

DPL

ESÉLY

TÁRSADALOM- ÉS SZOCIÁLPOLITIKAI FOLYÓIRAT

A TARTALOMBÓL

Hegyesi Gábor:
INTEGRÁCIÓS MODELLEK ÉS NONPROFIT SZEKTOR

Kuti Éva—Marschall Miklós:
A NONPROFIT SZEKTOR FOGALMA

Bíró András:
A CIVIL TÁRSADALOM FELÉ (Az Autonómia Alapítványról)

91/1

ESÉLY

Kiadja: a Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület

Szerkesztőség címe: 1083 Budapest VIII., Kun Béla tér 2.
Telefon: 133-7797

Felelős kiadó: Ferge Zsuzsa

Készült a Pátria Nyomda Dombóvári Gyáregységében

Táskaszám: 021489

Példányszám: 3000

Engedélyszám: III/PHF/164/1989.

Felelős vezető: Vass Sándor vezérigazgató

A megjelenést támogatja: az Állami Biztosító, az MTA–Soros Alapítvány
és a Népjóléti Minisztérium

Meg nem rendelt kéziratokat nem őrzünk meg
és nem küldünk vissza.

Előfizethető a szerkesztőségnél

Megjelenik kéthavonta

Terjeszti a Magyar Posta

A lapot szerkesztik:

Lévai Katalin főszerkesztő

Léderer Pál olvasószerkesztő

Weber Attila szerkesztő

E számunk szerkesztői:

Harsányi László

Hegyesi Gábor

Kuti Éva

Szerkesztőbizottság: Balipap Ferenc, Bíró András, Csepeli György,
Ferge Zsuzsa, Gombár Csaba, Gönczöl Katalin, Hegyesi Gábor
Juhász Pál, Kiss István, Lakatos László, Nagy Endre,
Romhányi Judit, Salgó Lajos (NSZK), Somlai Péter,
Szabó Dénes (Kanada), Szelényi Iván (USA),
Szalai Júlia, Szűcs László, Talyigás Katalin, Tausz Katalin

ISSN 0865-0810

ESÉLY 91/1

TÁRSADALOM- ÉS SZOCIÁLPOLITIKAI FOLYÓIRAT

TARTALOM

- 3 Szerkesztői előszó
- ELMÉLETI TANULMÁNYOK
- 4 **Hegyesi Gábor:** Integrációs modellek és nonprofit szektor
- 11 **Paolo Barbetta:** A nonprofit szektor gazdasági szerepe
- KÜLFÖLDI TAPASZTALATOK
- 23 **Brian O'Connel—Virginia A. Hodgkinson:** A nonprofit szektor felépítése és problémái az Egyesült Államokban
- 35 **Martin Knapp—Susan Saxon-Harrold:** Az öntevékeny szektor Nagy-Britanniában
- 48 **Wolfgang Seibel:** A kormány és a nonprofit szektor közötti kapcsolat nemzetközi összehasonlításban: Franciaország és az NSZK
- MAGYAR VALÓSÁG
- 61 **Kuti Éva—Marschall Miklós:** A nonprofit szektor fogalma. Egy definíciós vita és ami mögötte van
- 70 **Nagy Gyula—Neumann László:** Támogatott foglalkoztatási formák Magyarországon és Ausztriában
- 77 **Nyilas András:** Üdülés — egyenlő eséllyel
- A NONPROFIT SZEKTOR TÖRTÉNETÉBŐL
- 82 **Balázs Magdolna:** Az alapítványi élet indulása Magyarországon
- OKTATÁS, KUTATÁS, ÖSZTÖNDÍJAK
- 92 Bemutakozik a NONPROFIT KUTATÓCSOPORT
- 94 Program on Nonprofit Organizations
- 96 A Mandel Center
- 97 International Fellowship in Philanthropy
- KÖNYVEKRŐL, FOLYÓIRATOKRŐL
- 99 A nonprofit szektor hazai irodalmából
- 99 **Anheier—Seibel:** A harmadik szektor
- 100 A nonprofit szektor új nemzetközi folyóirata a Voluntas
- 101 Bemutatjuk a Nonprofit Voluntary Sector Quarterly c. folyóiratot
- INFORMÁCIÓK, SZOLGÁLTATÁSOK
- 102 A civil társadalom felé — interjú Bíró Andrással
- 106 Miért az Autonómia Alapítvány?
- 109 A Magyarországi Alapítványok Szövetsége
- 110 **Marschall Miklós:** Elképzelések az alapítványi szövetség nemzetközi tevékenységéről
- 114 A Tolerancia Családvédelmi Alapítvány felhívása

ALY

ALY

ALY

ALY

ALY

ALY

ALY

Szerkesztői előszó

Magyarországon olyan változások zajlanak — az állami jóléti szolgáltatások átalakulása, az individuum és az önszerveződés felértékelődése, a civil társadalom kialakulásának folyamata —, amelyek alapvetően módosíthatják a társadalmi intézményrendszert. Ennek a változásnak egyik alappillére lehet a nonprofit szektor létrejötte és megerősödése.

A piaci és a nem-piaci szféra határán a világ számos országában (a fejlett régió egészében) nagy számban alakultak ki és működnek nonprofit intézmények: alapítványok, egyesületek, segélypénztárak, segítő központok, társaságok stb. Az ilyen nonprofit szervezetek egyes társadalmi tevékenységek területén (például egészségügy, szociális ellátás, oktatás, kultúra, sport, tudományos kutatás) rendkívül jelentős szolgáltatókká váltak. Nálunk ezek a formák — mint szinte minden „új” — nehezen születnek, az éledező nonprofit intézményeknek rengeteg jogi, gazdasági, etikai és egyéb bizonytalansággal kell szembenézniük.

Az Esély, amely a széles értelemben vett társadalompolitika egészét tekintti tárgykörének, segíteni kíván ebben a folyamatban. Ezért most egy olyan tematikus számot nyújtunk át, amelyben a nonprofit elméletek áttekintése mellett az olvasó információkat talál a nonprofit szektor külföldi működéséről, a terület hazai múltjáról, jelenéről és a jövőjével kapcsolatos javaslatokról, a témakörben megjelent legérdekesebb, friss irodalomról, a területen folyó kutatásokról, valamint a létrejött intézményekről.

A tematikus szám szerkesztői remélik, hogy az itt megjelenő tanulmányok a nonprofit szektor elméleti és gyakorlati szakemberei számára egyaránt tartogatnak hasznosítható ismereteket, munkájukat közvetlenül vagy közvetve segítő tanulságokat.

Hegyesi Gábor

Integrációs modellek és nonprofit szektor

Szociálpolitikával foglalkozó hazai szakemberek között az utóbbi években (ismét) ismertté vált a nonprofit szervezetek léte.

Az elmúlt évtizedekben általánosan elfogadott, elfogadtatott szociálpolitikai paradigma volt, hogy a szociális biztonság megteremtése és fenntartása kizárólag az állam feladata. S az állam ki is zárt minden más intézményt ebből a körből. Kivételt csupán néhány *egyházi* intézmény jelentett, amelyek azonban a teherviselést illetően *majdnem államiak* voltak, s csak a súlyos problémákkal (értelmi fogyatékosok, halmozottan fogyatékosok, idős egyházi személyek és hozzátartozóik ápolásával stb.) foglalkozó intézmények maradhattak egyházi kezelésben.

Hogy a gazdasági szférára vonatkozóan irracionális az állami szektor kizárólagossága, ez már az 1953-as reformtervekben megfogalmazódott, az 1968-as mechanizmusreform pedig már a piac térhódításának dokumentuma. A piacot ugyan 1973 után „illegálisba”, a második gazdaság árnyékszférájába utalták — legalábbis átmenetileg —, de néhány év múltán folytatta diadalmas előretörését. Az 1981-es vállalkozási törvények, majd az 1988-as változások a teljes győzelmet is meghozták a piaci rendszer számára.

Ugyanez nem mondható el a szociálpolitika fejlődéséről, amely fontos, ideológiai (rendszer-legitimáló) szerepe miatt csak a rendszerváltás időszakában kezdhetett igazán elindulni a pluralizmus irányába. A nyolcvanas évek elején történt ugyan egy-két kísérlet, de csak nagyon kevés sikerrel. Ekkor jött létre a LARES Humán Szolgáltató Kisszövetkezet, az első nem állami (és nem is egyházi) szociálpolitikai szervezet, melynek alapítói elfogadták, hogy a vállalkozói törvény adta keretek között, *profit-orientált* tevékenységi feltételekkel végeznek *nem profit-orientált* munkát — és harcot indítanak a törvényi feltételek megváltoztatásáért. A másik kísérlet a SZETÁ-é volt. Ez a csoport ragaszkodott ahhoz, hogy *politikai-társadalmi* szervezetként működjön, amit azonban az akkori politikai vezetés nem engedélyezett, s emiatt a SZETA illegálisba kényszerült.

A 80-as évtized kezdete azután a nagy elszegényedés és az állami szociálpolitikai paradigma gyors megváltozásának ideje. A növekvő régi és újkeletű problémák csökkentésére, kezelésére az állam új, ed-

dig elzárt forrásokat próbál felhasználni, s azonnal megjelennek olyan, a nyugati világban jól ismert intézmények, mint az alapítványok, egyházi segítőszolgálatok, nem-profitelvé szociális szolgáltatások (bár a megfelelő gazdálkodást lehetővé tevő törvény még mindig késik), önszervező csoportok, szociális érdekvédelmi szerveződések. Sajátos, hogy a világ más részein is megfigyelhető a növekvő érdeklődés a nonprofit szektor iránt. Ennek a háttérében is — a magyaréhoz hasonlóan — a gazdaság, általánosabban a *jóléti állam válsága* áll, amely kedvez a neoliberális eszmék terjedésének.

A 80-as évek elejétől kezdve indult meg a nyugati világban az összehangolt támadás az állami jóléti programok ellen. Ronald Reagan és Margaret Thatcher a politikai vezéregyéniségei a küzdelemnek. S mind a ketten közvetlenül ahhoz is hozzájárulnak, hogy a nonprofit kérdés előtérbe kerül, hogy kutatások indulnak el a témában, hogy lapokat alapítanak tudományos fórum biztosítására.

Ma, 1990-ben ott tartunk, hogy a legtöbb ipari társadalomnak égetően szüksége van minél több szociális szolgálatra, s ezeket csak sokféle forrásból tudják a társadalmak biztosítani. Ebben a helyzetben már olyan kérdések is feltehetők, hogy pl. mi az, ami közös, mi az, ami eltérő az egyes országok nonprofit szervezeteiben (vagy egy-egy ország szervezetein belül); s ami ezzel összefügg — beszélhetünk-e általában nonprofit intézményről?

Magam úgy látom, hogy strukturálisan leírható a nonprofit szektor a társadalmi-gazdasági élet többi szereplőivel együtt (s azon belül is analizálhatók a különböző típusú nonprofit intézmények), tartalmilag azonban ezeket az intézményeket minden egyes társadalom integratív erőinek közös erőtere, valamint az intézményeket mozgató emberek világnézete határozza meg. Vagyis nincsen minden ország, társadalom számára érvényes nonprofit intézményi definíció.

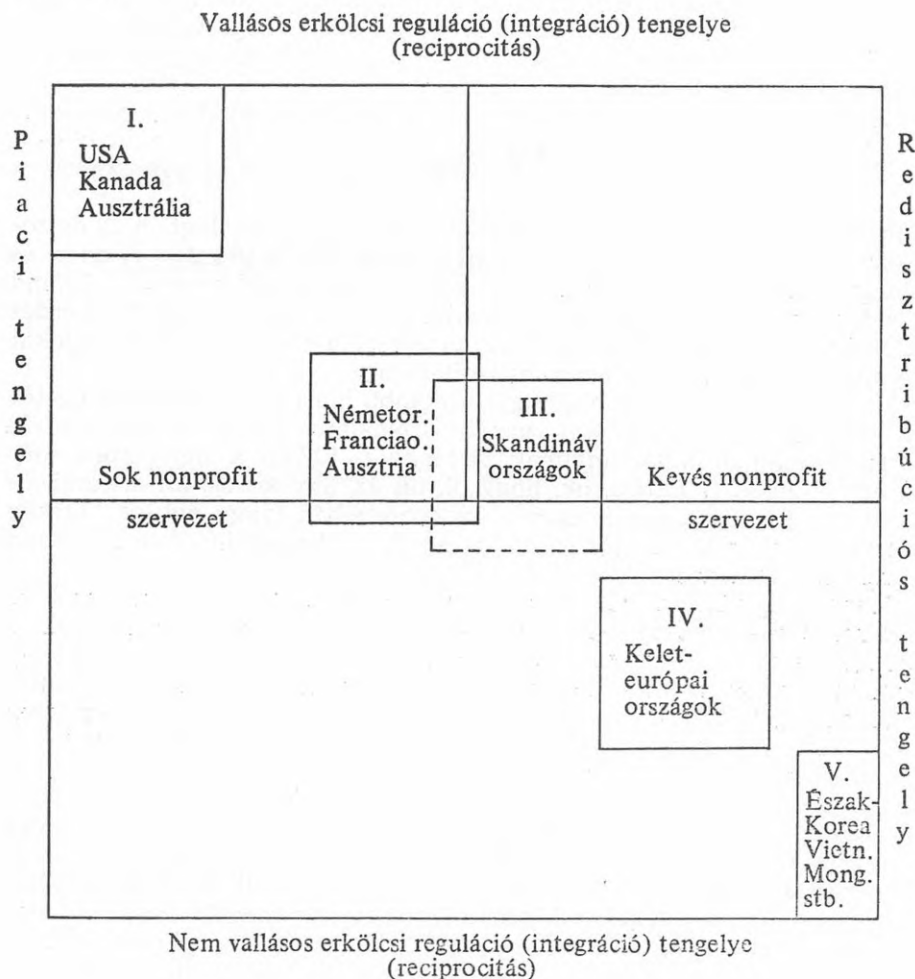
Integratív erőterén Polányi Károly (1944) hármas rendszerét értem — piac, redistribúció és reciprocitás —, ahol az utóbbit erkölcsi érték-kategóriaként is értelmezem (ld. erről még Kornai 1983, Manchin—Szelényi 1986, Ferge 1989, Hegyesi 1989, Marschall 1990, Kuti 1990).

Úgy tűnik, az értékek világában (reciprocitás-tengely) érdemes egy vallásos és egy nem vallásos reciprocitási rendszert megkülönböztetni. Ha ezt a hármas, illetve négyes fogalomrendszert egy négyszög oldalaként rajzoljuk fel, kialakul egy nonprofit „világmodell”, amelyben elhelyezhetők az egyes országok a náluk található nonprofit célú szervezetek jellege, elterjedtsége, s az egyes integratív sémák népszerűsége, elfogadottsága, domináns vagy kiegészítő társadalomszervező erőként való jelenléte alapján. Egy modern társadalomban ezt a három integratív erőt a piac, az állam illetve a civil társadalom jeleníti meg.

Az egyes országokat, országcsoportokat aszerint helyeztem el a négyszögben, hogy mennyire népszerűek, elterjedtek a nonprofit intézmények. (Módszertanilag joggal kérdezhetné bárki, hogyan számoltam a „népszerűséget”. A felelet: ebben a táblában még csak tapasztalatok alapján, illusztrációként szerepelnek az egyes országok. Megfelelő statisztikák jövőbeni beszerzésével azonban bizonyosan kiszámíthatók a nonprofit szektor súlyát pontosan jelző mutatók.)

Az I. csoport (USA, Kanada, Ausztrália) reprezentatív országa, az Egyesült Államok — a táblázat szerint — nem véletlenül a világ vezető nonprofit nagyhatalma. Erősen vallásos tradíciói és piac-orientált,

1. sz. ábra



liberális, állami beavatkozás-ellenes gazdaságpolitikája rendkívül kedvez az önkéntességen alapuló nonprofit intézmények elterjedésének.

A II. csoportba tartoznak, véleményem szerint, a nyugat-európai országok, amelyekben a piac mellett változó intenzitással, de jelen vannak a redistributív rendszerek is, a vallás erkölcs mellett erősek a humanista és önkormányzati hagyományok (Németország, Franciaország, Ausztria).

A III. csoportba helyeztem a skandináv országokat, ahol erős a szociáldemokrata-állami redistribúciós hagyomány, és nem nagyon terjedtek el a nonprofit szervezetek. (Ez elsősorban azért Svédországban igaz.)

A IV. csoportba soroltam — elsősorban dinamikája alapján — a gyorsan változó Lengyelországot és Magyarországot, ahol láthatóan nagy a fogadókészség a növekvő piacgazdaság, a vallásos háttér, egyes

nem vallásos csoportok szociális elkötelezettsége és az ugyancsak növekvő szociális feszültségek miatt.

És végül az V. csoportba kerültek a ma is etatista szociálpolitikai paradigmát valló országok, mint például Észak-Korea, ahol a mindenható állam mellett nincsenek autonóm nonprofit szervezetek.

Ez a tapasztalati úton végzett rendszerezés meglepően egybeesik két másik rendszerrel, amelyeket Titmuss és Esping-Andersen állítottak össze. (Idézi Johnson, 1990.)

A liberális modell

1. Csak a közösség szegényebb tagjainak nyújt minimális segílyt, az igénylők (rászorulók) jövedelmének/vagyonának felmérése alapján.

2. Szigorúan szűk körben nyújt támogatást, stigmatizáló következményekkel.

3. A piaci megoldásokat helyezi előtérbe.

A példák, melyeket Andersen idéz, az USA-ból, Kanadából és Ausztráliából származnak, de felhívja a figyelmet, hogy Nagy-Britannia is erősen ebbe az irányba mozog. Ez a modell erősen hasonlít Titmuss „reziduális” jóléti államához.

A konzervatív modell

1. A szociális ellátó rendszerek kiterjesztése olyannyira, hogy magukba foglalják a középosztályt is.

2. Szociális jogok megadása, de osztályhoz és státuszhoz differenciáltan kapcsolva.

3. Kismértékű redisztribúció.

4. A tradicionális család fenntartása és bátorítása.

E pontok alapján jól jellemezhetők Ausztria, Franciaország, Németország és Olaszország szociálpolitikai rendszerei. Titmuss kifejezésével ez az „ipari teljesítményelvű” modell.

A szociáldemokrata modell

1. Egyenlőségre törekvés.

2. A középosztályt is magába foglaló ellátás inkább optimumra, mintsem minimumra törekvő színvonalon.

3. Univerzális, de keresethez kapcsolódó programok.

4. A család és a nők emancipációja

5. Teljes foglalkoztatottság politikája.

A legjobb példák — kisebb-nagyobb eltérésekkel — a skandináv országokból vehetők, melyek ugyanakkor szinte megegyeznek Titmuss „intézményesített redisztributív” modelljével.

Az ESELY jelen száma megpróbálja bemutatni a fenti típusok néhány képviselőjét. Így az Egyesült Államokat, Nagy-Britanniát, az NSZK-t, Franciaországot és Magyarországot. A globális bemutatás is nyilvánvalóvá fogja tenni, hogy a hármas erőter által meghatározott

nonprofit (vagy „harmadik”, vagy „független”, vagy „filantrop”, vagy „önkéntes”, stb.) szektor megnevezés mögött egy rendkívül bonyolult, és a világ különböző részein különböző intézményeket magába foglaló, a piachoz és az államhoz különböző módon viszonyuló és kapcsolódó társadalmi alrendszer húzódik meg. Illusztrációképpen, ha elhelyezzük pl. a magyar nonprofit intézményeket egy, a fentihez hasonló rendszerben, a következő képet kapjuk (elfogadva Győri Péter 1988-beli elnevezéseit és csoportosítását):

Az ábrában felvázolt típusok kódjai:

A: Szociális szolgáltatások

C: Egyházi szolgálatok

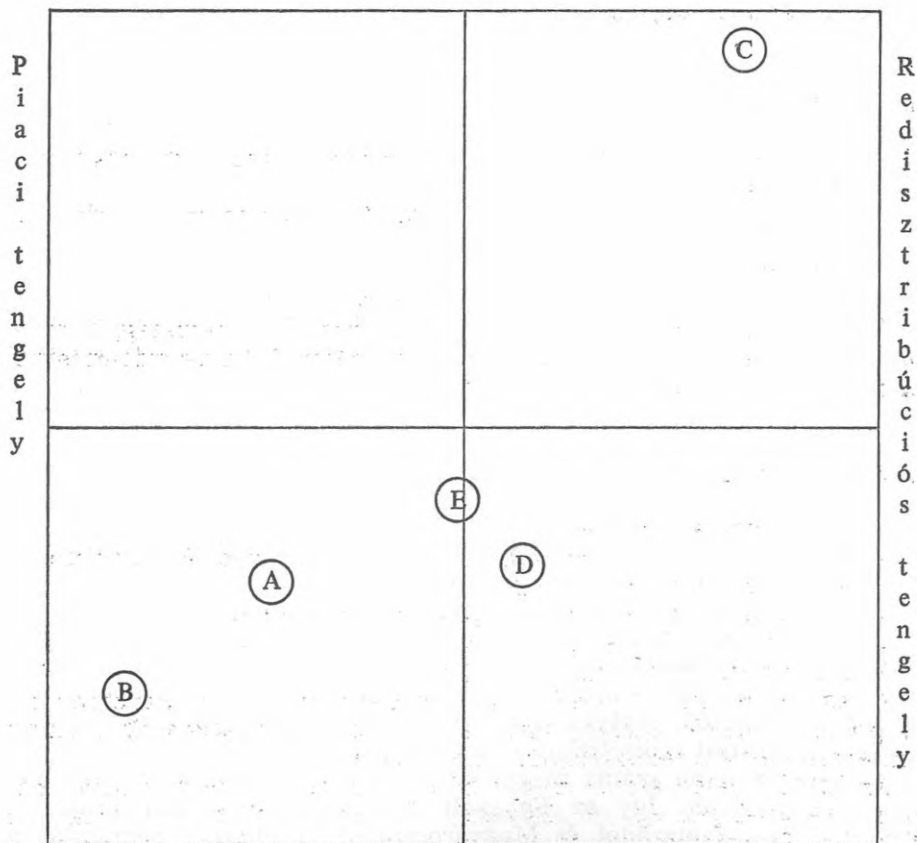
E: Önszervező csoportok, klubok

B: Alapítványok (főleg pénzosztó funkcióval)

D: Érdekvédelmi egyesületek

2. sz. ábra

Vallásos erkölcsi reguláció (integráció) tengelye
(reciprocitás)



Nem vallásos erkölcsi reguláció (integráció) tengelye
(reciprocitás)

Mindegyik típusú szervezetnek más tehát az államhoz és a piachoz való viszonya, valamint eltérőek a bennük résztvevő emberek, a civil társadalom képviselőinek motivációi is.

