöbb jogosítványt Skócia kapta vissza (devolution), amelyeket a visszaállított Skót Parlament gyakorolhat. A Brit Kormány hatáskörében maradt a külügyek, a hadügy, a pénzügy és a társadalombiztosítás, a gyógyszerügy, az energiaügy, a hírközlés, a foglalkoztatás, a piaci és szállítási szabályozás stb. irányítása. A közös ügyek vonatkozásában továbbra is helyükön maradtak a skót képviselők a Westminster Parlamentben.

1999 májusában parlamenti választásokat tartottak Skóciában. Ezen arányos képviselői rendszerben, 73 képviselőt hagyományos egyéni választókerületekben, 56 pártlistás képviselőt pedig 8 európai választási körzetben, egykamarás, erős szakbizottságokkal rendelkező parlamentbe választottak. A választásokon a Munkáspárt relatív többséget szerzett, így koalíciós kormány alakult a harmadik helyet megszerző Liberális Demokrata Párt részvételével. Mivel a „kormány” szó egyértelműen a Brit Kormányt jelzi, a skót kormány neve Skót Végrehajtó Szerv (Scottish Executive) lett. Ennek kabinetje 11 miniszterből áll, melynek feje az első miniszter („first minister”, mivel a „prime minister” a Brit Kormány feje). A Skót Végrehajtó Szerv alkalmazottai továbbra is az egységes brit köztisztviselői kar tagjai maradtak.

A skót helyi önkormányzatok

A skót közigazgatás második világháború utáni története a közigazgatási modernizáció sikertörténete. A 19. században ugyanis Skócia még a következő hagyományos igazgatási egységekre oszlott: 33 megyei tanács, 200 törvényhatóság, 869 község, önálló csendőrség, közlekedésselügyelet és iskolaszék. Az 1929-es önkormányzati reform során 33 megyei tanács mellett 4 megyei jogú városi tanács alakult, ám továbbra is fennmaradt 21 nagyobb, és 176 kisebb törvényhatóság, valamint 196 járás. Ebből a nehezen áttekinthető szerkezetből 1975-ben a Wheatley Bizottság 9 régió, 53 kerület és 3 önálló tanáccsal rendelkező szigetcsoport kialakításával kétszintű önkormányzati rendszert hozott létre. 1994-ben azután önálló törvény született a skót önkormányzatokról, amely 1996 áprilisában lépett hatályba. Ekkorra

alakult ki a ma létező egyszintű önkormányzati szerkezet, amely 32 egységes helyi önkormányzatból áll. Az új skót közigazgatási egységek magyar viszonylatban kisebb megyéknek, illetve megyei jogú városoknak felelnének meg.

Kétségtelen, hogy ezt az átalakulást centralizációs törekvések terhelték, s ez helyenként indokolatlan nehézségeket okozott. Az 1996-os átszervezés során például a skót helyi önkormányzatok stratégiai hatásköröket veszítettek el, fontos községi ügyek megyei szintre kerültek, ráadásul az 1994 és 1996 közötti átmeneti időszak a reform átgondolt lebonyolításához nagyon rövidnek bizonyult. Az önkormányzati szektorban jelentős forrásvesztés következett be, amelynek következménye nagyszámú közalkalmazott elvándorlása volt. Tovább nehezítette a helyzetet, hogy az új önkormányzatok lakosságának száma nagyon egyenetlen, 19 ezer főtől 600 ezer főig változik.

Ugyanakkor ez a modernizációs folyamat már rövid távon jó eredményeket hozott: 1975-ben például egy egységes skót önkormányzati szövetség jött létre, és megalakult a Skót Helyi Önkormányzatok Gyűlekelete (Convention of Scottish Local Authorities – CoSLA). Ez a szövetség nem kormányzati szerv, még csak nem is köztisztviselő, hanem civil szervezet, amelynek azonban komoly befolyása van a brit politikában. Ezt az is bizonyítja, hogy a brit képviselőtől független, saját irodája van Brüsszelben, az Európai Unió fővárosában. Számos érv szól amellett, hogy az egyszintű közigazgatás a skót autonómia visszaállításának egyik fontos feltétele volt. Úgy tűnik, hogy a Skót Parlament munkáspárti megajánlása és sikeres felállítása igazgatási szempontból a konzervatívok által megvalósított önkormányzati reformon nyugodott.

A közfeladatok ellátása Skóciában

A skót civil szektor

Skóciában 2000. évi adatok szerint több mint 44 ezer civil szervezet (voluntary organisation) működik, ebből megközelítőleg 27 ezer közhasznú szervezet (charity), ám ez a szám tartalmaz majd 5 ezer olyan szervezetet is, amelyek nem valódi civil szervezetek, ám a törvények értelmében mégis közhasznú státuszt élveznek. Ez utóbbi kategóriába olyan egyházi intézmények tartoznak, amelyek nem szolgáltatásokat nyújtanak, hanem hitéleti célokat szolgálnak, valamint olyan köztisztviselőket, amelyeket nem állampolgárok, hanem állami szervek hoztak létre. A civil szervezetek 86 százaléka helyi (városi, kisvárosi vagy települési) hatókörben tevékenykedik. Az összes szervezetek 46 százaléka szociális, 18 százaléka kulturális és szabadidős, 11 százaléka pedig gazdaságfejlesztési tevékenységet végez. (Meg kell azonban jegyezni, hogy tőlünk eltérően Skóciában a civil szektorhoz számítják a lakásszövetkezeteket, valamint az egyes takarékszövetkezeteket is.)