A *szociális szolgáltatások* (A) bevételeik nagy részét a szolgáltatásért kapott díjakból biztosítják. Alkalmanként hozzájutnak állami támogatáshoz, pályázati forrásokhoz, adó elengedés formájában nyújtott pénzügyi segítséghez is.

Az *alapítványokra* (B) ez még inkább igaz — tehát, hogy pénzügyi forrásaik nagy részét a piacról, vállalatoktól szerzik be. Tény viszont, hogy bizonyos összegek származnak az államtól is, elsősorban alapító tőkeként, illetve speciális célú alapítványok támogatásaként.

Az *egyházi szolgálatok* (C) értelemszerűen a vallási tengelyen helyezkednek el, elég közel az állami tengelyhez is. Ennek oka az, hogy bizonyos szociális szolgálatokat tradicionálisan az egyház látott el, az 1990. évi XXIV. 14. § (1) értelmében „az egyházi jogi személy intézményeiben ellátott állami feladatok” normatív módon támogatandók. Így pl. a szociális intézményi ellátás normája 115 000,— Ft/fő/év, idősök napközi otthoni ellátásának normája 9 000,— Ft/fő/év.

Az *érdekvédelmi egyesületek* (D) legalábbis induláskor közel állnak az államhoz, mivel nagy részük induló támogatásban részesült, egy részük pedig ezt folyamatosan kapja. Később közelednek a semleges tengelyhez, ami azt jelzi, hogy tagdíjakból, adományokból tartják el magukat.

Az *önsegítő csoportok* (E) emiatt kerültek a semleges tengelyre, anyagi függetlenségük logikusan következik a mozgalom koncepciójából.

Egy következő táblában éppen ezeket a különbségeket kellene bemutatni (hiszen a 2. táblában való elhelyezésük sokkal inkább hipotetikus átlagot tartalmazó illusztráció, s ezért vitatható is).

Nem állnak azonban még rendelkezésre adatok ahhoz, hogy a modell kvantifikálható legyen, mivel még a nonprofit szektorhoz tartozó intézményeket sem ismerjük pontosan, és semmit sem tudunk az egyes intézmények bevétel struktúrájáról.

A most ismertetett modellvázlat egy dinamikus erőterben kísérli meg bemutatni azt a szélesebb összefüggésrendszert, amelyben a magyar nonprofit intézmények éppen a három integrációs rendszer eredőjeként megszülettek. Ilyen értelemben egyértelműen látszik a piaci és a civil társadalomban meglévő erők erősödése, és az állami szabályozás gyengülése. Nem célja a tanulmánynak, hogy ezt az elmozdulást részletesen minősítse. A nonprofit szféra várható, illetve ismert előnyeiről és hátrányairól ld. pl. Barbetta cikkét e számban, Ferge Zsuzsa könyvét (1989) és Norman Johnson könyvét (1987), stb.

Annyit azonban mindenképpen le kell írni befejezésképpen, hogy egy viszonylag gyenge piac és a tömeges autonóm szociális szolgálat megszervezésére (és eltartására) képtelen civil társadalom nem képes a szociális integrációra sem elkötelezett állami szociálpolitika nélkül. Azt ugyan jól mutatja a modell, hogy egyes társadalmak — éppen a három integrációs séma eltérő volta miatt — nem választják meg szabadon saját szociálpolitikai rendszerüket, de azt is, hogy az egyes tengelyek mentén történő elmozdulások hatnak az egész rendszerre. A szerző számára éppen ezért fontos a nonprofit szféra erősödése: bizonyos értelemben kiegészíti az állami és piaci ellátást, teret ad önálló

szociális célú vállalkozásoknak, munkát biztosít a társadalom más szektoraiban munkát már nem találó embereknek, és segít kialakítani azt a magatartást, gondolkodásmódot és értékrendet, amelyre hosszú távon ráépülhet a jóléti társadalom.

Irodalom

- Esping-Andersen: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Policy Press, 1990.
- Ferge Zsuzsa: *A negyedik út*. KJK, 1989.
- Győri Péter: Kisközösségi szociális kezdeményezések. In: *Arat a magyar*. MTA Szociológiai Kutató Intézete, 1988.
- Hegyesi Gábor: A jóléti pluralizmus első jelei. Magyarországon, *Esély*, 1989/2.
- Johnson, N.: *The Welfare State in Transition*. Wheatshet Bodes, 1987.
- Johnson, N.: *The European Welfare State Model in Transition: East and West Compared*. Conference: Meeting Place Europe. Bergen, 1990. November.
- Kornai János: Bürokratikus és piaci koordináció. *Közgazdasági Szemle*, 1983/9.
- Kuti Eva: The Possible Role of the Nonprofit Sector in Hungary. *Voluntas*, 1990/1.
- Manchin Róbert—Szelényi Iván: Gazdasági és jóléti redistribúció az államszocializmusban. *Medvetánc*, 1986/3—4.
- Marschall Miklós: The Nonprofit Sector in a Centrally Planned Economy. In: Helmut K. Anheier — Wolfgang Seibel (eds.): *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1990.
- Polányi, K.: *The Great Transformation*, Farrar—Rinehart, 1944.

A nonprofit szektor gazdasági szerepe

Bevezetés

Tanulmányom a nonprofit szektorral foglalkozó közgazdasági irodalomról kíván rövid áttekintést adni. Nem elemzi sem a szektor állami szabályozását, sem intézményeinek gazdálkodási, irányítási kérdéseit; azokat a közgazdasági elméleteket helyezi a figyelem középpontjába, amelyek a nonprofit szervezetek létrejöttét, gazdaságban játszott szerepét próbálják megmagyarázni.

A nonprofit elméleteknek — némi leegyszerűsítéssel — két csoportját különböztethetjük meg:

1. a *viselkedélméleteket*, amelyek olyan kérdéseket válaszolnak meg, mint hogy „Milyen motivációt követnek a nonprofit szervezetek vezetői?”, „Ha nem a profit, akkor mi a célja az ilyen szervezetek működésének?”, „Hatékonyabbak-e vagy kevésbé hatékonyak a nyereség-orientált vállalatoknál?”, „Milyen kritériumok szerint ítéltető meg a hatékonyságuk?”; és

2. a nonprofit szervezetek *szerepével és gazdasági jelentőségével foglalkozó elméleteket*, amelyek a „Miért jönnek létre a nonprofitok?”, „Mi a szerepük a piacgazdaságban?”, „Miért gyakoriak egyes ágazatokban, miért hiányoznak szinte teljesen másokból?” kérdésekre keresik a választ.

Ez a tanulmány csak a második csoporttal foglalkozik, azokat a gazdasági elméleteket mutatja be, amelyek a nonprofitok gazdasági szerepét és jelentőségét tárgyalják. A nonprofit elméletek döntő többsége Amerikában született, azokra a problémákra reagálva fejlődött ki, amelyeket az Egyesült Államok rendkívül fejlett nonprofit szektora vetett fel, azokra a definíciókra épült, amelyeket az amerikai gyakorlat termelt ki. A piacgazdaság mintaoszágaiban különösen feltűnő volt, hogy nagy számban jöttek létre olyan szervezetek is, amelyek nem követték a gazdaság logikáját, nem törekedtek profitjuk növelésére. Megjelenésük magyarázatára az idők során az elméletek egész sorát dolgozták ki. Ezek az elméletek négy egymástól markánsan elkülönülő csoportot alkotnak, amelyek nem teljesen függetlenek ugyan egymástól (részben egymással vitatkozva alakultak ki), de alapvetően más-más jelenséget helyeznek a vizsgálat fókuszába. Ezek az elméleti irányzatok a következők:

a) „a közjavak biztosításának elmélete”, amelynek első kidolgozója Burton Weisbrod volt;

b) „a szerződéses kapcsolatok kudarcának elmélete”, amelyet Hansmann, Krashinsky, Nelson neve fémjelez;

c) a történeti vagy „kínálati oldalra alapozott” magyarázat, amelyet James alakított ki, és

d) „a közszolgáltatásokban kialakult partneri viszony elmélete”, amely Salamon nevéhez kötődik.

A különböző elméleteknek van bizonyos egymást kiegészítő jellege, semmiképpen nem zárják ki teljesen egymást. Weisbrod (1988) meg is próbálkozott vele, hogy egymáshoz illessze és a nonprofit szektor létrejöttének egységes magyarázatává ötvözze őket. Az alábbiakban ennek ellenére külön-külön ismertetem az egyes elméleti irányzatok legfőbb érveit és gondolatmenetét.

A közjavak biztosításának elmélete

Ez az elméleti megközelítés Weisbrod egy 1975-ben írt cikkében jelent meg először, hogy aztán későbbi írásaiban tovább finomkodják, és egyre árnyaltabbá válnak (Weisbrod, 1975, 1977, 1988). A nonprofit szervezetek nagy számát látva, a szerző felteszi a kérdést, hogy miért a kormányzattól független nonprofit szektor gondoskodik bizonyos, „a közjavak körébe tartozó kollektív fogyasztási javak” biztosításáról, miért nem maga a kormány, mint ahogy az a közjavak kínálatával foglalkozó mikroökonómiai elmélet alapján várható lenne.¹ Célja tehát nem valamennyi nonprofit szervezet létének megmagyarázása, hanem csak annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy ezek a magánszférába tartozó szervezetek miért vállalnak részt bizonyos kollektív javak létrehozásában.

A probléma elméleti elemzéséhez Weisbrod számos hipotézist állít fel. Feltételezi a racionális, maximális haszonra törekvő fogyasztói magatartást; azt a technológiai szintet, amelyen már mind a magánjavak, mind a közjavak termelése szerepel a haszonfüggvényekben; egyénenként különbözőnek tekinti a haszonfüggvényeket; adotttnak veszi az állami finanszírozás mechanizmusait, valamint azt a módot, ahogyan a választók többségi véleménye befolyásolja a közjavak kormányzati előállítását.² Mindezen feltevések alapján lehetővé válik számára, hogy a fogyasztók közjavak iránti kereslete, adóterhekkel kapcsolatos tűréssége és a közjavak kormány által kínált mennyisége közötti összefüggést megtalálja. Eszerint a kormány a kollektív fogyasztási javak olyan mennyiségének előállításáról gondoskodik, amelyet az átlagos, a „medián” szavazópolgár igényel.

Ebből az következik, hogy a népesség jelentős része szükségképpen elégedetlen a kormány által biztosított közjavak mennyiségével és a fizetendő adók nagyságával (vagy túl magasnak, vagy túl alacsonynak ítéli őket).

Ilyen körülmények között nagyon fontos, hogy mennyire homogén a lakossági kereslet: minél nagyobb a kereslet heterogenitása, annál nagyobb azoknak a fogyasztóknak a száma, akik nem elégedettek a „politikailag meghatározott” kínálattal.

Mi lehet ilyenkor az elégedetlen fogyasztók reakciója? Weisbrod szerint különböző megoldások lehetségesek. Ezek egyike az, hogy a bizonyos kollektív javakból nagyobb mennyiséget igénylő polgárok alacsonyabb szintű kormányzatokat hoznak létre, amelyek aztán gondoskodnak keresletük kielégítéséről. Egy másik lehetőség az, hogy az

elégedetlen fogyasztók magánjavakkal helyettesítik az általuk hiányolt közjavakat. Ez a helyettesítés persze nem mindig lehetséges, s még ha igen, a helyettesítő termékek akkor is nagyon különböznek a helyettesítettől, s többnyire nem pótolják azt tökéletesen. (A hajó fedélzetére telepített radar például összehasonlíthatatlanul kevesebb ember számára hasznos, mint a világítótorony.) Weisbrod szerint egyik kényszermegoldás sem optimális, mert alacsony a társadalmi hatékonysága. Ennek felismerése vezeti el az embereket az öntevékeny szervezetek létrehozásához. Ez utóbbiak szerepét Weisbrod abban látja, hogy a magánszektoron belül maradva képesek a közjavak kínálatát növelni, s így csökkentik az igényektől elmaradó állami kínálat hátrányos hatásait.

Helyzetükből következően a nonprofit szervezeteknek az állami intézményekkel és a magánvállalatokkal egyaránt vannak közös vonásai. A kormányzati szektorba tartozó intézményekkel rokonítja őket tevékenységük jellege, az általuk létrehozott termékek és szolgáltatások természete; a magánvállalatokra hasonlítanak viszont abban, hogy nincs joguk adót kivetni. Ez utóbbi jogosítvány hiánya nagy valószínűséggel pénzügyi problémákat idéz elő, mert az emberek többsége hajlik rá, hogy ha a már előállított közjavakat ingyen is élvezheti, akkor önként ne fizessen értük. Márpedig a kollektív javaknak a természetéből következik, hogy mihelyt valaki egyszer létrehozta őket, mindenki számára hozzáférhetővé válnak. A nonprofit szektor tehát kínál ugyan bizonyos megoldást arra a problémára, amelyet a „piac kudarca” és a „kormány kudarca” okoz a közjavak biztosításában, de ez a megoldás társadalmilag nem optimális.³ Ennek ellenére Weisbrod úgy ítéli meg, hogy még mindig ez a „második legjobb” lehetséges megoldás.

Az elmélet továbbfejlesztését jelenti annak a kérdésnek a megfogalmazása, hogy hogyan befolyásolja a jövedelem növekedése a közjavak iránti kereslet növekedését és az erre adott társadalmi válaszokat. Weisbrod (1975) szerint az alacsony jövedelmi szinteken a közjavak keresletének jövedelemrugalmassága pozitív és igen nagy, mert a szegények fogyasztása sem a kollektív javakból, sem az azok helyettesítésére alkalmas magánjavakból nem kielégítő, s így jövedelmük emelkedésével értelemszerűen növelik belőlük a fogyasztásukat. A kollektív javak iránti kereslet azonban csak bizonyos szintig nő együtt a jövedelmekkel, annak elérése után megindul a közjavak magánjavakkal való helyettesítése, mert az utóbbiak nagyobb egyéni szabadságot nyújtanak felhasználóiknak.

Weisbrod elmélete alapján arra lehet számítani, hogy a nonprofit szektor szerepe azokban a gazdaságokban nagyobb, ahol heterogénebb a fogyasztói kereslet, s így a kormány kevésbé képes annak kielégítésére. A kereslet pedig feltehetőleg ott heterogénebb, ahol nagyobb a társadalom gazdasági, politikai és kulturális differenciáltsága.

A Weisbrod féle modell „keresleti megközelítését” James (1987) tovább finomította, és felhasználta arra, hogy nemzetközi összehasonlításban vizsgálja a nonprofit szektor (azon belül is elsősorban az oktatás területén működő nonprofit intézményhálózat) méretét és jellemzőit. (James, 1982a, 1982b, 1984, 1986, James és Gail, 1987). Eredményei azt mutatták, hogy a nonprofit szektor nagyságának országok közötti különbségeit főleg két tényező befolyásolja erőteljesen: a kereslet

nagysága és a kormány által biztosított kínálat közötti különbség, valamint a fogyasztói ízlés differenciáltsága.

James empirikus vizsgálata igazolta, hogy Weisbrod modellje jól használható az iskolák szektorok közötti megoszlásának magyarázatára. A fejlődő országokban se a hagyományos mezőgazdaságban, se az alacsony technikai fejlettségű ágazatokban dolgozó munkaerő nem igényli az oktatást. Ráadásul a mezőgazdasági népességtől rendkívül nehezen lehet adókat beszedni, a gazdagok pedig kifejezetten ellenzik az állami szektor bővítését. Következésképpen igen kevés forrás áll rendelkezésre az állami oktatás finanszírozására. Különösen igaz ez a középfokú oktatásra. Az alapfokú oktatás hasznosságát még egyaránt érzékelik szegények és gazdagok, városiak és vidékiek. A leggazdagabbak annak sincsenek ellene, hogy a felsőoktatás fejlesztése (és így nagyobb hozzáférhetősége) érdekében magasabb adóterheket vállaljanak, de a középfokú oktatás senkinek se igazán fontos. Amikor azonban beindul a városfejlődés, és a szolgáltató szektor bővülése is megkezdődik, akkor hirtelen nagy mennyiségű szakképzett munkaerőre van szükség, s ez jelentősen megnöveli az új városi és vidéki középosztály középfokú oktatás iránti keresletét. Erre a keresletre elsőként a nonprofit szervezetek reagálnak a kínálat megteremtésével.

Ugyanakkor néhány fejlett országban, például Svájcban, Belgiumban és Hollandiában a lakosság heterogenitása magyarázza, hogy nagy az ellenállás a központosított állami oktatási rendszerrel szemben, s nagy a magániskolák aránya.

A nonprofit szektor társadalmi-gazdasági szerepének Weisbrod féle értelmezését több kritika érte.

Salamon (1987b) abból indult ki, hogy a kormány és a nonprofit szektor között szoros gazdasági és intézményes kapcsolatok vannak. Ha Weisbrodnak igaza lenne abban, hogy a nonprofit szervezetek az állami intézmények helyett vállalkoznak bizonyos kollektív javak előállítására, akkor a kormány és a nonprofit szektor közötti együttműködésnek jelentéktelennek kellene lennie, vagy egyáltalán nem szabadna létrejönnie. A tapasztalatok azonban éppen az ellenkezőjét mutatják: a nonprofit szervezeteknek (legalábbis az Egyesült Államokban) a kormány az egyik legnagyobb finanszírozója.

Hansmann (1987) kritikája azon alapult, hogy a nonprofit szervezetek tevékenysége egyáltalán nem korlátozódik a közjavak előállítására. Szerinte a nonprofit szolgáltatásoknak csak egy részét lehet a közjavak kategóriájába sorolni, főleg azokat, amelyeket az „adományokból élő nonprofitok” nyújtanak, nagyobbik részük azonban a magánjavak körébe tartozik. (Az egészségügyben például csak az alap kutatásokkal foglalkozó nonprofitokról mondhatjuk el, hogy közjavakat biztosítanak; a nonprofit kórházakról már aligha. Szintén inkább magánjavaknak tekinthetők a szociális otthonok, múzeumok, iskolák és egyéb „üzleti bevételekből élő nonprofitok” szolgáltatásai is.) Ha ez igaz, akkor Weisbrod elmélete hiányos, nem tudja megmagyarázni, hogy miért foglalkoznak a nonprofit szervezetek tömegesen ilyen tevékenységekkel.

A Hansmann által felvetett másik kérdés az, hogy miért a nonprofit szervezetek, miért nem a profitorientált vállalkozások reagálnak az

állami intézmények által kielégítetlenül hagyott keresletre. Weisbrod szerint a válasz részben a szóban forgó szolgáltatások természetében rejlik. Az „általános” közgazdasági elmélet azért nem feltételezi, hogy a magánvállalkozások bekapcsolódnak a közjavak előállításába, mert ez számukra a veszteségessé válás kockázatával járna. Weisbrod elmulasztja megmagyarázni, hogy a nonprofit szervezetek miért lennének kevésbé kitéve ennek a veszélynek, vagy miért félnek kevésbé a veszteségessé válástól. Mindössze arra tud hivatkozni, hogy az állampolgárokat (bármennyire hajlanának is arra, hogy lehetőleg ingyen vegyék igénybe a mások által finanszírozott közszolgáltatásokat) a társadalmi nyomás rákényszerítheti a nonprofit szervezetek önkéntes támogatására. Adományozásra indíthatják őket azok a jótékonyiságtól várható járulékos előnyök is, amelyek még az egyéni haszonfüggvényekbe is beépülnek.

Hansmann nem szorítkozott egyszerűen Weisbrod elméletének bírálatára, hanem — kritikai észrevételeit továbbfejlesztve — egy új elméletet is kidolgozott, a szerződéses kapcsolatok kudarcának elméletét.

A szerződéses kapcsolatok kudarcának elmélete

Bár az elméletet általában Hansmann nevéhez szokás kapcsolni, kidolgozásában számos más kutató (Nelson, 1977; Nelson és Krashinsky, 1973; Easley és O'Hara, 1983, 1986; Krashinsky, 1986) is részt vett. Az ítt adott rövid összefoglalás Hansmann (1986) tanulmánya alapján készült, de a többi szerző véleményét is figyelembe veszi.

A szerződéses kapcsolatok kudarcra nem más, mint a piac kudarcának egy speciális esete, amely akkor áll elő, ha a vásárlók nem rendelkeznek teljes körű információkkal fogyasztói döntéseik meghozatalához. Ilyenkor a szabad piacgazdaság működése eltér az optimálistól, a profitorientált vállalatok nem tudják olyan áron és mennyiségben előállítani a termékeket és szolgáltatásokat, hogy a társadalmi hatékonyság a legmagasabb legyen, s így a nonprofit szervezetek esetleg előnyös alternatívát jelenthetnek a profit elvű vállalkozásokkal szemben.

A profitorientált vállalat csak akkor tekinthető optimális intézményi formának, amikor mind a vásárlóknak, mind az eladóknak minden információ a rendelkezésükre áll a piaci alkuhoz. Ez akkor lehet így, ha teljesülnek a következő feltételek:

„a) a fogyasztónak vásárlás előtt módjában áll alaposan összehasonlítani a különböző vállalatok termékeit és árait;

b) a fogyasztó és az eladó között világos megállapodás születik, amely rögzíti, hogy az eladó milyen árért milyen mennyiségű és minőségű terméket vagy szolgáltatást köteles adni;

c) a vásárlást követően a fogyasztó ellenőrizni tudja, hogy az eladó betartja-e szerződésben vállalt kötelezettségeit, s ha nem, módja van a szerződés felbontására” (Hansmann, 1980).

Amennyiben ezek a feltételek nem állnak fenn, s a vásárló nem képes a kapott szolgáltatások minőségének megítélésére, a profitorientált eladó kísértésbe eshet, hogy csaljon, csökkentse a nyújtott szolgáltatások minőségét vagy emelje az árát, s ily módon növelje a profitját.

Ezt a jelenséget szokás a szerződéses kapcsolatok kudarcának nevezni.

A szokványos szerződési mechanizmus kudarcra magyarázatot ad a nonprofit szervezetek létrejöttére. Ezeknek a szervezeteknek nincs okuk rá, hogy a vásárló tájékozatlanságát kihasználva emeljék az árakat vagy rontsák a minőséget, hiszen az esetleg keletkező profitot úgysem oszthatják szét tagjaik és munkatársaik között. Ebből az következik, hogy a nonprofit szervezetek mindig megbízhatóbbak, amikor nehéz a termékek vagy szolgáltatások minőségét ellenőrizni, s a fogyasztók bizalma ilyen esetekben többnyire valóban feléjük is fordul.

A szerződéses kapcsolatok kudarcának elméletét Hansmann elég átfogónak tartja ahhoz, hogy ne csak a közjavak nonprofitok útján történő biztosítását magyarázza meg, hanem a többi nonprofit tevékenységet is, mely utóbbiak a Weisbrod féle paradigma keretein belül nem érthetők meg.

A közjavak előállítása mindenesetre egyike azoknak a gazdasági tevékenységeknek, amelyeknél a piac és a szerződéses kapcsolatok kudarcot vallanak. A fogyasztó, ha már részánta magát, hogy nem viselkedik „potyautasként”, hanem önként hozzájárul a közjavak előállításához, akkor valószínűleg szívesebben adja a pénzét egy nonprofit szervezetnek, mint egy profitérdekelt vállalkozásnak. Jó példáját adják ennek a rádió- és tévéállomások. A fogyasztónak minden oka megvan rá, hogy feltételezze: a profitorientált adók nem az adások mennyiségének és minőségének, hanem a tulajdonosok profitjának növelésére használják fel az esetleges adományokat. Ezt a kockázatot jelentősen csökkentik, ha a támogatást egy nonprofit szervezetnek adják.

Az elmélet kiválóan felhasználható annak magyarázatára is, hogy a jótékonyág területén különösen gyakoriak a nonprofit szerveződések. Hasonlóképpen nagy a magyarázó ereje bizonyos bonyolult szolgáltatások (például gyermekgondozás, szociális gondozás, kórházi ellátás, oktatás) piaci értékesítésének esetében. Ezeknek a — tartalmukat tekintve igen különböző — szolgáltatásoknak van egy közös vonásuk: az, hogy nehéz a minőségüket megítélni. A szolgáltatás tényleges igénybe vevője többnyire nem ugyanaz, aki fizet érte, maga a szolgáltatás pedig általában meglehetősen komplex. Így fennáll a veszélye annak, hogy az eladó becsapja a vásárlót. Ez a veszély azonban sokkal kisebb a nonprofit szervezetek esetében, ahol a profitérdekeltség lényegesen gyengébb.

A szerződéses kapcsolatok kudarcának elméletét Easley és O'Hara (1983, 1986) olyan módon értelmezte és formálta át, hogy visszavezethetővé váljon egy, a közgazdasági elméletben bőségesen tárgyalt problémára, a kis részvénytulajdonosok és a vállalati management közötti viszony kérdésére. A szerzők szerint az adományozók és a nonprofit szervezeteket irányító management közötti kapcsolatok nem különböznek lényegesen a részvénytulajdonosok és a vállalati management viszonyától.

Bizonyos speciális körülmények között a nonprofit forma (és az adományozóknak a nonprofit szervezet vezetőivel kialakított kapcsolata) jobb eredményekkel járhat, mint a profitelvű vállalkozás. Ilyen körülményeket teremt az, ha aszimmetrikusak az információk, vagyis a termelési folyamattal kapcsolatos ismeretekhez csak a szervezet vezetői tudnak könnyen hozzáférni, mások nem. Ha viszont az informá-

ciók általánosan hozzáférhetők, akkor a profitorientált forma jelenti a lehetséges legjobb megoldást.

Easley és O'Hara két olyan helyzetet elemzett részletesebben, amelyet az információs aszimmetria jellemez:

1. A termelési folyamat egyszerre függ a vezetők erőfeszítéseitől és bizonyos input változók (például a termelékenység) erősen változó értékétől. A szervezet vezetői ismerik a mindenkor input értékeket, de a társadalom (benne a részvénytulajdonosokkal vagy adományozókkal) nem.

2. A szervezet outputjának fontos jellemzői nem figyelhetők meg, vagy csak igen nagy költséggel tehetők mérhetővé, egyedül a management ismeri őket.

Az első esetben a management dönthet például úgy, hogy amikor az input értékek magasabbak, akkor kevesebbet dolgozik, s így a teljesítményt éppen csak szinten tartja. Ezzel nemcsak erőfeszítéseket takarít meg, hanem egyúttal „tartalékol” is, biztonságosabbá és egyenletesebbé teszi a szervezet tevékenységét. Ez a stratégia megfeleltethető a részvénytulajdonosok érdekeinek, de nem okvetlenül áll összhangban a nonprofit szervezetek adományozóinak törekvéseivel. Ahhoz, hogy az adományozók céljainak megfelelő szervezeti forma alakuljon ki, a management attitűdjét is figyelembe kell venni. A profitelvű szerződéses forma látszik célszerűnek, ha a management közömbös a kockázattal szemben, ha viszont irtózik tőle, akkor a nonprofit forma lehet előnyösebb.

A második esetben, amikor az output nehezen mérhető, mindenképpen jobb a nonprofit forma. Minden olyan megegyezés, amely nem rögzített jövedelmeket biztosít a managementnek, hazugságra csábíthat.

A szerződéses kapcsolatok kudarcának elméletét ismét csak másként értelmezte és új összefüggésbe helyezte Krashinsky (1986). A tranzakciós költségek közgazdasági elméletének eredményeit⁴ felhasználva úgy érvelt, hogy nem helyes a klasszikus elméletnek az a magyarázata, mely szerint a nonprofit szervezet azoknak a piaci kudarcoknak a korigálására jött létre, amelyeket a profitelvű vállalkozások nem tudtak elkerülni. Szerinte már a profitelvű szervezet is a piac kudarcát igyekszik korigálni. A „szervezet” mint olyan önmagában is a piac kudarcára adott válaszként értelmezhető (Arrow, 1974).

Az ipari szervezetekkel foglalkozó közgazdasági elmélet a „vertikális integráció folyamatát” olyan eszköznek tartja, amelynek alkalmazásával a vállalatok a tranzakciós költségeket próbálják csökkenteni. Ezek a tranzakciós költségek ugyanis meglehetősen magasak lehetnek, ha a termelési döntések koordinációja kizárólag a piac közvetítésével megy végbe. A vertikális integráció azonban csak a termelők közötti tranzakciós költségeit tudja mérsékelni, márpedig — mint Krashinsky hangsúlyozza — a termelők és fogyasztók közötti valamint a fogyasztók körén belüli piaci közvetítésnek is megvannak a maga költségei. A nonprofit szervezetek néha alkalmasak arra, hogy ez utóbbi tranzakciós költségeket csökkentsék.

Mint más szerzők kimutatták, a termelők és fogyasztók közötti kapcsolatokban az egyik legfontosabb tranzakciós költség a termékek minőségének fogyasztói ellenőrzése. Mivel erre az ellenőrzésre, éppen a magas költségek miatt, csak ritkán kerülhet sor, a termelők könnyen

engedhetnek a minőségromlás csábításának. Ezt a problémát a nonprofit forma enyhíti azáltal, hogy csökkenti a profit növelésében való érdekeltiséget.

A nonprofit szervezeteknek is megvan azonban a maguk hátránya: hatékonyságuk rendszerint alacsonyabb, mint a profitorientált vállalatoké. Ezért a tranzakciós költségek csökkentésére más megoldásokat is kerestek és találtak az ebben érdekeltek. Ilyen például a termékminőség és a minőségre vonatkozó információk közlésének állami szabályozása; a szakmai etikai kódexek előírásainak betartását ellenőrző szövetségek, kamarák létrehozása; a fogyasztói érdekvédelem intézményesítése (szavatossági és garanciális kötelezettségek előírása stb.).

A fogyasztók körén belül felmerülő tranzakciós költségek egyike az úgynevezett „potyautas problémával” függ össze. Ennek az a lényege, hogy a mások által már létrehozott, tehát ingyen is hozzáférhető kollektív javak fogyasztásáért az egyének egy része nem hajlandó fizetni, s ezzel csökkenti a finanszírozási forrásokat, tehát a közjavak előállításának esélyeit. Ezt a problémát a fogyasztók néha úgy próbálják megoldani, hogy bizonyos célok megvalósítására nonprofit szervezeteket hoznak létre, s ezek szolgáltatásaiból kizárják azokat, akik a finanszírozásból nem veszik ki a részüket. Ez a megoldás azonban nem mindig lehetséges, ezért van az, hogy a közjavak biztosításában munkamegosztás alakult ki az állami és a nonprofit szektor között.

Krashinsky kimutatta, hogy a közjavakról való kormányzati gondoskodásnak szintén megvannak a maga tranzakciós költségei (elsősorban az adók kivetésével, begyűjtésével, a kiadási döntések meghozatalával kapcsolatos politikai költségek). Az ilyen javak nonprofit rendszerű előállítása tehát úgy is értelmezhető, mint a tranzakciós költségeknek erre az utóbbi típusára adott válasz, s nemcsak úgy, ahogy Weisbrod értelmezte, aki szerint a nonprofit szervezetek főleg azért jönnek létre, hogy az átlagostól eltérő, nem többségi, ezért a kormányzat által kielégítetlenül hagyott keresletnek megfelelő kínálatot megeremtsék.

A szerződéses kapcsolatok kudarcának elméletét James (1986) bírálta a legalaposabban. Magát az elmélet kiindulási pontját tette vita tárgyává. Szerinte ugyanis nem helyes, hogy az elmélet szerzői a nonprofit szervezeteket a profitorientált vállalatokhoz hasonlítják, s a köztük levő különbségekből vezetik le a nonprofitok létrejöttének magyarázatát. A nonprofit szektorban folytatott tevékenységek döntő többsége inkább az állami intézményekkel való összehasonlítást indokolja, s ez az összehasonlítás szolgálhat alapul a szektor társadalmi-gazdasági szerepének elméleti elemzéséhez is.

Némiképp hasonló gondolatmenetet követ Salamon (1987) kritikája is. Ez azt a kérdést teszi fel, hogy ha valóban az információs aszimmetria az oka a nonprofit szervezetek létrejöttének, akkor vajon mivel magyarázható meg az a kiterjedt állami szabályozás és ellenőrzés, amely a nonprofit szervezetek fő tevékenységi körébe tartozó ágazatokat jellemzi. Esetleg maguk a nonprofit szervezetek sem elég megbízhatóak? És hogyan magyarázható meg a nonprofit szektor és a kormányzat közötti szoros együttműködés?

Az eddigiekben ismertetett különböző megközelítések szintetizálására vállalkozik az alább következő két újabb elmélet.

Szintézis és általánosítás

Weisbrod (1988) legutóbbi tanulmánya kísérletet tesz arra, hogy a nonprofit szektor társadalmi-gazdasági szerepét a korábbi megközelítések ötvözésével magyarázza meg. A szerző szerint saját eredeti elmélete és a szerződéses kapcsolatok kudarcának elmélete nem mond ellent egymásnak, csak éppen a fogyasztói választásoknak más-más problémájára összpontosít, s ebből következően kiválóan kiegészíti egymást.

Weisbrod elismeri, hogy az információs aszimmetria és a „potyautas probléma” súlyos zavarokat okoz a piaci mechanizmusok működésében, s ezzel szükségessé teszi, hogy az állami intézmények és a nonprofit szervezetek bekapcsolódjanak bizonyos javak és szolgáltatások előállításába és elosztásába. A fogyasztói döntések tehát két szakaszra bomlanak. Az első lépésben a vásárló az információs aszimmetria veszélyeit mérlegeli, s ha azokat számottevőnek találja, akkor inkább olyan szervezethez fordul, amely profitját nem oszthatja szét (Weisbrod szerint az állami intézmények is ilyenek), tehát kevésbé érdekelt abban, hogy információs monopóliumával visszaéljen. Ez az a jelenség, amelyet a szerződéses kapcsolatok kudarcának elmélete megragadott. A második lépésben hozott fogyasztói döntésre azonban ez az elmélet már nem ad magyarázatot. Ilyenkor ugyanis már az állami és a nonprofit szervezetek szolgáltatásai között kell választani, s ezt a választást elsősorban a fogyasztói kereslet heterogenitása és a kormányzat által biztosított közjavak mennyisége és minősége befolyásolja. Ez utóbbi fogyasztói döntés elemzését adja meg a közjavak Weisbrod féle elmélete.

A nonprofit szektor társadalmi-gazdasági szerepének átfogó, több megközelítést magába foglaló magyarázatára James (1986) tette a másik kísérletet. Ő arra vállalkozott, hogy a fentiekben ismertetett, a keresleti oldalból kiinduló megközelítéseket a kínálati oldal, a nonprofit vállalkozók motivációjának elemzésével egészítse ki, s így próbáljon magyarázatot adni a nonprofit szervezetek létrejöttére. Empirikus vizsgálatok segítségével bizonyította, hogy a nonprofit szektor országonként eltérő méreteit a nonprofit forma mellett döntő vállalkozók által teremtett kínálat is markánsan befolyásolja.

A természetesen felvetődő kérdés ezzel kapcsolatban a következő: Miért dönt úgy egy vállalkozó, hogy a klasszikus profitelvű szervezeti forma helyett a nonprofit formát választja? A mindenkori speciális körülményeknek megfelelően több különböző indíték képzelhető el.

Az első ilyen indíték, amelyet feltétlenül számításba kell venni, az, hogy a vállalkozó tulajdonképpen „álcázott profitelvű vállalatot” akar létrehozni; egyszerűen azoknak a szabályozási előnyöknek a kihasználására törekszik, amelyek a nonprofit szervezetek tevékenységét segítik, hogy aztán — valamilyen illegális módon — a profitot mégis szétossza a tulajdonosok között. Az ilyen indítékok nagyon erősek lehetnek, ha az érvényes szabályozás szerint valamely területen (például az oktatásban) csak nonprofit elven működő vállalkozásokat szabad létrehozni, vagy ha a profit illegális szétosztását a hatóságok csak nagy nehézségek árán tudják leleplezni.

Fontosabb azonban a második lehetséges indíték: James megfigyelte, hogy a nonprofit szervezetek létrehozói gyakran nem egyének, hanem

ideológiai (politikai, vallási, kulturális) intézmények, amelyek úgy próbálják támogatóik számát növelni és az általuk képviselt ideológiát terjeszteni, hogy nonprofit szervezeteik szolgáltatásaival vonzzák magukhoz az ügyfeleket. Mivel esetükben nem a profit az elsődleges cél, a nonprofit forma sokkal inkább megfelelő számukra, mint a klasszikus vállalkozás. Mi több, a profitorientált forma bizonyos körülmények között akár akadályává is válhat az ideológiai célok elérésének. Ha ez a cél például egy katolikus iskola hatásának, látogatottságának a maximalizálása, akkor nyilvánvalóan lehetetlen egyúttal a profitot is maximalizálni, mert ehhez olyan magasra kellene emelni a tandíjakat, hogy az a potenciális hallgatók egy részét már elriasztaná.

A James által kialakított magyarázat legfőbb erénye az, hogy figyelembe veszi mindazokat a történeti, kulturális, vallási, ideológiai tényezőket, amelyeket a közgazdasági elméletek el szoktak hanyagolni, de amelyek rendkívül fontosak a nonprofit szektor kialakulásának magyarázatában.

A kormány és a nonprofit szervezetek közötti partneri viszony

Az itt ismertetendő utolsó nonprofit elméletet Salamon (1981, 1984, 1987a, 1987b) dolgozta ki. Az elméletnek megvan az az előnye (vagy hátránya), hogy interdiszciplináris megközelítés eredményeként jött létre. Az alapvetően az intézményi oldalból kiinduló elemzés fókuszában a kormány és a nonprofit szektor közötti kapcsolatok állnak. Ezt a kapcsolatrendszert Salamon nem szembenállásnak és rivalizálásnak tekinti, hanem partneri viszonyoknak. Ez az a pont, ahol elmélete erősen különbözik a legtöbb szociológiai és közgazdasági elmélettől.

A szerző szerint ez a partneri viszony egy olyan felelősségmegosztás alapul, amely lehetővé teszi, hogy mindkét szektor azt vállalja fel, amire a leginkább alkalmas, s a másiknak engedje át azokat a feladatokat, amelyeket maga nem tud kielégítően megoldani. Salamon az államot korántsem tekinti olyan monolitikus és bürokratikus, a magánszektor szabadságát korlátozó, tevékenységét akadályozó erőnek, mint számos szociológus (Nisbet, 1962). Nála a kormány inkább az az intézmény, amely gondoskodik a politika kialakításáról, dönt a prioritásokról, meghozza a finanszírozási döntéseket. A politika végrehajtása azonban már a nonprofit szervezetek bevonásával történik. Igen gyakori, hogy a közszolgáltatásokat valójában a nonprofit szektorba tartozó intézmények nyújtják. Az amerikai jóléti állam számos nem állami szervezettel működik együtt feladatainak megoldása érdekében. Az eredmény a „külső szolgáltatókra támaszkodó kormány” bonyolult modellje, amelyben a kormány mind a közpénzek gyakorlati felhasználásának felelősségét, mind hatósági jogköreinek gyakorlását megosztja a nonprofit szervezetekkel, sőt esetenként még profitorientált szolgáltatókkal is.

Ennek a rendszernek a létrejöttét az amerikai társadalom és az amerikai jogrendszer következő jellemzői magyarázzák: a társadalom plurális szerkezete; a politikai folyamatba bekapcsolódó érdekcsoportok, egyesületek, szövetségek nagy száma és sokfélesége; az állami szektorral szembeni hagyományos ellenségesség, ugyanakkor a jóléti államtól elvárható közszolgáltatások iránti egyre növekvő igény; a rugalm-

masság és a magas hatékonyság követelménye, amelynek a magánszektor intézményei jobban megfelelnek, mint a bürokratikus állami intézmények.

A nonprofit szektor Salamon szerint nem a kormány vagy a szerződéses kapcsolatok kudarcára reagálva, azt korrigálandó jön létre, hanem mint elsődleges válasz a felmerülő társadalmi problémákra. A többi nonprofit elmélettel ellentétben ő úgy látja, hogy a társadalmi problémák kezelésében a kormány csak a másodlagos mechanizmust biztosítja, az öntevékenység kudarcára reagálva jelenik meg a színen, s veszi át azokat a funkciókat, amelyek betöltésére a nonprofit szektor nem alkalmas. Az öntevékenység kudarcát főleg az okozza, hogy a nonprofit szervezetek nem rendelkeznek megfelelő anyagi eszközökkel, s hatósági jogkör híján a „potyautasként” viselkedő polgárokat nem kötelezhetik hozzájárulásra; valamint az, hogy a nonprofit szervezetek tevékenységi köre szükségképpen csak bizonyos társadalmi csoportokra terjed ki, szolgáltatásaiknak jótékonyság jellege van, azok igénybevétele nem állampolgári jog, s színvonaluk sem mindig felel meg a szakmai követelményeknek.

Ugyanakkor a nonprofit szektor szolgáltatásai sokkal személyre szabottabbak, mint amelyet az állami intézmények nyújtani tudnak. A nonprofit szervezetek kisebbek, rugalmasabbak, s működésük nem szünteti meg a piaci versenyt, így nem akadályozza a költségek csökkentését, a hatékonyság növekedését.

Egy záró megjegyzés

A tanulmányomban áttekintett nonprofit elméletek között nem szerepeltek azok, amelyek a nonprofit szervezetek viselkedésével foglalkoznak, s amelyek valószínűleg szintén érdekesek lehetnek a magyar olvasók számára is. Részletes ismertetésük és elemzésük megtalálható James és Rose-Ackerman (1986), Steinberg (1987), Hansmann (1987) és Gassler (1986) munkáiban.

Jegyzetek

1. Közjavakon az olyan javakat szokás érteni, amelyek — ha egyszer valamely fogyasztó jóvoltából létrejöttek — minden más fogyasztó számára is felhasználhatók (pl. világítótorony). A magánjavakról ennek éppen az ellenkezőjét lehet elmondani: ha egyszer valaki megvette és elfogyasztotta őket (például egy darab kenyeret), akkor élvezetükből minden más fogyasztó egyszer s mindenkorra ki van zárva.

2. A közjavak kormányzati biztosítása egyaránt jelentheti azok állami szektorban való előállítását és a magánszektorból történő megvásárlását.

3. A „piac kudarcán” a közgazdasági irodalom azt érti, hogy a piacgazdaság a közjavakból nem tud az igényeknek megfelelő mennyiséget előállítani, mert a „potyautasként” viselkedő fogyasztók nem támasztanak elegendő fizetőképes keresletet ahhoz, hogy a profitelvű vállalkozásoknak érdemes legyen a közjavak termelésével foglalkozniuk. A „kormány kudarca” viszont azt jelenti, hogy az állam nem tud minden egyes fogyasztó egyéni keresletének megfelelő kínálatot teremteni a közjavakból.

4. Lásd például (Williamson (1975, 1979) tanulmányait.

Irodalom

- Abramson, A. J. — Salamon, L. M.: *The Nonprofit Sector and the New Federal Budget*. The Urban Institute Press, 1986.
 Arrow, K.: *The Limits of Organizations*, Norton and Co. 1974.
 Gassler, R. S.: *The Economics of Nonprofit Enterprise*. University Press of America, 1986.
 Hansmann, H. B.: *The Role of Nonprofit Enterprise*. *Yale Law Journal*. April, 1980.
 Hansmann, H. B.: *Economic Theories of Nonprofit Organizations*, in Powell (ed.), 1987.