TANULMÁNYOK

Ebben a szektorban közel 100 ezer teljes vagy részmunkaidős alkalmazott és több mint 300 ezer önkéntes dolgozik. A 25 ezer font sterling (kb. 10 millió forint) éves bevétel alatti szervezetek 88 százalékának egyáltalán nincsen alkalmazottja, csupán önkénteseket foglalkoztat.

A skót civil szervezetek teljes éves bevétele 2 milliárd font sterling (kb. 800 milliárd forint). Ennek az összegnek 32 százaléka saját bevétel, amely elsősorban bérleti díjakból és pénzügyi befektetésekből származik – tekintettel arra, hogy a civil szervezetek vagyonának összege a becslések szerint megközelíti a 7 milliárd font sterlinget (kb. 2800 milliárd forintot). A bevételekből 35 százalékot a költségvetési támogatások (ideértve az önkormányzati támogatásokat is), 20 százalékot a különböző magánadományok (ide véve a szponzorálásokat is), 7 százalékot a Nemzeti Lottóalap támogatásai, 6 százalékot pedig a trustok juttatásai tesznek ki. Érdeemes még megemlíteni, hogy az összes bevételek 11 százaléka jut a közhasznú szervezetekhez, közfeladat-ellátási szerződések keretében.

Skóciában két nagyobb civil érdekképviselői szervezet van: a Civil Szervezetek Skót Tanácsa (Scottish Council for Voluntary Organisations – SCVO), amely az Angliában és Walesben tevékenykedő Civil Szervezetek Országos Tanácsának (National Council of Voluntary Organisations – NCVO) skót társszervezete, valamint a Civil Szolgáltató Szervezetek Tanácsa (Council for Voluntary Services – CVS), amely nem klasszikus érdekképviselői ernyőszervezet, hanem hálózati alapon fogja össze a helyi szervezeteket Skóciában, és országos ügyekben szorosan együttműködik az SCVO-val.

Skóciában az Angol Compact mintájára külön Skót Compact jött létre a Skót Végrehajtó Szerv, valamint az SCVO és a CVS-ek között. A skót egyezmény sajátossága a kölcsönösség és az egyenrangúság hangsúlyozása. A nemzeti szintű egyezmény alapján pedig számos helyi megállapodás jött létre a skót civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között – ilyen például az *Edinburgh Városi Együttműködési Megállapodás* (Edinburgh Partnership Agreement) vagy az Aberdeen városában létrejött politikai megállapodás. Ez utóbbi megállapodás 1997-ben született az aberdeeni civil szervezetek képviselői és a helyi önkormányzat között. A megállapodás főbb elemei a közös értékek rögzítése, a feladatok és hatáskörök kölcsönösségen alapuló megállapítása, valamint a megállapodás éves (vegyes bizottság által felügyelt) vizsgálatának előírása.

Az Edinburgh-tól északra elterülő Fife megyében ugyancsak létezik megállapodás a civil szektor és az önkormányzat között. E megállapodás keretében a helyi civil szervezetek a következő területeken látnak el szolgáltatásokat: gyermekgondozás, ifjúsági munka, hajléktalángondozás, valamint közhasznú tanácsadás. Ennek ellenében az önkormányzat folyamatos és kiszámítható anyagi támogatásra vállal kötelezettséget. Az együttműködés keretében a civil szervezetek a következő területeken vesznek részt az önkormányzat munkájában: előzetes konzultációk, utólagos értékelések (Policy Proofing), szakmai di-

alógus és kapcsolattartás, továbbá közösségi tervezés (Community Planning), területrendezési tervezés, valamint fogyasztóvédelem.

A feladat-ellátási szerződés

A Fife megyei együttműködésnek különös érdekessége az a részletesen kidolgozott támogatási rendszer, amelynek alapján a civil szervezetek részt vesznek a közfeladatok ellátásában, s amelyet az önkormányzat részéről szakavatott apparátus (kapcsolattartó hivatalnokok) érvényesít. E rendszer egyrészt a fokozatos támogatás, másrészt az arányos elszámoltatás elveire épül. Háromféle alapvető támogatási forma létezik (amelyeken belül azonban számos szakterületen írnak ki pályázatot): (1) 3–6 hónapra szóló, kisebb összegű pályázati támogatás, (2) 1 éves, jelentősebb összegű pályázati támogatás, (3) 3 éves feladat-ellátási szerződés.

(1) A rövid lejáratú támogatás feltétele csupán a pályázati feltételek meglétének igazolása és a pénzügyi elszámolás utólagos benyújtása.