- James, E.: The Nonprofit Sector in International Perspective: The Case of Sri Lanka. *Journal of Comparative Economics*, 1982/6.
- James, E.: The Private Provision of Public Services: A comparison of Holland and Sweden. *PONPO Paper* n. 60. Yale. 1982.
- James, E.: Benefits and Costs of Privatized Public Services: Lessons from the Dutch Educational System. *Comparative Education Review*, 1984/28.
- James, E.: The Public Private Division of Responsibility for Education: An international Comparison. *Economics of Education Review*, 1986.
- James, E.: The Nonprofit Sector in Comparative Perspective in Powell (ed.), 1987.
- James, E.—Gail, B.: Public Versus Private Education: The Japanese Experiment, Macmillan, 1987.
- James, E.—Ackermann, S.: The Nonprofit Enterprise in Market Economics, Harwood Academic Publishers, 1986.
- Krashinsky, M.: Transaction Cost and a Theory of the Nonprofit Organization, in: Rose—Ackermann (ed.), 1986.
- National Center for Charitable Statistics. National Taxonomy of Exempt Entities (NTEE). Independent Sector, 1987.
- Nelson, R.: The Moon and the Ghetto: An Essay on Public Policy Analysis, Norton & Co. 1977.
- Nelson, R.—Krashinsky, M.: Two Major Issues of Public Policy: Public Subsidy and the Organization of Supply, in: Young—Nelson (eds.), 1973.
- Phelps, E. S. (ed.): Altruism, Morality and Economic Theory, Russel Sage Foundation, 1975.
- Powell, W. W. (ed.): The Nonprofit Sector, Yale University Press, 1987.
- Rose—Ackermann, S. (ed.): The Economics of Nonprofit Institutions. Oxford University Press, 1986.
- Salamon, L. M.: Nonprofit Organizations: The Lost Opportunity, in: Palmer — Isabel (ed.), 1984.
- Salamon, L. M.: Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Public Action, in: Public Policy, 1981. n. 29.
- Salamon, L. M.: Nonprofit Organizations: The Lost Opportunity. in: Palmer-Isabel (ed.), 1984.
- Salamon, L. M.: 1987a, Partners in Public Service: The Scope and Third-party Government: Toward a New Theory of Government — Nonprofit Relations in the Modern Welfare State, in: Journal of Voluntary Action Research. n. 1. & 2.
- Simon, J. G.: The Tax Treatment of Nonprofit Organizations: A Review of Federal and State Policies, in: Powell (ed.), 1987.
- Steinberg, R.: Nonprofit Organizations and the Market, in: Powell (ed.), 1987.
- Weisbrod, B.: 1975., Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three Sector Economy, in: Phelps (ed.), 1975.
- Weisbrod, B.: (ed.) The Voluntary Nonprofit Sector Lexington Books, 1977.
- Weisbord, B.: The Nonprofit Economy. Harvard University Press, 1983.
- Williamson, O.: Market and Hierarchies. Free Press, 1975.
- Williamson, O.: Transaction-cost Economics. The Governance of Contractual Relations, Journal of Law and Economics, 1977.
- Young, D.—Nelson, R.: Public Policy for Day Care of Young Children. D. C. Heath & Co. 1973.

Brian O'Connel—Virginia A. Hodgkinson

A nonprofit szektor felépítése és problémái az Egyesült Államokban

A kutatók és a politikai döntéshozók között már közel két évtizede teljes az egyetértés abban, hogy az USA nonprofit szektorának egy olyan tipológiáját kellene létrehozni, amely a jelenleginél jobban tükrözné a nonprofit szervezetek típusok és funkciók szerinti differenciáltságát és változatosságát. Ennek az ágazati osztályozási rendszerhez hasonló rendszernek az a célja, hogy a közös nyelv és az általánosan elfogadott definíciók megteremtésével járuljon hozzá a szektor jobb megértését szolgáló kutatásokhoz, és a szektorral kapcsolatos politikai döntések megalapozásához. Cikkünkben megkíséreljük bemutatni a frissen kidolgozott osztályozási rendszer (*National Taxonomy of Exempt Entities* — az adómentes szervezetek nemzeti osztályozási rendszere, a továbbiakban NTEE) legfontosabb elemeit. Áttekintjük továbbá, hogy az új osztályozási rendszer alkalmazása első megközelítésben mi mindent árul el a közel 1 millió amerikai nonprofit szervezetről, a nonprofit szektor felépítéséről és funkcióiról. Szólunk végezetül a nonprofit szektor szabályozásának aktuális kérdéseiről is.

Az NTEE szerkezete

A nonprofit szervezetek osztályozásának alapvetően két fajtája képzelhető el. Az egyikben a szervezeteket alaptevékenységük alapján soroljuk kategóriákba, a másikban a programok, szolgáltatások jelentik a besorolás alapját. A nemzeti osztályozási rendszer kidolgozására 1984-ben, a nonprofit szervezetek érdekvédelmi szerve, az *Independent Sector* keretében létrehozott munkacsoport az első változat mellett döntött. Valószínűnek tűnt ugyanis, hogy ezt lesz könnyebb elfogadtatni a kormányzattal, s így biztosítható lesz beilleszkedése a nemzeti adatgyűjtési rendszerekbe.

Az új osztályozási rendszer egyszerre kíván egyszerű és rugalmas lenni. Elég egyszerű ahhoz, hogy a nonprofit szervezetekre vonatkozó

statisztikai adatgyűjtés alapjává válhasson, és elég rugalmas ahhoz, hogy a lehetséges felhasználók információigényét kielégítse.

Jelenlegi formájában a rendszer olyan kódjelekkel (X—OO—X—X) dolgozik, amelyekben az első kód a nonprofit szervezetek alaptevékenységét (például oktatás) azonosítja; a második (kétjegyű) kód a tényleges programokat (például szakképzés vagy kutatás); a harmadik a szervezetek irányítását (például nem egyházi magánszervezet); a negyedik pedig a szolgáltatások igénybevevőit (például öregek).

A nonprofit szervezetek új osztályozási rend szerinti besorolása

Az USA adóhivatala hozzájárult, hogy az adómentes szervezetek általa nyilvántartott 1988-as adatait az NTEE szerint kódoljuk. A nonprofit szektor felépítéséről így kapott képet az 1. sz. táblázat foglalja össze. Az adatok szerint az oktatásban, a munkavállalás elősegítésében, a településfejlesztésben és a kölcsönös segítségnyújtásban a legnagyobb a nonprofit szervezetek szerepe. A közérdeket szolgáló [s ennek elismeréseképpen a legtöbb adókedvezményre jogosult, 501 (c) (3) kategóriába

1. sz. táblázat

Az USA nonprofit szervezeteinek osztályozása, 1987

Főtevékenység	Az összes nonprofit szervezet		A közérdeket szolgáló nonprofit szervezetek	
	száma	aránya %	száma	aránya %
Művészetek, kultúra	36 779	5,05	34 782	10,81
Oktatás	90 167	12,38	58 952	18,35
Környezetvédelem	5 252	0,72	4 111	1,28
Állatvédelem	4 346	0,60	3 098	0,96
Egészségügy	28 114	3,86	21 972	6,84
Elmeegészségügy	5 745	0,79	5 028	1,57
Betegséggel összefüggő	6 163	0,85	6 163	1,92
Fogyasztói érdekvédelem, jogi tanácsadás	2 044	0,28	944	0,29
Közbiztonság	3 040	0,42	2 192	0,68
Foglalkoztatás	69 191	9,50	3 426	1,07
Mezőgazdaság/élelmiszer	9 044	1,24	2 440	0,76
Lakásügy	7 878	1,08	4 187	1,30
Polgárvédelem	8 050	1,11	3 327	1,04
Pihenés/sport	47 783	6,56	19 685	6,13
Ifjúságvédelem	19 359	2,66	17 657	5,50
Humán-szolgáltatás	20 665	2,84	19 576	6,09
Nemzetközi kapcsolatok	1 545	0,21	1 545	0,48
Emberi jogok védelme	8 713	1,20	1 470	0,46
Településfejlesztés	74 163	10,18	13 145	4,09
Jótékonyosság	38 482	5,28	38 482	11,98
Tudomány	5 078	0,70	3 479	1,08
Társaságok, szövetségek	5 282	4,84	5 313	1,65
Vallás	49 938	6,86	49 929	15,54
Kölcsönös segítségnyújtás	151 465	20,80	414	0,13

sorolt] szervezetek között az oktatási, a vallási, a jótékonyági és a művészeti/kulturális tevékenységet folytatók vannak a legnagyobb számban jelen.

Más arányokat sugallnak azok az adatok, amelyek a nonprofit szervezetek pénzügyi, gazdasági súlyát is tükrözik. Így például az alapítványoknak 79, a fogyasztói érdekvédelmet és jogi tanácsadást folytató szervezeteknek 63, a lakásüggyel foglalkozó nonprofitoknak 57, a humán-szolgáltatásokat nyújtó szervezeteknek 56%-a köteles adóívet kitölteni. (Az adóív kitöltése 25 000 dollár éves jövedelem fölött kötelező. Az évi 5 000 dollárnál kevesebb jövedelemmel rendelkező szervezeteknek az adómentességért sem kell külön folyamodniuk.) Az oktatás területén működő nonprofitoknak csak 27%-a, a jótékonyági szervezeteknek 25%-a köteles kitölteni az adóívet, ami arra utal, hogy itt többségükben kisméretű, gazdasági erejüket tekintve jelentéktelen szervezetekről van szó.

2. sz. táblázat

A közérdekűnek elismert [501(c)(3)] nonprofit szervezetek kiadásai és vagyona.

Főtevékenység	Éves kiadások (\$)	%	Vagyon (\$)	%
Művészetek, kultúra	6 254	1,83	12 990	1,94
Oktatás	48 861	14,28	130 698	19,48
Környezetvédelem	672	0,20	2 415	0,36
Állatvédelem	837	0,24	1 756	0,26
Egészségügy	142 676	41,69	173 273	25,83
Elmeegészségügy	2 373	0,69	1 518	0,23
Betegséggel összefüggő	3 466	1,01	5 045	0,75
Fogyasztói érdekvédelem	1 038	0,30	486	0,07
Közbiztonság	237	0,07	206	0,03
Foglalkoztatás	1 574	0,46	1 501	0,22
Mezőgazdaság/élelmiszer	805	0,24	943	0,14
Lakásügy	1 649	0,48	6 001	0,89
Polgárvédelem	198	0,06	342	0,05
Pihenés/sport	901	0,26	1 342	0,20
Ifjúságvédelem	1 910	0,56	3 359	0,50
Humán-szolgáltatás	11 968	3,50	19 644	2,93
Nemzetközi kapcsolatok	845	0,25	800	0,12
Emberi jogok védelme	181	0,05	149	0,02
Településfejlesztés	6 203	1,81	7 772	1,16
Jótékonyág ¹	25 020	7,31	122 880	18,32
Tudomány	2 119	0,62	2 744	0,41
Társaságok, szövetségek	1 400	0,41	4 316	0,64
Vallás	7 395	2,16	11 998	1,79
Egyéb	37 860	11,06	53 151	7,92
Összesen	306 442	89,55	565 329	84,28
Jótékonyág ¹	9 671	2,83		
Kölcsönös segítségnyújtás	26 095	7,63	105 446	15,72
Mindösszesen	342 208	100,00	670 775	100,00

A közérdekűnek elismert és az 501(c)(3) kategóriába sorolt nonprofitok (az ide tartozó szervezeteknek nemcsak a jövedelme adómentes, hanem a nekik szánt adományok is levonhatók az adóalapból) 23%-ának kell adóívet kitöltenie. Ezen belül 9%-nak voltak évi 100 ezer dollár alatt, 4%-nak 100 ezer és 1 millió dollár között, 10%-nak pedig 1 millió dollár fölött az éves kiadásai.

A kiadások és a vagyon együttes elemzése azt mutatja, hogy az USA nonprofit szektorában igen erős a koncentráció. A közérdekűnek elismert nonprofit szervezetek adóív kitöltésére kötelezett csoportján belül mindössze 15% az, ahol a vagyon és az éves kiadások összege egyaránt meghaladja az 1 millió dollárt. Ennek a szűk csoportnak a birtokában van az összes vagyon 85%-a. Az ide tartozó szervezetek között az alapítványok, a kórházak és a felsőoktatási intézmények a leggyakoribbak. A koncentráció szempontjából az amerikai nonprofit szektor nagyon hasonló az USA vállalati szektorához, ahol szintén a 2 millió vállalat törpe kisebbsége, 500 vállalat birtokolja a teljes vagyon 80%-át.

A kategória kettébontásával az adatokban meglévő halmozódást próbáljuk csökkenteni. Az ebbe a csoportba tartozó alapítványok adományai ugyanis kétszer jelennek meg kiadásként: magánál az alapítványnál és az adományt megkapó, majd felhasználó nonprofit szervezetnél.

A vagyon, a kiadások és a tevékenység összefüggései

A 2. sz. táblázatban szereplő, közérdekűnek elismert nonprofit szervezetek domináns szerepet játszanak az USA nonprofit szektorában. Az alapítványokkal és a tagok közötti kölcsönös segítségnyújtásra létrejött szervezetekkel együtt a nonprofit szektor összes kiadásának kétharmadát, összes vagyonának 71%-át mondhatják magukénak. Ezek az adatok, még a bennük kimutatható halmozódást figyelembe véve is, e szervezetek döntő súlyát mutatják.

Minden számbavételi nehézség és az adatok minden pontatlansága ellenére világosan látszik, hogy a szektoron belül az egészségügyi intézmények (főleg a kórházak) és az oktatással (főleg a felsőoktatással) foglalkozó nonprofitok képviselik a legnagyobb gazdasági erőt. Az e két kategóriába tartozó szervezetek folyósítják az éves kiadások 63%-át és birtokolják az összes vagyon 54%-át. Jelentős még a jótékonyági szervezetek súlya (beleértve az alapítványokat is), hozzájuk tartozik a teljes vagyon 22%-a. Bármily fontos tevékenységet folytassanak is, gazdasági szempontból kevésbé erősek a többi nonprofit szervezetek: az összes kiadásnak mindössze 27, az összes vagyonnak 46%-át mondhatják magukénak.

Ezeknek az arányoknak a kialakulását történeti okok magyarázzák. Az Egyesült Államokban hagyományosan nagy, eleinte szinte kizárólagos volt a nonprofit szervezetek szerepe az egészségügyi ellátásban, a humán-szolgáltatásokban és a felsőoktatásban. Bár az állami felelősségvállalás a későbbiekben egyre bővült, ezek a hagyományok a mai napig is befolyásolják a szektor belső szerkezetét. A beruházásokról hivatalos adatok sajnos nem állnak rendelkezésünkre, de szórványos információk alapján azt mondhatjuk, hogy azok sem térhetnek el jelentősen a fentiekben ismertetett arányoktól.

A táblázatainkban szereplő adatok jól illusztrálják az amerikai nonprofit szektor társadalmi-gazdasági súlyát, fontosságát. A szektor min-

den életereje, egészsége mellett is észre kell azonban vennünk olyan új problémák, kihívások megjelenését, amelyekre a jövőbeni fejlődés biztosítása és a függetlenség megőrzése érdekében mindenképpen reagálni kell.

Az amerikai nonprofit szektor aktuális problémái

Külföldön ezt kevesen tudják, de az amerikai nonprofit szektor bevételeinek igen jelentős része állami támogatásból származik. Az állami támogatást élvező nonprofit szektor kialakulását alátámasztó ideológia eredetileg az volt, hogy az állam felelősséget vállal ugyan a közszolgáltatások anyagi fedezetének megteremtésében, de a szabadság és a szakmai-politikai függetlenség biztosítása érdekében maguknak a szolgáltatásoknak a feladatát az öntevékeny, nonprofit szervezetekre bízta. Ez az ideológia az utóbbi években meggyengülni látszik, a kormány részéről egyre több olyan törekvés tapasztalható, amely az állami támogatásban részesülő nonprofit szervezetek tevékenységének ellenőrzésére, szabályozására irányul.

1985 óta kétszer is felmerült a nonprofit szervezetek érdekképviselési jogának kérdése. Először a kormány azzal a tervvel állt elő, hogy a direkt állami támogatásokat a lobbizás tilalmával kapcsolja össze. Ennek értelmében a kormányzati támogatást élvező nonprofit szervezetek szinte semmilyen érdekképviselési szerepet nem játszhattak volna, sőt, tagjaikat még csak nem is képviselhették volna a kormánnyal szemben. A második kísérletet az adóhivatal tette abban a javaslatban, amely szerint az adómentesség elvesztésével járhatott volna az érdekvégyesítési küzdelmekbe való bekapcsolódás. Bár ezek a kormányzati próbálkozások egyelőre — a nonprofit szervezetek masszív ellenállása miatt — nem jártak teljes sikerrel, a veszély továbbra sem múlt el. Várható, hogy a közeljövőben újabb, a nonprofit szektor érdekvégyesítésben játszott szerepének korlátozását célzó intézkedések születnek majd.

Kormánykörökben, de a közvéleményben is gyökeret vert ugyanis az a felfogás, mely szerint a nonprofit szervezetek feladata az, hogy szolgáltatásokat nyújtsanak — elsősorban is a szegényekről gondoskodjanak. E nézet szerint minden olyan adókedvezmény jogosulatlan, amely nem ezt a célt szolgálja, nem jár tehát kedvezmény azoknak a szervezeteknek, amelyek privilegizált helyzetüket arra használják, hogy az őket támogató kormányt befolyásolni próbálják.

A nonprofit szervezetek érdekképviselési tevékenységét ellenzők megelégedezni látszanak arról a történelmi tényről, hogy az öntevékeny szektor által folytatott érdekvégyesítési küzdelem igen nagy szerepet játszott a közszolgáltatások állami szektorának, a kormányzati felelősségvállalás jelenlegi körének kialakulásában. Az érzékelt társadalmi problémák öntevékeny megoldására tett erőfeszítések, tehát a szolgálat, a jótékonykodás, a nonprofit szolgáltatások szoros összefüggésben vannak azzal az érdekképviselési tevékenységgel, amely az állam figyelmét próbálja felhívni a megoldandó problémákra. Ezek a funkciók elválaszthatatlanok egymástól. Ez még akkor is igaz, ha a kormány kényelmetlennek találja, hogy az általa támogatott nonprofit szervezetek nemcsak fizikailag próbálnak védelemről gondoskodni, hanem a

képviselőtüket is felvállalják, szükség esetén akár magával a kormánnyal szemben is.

A nonprofit szervezeteknek járó adókedvezményeket nemcsak a szövetségi kormány kívánja csökkenteni, hanem az egyes államok kormányai, valamint a helyi kormányzatok is. Az eljárás logikája többnyire ugyanaz, mint szövetségi szinten. Washington például a vagyonadó alóli mentességet ahhoz a feltételhez kötötte, hogy a nonprofit szervezeteknek legalább erőforrásaik 50%-át a helyi lakosságnak nyújtott közvetlen szolgáltatásokra kell fordítaniuk. Pennsylvania állam azt fontolgatja, hogy ugyanezt az adómentességet csak azoknak az öntevékeny szervezeteknek biztosítja, amelyek erőforrásaik nagyobbik felét a szegények ellátására használják. New York városában az a gondolat merült fel, hogy az adómentességet csak azoknak az oktatás területén működő nonprofit szervezeteknek kellene megadni, amelyek tényleges tanítási tevékenységet folytatnak.

Az utóbbi időben több olyan kongresszusi meghallgatásra is sor került, amelyek szintén az adókedvezmények szűkítése, a kedvezményezettek szigorúbb ellenőrzése és a nonprofit szervezetek érdekképviselői tevékenységének korlátozása volt a témája.

Egyre több állam és helyi kormányzat hoz intézkedéseket az adománygyűjtő tevékenység szabályozására és korlátozására is. Általában arra hivatkoznak, hogy ezt a lakosság védelmében teszik, de az ilyen intézkedések gyanúsán jól felhasználhatók a kellemetlenné vált helyi szervezetek kiiktatására is. Világosan mutatja ezt Schaumburg példája, ahol a város vezetése rendeletben tiltotta meg az olyan adománygyűjtő kampányokat, amelyeknek a költsége meghaladja a kapott hozzájárulások 25%-át. Ez a felszínen racionálisnak tűnő döntés valójában a város frissen szerveződő környezetvédő szervezete ellen irányult, amely tevékenységével veszélyeztette a schaumburgi vezető körök érdekeit. A nonprofit szervezetek érdekvédelmi szerve, az *Independent Sector* szolidaritási mozgalmat szervezett a kis környezetvédő csoport védelmére. Ennek hatására a Legfelsőbb Bíróság is úgy döntött, hogy nyilvánossá kell ugyan tenni az adománygyűjtő kampányok költségadatait, de ennek alapján nem nyirbálható meg a nonprofit szervezetek gyűjtések rendezéséhez való joga.

A schaumburgi eset korántsem tekinthető kivételesnek. Ma már az USA 35 államában szabályozza törvény az adománygyűjtő tevékenységet, s igen sok település adott ki különböző rendelkezéseket a helyi adománygyűjtések, jótékonsági rendezvények és akciók szabályozására. Illinois államban például kötelezővé tették az adománygyűjtésről való adatszolgáltatást; mi több, az államnak legalább 38 városában csak az erre engedélyt kapó szervezetek gyűjthetnek adományokat.

Az egyre bővülő szabályozásnak természetesen az az elsődleges célja, hogy a lakosságot megvédje a csalóktól és a zaklatásoktól. Tagadhatatlanul vannak olyan szervezetek, amelyek visszaélnek a polgárok hiszékenységgel és jótékonsági hajlamával. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az adománygyűjtés engedélyhez kötése a nonprofit szervezetek fölötti ellenőrzést és hatalmat ad a hatóságoknak, s ezzel veszélyezteti a nonprofit szektor szabadságát és függetlenségét, tehát közvetve az állampolgári szabadságot.

Különösen kiszolgáltatottá teszi ez a szabályozás a még csak alakulóban levő és a valami okból nem népszerű szervezeteket. Az újonnan

alakult csoportok rendszerint nem is ismerik a rájuk vonatkozó szabályozást, nem is alkalmasak arra, hogy megfeleljenek a bonyolult követelményeknek. Különösen kedvezőtlen a helyzetük akkor, ha céljaik ráadásul a *status quot* veszélyeztetik, ellentétesek a hatóságok érdekeivel. A részletes szabályozások a hivatalnokoknak módot adnak arra, hogy az ilyen öntevékeny szervezetek tevékenységét korlátozzák, hatókörét minimálisra szűkítsék. Szabad, demokratikus társadalmunkat semmi nem veszélyeztetheti annyira, mint az, ha a hatóságoknak módjuk van a potenciális reformerők megbénítására.

A kormányzat nonprofit szektorral szembeni gyanakvásának és ellenérzéseinek további jele az adományok adókedvezményének szűkítése. Az amerikai adópolitika hagyományosan elismerte a nonprofit szervezetek működéséhez való egyéni hozzájárulások fontosságát, s ennek megfelelően a maga eszközeivel bátorította, ösztönözte az adományozást: az adományokkal csökkenteni lehetett az adóalapot. Ez nemcsak hogy ösztönözte a magánjótékonytságot, hanem — ami még fontosabb — a kormányt és polgárait folyamatosan emlékeztette arra, hogy az adományok a közjót szolgálják, s mint ilyenek az állam helyeslését és támogatását élvezik.

Nemcsak a nonprofit szektor érdekeit, hanem magát ezt a filozófiát is sértette az a nemrégiben hozott intézkedés, amely az adófizetők egy részét (azokat, akik egyszerűsített adóbevallást készítenek, s levonható költségeikről nem adnak részletes elszámolást) megfosztotta ettől az adókedvezménytől. Ellentétben áll a kedvezmények szűkítése azzal a hivatalosan deklarált várakozással is, mely szerint az öntevékeny szervezetek egyre nagyobb szerepet fognak játszani a társadalmi problémák kezelésében.

Az új rendelkezések szerint az adományok adókedvezményét a tömegek már nem nagyon élvezik, az egyre inkább a részletes adóbevallásra kötelezett gazdagokra korlátozódik. Ez tovább erősítheti azt az amúgy is meglévő gyanakvást, amely az adókedvezményeket övezi. Szögezzük itt le, hogy a jótékonytság, a nonprofit szervezeteknek szánt adományok adópolitikai kedvezményezése nem arra szolgál, hogy a gazdagok számára kikapukat nyisson, kibúvókat kínáljon az adófizetési kötelezettségek alól. Ennek ellenére, minél kevesebb adományozó tudja igénybe venni ezt a kedvezményt, annál inkább kell tartanunk a megszüntetésétől.

Egyre gyakrabban hallható a kormánytisztviselőktől és szakértőiktől az az érvelés is, hogy a nonprofit szervezeteknek illetve az azokat adományaikkal támogató egyéneknek és vállalatoknak adott adókedvezmények bevételeiktől fosztják meg a költségvetést, tehát valójában költségvetési kiadásoknak számítanak, s ennél fogva indokolt lenne, hogy a kormánynak a jelenleginél sokkal nagyobb beleszólása legyen a felhasználásukba. Ez a gondolkodásmód gyökeresen ellentétes azzal a szellemmel, amely az adókedvezményeket eredetileg létrehozta, biztosítva ezzel, hogy a különböző társadalmi erőknek is legyen bizonyos szerepe az állami pénzeszközök elosztásával kapcsolatos döntésekben. A jelenlegi kormányzati törekvések a pluralizmusnak ezt az elvét akarják feláldozni az állami pénzek egyszerű, átlátható, jól ellenőrizhető rendszere felé tett lépések érdekében.

Még inkább sérti a nonprofit szektor érdekeit az a javaslat, amelynek ügyében nemrégiben zajlottak le a szenátusi meghallgatások. En-

nek értelmében a nonprofit szervezeteknek minden nem adományokból származó bevételük után 5%-os adót kellene fizetniük. Hadd emlékeztessünk itt arra, hogy ha nem is a nonprofit szektor egészére, de az alapítványokra a kongresszus már 1969-ben kivetett egy 4%-os adót, mégpedig arra hivatkozva, hogy az ebből származó bevételeket kizárólag az alapítványok tevékenységének ellenőrzésére fogják használni. Az adókulcsot 1979-ben 2%-ra csökkentették, de a beszedett adó összege még mindig 217 millió dollár évente (1986-os adat), vagyis hatszor annyi, mint az adóhivatal nonprofit szervezetekkel foglalkozó részlegének teljes költségvetése.

A nonprofitokat az amerikai szóhasználatban gyakran nevezik adómentes szervezeteknek is. (A tanulmányunk elején ismertetett új osztályozási rendszer nevében is ez szerepel.) Az adómentes szervezetek megadóztatása olyan önellentmondás, amely mindennél világosabban leplezi le, hogy itt nem egyszerűen pénzügyi kérdésekről van szó, hanem a nonprofit szektor fejlődését aláátmasztó ideológia megingásáról, a pluralizmus mint alapérték megkérdőjelezéséről is.

Az öntevékenység gondolatát és az öntevékeny szektor szervezeteit azonban nemcsak a kormányzat irányából érik támadások, hanem a piaci szektorban működő vállalatok részéről is. Az adópolitikai szigorítások, az adományokból származó bevételek korlátozottsága és a kormányzati támogatásban bekövetkezett csökkenések a piacibb magatartás irányába szorítják a nonprofit szervezeteket, ugyanakkor a profitelvű vállalatok a versenysemlegesség elvét számon kérve nehezményezik a nonprofitok piaci előrenyomulását. Ezekkel a vádakkal szemben a nonprofit szektor és érdekképviselői szervei egészen mostanáig defenzívában voltak, maguknak is az lévén a benyomásuk, hogy az öntevékeny szervezetek olyan szolgáltatásokat kezdenek kínálni, amelyek korábban inkább az üzleti vállalkozások tevékenységi körébe tartoztak.

Számos újabban készült elemzés tanúsága szerint azonban éppen fordított a helyzet. Ahogy a társadalmi problémák felismerése nyomán bizonyos területeken (például az alkoholizmus kezelésében) megnöttek az állami megrendelések és állami támogatások, a lehetőségeket felismerve azonnal megjelentek a profitorientált cégek is, amelyek ma már jelentős üzleti haszonnal végzik a korábban szinte kizárólag a nonprofit szervezetek által vállalt szolgáltatásokat.

Semmi okunk nincs azt feltételezni, hogy káros és egészségtelen a nonprofit és a profitorientált vállalkozások együttes jelenléte a szolgáltatások bizonyos területein, s azt a feltevést is indokolatlannak érezzük, mely szerint az öntevékeny szervezeteknek kizárólag a szegényeket kellene szolgálniuk, s azoknak is ingyen kellene ellátást nyújtaniuk, akik képesek is, hajlandók is fizetni a szolgáltatásokért.

Valahányszor azonban eddig sor került a kérdés vizsgálatára, a szövetségi kormány és az államok kormányai mindig olyan következtetéseket vontak le, amelyek az öntevékeny szervezetek korlátozásának irányába mutattak. Pedig a történelmi tapasztalatok arra intenek, hogy nem a konfrontáció, hanem a szektorok közötti munkamegosztás kialakítása kínálja az optimális megoldást.

Különösen tanulságos az, ami a XIX. század második felében Massachusetts államban történt. Ezt az időszakot a három szektor közötti vetélkedés és kölcsönös vádaskodás jellemezte, mégpedig azért, mert mindhárom szeretett volna döntő súllyal részesedni a humán-szolgálat-

tások finanszírozására szánt állami támogatásokból. Az elhangzott érvek kísértetiesen ismerősek. Az üzleti szektor képviselői azt bizonygatták, hogy a profitelvű vállalkozások a nonprofitoknál jobban és olcsóbban képesek a szolgáltatások előállítására. A kormányhivatalnokok megkérdőjelezték, hogy a nonprofit szervezetek alkalmasak lennének államilag garantált közszolgáltatások nyújtására. Egymással szövetkezve még a nonprofit szervezetek adókedvezményeinek jogosságát is kétségbe vonták, s hivatalos eljárást kezdeményeztek annak megvonása érdekében. A kérdés végül is az öntevékeny szektor javára dőlt el. Ekkor fogalmazódott meg a következő alapelv: „Az öntevékeny szervezetek azért érdemelnek kivételes elbánást, mert hozzájárulnak az állam jólétéhez. Funkciójuk döntően közfunkció; munkájukkal közvetlenül az egyéneket, de közvetve végső soron a közjót szolgálják.”

A versenysemlegesség kérdése azonban azóta is újra meg újra felvetődik, különös élességgel azokban az esetekben, amikor a nonprofit szervezet üzleti tevékenysége nem kötődik szorosan a szervezet főprofiljához. Az alaptevékenységhez egyáltalán nem kapcsolódó üzleti bevételek már régen adókötelesek, de hogy valójában mi tartozik a híres-hírhedt „unrelated business income tax (UBIT)” körébe, az állandó viták és elkeseredett érdekérvényesítési harcok tárgya.

A taxatív meghatározás nem lehetséges, hiszen a különböző profilú nonprofit szervezeteknél más és más üzleti vállalkozások kapcsolódhatnak többé-kevésbé szorosan az alaptevékenységhez. Világosan megfigyelhető azonban az a tendencia, hogy a kapcsolódónak elismert vállalkozások köre szűkül. A különböző adminisztratív és bírósági határozatok érzékelhetően a definíció szigorítására, a nonprofit szervezetek által végzett üzleti tevékenységek minél szélesebb körének megadóztatására törekzenek.

Mi több, mostanában olyan javaslatok is születtek, amelyek teljesen megtiltanák a nonprofit szervezeteknek a nem profiljukba vágó vállalkozói tevékenységet, vagy legalábbis szigorúan korlátoznák annak az összes tevékenységen belüli arányát.

A kormányzat fentiekben ismertetett, a nonprofit szektor mind szorosabb ellenőrzésére, tevékenységének korlátozására irányuló erőfeszítéseinek ismeretében még súlyosabbnak tűnik az a probléma, amelyet a nonprofit szervezetek állami támogatástól való függőségének növekedése egyébként is okoz. Az a veszély fenyeget, hogy a nonprofit szektor intézményei elveszítik a függetlenségüket. Egyet kell értenünk John D. Rockefellerrel, aki úgy fogalmazott, hogy „ha egy nonprofit intézmény költségvetésében túlságosan nagy arányúvá válik a kormányzati támogatás, akkor a szervezet rövidesen elveszti a függetlenségét, és de facto állami intézménnyé válik.”

A nonprofit szektor elleni támadások háttere

A nonprofit szektorral kapcsolatos amerikai attitűd változásának általános okait részletesen nincs módunkban elemezni. Az itt következő rövid felsorolás inkább csak felvillantja a problémákat, az olvasóra bízva azok részletesebb átgondolását.

A műszaki fejlődés, az életmód változása, a kapcsolatok elszemélytelenedése az öntevékeny szervezetekre is rányomta bélyegét. Jelentősen

megnőtt a menedzserek és szakalkalmazottak szerepe, csökkent a szervezetek fölötti közvetlen társadalmi ellenőrzés. Mindennek következtében a csalásnak és szélhámoságnak korábban ismeretlen lehetőségei nyíltak meg, s a botrányok elkerülhetetlen kirobbanása az egész szektort gyanússá tette. A hívők százezreinek dollárjait kicsaló televíziós prédikátorok, a fegyvercsempészen ért nonprofit szervezetek, vagy a nemes célokra kért adományokat elsikkasztó menedzserek eseteit sem a közvélemény, sem a hatóságok nem tekintették egyedi és kivételes visszaéléseknek, hatásukra az egész öntevékeny szektorba vetett bizalom rendült meg.

Ezekkel a csalásokkal is összefügg, de más tapasztalatok is alátámasztják azt az egyre erősödni látszó hiedelmet, hogy a nonprofit szervezetek rosszul irányítottak, nem elég hatékonyak és nem reagálnak elég rugalmasan a fogyasztói igényekre. Sokakban az a gondolat is megfogalmazódik, hogy a nonprofit szervezetek magatartásának jobban kellene hasonlítania az üzleti vállalkozások gazdasági viselkedésére.

Többet kellene tudnunk arról, hogy az öntevékeny szervezetek esetében mit kell magas minőségen és hatékonyságon érteni, valamint arról is, hogy ténylegesen milyen a működő szervezetek teljesítménye. Személyes benyomásunk az, hogy a nonprofit szervezeteknek körülbelül egyharmada kiválóan, egyharmada kielégítően dolgozik, s (mint az üzleti vállalkozások és az állami intézmények esetében is) csak az alsó egyharmad az, amelynél valóban komoly hatékonysági problémák észlelhetők. Ez azonban sajnos nem változtat azon a tényen, hogy a nonprofit szektort manapság legrosszabb intézményeinek teljesítménye alapján ítélik meg, s ezek a szervezetek bizony bőven adnak alapot a kritikához.

Egyébként is olyan korban élünk, amikor az emberek elszánt szkepticizmussal viseltetnek a társadalom szinte valamennyi intézménye (az egyházak, a kormány, a sajtó, az alapítványok, a politikai intézmények, az üzleti szervezetek stb.) iránt. Ilyen körülmények között a közfunkciókat betöltő intézményeknek nagy adag gyanakvásra kell számítaniuk, még akkor is, ha nyíltan, mindenki számára áttekinthetően és hatékonyan működnek. Ha aztán az utóbbi feltételek nem teljesülnek, (márpedig a nonprofit szervezetek esetében nem mindig teljesülnek), akkor ez a gyanakvás felerősödhet, elégedetlenségbe és általános bizalmatlanságba csaphat át, sőt, esetleg ellenségességgé is válhat.

Az állami, a piaci és a nonprofit szektor közötti munkamegosztás kérdése nemcsak a versenysemlegesség szempontjából merül fel, hanem ennél tágabb összefüggésben, általánosabban is. A szektorok viszonyával, gazdasági szerepével foglalkozó vizsgálatok komolyan felvetik a kérdést, hogy van-e valami előnye a nonprofit szervezeteknek például az egészségügyi ellátásban vagy a felsőoktatásban, s ennek megfelelően indokolt-e adómentes státusuk fenntartása. A nonprofit szervezetek pozíciója tehát megingott, korántsem olyan biztos már, amelyen generációkon keresztül volt. A három szektor közötti határok elmosódnak, s ez mind az egyes öntevékeny szervezetek, mind az egész szektor szempontjából aggodalomra ad okot az adókedvezmények fenntarthatóságát illetően.

Az alapvető problémát az jelenti, hogy a közgondolkodás az öntevékeny szervezeteket egyszerűen szolgáltató intézményeknek tekinti, s

mint ilyeneket hasonlítja össze az állami és a piaci szektor szolgáltató szervezeteivel. Igen kevesen látszanak érteni, hogy milyen egyedülállóan fontos szerepet játszanak a filantróp és öntevékeny szervezetek az amerikai társadalomban; hogy az önkéntesen vállalt munka, a jótékony célú adományok és a nonprofit szervezeteknek biztosított adókedvezmények együttesen jelentik a demokrácia, a pluralizmus és a szabadság megőrzésének biztosítékát. Ennek tudatosítása igen fontos lenne, mert egyébként nem várható, hogy az öntevékeny szektor jelentős veszteségek nélkül élje túl a kormányzat ellene intézett támadásait.

Mi a teendő?

Amikor ennek a cikknek a megírását elkezdtük, nem volt szándékunkban, hogy programot adjunk, teendőket fogalmazzunk meg, csak a nonprofit szektor helyzetét és problémáit kívántuk áttekinteni. Úgy érezzük azonban, hogy ennyi és ilyen súlyos kérdés felvetése nem zárulhat azzal, hogy másokra hagyjuk a megoldás keresését. Természetesen nem vállalkozhatunk részletes cselekvési program körvonalázására, de legalább annak — általunk legfontosabbnak tartott — elemeit megkíséreljük felsorolni. Ezek a következők:

— Erősíteni kell az állampolgári aktivitást, ösztönözni a helyi közösségek ügyeiben, problémáinak megoldásában való részvételt, s ezen keresztül tudatosítani kell az emberekben, hogy milyen kivételesen nagy szerepet játszik az öntevékeny szektor az amerikai társadalomban a társadalmi alapértékek megővésében.

— Javítani kell a kapcsolatokat a kormánnyal, egymás kölcsönös megbecsülésén és támogatásán alapuló együttműködést kell kialakítani, megőrizve ugyanakkor az egymástól való tényleges függetlenséget. El kell érni a jelenleg uralkodó trend megfordítását, a kormányt meg kell győzni arról, hogy nem szabad újabb restriktiókkal sújtania a nonprofit szektort.

— Olyan kutatási programokat kell indítani, amelyek alkalmasak arra, hogy pontosan definiálják, leírják, feltérképezzék és megértsék a nonprofit szektort, valamint feltárják, hogy a szektor milyen módon lehet a leghasznosabb a társadalom számára.

— Számottevően kell javítani a nonprofit szervezetek vezetésének és irányításának módszereit és gyakorlatát, növelni kell a szervezetek működésének hatékonyságát.

— Olyan légkört kell teremteni, amely a társadalom egészét és az egyes állampolgárokat egyaránt ráhangolja az adakozásra és az önkéntes munkavégzésre, a társadalmi problémák megoldásában való részvételre.

— A nonprofit szektor szervezeteiben tudatosítani kell az összetartozást és az érdekközösséget. Meg kell teremteni a feltételeit annak, hogy a szervezetek együttműködve, tapasztalatokat cserélve, egymástól is tanulva végezzék munkájukat.

Ebben a rövid tanulmányban nincs mód rá, hogy a fentiekben körvonalazott cselekvési program részleteit is kifejtjük. Az amerikai nonprofit szektor érdekvédelmi szervezetei aktívan dolgoznak egy ilyen akcióterv kialakításán.

Irodalom

- Anheier, H. K.: The Public Sector and the Private Organizational Choice and the Third Sector in Europe, In: Working Papers, Independent Sector and United Way Institute, Washington, D. C. 1988.
- Badelt, C.: The Role of Nonprofit Organizations in Social Service Provision: A European Welfare State Perspective. In: Working Papers, id. mű
- Hodgkinson, V. A.—Weitzman, M. S.: (1989): Dimensions of the Independent Sector: A Statistical Profile, In: Working Papers, id. mű
- Hodgkinson, V. A.—Weitzman, M. S.—Krisch, A. D.: From Belief to Commitment: The Activities and Finances of Religious Congregations in the United States, In: Working Papers, id. mű
- Sumariwalla, R. D.: Toward a National Taxonomy of Exempt Entities. In: Working Papers, id. mű
- U. S. Bureau of Census: Statistical Abstract of the United States, Government Printing Office, Washington, D. C. 1989.
- Weisbrod, B. A.: The Voluntary Nonprofit Sector. D. C. Heath, Lexington, Toronto. 1977.

Az öntevékeny szektor Nagy-Britanniában

Bevezetés

Nagy-Britanniában igen kevesen érzékelik, mennyire kiterjedt az öntevékeny szektor, és milyen fontos szerepet játszik számos kulcsfontosságú szolgáltatás biztosításában. Kevesekben tudatosul, hogy a ma már állami intézmények által nyújtott szolgáltatások nagy részét eredetileg az öntevékeny szervezetek vezették be és fogadtatták el mint a társadalmi gondoskodás fontos elemét. Akad néhány olyan tevékenység, amelyről köztudott, hogy abban az öntevékeny szervezetek kiemelkedő részt vállalnak. Az utca embere valószínűleg úgy képzei, hogy ezek a szervezetek egyebet se tesznek, mint az árvákról gondoskodnak, mentőcsónakokat bocsátanak vízre, rákkutatásra gyűjtenek, valamint jótékonyági koncerteket és televíziós eseményeket szerveznek, hogy legyen miből pénzt küldeni a harmadik világ éhezőinek. Ezek persze nagyon fontos tevékenységek, s történetesen valóban olyan területek, ahol az öntevékeny szektor különösen nagy szerepet vállal és sikeresen működik, de mégis viszonylag kis hányadát kötik le a szektor erőfeszítéseinek. A nagyobbik hányadról csak kevesen tudnak, az valahogy „elvész” a jóléti állam és a Mrs. Thatcher hatalomra kerülése óta igen lendületesen növekvő profitelvű szektor között. A legtöbb ember egyszerűen nem veszi észre az öntevékeny szektor gyors fejlődését, s így az azt kísérő nehézségeket sem.

1975 és 1985 között a bejegyzett jótékonyági szervezetek (ezek — mint látni fogjuk — nem egészen ugyanazok, mint az öntevékeny szervezetek) becsült nettó jövedelme reálértékben csaknem megduplázódott (Posnett, 1987). Az ugyan valószínűtlen, hogy a növekedési ütem a következő tíz évben is ugyanilyen gyors marad, de Thatcher miniszterelnöksége az évtized nagyobbik felében alighanem biztosítja majd az elért szint megszilárdulását és némi további emelkedését, a konzervatív kormány politikai vonalába ugyanis nagyon beleillik az öntevékeny szektor fejlődése.

Ez a gyors növekedés azonban számos problémát is okoz, s ezekkel kapcsolatban felvet bizonyos politikai kérdéseket. Tanulmányunkban ezekkel a szektor méreteinek és dimenzióinak körvonalazása után foglalkozunk.

Definíciók és megkülönböztetések

Ebben a fejezetben valamennyi öntevékeny szervezettel, s nem csak a bejegyzett jótékonyági szervezetekkel foglalkozunk. Bár követke-

zetesen a Nagy-Britanniában honos *öntevékeny szervezet* elnevezést használjuk, meg kell jegyeznünk, hogy a szóban forgó nonprofit szervezetek egy része egyetlen önkéntest sem használ fel tevékenységéhez, s egyáltalán nem kap önkéntes adományokat. Ezek a szervezetek azonban ennek ellenére nem tekinthetők sem az állami szektor részének (még akkor sem, ha bevételeik zöme állami támogatásból származik), sem a piaci szektor vállalatainak (még akkor sem, ha bevételeik jelentős része üzleti tevékenységükből származik). Nem tartjuk ugyan szerencsésnek, hogy az öntevékeny szektor mint reziduális kategóriát (valamint, ami nem tartozik az állami szektorhoz, a profitot nem osztja szét a tulajdonosok között, de nem része az informális szektornak sem) kell meghatároznunk, de semmi mást nem tehetünk, mert csak egy ilyen definíció alapján juthatunk statisztikai információkhoz.

Az öntevékeny szektor definíciójának legfontosabb elemei a következők:

a) Az öntevékeny szervezet esetleges profitját nem oszthatja szét tagjai, alkalmazottai, vezetői és kuratóriumi tagjai között (Hansmann, 1980). Ha profitra tesz szert, azt alaptevékenységére vagy a szervezet fejlesztésére kell fordítania.

b) Az öntevékeny szervezetek nemcsak tagjaikat, hanem szélesebb társadalmi célokat kell szolgálniuk (Guthrie, 1988; Kramer, 1981; James, 1987).

c) A szervezet tevékenységében meg kell lennie a jótékonyság és az önkéntesség elemének. Sem tagságra, sem munkavégzésre nem kötelezhető senki.

d) Az öntevékeny szervezet a kormánytól függetlenül működik.

e) A szervezet öngazgató.

A definíció a felsoroltakon kívül még egyéb elemekkel is bővíthető lenne (pl. a szolgáltatások általános hozzáférhetősége, a diszkriminatív magatartás kizárása, a politikamentesség stb.); ezek a szakirodalomban erősen vitatottak, de mi itt nem foglalkozunk velük.