(2) Éves támogatási pályázatot az nyújthat be, aki korábban már rövid lejáratú pályázati támogatásban részesült, ám ennél a támogatási formánál már nem csupán a rendes pénzügyi beszámolót kell csatolni, hanem az éves közhasznúsági jelentést is be kell nyújtani, továbbá féléves beszámolót is kell készíteni az önkormányzat részére.

(3) Három évre szóló feladatellátási szerződést csak olyan civil szervezettel ír alá az önkormányzat, amely már legalább egy évig eredményesen látott el valamilyen közfeladatot. Az önkormányzat továbbá számos szempontot mérlegel a szervezet kiválasztásakor. Ilyenek: a szervezet céljai, a nyújtani kívánt szolgáltatás területi, időbeli és minőségi jellemzői, a célcsoport és annak speciális igényei, a szolgáltató belső ellenőrzési rendszere, a felhasználói visszajelzések hasznosításának módja; a programvezetés szervezeti felépítése. A szerződés teljesítése során pedig a törvény által előírt pénzügyi beszámolókon és a Közhasznúsági Felügyelet számára benyújtandó éves jelentésen túl a szervezetnek be kell mutatnia az önkormányzatnak a vezető testület üléseinek jegyzőkönyveit, bizonyos szervezeti formák esetében az alapító számára készített beszámolókat is, továbbá féléves önellenőrző ívet kell készítenie. E dokumentumok alapján legalább félévente helyszíni ellenőrzésre kerül sor, amelynek keretében pénzügyi, cél szerinti, eredményességi, programvezetési, munkaerő-alkalmassági, továbbképzési és tervezési kérdéseket vizsgálnak az önkormányzat által megbízott ellenőrök.

Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a közfeladatot ellátó civil szervezetek folyamatosan kapcsolatban állnak az önkormányzattal, amely – akárcsak Magyarországon – továbbra is felelős a közszolgáltatások biztosításáért. A kapcsolattartó hivatalnokok féléves jelentéseket készítenek, amelyek szervezeti és működési kérdések (vezetés, alkalmazottak, önkéntesek, munkahelyi biztonság, belső rendelkezések) vizs-

gálatát, valamint környezettanulmányt (tagság, publikációk, szolgáltatások minősége és mennyisége, alapítói kapcsolatok, szakmai és ágazati kapcsolatok) tartalmaznak. Végül a hivatalnokok hároméves átfogó értékelést készítenek a kiszereződött közfeladatok ellátásáról.

Néhány fontos tanulság

A legfontosabb tanulság az 1948-as Beveridge Jelentés újrafelfedezéséhez kötődik. A társadalom jóléte nem valósítható meg a társadalom aktív közreműködése nélkül. Az állampolgári részvételnek azonban – tetszik vagy nem tetszik ez az állam mindenkori képviselőinek – része a kormányzati tevékenység valamilyen formájú ellenőrzése, a választások között is működő intézményes értékelése. Rendszeres és független értékelés nélkül ugyanis a jóléti intézkedések lényegében nem tervezhetők. A hagyományos pártpolitikai és a központi kormányzati tervezéssel szemben a civil szervezeteket bevonó helyi tervezés az a pont, ahonnan kiindulva a kormányhivatalok és a civil társadalom együttműködése (partnerkapcsolata) kialakítható, s megfélelő feltételek mellett intézményesíthető.

Az állami és a civil szektor közötti feladatmegosztás újrafogalmazásának azonban alapvető feltétele az állami intézményrendszer valamilyen mértékű átalakítása: a hivatali hatásköröknek és az anyagi forrásoknak a helyi önkormányzatoktól a területi és személyi autonómiákon át a központi kormányzatszervekig történő átrendezése. A skót példa azt mutatja, hogy a hagyományos közigazgatás merev keretei között nehezen, vagy egyáltalán nem valósítható meg modern jóléti politika. A közigazgatás modernizációja – s ennek keretében a helyi önkormányzatok rendszerének újragondolása – Magyarországon is időszerű feladat. Ha semmi mást nem tekintünk, csupán az elmara-
dott skót térségek fejlesztéséhez nyújtott uniós támogatásokat, már akkor is látható, hogy a civil szervezetekkel való kormányzati együttműködés Skóciának igencsak megérte.

A skót civil szektor sikerét legalábbis részben annak köszönheti, hogy igen változatos szereplőit és szerepköreit (például hagyományos szolgáltatói szerepkör, minőségvédő és koordinatív szerepek, jog- és környezetvédő feladatok, érdekegyeztető és konzultatív szerep) sikeresen integrálta. Ez döntően annak köszönhető, hogy ennek a rendkívül szerteágazó és sokszintű szektornak sikerült kialakítania szakmai és politikai képviselőit, amely alkalmasnak bizonyult arra, hogy eredményes párbeszédet folytasson az üzleti szervezetek, az állami szervek, s nem utolsósorban a politikai pártok képviselőivel. S ezt a párbeszédet nem az egyes szervezetek érdekében folytatták, hanem a szervezetek összessége, s nem az egyes politikai pártok, hanem az öntevékeny állampolgárok érdekében. A technikai és eljárási elemeken túl ez az, amit Magyarországon el kellene tanulnunk a skót civil társadalomtól.