Szót kell viszont ejtenünk az öntevékeny és a jótékonyági szervezetek (*voluntary organizations* illetve *charities*) különbségéről. A jótékonyági szervezetek kategóriájába tartozni Nagy-Britanniában annyit jelent, mint adókedvezményeket élvezni, ennek a státusnak az elnyerése tehát valamennyi szervezetnek érdeke. Az elnevezés maga törvényelmi örökség, egyáltalán nem jelenti azt, hogy az ilyen státusú szervezet valóban jótékonyági tevékenységet folytat. Egyes kutatók (például Scott, 1981) amellett érvelnek, hogy változzék meg az elnevezés, s váljék általánossá az „öntevékeny szervezetek” megjelölés használata.

Sajnos a bejegyzett jótékonyági szervezetek köre nem egészen ugyanaz, mint az öntevékeny szervezeteké. Akadnak közöttük olyan szervezetek, amelyek nem felelnek meg a fenti definíciónak, s ugyanakkor vannak olyanok is, amelyek a definíciónak megfelelnek, de valami okból (például politikai tevékenységük miatt) nem kapták meg a jótékonyági szervezet státust. Statisztikák azonban szinte kizárólag a bejegyzett jótékonyági szervezetekről állnak rendelkezésre, így — ha tetszik, ha nem —, az öntevékeny szektor elemzése során ezekkel kell dolgoznunk, még akkor is, ha tudjuk, hogy ezek az adatok valószínűleg némiképp alábecsülik a szektor nagyságát.

Az öntevékeny szektor nagysága és jövedelemforrásai

Angliában és Wales-ben a *Charity Commission* jelenleg körülbelül 160 000 bejegyzett jótékonyági szervezetet tart nyilván. Becslések szerint Skóciában 15 000, Észak-Írországból 9 000 ilyen szervezet van, a be nem jegyzett jótékonyági szervezetek száma pedig 91 000 körül lehet. Eszerint Nagy-Britanniában összesen 275 000 jótékonyági szervezet működne. A bejegyzett, de megszűnt vagy bevételekkel egyáltalán nem rendelkező szervezetek becsült számát is figyelembe véve azonban azt mondhatjuk, hogy a szektor ténylegesen körülbelül 185 000 szervezetet foglal magában.

A szektorban teljes munkaidőben foglalkoztatottak száma valahová 140 000 és 200 000 közé tehető.

Rendkívüli nehézségekbe ütközik az öntevékeny szektor összes jövedelmének becslése. Ezek a nehézségek abból adódnak, hogy az öntevékeny szervezetekről semmiféle megbízható nyilvántartás nem áll rendelkezésre. A bejegyzett jótékonyági szervezeteknek ugyan be kellene küldeniük elszámolásait a *Charity Commission*-nak (illetve Skóciában és Észak-Írországból az adóhivatalnak), de többségük ezt nem teszi meg, így az adatok nagyon hiányosak. A jövedelmek becslése ilyenformán csak reprezentatív felvételeken alapulhat, amelyekhez a mintát a nyilvántartásokból veszik. Az adatok így a kérdőívekre adott válaszokból és nem a tényleges elszámolások dokumentumaiból származnak. Az öntevékeny szektor jövedelmeinek számbavétele tehát — mint a legtöbb országban — Nagy-Britanniában is beleütközik a definíciós és klasszifikációs nehézségekbe, az adatok hozzáférhetetlenségébe, valamint a megfelelő mérési módszerek hiányába.

A *Charities Aid Foundation* 1977 óta gyűjti, elemzi és publikálja az ország legnagyobb jótékonyági szervezeteinek jövedelmi és kiadási adatait. A vizsgálatba bevontak (korábban 200, ma már 400 szervezet) nagyság szerinti besorolása az önkéntes hozzájárulásokból (adományok, ajándékok, hagyatékok és az ezekhez kapcsolódó adókedvezmények) származó jövedelmek alapján történik, vagyis nem veszi figyelembe az üzleti tevékenységből és a kormányzati támogatásból származó bevételeket.

Mint az 1. sz. táblázatban összefoglalt adatok mutatják, az önkéntes adományok jelentős mértékben járulnak hozzá néhány ágazat finanszírozásához. A nagy adománygyűjtő szervezetek legnagyobb csoportját az egészségügyi célokat szolgáló szervezetek alkotják. Ezek többsége nemcsak adományokat gyűjt, de szolgáltatásokat is nyújt a betegek speciális csoportjainak — a rokkantaknak, elmebetegeknek, süketeknek, vakoknak stb. Ez annál is inkább érdekes, mert Nagy-Britannia egészségügyi rendszere állampolgári jogon ingyenes ellátást kínál minden betegnek. A területen működő öntevékeny szervezetek nagy száma tehát arra utal, hogy még a teljesen államosított egészségügy mellett is megvan a szerepe az öntevékenységeknek és szolidaritásnak (Knapp és Thomason, 1987). Szintén aktívan részt vesznek ezek a szervezetek az orvostudományi kutatások anyagi alapjainak megteremtésében. Ugyancsak nagy részt vállalnak az öntevékeny szervezetek a jóléti szolgáltatásokból.

A legnagyobb adománygyűjtő szervezetek felmérése sohasem volt reprezentatív, s erre soha nem is törekedett, készítői mindig tudatában voltak annak, hogy adataik érvényessége korlátozott, eredményeikből nem lehet az egész szektorra vonatkozó következtetéseket levonni. Posnett (1987) kutatási eredményei, amelyeket a 2. sz. táblázat foglal össze, valóban azt mutatják, hogy a legnagyobb szervezetek korántsem reprezentálják az öntevékeny szektor egészét.

1. sz. táblázat

Nagy-Britannia 400 legnagyobb adománygyűjtő jótékonyági szervezete, 1987

Elsődleges tevékenységi kör	A szervezetek száma	Önkéntes hozzájárulásokból származó jövedelem (millió font)
Egészségügy	152	286
Jóléti szolgáltatások	101	216
Nemzetközi segélyezés	45	170
Egyházi és misszionárius munka	46	51
Állatvédelem	21	57
Környezetvédelem	14	45
Gyermek- és ifjúságvédelem	11	8
Művészetek	6	10
Oktatás	4	3
Összesen	400	848

Forrás: Charities Aid Foundation (1987)

2. sz. táblázat

A bejegyzett jótékonyági szervezetek jövedelmének alakulása változatlan áron Angliában és Wales-ben, 1975—1985*

Jövedelemforrás	1975—76		1980—81		1985—86		Változás
	Millió font	%	Millió font	%	Millió font	%	1985/1975 %
Adományok	683,6	28,4	890,6	12,2	1925,3	15,2	1,7
Díjbevételek	821,5	34,1	4802,6	65,9	7672,3	60,7	237,4
Tőkebefektetések	523,3	21,7	886,3	12,2	1398,4	11,1	—3,5
Kormányzati támogatás	175,2	7,3	576,9	7,9	1375,7	10,9	183,7
Üzleti tevékenység	205,8	8,5	135,2	1,8	278,4	2,2	—51,0
Összesen	2409,4	100,0	7291,6	100,0	12650,1	100,0	89,7

* A jövedelem abszolút adatait a táblázat folyó áron adja meg, de a változás százalékának megállapítása során a szerző a kiskereskedelmi árindex segítségével kiszűrte az infláció hatását.

Posnett adatai három különböző reprezentatív felvételből származnak, amelyek közül szigorúan véve csak az utolsó kettő volt összeha-

sonlítható, s Észak-Írországra és Skóciára sajnos egyik sem terjedt ki. Az adatok tanúsága szerint az öntevékeny szektor a vizsgált időszakban gyorsan fejlődött. Összes jövedelmének a GNP-hez viszonyított aránya 1985-ben már meghaladta a 4%-ot (1980–81-ben még csak 3,4% volt). Ez azt jelenti, hogy gazdasági súlya nagyobb volt, mint az USA non-profit szektoráé, amely Weisbrod (1988) becslése szerint 1984-ben 3,2, 1988-ban körülbelül 4%-ban részesedett a GNP-ből, s nagyjából feleakkora, mint az izraeli nonprofit szektoré.

Mint a táblázatból látszik, az öntevékeny szektor jövedelme 10 év alatt még változatlan árakon is közel megduplázódott. Ennek a növekedésnek egy része azzal magyarázható, hogy közben az öntevékeny szervezetek száma is nőtt (a becslések szerint 27%-kal), nagyobbik felét azonban Posnett annak tulajdonítja, hogy jelentősen emelkedtek a szektornak nyújtott kormányzati támogatások és a működési bevételek (mely utóbbiaknak egy része szintén kormányzati forrásokból, az öntevékeny szervezetek szolgáltatásainak állami megvásárlásából származott). Ezekre a kérdésekre a következő alfejezetekben még visszatérünk, mindenképpen érdemes azonban itt megemlíteni Posnettnek még egy megfigyelését.

A legutóbbi felvétel során Posnett szerét ejtette, hogy külön is megvizsgálja az újonnan bejegyzett jótékonyági szervezetek 1%-os min-táját. Tette ezt azzal a céllal, hogy a szektorban jelentkező új tendenciákról képet kapjon. A felmérés eredményei azt mutatták, hogy az új szervezetek összes jövedelmének 44%-a származik kormányzati forrásokból, míg az összes bejegyzett jótékonyági szervezet állami támogatottsága átlagosan csak 11%-os. Ezek az adatok azt jelzik, hogy bővíl az állami és az öntevékeny szektor közötti együttműködés, kölcsönösen egyre fontosabbá válnak egymás számára.

A rendelkezésre álló adatok nem tudják ugyan kimutatni, de az öntevékeny szervezetek jövedelmei (különösen az egyénektől és vállalatoktól érkező bevételek) együtt változnak a gazdasági tevékenység ciklikus alakulásával. Nincs ebben semmi meglepő, hiszen mind az öntevékeny szektor szolgáltatásai iránti keresletnek, mind az adományozási hajlandóságnak pozitív a jövedelem-rugalmassága. Bendick (1985) az amerikai tapasztalatok alapján be is bizonyítja ezt, s egyúttal rámutat arra a problémára, hogy az öntevékeny szervezetek éppen a gazdasági válságok idején részesülnek a legkevesebb adományban, amikor szolgáltatásaik iránt a növekvő szegénység miatt a legnagyobb a kereslet.

Az öntevékeny szektor állami támogatása

Az öntevékeny szervezetek bevételeinek vizsgálata két úton lehetséges. Támaszkodhatunk a maguktól a szervezetektől nyerhető információkra (Posnett ezt tette), de kiindulhatunk a másik oldalról is, az adományozók, a jövedelemforrások oldaláról. A következő alfejezetekben mi ezt az utóbbi módszert követjük, abban a reményben, hogy így valamivel pontosabb becslést kapunk a szektorok közötti pénzügyi kapcsolatokról. Szó sincs azonban arról, hogy ezek a számítások könnyűek és egyszerűek lennének. A nehézségek abból adódnak, hogy (a) az állami finanszírozó szervezetek igen nagyszámúak, (b) egymással kialakult kapcsolataik komplexek és változékonyak, (c) az állami támo-

gatásnak számos olyan rejtett formája van, mint például az adókedvezmények, (d) a tőkejuttatások hozadéka időben széthúzódik, (e) az öntevékeny szervezetek nemcsak kapnak állami támogatást, de be is fizetnek a helyi és a központi költségvetésbe, továbbá (f) az öntevékeny szervezeteknek szánt támogatások egy részét az állam (bonok, utalványok formájában) a fogyasztóknak adja, s így azok kerülő úton jutnak el az öntevékeny szektorba (az intézmények szempontjából a díjbevételeket növelik).

Az öntevékeny szervezeteknek nyújtott közvetlen állami támogatásokat a 3. sz. táblázat felső része összegzi. Mint látható, a központi kormány minisztériumai útján viszonylag kevés támogatást folyósít, ezzel kapcsolatos hatalmát inkább nem-minisztériális köztisztviseltekre (a Nemzeti Egészségügyi Szolgálatra, a Művészeti Tanácsra, a Lakásügyi Testületre stb.) ruházza át.

3. sz. táblázat

Az öntevékeny szervezetek kormányzati támogatása

Megnevezés	Állami támogatás 1987-es áron millió font			A változás %-a
	1984—85	1985—86	1986—87	1986—87/ 1984—85
<i>Közvetlen állami támogatás</i>				
Minisztériumok	249,1	281,4	279,5	+12,2
Nem-minisztériális közttestületek	1643,1	1652,7	1668,3	+1,5
Helyi hatóságok	476,5	452,2	402,1	—15,6
Egészségügyi hatóságok	12,9	19,2	25,2	+95,3
Közvetlen állami támogatás összesen	2380,4	2405,5	2375,1	—0,2
<i>Közvetett állami támogatás</i>				
Adókedvezmények ¹	834,1	817,0	800,0	—4,1
Természetbeni támogatás ²	244,7	235,7	213,7	—13,7
Közvetlen állami támogatás összesen	1078,8	1052,7	1013,7	—6,0
Összes állami támogatás	3459,2	3458,2	3388,8	—2,0

¹ Az 1984—85-ös becslést Ashworth (1985) számításaira alapoztuk. Az 1986—87-es mutatókat Maslen (1988) becsléste. Az 1985—86-os adat egyszerűen az előbbi kettőn alapuló interpoláció eredménye.

² A helyi és az egészségügyi hatóságoknak nyújtott közvetlen támogatás 50%-a. A becslési módszer indoklását lásd Leat és munkatársai (1986) tanulmányában.

Mint a táblázatból kiderül, az öntevékeny szektor közvetlen kormányzati támogatása gyakorlatilag nem változott, bár belső szerkezete némileg módosult. Az egészségügyi hatóságok, amelyeket a kormányzat arra ösztönzött, hogy szolgáltatásaik minél nagyobb részét „helyezzék ki” nonprofit és profitorientált szervezetekhez, jelentősen növelték a nonprofit szervezetek támogatását, de az alacsony bázis miatt az összes támogatásból való részesedésük még mindig elenyésző.

Radikális változások vannak készülóban a helyhatóságok berkeiben. A központi kormányzattól kiinduló megszorítások miatt a helyi kormányzatok komoly pénzügyi válsággal küszködnek, s ez az öntevékeny szervezetek támogatásának csökkentésére kényszeríti őket. Kilátásban van ugyanakkor a társadalombiztosítás reformja, amely várhatóan az eddiginél nagyobb hatáskört ruház majd a helyi kormányzatokra, rájuk bízva ezzel, hogy a társadalombiztosítási feladatokat (és a finanszírozásukra szánt összegeket) milyen mértékben osztják meg a helyi öntevékeny szervezetekkel.

Unell (1988) számításai szerint a helyi hatóságok által az öntevékeny szervezeteknek nyújtott támogatások az alábbi megoszlást mutatják:

Szociális szolgáltatások	33,2%
Oktatás	29,6%
Kultúra, szabadidős tevékenységek	13,9%
Politika	12,1%
Helyi gazdasági tervezés	5,3%
Lakásügy	2,6%
Településgazdálkodás	0,5%
Jogrend	0,4%
Egyéb	2,6%

A nonprofit szektornak nyújtott kormányzati támogatások legnagyobb része a nem-miniszteriális köztisztviselőkre keresztül jut el a támogatottakhoz. A támogatásoknak ez a fajtája már hosszabb ideje folyamatosan nő, 1986—87-ben háromszor akkora volt, mint 1976—77-ben (még hozzá reálértékben). Ez a növekedés annak ellenére következett be, hogy közben a közkiadásokat jelentősen megnyirbálták. Sikeresnek bizonyult tehát a konzervatív kormánynak az a törekvése, hogy a társadalmi feladatok megoldásában csökkentse az állami szektor, és növelje az öntevékeny szektor szerepét.

Az öntevékeny szervezetek számára nemcsak a pénzbeni állami támogatások fontosak, hanem a közvetett, adókedvezmények és természetbeni juttatások formájában nyújtott kormányzati támogatások is. Szintén elemzésre érdemes (még ha pontosan nem is számszerűsíthető) az a vásárlóknak adott támogatás, amelynek jóvoltából nő az öntevékeny szervezetek szolgáltatásai iránti fizetőképes kereslet.

A jóléti szektor státuszának elnyerése automatikusan biztosítja az érintett szervezetek számára, hogy bizonyos jövedelmeik teljesen vagy részben adómentesek legyenek. Az ilyen státussal nem rendelkező öntevékeny szervezetek szintén kaphatnak bizonyos adókedvezményeket a helyhatóságoktól, de ezek megadása vagy megtagadása teljes mértékben a helyi kormányzattól függ. Az elmúlt években a brit adórendszerben komoly változások következtek be. Ezek közül a legfontosabb a jövedelemadó kulcsainak csökkenése volt, ami egyértelműen csökkentette az öntevékeny szervezetek által élvezett adókedvezmények értékét. Gyakori az a panasz, hogy a brit adórendszer nem ösztönzi eléggé az adományokat. Tény, hogy az egyéni adományok után elszámolható adókedvezmények Nagy-Britanniában lényegesen alacsonyabbak, mint az Egyesült Államokban.

Az öntevékeny szektor közvetett állami támogatásának másik formáját a „természetbeni” támogatások jelentik. Ezek közé tartozik az állami ingatlanok kedvezményes bérleti díj melletti vagy ingyenes használatának engedélyezése, a hatósági illetékek elengedése vagy

csökkentése, kedvezményes tarifák alkalmazása a szállítási, hírközlési, utazási, fénymásolási, nyomdai stb. szolgáltatásokban (Leat és munkatársai, 1986). Leat kutatócsoportja arra a következtetésre jutott, hogy az ilyen kedvezmények értéke körülbelül a helyi és az egészségügyi hatóságoktól kapott pénzbeni támogatások összegének 50%-ára rúg. A természetbeni támogatások tehát egyáltalán nem elhanyagolható mértékben könnyítik az öntevékeny szervezetek működését.

Szintén fontosak az öntevékeny szektor számára azok az állami támogatások, amelyeket az állampolgárok kapnak különböző szolgáltatások megvásárlására. (A 3. sz. táblázatban azért nem szerepeltettük őket, mert az öntevékeny szervezetek elszámolásaiban mint díjbevételek jelennek meg.) Nagy-Britanniában ezek közül a szociális otthoni ellátásra szorulóknak (több mint évi 1 milliárd fontos) társadalombiztosítási támogatása a leginkább számottevő, bár ennek természetesen csak egy része jut az öntevékeny szervezeteknek, másik felét a betegek és öregek profitelvtű vállalkozások szolgáltatásainak a megvásárlására fordítják. Az utóbbi tíz évben megfigyelhető volt az a tendencia, hogy a szociális ellátás az állami szektortól az öntevékeny és a piaci szektor irányába tolódott el. Valószínű, hogy ez a folyamat a jövőben is folytatódik, befolyásolva ezzel az öntevékeny szektor fejlődési lehetőségeit.

Az egyéni adományok

A brit öntevékeny szervezetek éves bevételeinek körülbelül 15%-a származik adományokból. Bár ez az arány az utóbbi tíz évben igen jelentősen, közelítőleg felére csökkent, reálértékben az adományok nem estek vissza, sőt, legújabbban mintha némi emelkedés is tapasztalható volna. Az egyéni adományokra vonatkozó első nagy-britanniai felmérést 1985-ben hajtották végre, majd 1987-ben megismételték. Erre azért volt szükség, mert Nagy-Britanniában (az USA-val ellentétben) az egyéni adományok zöme nem részesül adókedvezményben, s így az adóhatóságtól nem lehet megbízható adatokra számítani. (Az élő személyek adományai után csak akkor jár adókedvezmény, ha azokat szerződéses alapon, legalább négy éven át folyósítják. Automatikus adókedvezményt lehet még igénybe venni évi 240 font erejéig. A végrendeletben hagyományozott adományok széles körű kedvezményeket élveznek.)

Az adományokra vonatkozó felmérés célja nemcsak az volt, hogy az adományok nagyságrendjét becsülni lehessen, hanem ugyanakkor az önkéntes munkavégzéssel, a megajándékozott vagy önkéntes munkával támogatott szervezetek típusával, a háztartás jellemzőivel, a jótékonyossággal és az adományokra szoruló intézményekkel kapcsolatos kérdéseket is feltettek. Az eredményeket Saxon-Harrold, Carter és Humble (1982) valamint Halfpenny és Saxon-Harrold (1988) tanulmányai összegzik.

Az 1987-es felmérés szerint a megkérdezett háztartásfőeknek 84%-a adott az előző hónapban valamennyi pénzt jótékonyági szervezeteknek. Az adományozás a legkülönbözőbb formákat öltötte a direkt pénz-adományoktól a jótékonyági rendezvények jegyeinek megvásárlásáig. A kifizetett összegek mediánja havi 2 font volt [lényegesen alacsonyabb, mint az Egyesült Államokban regisztrált átlagos adományok (Weber, 1988) nagysága]. A megkérdezett háztartások 16%-a semmit nem adott,

40%-a 1 fontot vagy annál is kevesebbet, s mindössze 5%-a számolt be havi 30 fontnál nagyobb adományról. A legmagasabb érték 481 font volt. A felmérési eredmények alapján a teljes brit lakosság adományait 1,8–2,7 milliárd fontra becsülhetjük.

Nem különösebben meglepő, hogy az adományozási hajlandóság együtt nő a jövedelemmel. A fiatalok (25 év alattiak) és az öregek (65 év fölöttiek) kevesebbet adnak, mint az aktív korúak, a vallásosak többet, mint a nem vallásosak. Posnett (1988) szerint, aki a háztartás-statisztikai adatokból kiindulva végzett elemzéseket, abszolút értékben az értelmiségiek a legnagyobb adományozók, de a szakképzett és szakképzetlen munkások a családi jövedelem nagyobb hányadát fordítják adományozásra. Az adományozásban regionális különbségek is felfedezhetők. Az adatok tanúsága szerint Észak-Írországbán a lakosság nagylelkűbb, mint Nagy-Britannia más területein.

Az adományokra vonatkozó felmérés későbbi megismétlései remélhetőleg lehetővé teszik majd az adományozási magatartás dinamikájának vizsgálatát is. Egyelőre csak annyi állapítható meg, hogy 1980 és 1985 között az adományok reálértékben 50%-kal nőttek. Ebben az emelkedésben valószínűleg inkább a nagyobb és professzionálisabb adománygyűjtési erőfeszítések tükröződnek, mint a nagylelkűség spontán növekedése.

A felmérés eredményei szerint a megkérdezetteknek 44%-a végzett az előző hónapban valamilyen önkéntes munkát, ezen belül a nőknek nagyobb, a férfiaknak kisebb hányada. Az önkéntes munkára fordított idő az egész mintára számítva havi átlagban körülbelül 5 óra volt.

A hagyatékokból származó bevételek legbizonytalanabb jövedelmi forrásai közé tartoznak az öntevékeny szervezeteknek. Összegük évről évre erősen ingadozik. Átlagosan körülbelül 1/3-át teszik ki az önkéntes egyéni adományokból származó bevételeknek. A végrendeletükben a jótékonyági szervezetekre is gondolók arányát a különböző kutatók (különböző adatforrások alapján) 3–9 százalékra becsülik.

Nagy-Britanniában 1986-ban az adókedvezményt élvező adományozás új rendszerét vezették be, az adományok munkabérből való levonását. Az új rendszer kidolgozóinak részben az adományozás ösztönzése, részben az azzal kapcsolatos adminisztrációs költségek csökkentése volt a célja. A munkavállalók évi 240 font összeghatárig 100 fontos adókedvezmény igénybevétele mellett adakozhatnak az általuk fontosnak tartott célokra. Az összegyűjtött adományokat az ezzel foglalkozó szervezet az adományozók kívánságainak megfelelően osztja szét a jótékonyági intézmények között. A munkáltatók és a szakszervezetek ellenállása nem tudta ugyan megakadályozni az új rendszer bevezetését, de az így összegyűjtött adományok összege még mindig igen szerény. A rendszer működését maguk az érintett öntevékeny szervezetek is bonyolultnak találták és idegenkedve fogadták. Csak a jövő mutatja majd meg, hogy a munkabérből levont adományok rendszere szerves részévé válik-e a brit öntevékeny szektor forrásokkal való ellátásának.

Vállalati adományok

A piaci szektorban működő vállalatok évi rendes osztalékuk 3%-áig élveznek adományaik után adókedvezményt. (Az adókulcs jelenleg

25⁰%) Az adományok bruttó összegét az adóalapból lehet levonni. Ezt a rendszert 1986-ban vezették be, az adókedvezmények korábbi, bonyolultabb rendszere helyett. Hatásáról egyelőre keveset tudunk, bár a *Charities Aid Foundation* rendszeresen gyűjt adatokat a legnagyobb vállalati adományozókról, sőt, nemrégiben a kisebb vállalati adományokról is végzett egy felmérést.

4. sz. táblázat

A legnagyobb vállalati adományozók adatai

Megnevezés	1976—77	1984—85	1985—86	1986—87	Változás %-a 86—87/ 76—77
<i>A 200 legnagyobb adományozó</i>					
Összes adomány (millió font)	13,9	46,0	58,0	65,2	369,1
Az adományok 1986—87-es áron (millió font)	30,7	49,4	60,4	65,2	112,4
Az adományok az adózatlan profit %-ában	0,17	0,20	0,22	0,20	17,6
Egy foglalkoztatottra jutó adományok 1986—87-es áron (font)	6,0	12,7	15,7	15,0	150,0
<i>A 400 legnagyobb adományozó</i>					
Összes adomány (millió font)	51,9	64,5	72,5	72,5	39,7
Az adományok 1986—87-es áron (millió font)	—	55,7	67,2	72,5	30,2
Az adományok az adózatlan profit %-ában	—	0,19	0,21	0,19	0,0
Egy foglalkoztatottra jutó adományok 1986—87-es áron (font)	—	11,0	13,6	13,2	20,0

Forrás: Charities Aid Foundation

A vállalati jótékonyág Nagy-Britanniában sohasem közelítette meg az amerikai szintet. Az adományok adózatlan profithoz viszonyított aránya még a 400 legnagyobb adományozónál is csak 0,2⁰%. A vállalati adományok összességükben sem érik el az egyéni adományok 20⁰%-át (Asworth, 1985). A vállalatok növelik ugyan az öntevékeny szervezetek támogatását, de nem nagyon hajlanak rá, hogy profitjuknak az eddiginél nagyobb hányadát szánják jótékonyági célokra.

Egyes vélemények szerint (Saxon-Harrold és Hunter, 1987a) megfigyelhető azonban valamelyes változás a vállalatok attitűdjében: az ad hoc adományozást lassan-lassan felváltani látszik egy tudatosabb magatartás, amely egyrészt a társadalmi felelősségvállaláson, másrészt azon alapul, hogy számos vállalat hatást próbál gyakorolni közvetlen környezetének társadalmi és egyéb dimenzióira. A vállalatok néhány csoportja napjainkban aktív kampányt folytat az öntevékeny szektor vállalati támogatásának növelése érdekében.

A nagyvállalatok nyilvánvalóan nagyobb arányban tudnak az öntevékeny szervezetek támogatásában részt venni, mint a kicsik, de azért a kisebb vállalkozások adományozási magatartása sem érdektelen. Ez indította a *Charities Aid Foundation* a kisvállalatok körében végzett vizsgálódásra. A felmérés a 100 munkavállalónál kevesebbet foglalkoztató és 10 millió fontnál kisebb forgalmat lebonyolító vállalatokra terjedt ki (Saxon-Harrold, 1987b). A válaszadási arány elég alacsony (58%-os) volt, de a válaszadóknak 74%-a arról számolt be, hogy valamilyen mértékben hozzájárul az öntevékeny szektor működéséhez. Az adományok éves átlaga az 1987–88-as évben 900 font, mediánja 200 font volt. A válaszadók 76%-a valamilyen természetbeni segítségben is részesítette az öntevékeny szervezeteket, 18%-uk pedig ösztönözte alkalmazottait, hogy a munkabérből való levonás formájában jótékonykodjanak. A vállalati segítség nagyobbik részét a helyi és nem az országos szervezetek kapták. Ha a mintavételes felmérés adataira alapozva becslünk az országos mutatókat, akkor azt feltételezhetjük, hogy a 80 000 brit kisvállalat öntevékeny szervezeteknek nyújtott összes pénzbeni adománya valahol 720 millió font körül lehet.

A jótékonyági szervezeteknek biztosított pénzbeni támogatásokat gyakran egészíti ki „természetbeni” segítség. A kisvállalatok felmérése például azt mutatta, hogy a megkérdezetteknek közel fele adott számítógépeket, irodai felszereléseket a jótékonyági egyesületeknek, iskoláknak, egyetemeknek; egyötöde részt vett a szakmai képzésben, s közel ugyanannyi ingyen bocsátotta az öntevékeny szervezetek rendelkezésére helyiségeit rendezvények céljára (Saxon-Harrold, 1988). Más felvételek eredményeit is figyelembe véve azt mondhatjuk, hogy az ilyen természetbeni juttatások értéke meghaladja a pénzádományok értékét, talán azok kétszeresét is eléri.

A különböző adatforrásokból nyert információk alapján a vállalatoktól származó pénzbeni adományok nagysága évenként 800 millió fontra becsülhető, ami a brit jótékonyági szervezetek évi összes jövedelmének körülbelül 5%-a. Ehhez adódik még hozzá a természetbeni támogatás (talán 1,6 milliárd font körüli) értéke, ami azonban nem jelenik meg az öntevékeny szervezetek elszámolásaiban. A vállalati adományok adópolitikai ösztönzése nemzetközi összehasonlításban igen gyenge, ami valószínűleg fontos szerepet játszik az adományok viszonylag alacsony színvonalának tartósságában. Ehhez járul még az, hogy Nagy-Britanniában nincs kialakult hagyománya a vállalati jótékonyagságnak, a vállalatok nem érznek felelősséget a szociális problémák enyhítéséért, a kulturális fejlődés segítéséért. Ahogy azonban az ország távolodik a jóléti állam Mrs. Thatcher által „dajka-állam”-nak nevezett modelljétől, úgy egyre nagyobb szükség van rá, hogy a vállalatok nagyobb szerepet vállaljanak a társadalmi gondok megoldásában. Sajnos egyelőre nem sok jelét adják, hogy erre hajlandók lennének.

Alapítványok

A gyors ipari fejlődés a századforduló táján igen nagy vagyonok felhalmozására adott lehetőséget. A gazdagok, akik már a korábbi századok során is rendszeresen jótékonykodtak, támogatták az egyházakat, iskolákat, kórházakat, az újonnan képződött nagy vagyonokból

egyre több általános filantróp szervezetet, alapítványt hoztak létre. (Nagy-Britanniában az alapítvány elnevezés helyett általában a „trust” megjelölést használják az ilyen típusú szervezetekre.) Az alapítványok létrehozásával egyrészt a társadalmi bajok gyökeresebb orvoslása, másrészt a rendszeresebb adományozás ösztönzése volt a cél. A *Charities Aid Foundation* az elmúlt tíz évben rendszeresen gyűjtött adatokat a 200 legnagyobb alapítványról (Saxon-Harrold és Hunter, 1987b; *Charities Aid Foundation*, 1988), itt következő áttekintésünk ezeken az információkon alapul.

A 200 legnagyobb alapítvány vagyona az utóbbi tíz évben számottevően nőtt, ami részben a tulajdonukban levő ingatlanok értékének növekedésével függ össze, különösen Londonban és környékén, ahol ez a folyamat nagyon gyors volt. A 400 legnagyobb alapítvány alaptőkéje ma (1986–87-es adat szerint) több mint 6 milliárd font, éves tőkejöveldelme 254 millió font, a kiosztott támogatások értéke ennek 80%-a, körülbelül 204 millió font. Ez a százalék az utóbbi években csökkent, abszolút értékben viszont ugyanakkor nőtt az alapítványok öntevékeny szervezeteknek juttatott támogatása.

Összegzés

A brit öntevékeny szektor fenti kvantitatív áttekintése számos fontos tendenciát tárt fel, így a szektor növekedését, állami támogatásoktól való függésének erősödését, adópolitikára való érzékenységet, a gazdasági körülményeknek az öntevékeny szektorra gyakorolt hatását, a szektor szervezeteinek törekvését tevékenységük és jövedelemforrásaik változatosabbá tételére. Ezek a változások számos problémát és megválaszolandó kérdést is felvetettek. A politikai válaszok kidolgozása azonban egyelőre még várat magára.

Irodalom

- Bendick, M.: *Privatizing the Delivery of Social Welfare Services*, Teh Urban Institute Washington, 1985.
- Guthrie, R.: *Charity and the Nation*, The Fifth Annual Arnold Goodman Charity Lecture, Charities Aid Foundation, Tonbridge, 1988.
- Halfpenny, P.—Saxon-Harrold, S. K. E.: *A Report on the 1987 Charity Household Survey*, Charities Aid Foundation, London, 1988.
- Hansman, H.: *The Role of Nonprofit Enterprise*, *Yale Law Journal*, 1980. 835–901.
- Humble, S.: *Voluntary Action in the 1980s*, The Volunter Centre, Berkhamstead, 1982.
- James, E.: *The Nonprofit Sector in Comparative Perspective*, in W. W. Powell (ed.): *The Nonprofit Sector: A Research Handbok*, Yale Univerity Press, New Haven, 1987.
- Knapp, M.—Thomson, C.: *Contribution of the Voluntary Sector to Health Care*, Health Care UK 1987. Policy Journals, Newbury, UK, 1987.
- Kramer, R.: *Voluntary Agencies in the Welfare State*, University of California Press, Berkley, 1981.
- Leat, D.—Tester, S.—Unell, J.: *A Price Worth Paying? A Study of the Effects of Government Grant Aid to Voluntary Organisations*, Policy Studies Institute, London, 1986.
- Maslen, P.: *The Effects on Charities from Recent Taxation Changes*, *Charity Trends* 1987–88, volume 11. 34–35.
- National Audit Office: *Monitoring and Control of Charities in England and Wales*, HMSO, London, 1987.
- Posnett, J.: *Trends in the Income of Registered Charities, 1980–85*, *Charity Trends* 1986–87, volume 10. 6–8.
- Posnett, J.: *An Analysis of the Distribution of Charitable Donations from the 1984. Family Expenditure Survey*, *Charity Trends* 1987–88, volume 11. 41–44.
- Saxon-Harrold, S. K. E.—Hunter, T. (1987a) *Trends in the top 200 Company Donations to Charity*, *Charity Trends* 1986–87, volume 10. 53–55.
- Saxon-Harrold, S. K. E.—Hunter, T.: (1987b) *Brief Notes on Trust Trends*, *Charity Trends* 1986–87, volume 10. 70–71.

- Scott, D.: Don't Mourn for Me: Organise the Social and Political Uses of Voluntary Organisations. Allen and Unwin, London, 1981.
- Weber, N. (ed.): Giving USA: the Annual Report on Philanthropy for the Year 1987. American Association of Fund Raising Counsel Trust for Philanthropy, Washington, 1988.
- Weisbrod, B. A.: The Nonprofit Economy. Harvard University Press, 1988.

Wolfgang Seibel

A kormány és a nonprofit szektor közötti kapcsolat

**Nemzetközi összehasonlításban:
Franciaország és az NSZK**

A kormány és a nonprofit szektor kapcsolatai

A kormány és a nonprofit szektor (harmadik szektor, öntevékeny szektor) kapcsolatait három különböző szempontból szokás vizsgálni. Az első megközelítés (Salamon, 1987, 1990) a nonprofit szervezetek kormányzati támogatására helyezi a hangsúlyt; a második (Lloyd, 1990) a kormányzati intézmények és az öntevékeny szervezetek közötti intézményes kapcsolatokra, az interakció stílusára; a harmadik pedig (Rose-Ackerman, 1986; Weisbrod, 1988) azokra a kölcsönös kompetitív előnyökre, amelyek az állami intézmények és a nonprofit szervezetek mint szolgáltatók közötti különbözőségekből adódnak.

Semmi meglepő nincs abban, hogy ezek az elméletek nem nagyon alkalmasak az általánosításra. Az erőforrások áramlásának megfigyelése azt még ki tudja mutatni, ha valamilyen változás áll be az állami és a nonprofit szektor közötti munkamegosztásban, de azt már nem, hogy ezt a változást milyen szereplők, milyen döntések idézik elő. Az interakciós stílus elemzése természetesen feltételezi a szereplők ismeretét, de semmit nem tud felderíteni a köztük levő kapcsolatok történeti alakulásáról. A kompetitív előnyök közgazdasági modelljei arra a feltevésre épülnek, hogy a kormány és a nonprofit szektor kapcsolatainak is a verseny a meghatározó jellemzője, ami pedig nem mindig és nem feltétlenül igaz.

Tanulmányom azt igyekszik bizonyítani, hogy a politikai és irányítási kultúra fontos magyarázó tényezője az állam és a nonprofit szektor közötti kapcsolatok nemzetközi különbségeinek. Megpróbálom bemutatni, hogy mind a kormányzati, mind a nonprofit intézmények magatartását befolyásolja az a politikai stílus, amely a nemzeti történelem során kialakult és ideológiai megerősítést nyert. Ebből az következik, hogy a kormány és a nonprofit szektor szervezetei közötti kapcsolatok sokkal kevésbé rugalmasak, a helyettesítésre sokkal kevesebb a lehetőség, mint ahogy azt a gazdasági modellek el akarják hitetni velünk. Mi több, ezeket a kapcsolatokat az európai országok többségében nem

a versenyszellem jellemzi. Inkább olyan jelenségeket figyelhetünk meg, mint a stabil együttműködés és összefonódás; a nonprofit szervezetek erős ideológiai érvekkel is alátámasztott felhasználása a közjavak előállítására; a nonprofit szervezetek érdekközvetítő szerepének a kormányzat részéről való figyelmen kívül hagyása és az etatizmus szelleme. Ezek a jelenségek a különböző országokban más és más intenzitással jelentkeznek. E különbségek nagyságát és történelmi gyökereit ezúttal Franciaország és az NSZK példáján kíséreltem meg elemezni.

Néhány fontosabb statisztikai adat

Sajnos sem a francia és a nyugatnémet nonprofit szektor méreteiről és felépítéséről, sem a kormány és a nonprofit szektor közötti erőforrás-áramlásról nincsenek megbízható adataink. További nehézséget jelent, hogy még a gyéren rendelkezésre álló adatok sem összehasonlíthatóak. Az itt következő statisztikai információkat tehát nagyon óvatosan kell kezelni.

Franciaországban az egészségügyi és a szociális ellátás területén körülbelül 90 000 öntevékeny egyesület működik. Ezek közül azonban csak 7 000 (8%) nyújt valóban szolgáltatásokat. Ez a 7 000 szervezet gondoskodik az összes egészségügyi és szociális szolgáltatás 51,6%-áról, ezen belül a rokkantak ellátásának 86, a házi beteggondozási szolgáltatásoknak 70, az öregek szociális otthoni ellátásának 28, öregek napközi otthonában történő ellátásának 6%-áról. Ugyanez a 7 000 szervezet működteti a családok nyaralását segítő központok 80, a társadalmi érdekvédelmi és tanácsadó központok 68%-át, a gyermekek napközi otthonainak 18%-át és az összes kórház 17,5%-át. A kisebb kórházakon belül azonban lényegesen nagyobb a nonprofit szervezetek aránya, a 150 ágynál kisebbeknek 50, a 100 ágynál kisebbeknek 75, a gyógyvízre alapozott és egyéb szanatóriumoknak 40%-a tartozik a nonprofit szektorhoz (IGAS, 1984; Thery, 1986).

Pénzügyi információk csak a szociális szolgáltatásokat nyújtó öntevékeny egyesületekről állnak rendelkezésre. Ezeknek 1983-ban 30 milliárd francia frank volt a költségvetése, ebből 45% származott helyi és központi állami támogatásból, 35% társadalombiztosítási transzferekéből és 20% a szolgáltatások díjbevételeiből. Az összes forrásnak tehát 80%-át a közpénzek teszik ki (Thery, 1986).

A szociális szolgáltatások területén működő francia jóléti egyesületeknek 230 000 fizetett alkalmazottjuk van. Rendelkezünk bizonyos statisztikai adatokkal a francia nonprofit szektor fejlődési üteméről is. Az öntevékeny egyesületek száma a hetvenes évek közepétől kezdve igen dinamikus, az 1974-es 22 000-rel szemben 1983-ban már 47 000 egyesület működött. Még az évenkénti átlagos 20%-os növekedésnél is gyorsabb (29%-os) volt a szervezetek számának emelkedése a szociális szolgáltatások területén (Archambault, 1985).

A foglalkoztatottság adatai is azt mutatják, hogy az öntevékeny szektor gyorsabban fejlődött, mint a gazdaság egésze. Míg a magán- és az állami szektorban a nyolcvanas években stagnált a foglalkoztatottság, addig az öntevékeny szervezetek által foglalkoztatottak száma 1982 és 1984 között évi átlagban 4,5%-kal nőtt. Az összes (tehát nemcsak a

jóléti szolgáltatásokat nyújtó) öntevékeny egyesületnek 1984-ben 770 000 teljes munkaidős foglalkoztatottja volt, ami a teljes foglalkoztatott munkaerő 4%-át tette ki (Thery, 1986).

Az NSZK-ról sajnos nincsenek olyan adataink, amelyek teljesen összehasonlíthatóak lennének. A Helmut Anheier (1990) által összegyűjtött statisztikai információk szerint a kórházaknak 33, a kórházi ágyaknak 37%-a tartozik a nonprofit szektorhoz, az iskoláknak 9%-a működik nonprofit formában, az ide járó tanulók az összes tanulónak 7%-át teszik ki. Ami a foglalkoztatottság alakulását illeti, a nyugatnémet fejlődés hasonló volt a franciához. Míg az összes foglalkoztatottság lassan csökkent, a nonprofit szektorban alkalmazottak aránya az 1982-es 1,62%-ról 1985-ig 1,88%-ra nőtt.

A nyugatnémet jóléti egyesületek több mint 60 000 egészségügyi és szociális szolgáltató szervezeti egységet működtetnek. Részesedésük — Anheier (1990) szerint — a családi szolgáltatásokban 70, az öregek ellátásában 60, a kórházi szolgáltatásokban 40, a rokkantak foglalkoztatásában 90%-os. A három legnagyobb jóléti egyesület önmagában 580 000 teljes munkaidős alkalmazottat foglalkoztat (a teljes foglalkoztatott munkaerő 2,7%-át). Beruházásai teljes szinkronban voltak a közületi szektor beruházásaival: 1960 és 1980 között 7-ről 11,5 milliárd nyugatnémet márkára nőttek, majd 1980-ban 10, 1984-ben 9 milliárd márkára csökkentek (a közületi szektor megfelelő adatai sorrendben: 45 milliárd, 103 milliárd, 101 milliárd és 74 milliárd марка).

A nonprofit szervezetek kettős funkciója és a kormány nonprofit szektorral kialakított kapcsolatának természete

A nonprofit szektor országok közötti összehasonlításának nélkülözhetetlen feltétele, hogy a jelenleginél több és jobb információ álljon rendelkezésünkre a szektor méretéről, dimenzióiról, finanszírozási helyzetéről. De bármilyen pontos lenne is a szektor statisztikai leírása, még mindig igen keveset árulna el a kormány és a nonprofit szektor közötti kapcsolat természetéről. Franciaország és az NSZK esetében például az a tény, hogy a nonprofit szektor mindkét országban erősen függ az állami támogatásoktól, inkább elfedi, mint feltárja a két ország közötti különbségeket.

Nyilvánvalóan félrevezető lenne mindhárom (az állami, a piaci és a nonprofit vagy harmadik) szektort olyan fekete doboznak tekinteni, amelyen belül többé-kevésbé kompetitív magatartást tanúsító szervezetek működnek. Ezzel ugyanis impliciten feltételeznénk, hogy a kormány és a nonprofit szektor kapcsolatát szintén valamiféle versengés jellemzi, s a fogyasztó szuverén döntéseket hoz, amikor szolgáltatásaik között választ. Ha ez így lenne, akkor az állami és a nonprofit szektor relatív súlyát egy intézmények közötti választás eredményének lehetne tekinteni, egy olyan egyensúlynak, amely a két szektor között a minőség és hatékonyság terén mutatott kompetitív előnyökkel összhangban alakul ki.

Ezt a feltevést azonban a nemzetközi összehasonlítás aligha igazolja. Igen sok olyan ország van, ahol az állami és a nonprofit szektor között semmiféle versengés nem figyelhető meg. Az Egyesült Államokban ugyan tényleg van bizonyos verseny a két szektor között (ez magya-

rázza, hogy az amerikai tudósok nagy része erre alapozza a nonprofit szervezetek viselkedésének elemzését), de ez a megfigyelés semmiképpen nem általánosítható. Sőt, jó okkal feltételezhető, hogy a nonprofit szervezetek más intézményi formáknál kevésbé hajlamosak a minőségi vagy hatékonysági versenyben való részvételre.

A harmadik szektor szervezeteit az teszi speciálissá a magánvállalatokhoz és az állami bürokráciákhoz képest, hogy kettős, társadalmi-politikai és gazdasági funkciójuk van, s ezek a funkciók nem választhatók el egymástól a nonprofit szervezet stabilitásának megbontása nélkül. Mivel egyaránt hiányzik a profitszerzési érdekelttség és a lakossági hozzájárulások kötelezővé tételének lehetősége, a nonprofit szervezetek erősen függenek az adományoktól és az önkéntes munkafelajánlásoktól. Ezekre azonban csak akkor számíthatnak, ha cserébe nem-pénzbeni ellenszolgáltatást tudnak nyújtani, ami lehet presztízs, lehet a tagságból származó nem anyagi előny, de lehet egyszerűen a közösséghez tartozás jó érzése, biztonsága is. Ahhoz, hogy ezeket biztosíthassák, a nonprofit szervezeteknek nemcsak allokációs, hanem integratív funkciót is be kell tölteniük.

Mindebből az is következik, hogy a kormány és a nonprofit szektor viszonyát nem elsősorban a minőségi és hatékonysági megfontolások alakítják. A nonprofit szervezeteknek nemcsak a közjavak biztosításával kapcsolatos gazdasági kötelezettségeik vannak, hanem társadalmi elkötelezettségeik is. Ez utóbbiak struktúrája valószínűleg meghatározó jelentőségű a kormánnyal való kapcsolatok alakításában, s ugyanakkor azt is befolyásolja, hogy ezeket a szervezeteket különböző politikai körülmények között milyen módokon és milyen célokra lehet felhasználni.

Franciaország és az NSZK példája jól illusztrálja, hogy a különböző elkötelezettségi struktúrák hogyan befolyásolják a kormány és a nonprofit szektor kapcsolatait. A tanulmány hátralevő részében megpróbálom röviden körvonalazni e kapcsolatok franciaországi illetve németországi kialakulásának történelmi körülményeit, leírni a kialakult struktúrákat, valamint megvizsgálni ezek hatását a két nonprofit szektor jelenlegi társadalmi-gazdasági szerepére.

A kormány és a nonprofit szektor kapcsolatának történelmi gyökerei Franciaországban és Németországban

Franciaországban az 1789-es forradalom óta minden közvetítő jelleű, érdekérvényesítésre alkalmas szervezet a támadások keresztútjében áll. Mint Tocqueville leírta, a francia forradalom felszámolta a nemesség és a papság korporációs rendjét, amely az abszolutizmus időszakában kialakult. Az 1791-ben törvénybe iktatott híres *Loi Le Chapelier* és az 1810-ben elfogadott *Code Pénal* ünnepélyesen megtiltja, hogy állam és polgára közé bármilyen közvetítő szervezet ékelődjön. A kialakult új társadalmi rendre és annak történelmi fejlődésére ennél fogva a központosított állam nyomja rá bélyegét. Jellemző, hogy az egyesülési jogot Franciaországban csak 1901 óta biztosítja törvény. Az egyesületek politikai és ideológiai megítélése azonban még a törvény elfogadása után is ellentmondásos maradt. A jakobinus tradíciók máig is élnek, s él az a gyanú is, hogy a zömükben a katolicizmushoz közel

álló egyesületek voltaképpen a trójai faló szerepét játsszák. Ezt a gyanút megerősítette az a kísérlet, amelyet a német megszállás idején a Vichy rezsim tett az antidemokratikus, korporatív rendszer újjáélesztésére (Passaris és Raffi, 1984; Debbash és Bourdon, 1987).

Németországban lényegében ellentétes irányú fejlődés zajlott le. Az egyesületi élet kezdeteit a XVIII. században kifejezetten a korporációellenesség jellemezte. A cél kimondottan az volt, hogy az egyesületekben különböző társadalmi állású emberek találkozzanak egymással. A XIX. század végére azonban már erősen strukturált egyesületi szektor alakult ki, különböző célokat követő, különböző politikai magatartású szervezetekkel, amelyeknek az állammal kialakított kapcsolata is nagy eltéréseket mutatott. Számos olyan területen, ahol a feudális állam modernizációs törekvései egybeestek a burzsoázia érdekeivel, igen hamar együttműködés alakult ki az állam és az egyesületek között. (Különösen jellemző volt ez Poroszországban.) A másik oldalon ugyanakkor az a tendencia is érvényesült, hogy az egyesületek a politikai ellenállás fészkeivé váltak, sőt, az elbukott 1848-as forradalom után egyedül ezek pótolták a demokratikus intézményrendszert, amelyet az államrend keretein belül nem sikerült létrehozni. Ez a kettősség lényegében a mai napig is fennmaradt: miközben szoros együttműködés van az állam és az öntevékeny egyesületek között a közszolgáltatások biztosításában, aközben (különösen baloldali körökben) megvan a hajlam arra, hogy a demokráciát az anti-etatizmussal azonosítsák, s ne vegyenek tudomást magának az államnak a demokratikus szerkezetéről (Mueller, 1965, Wurzbacher, 1971).

Következésképpen a német politikai életnek kulcsfontosságú szereplői az érdekközvetítő szervezetek (köztük a politikai nyomásgyakorló csoportként működő egyesületek és különösen a politikai pártok), míg az ilyen szervezetek szerepe Franciaországban még ma is vitatott. A kormány és a harmadik szektor viszonya éppen ezért Németországban stabil és többé-kevésbé konfliktusmentes, Franciaországban viszont ellentmondásos és feszültségekkel terhes. A nyugatnémet politikai konszenzusnak lényeges eleme az állam és az öntevékeny szektor közötti szociálpolitikai munkamegosztással kapcsolatos egyetértés (Katzenstein, 1987). Franciaországban ezzel szemben nyoma sincs ilyen egyetértésnek. A kormány megtűri ugyan az egyesületeket és egyéb öntevékeny szervezeteket mint szolgáltató, egészségügyi és szociális ellátást nyújtó intézményeket, de a velük való kapcsolata korántsem stabil és kiegyensúlyozott (Meny, 1985; Goetschy, 1987).

A kormány és a nonprofit szektor közötti kapcsolatok rendszere: az állam autonómiája, a legfontosabb szereplők és a kapcsolatok stílusa

A kormány és a nonprofit szektor közötti kapcsolatok szisztematikus elemzése érdekében több tényezőt veszek vizsgálat alá: az állami autonómia fokát (Nordlinger, 1981; Skocpol, 1985), a kapcsolatrendszert alakító domináns szereplőket és a köztük zajló interakció stílusát.

Válasszuk az elemzés kiinduló pontjául bármely nonprofit szervezet kuratóriumát. Tagjainak viselkedését részben maga a kuratóriumhoz tartozás határozza meg. Ezek az emberek egyszerűen kuratóriumi tagságuknál fogva — William Ouchi kifejezésével élve — „klánt” alkot-

nak, amelyen belül kölcsönös hatalmi, valamint szakértelmen és tekintélyen alapuló függőségek alakulnak ki. Ugyanakkor a kuratóriumi tagok más társadalmi csoportoknak is tagjai, s kuratóriumi magatartásukat ezek a külső kötődések is befolyásolják (Mayntz, 1986). Mindez egyaránt érvényes az NSZK-ban és Franciaországban is.

Mindkét országban az „egyesület” (*eingetragener Verein* illetve *association déclarée*) az általános jogi formája a nonprofit tevékenységeknek. Maga az egyesület elnevezés azonban két igen különböző jellegű szervezetet is rejthet. Egyaránt egyesületnek nevezik a szolgáltatásokat nyújtó nonprofit szervezeteket és a nonprofit szervezetek különböző szövetségeit, az úgynevezett csúcsszervezeteket. (Ilyen országos csúcsszervezet például Franciaországban az *Union Nationale Interfédérale des Oeuvres Privées Sanitaires et Sociales* (UNIOPSS), az NSZK-ban pedig a *Caritas*, a *Diakonisches Werk*, az *Arbeiterwohlfahrt* és a *Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland*.) Míg a szolgáltatásokat nyújtó nonprofit szervezetek „klánjai” csak helyi szinten tevékenykednek, addig a csúcsszervezetek kuratóriumi már országos befolyással bírnak, koordinálják a helyi nonprofit szervezetek munkáját, és érdekképviselői tevékenységet folytatnak a kormánnyal szemben.

A helyi klánok Franciaországban és az NSZK-ban egyaránt megtalálhatók, a két ország közötti különbség inkább a csúcsszervezetek működésében figyelhető meg. Az NSZK-ban a politikai életnek egyformán domináns szereplői a pártok és a nonprofit csúcsszervezetek, a kormány és a nonprofit szektor kapcsolatain tulajdonképpen nagyrészt a pártok és a csúcsegyesületek kapcsolatait kell érteni. Magának az államnak viszonylag kicsi az autonómiája.

A pártok és a csúcsszervezetek meghatározó szerepe a kormány és a nonprofit szektor közötti interakció stílusában is érezhető. Ezt az interakciót alapvetően nem a versenyszellem jellemzi. Éppen ellenkezőleg, bizonyos területeket (például a szociálpolitikát) az NSZK-ban következetesen távol tartanak a politikai versengéstől (Dyson, 1982). Az állam, az egyesületek és a pártok közötti megegyezéseket ezeken a területeken a pártok (főleg a két legnagyobb, a kereszténydemokrata és a szociáldemokrata párt) közvetítésével hozzák létre.

Ennek megfelelően az NSZK iskolapéldája az úgynevezett neokorporatív rendszernek. Ez a neo-korporativizmus azonban nem a versengésen, hanem a vitákban születő megegyezésen alapul (Lehmbruch, 1984), eredménye pedig a kormány és a nonprofit szektor közötti, néha törvényben is rögzített munkamegosztás.

A nyugatnémettel ellentétben a francia jóléti állam valóban rászolgál erre az elnevezésre (Ashford, 1986), viselkedését a jóléti etatizmus jellemzi. A francia egyesületek nemcsak hogy függetlenek az államtól, de bizonyos értelemben versenyben is állnak vele, mind a politikában, mind a szolgáltatások területén. A kormány gyakorol ugyan bizonyos (főleg törvényességi) ellenőrzést a nonprofit szervezetek fölött, de nincs kialakult munkamegosztás az állami és a nonprofit szektor között. A francia jóléti egyesületeknek is van bizonyos érdekképviselői szerepük a kormánnyal szemben, különösen azóta, hogy 1982-ben megalakult a félállami *Conseil National de la Vie Associative* (az Egyesületi Élet Nemzeti Tanácsa). A németekkel ellentétben azonban a francia csúcsszervezeteknek nincs állandó helyük a kormányzat dön-

téshozatali rendszerében. Franciaországot tehát nem a neo-korporativizmus jellemzi, az állam viszonylag nagyfokú autonómiával rendelkezik.

Ugyanakkor a társadalom „egyesületi szövete” (*tissu associatif*, Palard, 1981) számottevő hatást gyakorol a helyi politikára. A szociológiailag a középosztályhoz tartozó, hatalommal és tekintéllyel egyaránt rendelkező elit az egyesületekre alapozva építi ki azt a hálózatot, amelynek közvetítésével politikai befolyásra tehet szert. A francia politikai életnek jellegzetes vonása az, hogy a politikusok „halmozzák” a hivatalokat; a nemzetgyűlési és a parlamenti képviselők, sőt a miniszterek is ragaszkodnak hozzá, hogy ugyanakkor polgármesterek is legyenek (akár csak egész kis falvakban is), s részt vehessenek a regionális szervezetek munkájában. A központi és a helyi kormányzatban viselt tisztségek kombinálása, valamint a helyi „egyesületi szövetbe” való beágyazódás jelenti számukra a személyes politikai befolyás legfontosabb forrását. A személyes összefonódásoknak ebben a hálózatában az öntevékeny szervezetek vezető körei is jól megtalálják a helyüket.

A francia kormány és a nonprofit szektor közötti kapcsolat jelentősen különbözik a németországitól. Alakítói főleg a klánok, színterei elsősorban a helyi kormányzatok, alakulásában inkább a személyes kapcsolatok, mint a racionális alkufolyamatok játszanak szerepet. Mindezeket a különbségeket az uralkodó ideológiák különbözősége magyarázza. Franciaországban az egy és oszthatatlan köztársaság (*la république une et indivisible*) alkotmányos elve igazolja a nagyfokú állami autonómiát és a közvetítő jellegű szervezetek gyengeségét. Az NSZK-ban a szociálpolitikának a politikai versengésből való kivonását a klasszikus kapitalizmus és a kollektív jóléti rendszer kompromisszumaként értelmezik, és a szociális piacgazdaság (*soziale Marktwirtschaft*) ideológiájával támasztják alá.

1. sz. táblázat

A nonprofit szektor társadalmi-politikai beágyazottsága Franciaországban és az NSZK-ban

	Franciaország	NSZK
A rendszer jellege	Etatizmus	Neo-korporativizmus
Domináns szereplők	Klánok	Nonprofit csúcsszervezetek, pártok
Tevékenységi kör	Helyi	Nemzeti
Vertikális kapcsolódás	Személyes kapcsolatokon keresztül	Korporációkon keresztül
Az állam autonómiájának foka	Magas	Alacsony
A kormány és a nonprofit szektor közötti interakció stílusa	(Versenyszellem) Manipuláció	Konszenzus, megegyezés
Ideológiai elv	„La république une et indivisible”	„Soziale Marktwirtschaft”, „Subsidiaritáts-prinzip”

A kormány nonprofit szektorral kialakult kapcsolatai és a jóléti állam fejlődése Franciaországban és az NSZK-ban

A nonprofit szektor iránti politikai és tudományos érdeklődést a hetvenes évek közepén nagyrészt azok a politikai, gazdasági és ideológiai kihívások keltették fel, amelyek akkoriban a jóléti állam nyugati, demokratikus típusát érték. Ebből a szempontból nézve a nonprofit szektor jó eszköznek tűnt a kormányzati túlsúly csökkentésére, s ugyanakkor az egyszerű privatizáció nemkívánatos hatásainak mérséklésére. Vizsgáljuk most meg, hogy a francia és a német tapasztalatok mennyire támasztják alá ezt a feltevést.

Franciaországban a szocialista kormány 1981 óta nemcsak retorikájával (*économie sociale*), hanem konkrét intézkedéseivel is támogatni látszik a nonprofit szektor fejlődését, társadalmi szerepének növekedését. Számos, a nonprofit szektorral foglalkozó kormányzati és félkormányzati szervezet jött létre. A miniszterelnöki hivatalban külön államtitkár-helyettes felelős a nonprofit szektor ügyeiért, 1983-ban — mint már említettem — megalakult az Egyesületi Élet Nemzeti Tanácsa. A szocialista kormányzat azzal igazolta ezt a (francia hagyományokhoz képest új) öntevékeny szektorral kapcsolatos politikát, hogy az beleillik az általánosan elfogadott decentralizációs törekvésekbe. A nonprofit szektor felértékelődését jelzi az is, hogy rövid időn belül két jelentés is készült (IGAS, 1984; Thery, 1986) a jóléti egyesületek társadalmi szerepéről. (Az elsőt a szociális és munkaügyi minisztérium, a másodikat a nonprofit szektorral foglalkozó államtitkár-helyettes készítette.)

Mindezekon az inkább szimbolikus akciókon túl, a szocialista párt — főleg helyi szinten — megkísérelte, hogy változtasson a kormányzat és a nonprofit szervezetek pénzügyi kapcsolatain is. Ez a törekvés azzal a pénzügyi válsággal függött össze, amely komoly veszélybe sodorta a helyi önkormányzatok szociális szolgáltatásait. A válságra a különböző pártállású kormányzatok másképp és másképp reagáltak. A konzervatívok és a liberálisok nem nagyon haboztak, hogy megszüntessék a szociális ellátás egy részét, a kommunisták még deficitet költségvetés árán is megpróbálták fenntartani a szolgáltatások állami biztosítását, a szocialisták azonban a szociális szolgáltatásokat nyújtó öntevékeny szervezetek támogatásával próbálták a válságos helyzetre megoldást találni. Jó példája ennek a szakképzetlen fiatalok munkanélkülisége ellen folytatott küzdelem (Marchal, 1986), melynek során a szocialista helyi kormányzatok szorosan együttműködtek a helyi öntevékeny szervezetekkel. Azt is el kell azonban mondani, hogy ezek az öntevékeny szervezetek jórészt mesterséges, a helyi szocialista szervezetek által létrehozott és ellenőrzött képződmények voltak, amelyeknek a finanszírozása a szocialista képviselők által kijárt állami pénzekből történt.

A szocialista kormány messze legfontosabb erőfeszítése az volt, amely a közigazgatás decentralizálására irányult. Ez a decentralizáció — a hivatalos állításokkal ellentétben — szemmel láthatóan nincs összhangban az öntevékeny szektorral kapcsolatos politikával. A jóléti egyesületek szerepét feltáró jelentés (Thery, 1986) kimutatja, hogy a társadalombiztosítási rendszer decentralizálása, a megyei szint megerősödése inkább fokozza, mint enyhíti a területen működő öntevékeny szervezetek hatósági ellenőrzését. Az NSZK-val való összehasonlítás-

ban különösen fontos, hogy a jelentés bírálja a kormányt, mert az elutasítja a tényleges együttműködést az állami hatóságok és a jóléti egyesületek között. Érdekes ugyanakkor az a megállapítása, hogy a decentralizáció, amikor az állami támogatások rendszerét világosabbá és átláthatóbbá tette, ezzel ártott a jóléti egyesületeknek, amelyek a korábbi kaotikus helyzetben néha több hatóságtól is tudtak párhuzamosan támogatásokat szerezni.

Bármilyen nyilvánvalóan elkötelezettek is a szocialisták a nonprofit szektor társadalmi-gazdasági szerepének növelése mellett, országuk politikai és intézményi kultúrájának hatása alól ők sem tudnak szabadulni. A kormány és a nonprofit szektor közötti intézményes kapcsolatok rugalmasabbá tételét célzó kísérletekre torzító hatással van az a francia politikai kultúrában mélyen gyökerező etatizmus, amely a politikai döntéshozók és a magas rangú kormánytisztviselők mentalitását meghatározza, sőt, magukat a pártokat és a nonprofit szervezeteket is megakadályozza abban, hogy a politikai retorikát hatásos kormányzati intézkedésekké formálják. A retorika és a valóság között így kialakuló szakadék pedig akár a kívánnal ellentétes hatásokat is előidézhethet. Mivel az állam és az egyesületek közötti megegyezéseknek se stabil hagyományai, se kialakult formái nincsenek, s ráadásul a pártok sem vesznek aktívan részt az adminisztráció működésében, az a kísérlet, amely pártközvetítéssel próbál ilyen megegyezéseket létrehozni, akár az etatizmus erősödéséhez, a manipuláció eluralkodásához is vezethet az állam és a nonprofit szervezetek viszonyában.

Általánosságban azt mondhatjuk, hogy ez a viszony az NSZK-ban lényegesen rugalmasabbnak tűnik, mint Franciaországban. Azt is meg kell azonban állapítanunk, hogy a német rendszernek is vannak bizonyos gyengéi. Ha a francia politikai rendszer legfőbb hibájának azt tartjuk, hogy túlságosan erős az állam, akkor illik megvizsgálnunk, hogy a német rendszerre milyen hatással van a politikai pártok rendkívüli ereje. Bár ezt az erőt sok-sok éven át a stabilitás legfőbb biztosítékának tekintették, közben azért bizonyos hibái is kiderültek.

A többpártrendszer annyiban biztosítéka a politikai stabilitásnak, amennyiben a szavazók többé-kevésbé hűségesek a pártjukhoz. A nyugatnémet neo-korporatív rendszerben igen nagy a fontossága annak, hogy a pártok képesek fenntartani és ellenőrizni azt a háromoldalú kapcsolatrendszert, amely az állam, a nonprofit szektor és a politikai pártok között kialakult. Ez a rendszer elég rugalmas ahhoz, hogy optimálisan működjön olyankor, amikor a felmerülő új politikai kérdések a meglévő pártok és nonprofit szervezetek kombinációjának változtatásával kezelhetők. Ez volt a helyzet a jóléti problémák esetében.

Ha viszont komoly, új politikai probléma merül fel, akkor a nyugatnémet rendszerben egyszerűbb új pártot létrehozni az új kérdések megoldására, mint alternatív intézményes megoldásokat keresni. A politikai stabilizációs rendszer mindazonáltal mostanáig nagyjából kielégítően működött. Különösen a „zöldek” újonnan alakult baloldali pártja bizonyult igen sikeres integráló erőnek. E párt ideológiai megfelelőit a nonprofit szektor szervezetei között is fellelhetjük, elsősorban az önszervező csoportok és az alternatív szervezetek tartoznak közéjük. Ezek a szervezetek rengeteg frusztrációnak és politikai tiltakozásnak elejét vették azzal, hogy magukhoz vonzották azokat a viszonylag jól képzett fiatalokat, akik már részesültek a frissen felfejlesztett oktatási rend-

szer szolgáltatásaiból, de akik a hetvenes évek közepének gazdasági visszaesése miatt nem találtak munkát.

Jelentős változásokat okozhat majd, ha egyszer sem a szavazók hűségére, sem a pártok ellenőrzése alatt álló öntevékeny szervezetek támogatására nem lehet majd számítani. Pedig a modernizáció általános hatásai mintha ebbe az irányba mutatnának. Az egyházak eltűnőben lévő szerepe és a növekvőben lévő új középosztály nagyobb társadalmi mobilitása érezhetően csökkenti a szavazóknak a pártokhoz való kötődését, ami ismét csak új pártok létrehozására teremt ösztönzést.

A helyzet még nehezebb, amikor egy társadalmi probléma anélkül válik politikai kérdéssé, hogy akár a pártok, akár a nonprofit szervezetek hajlandók lennének foglalkozni vele. Ilyen probléma napjainkban a hajléktalanság, amelynek tömeges megjelenését egyrészt a tartós munkanélküliség, másrészt a német történelemben eddig soha nem látott bevándorlási hullám idézte elő. A hajléktalanság kérdésére a meglévő pártok nem tudtak kielégítő megoldást találni. A társadalom reakciója ismét egy új, ezúttal szélsőjobboldali politikai párt megalakítása volt. A politikai stabilitás azonban nem kizárólag emiatt az újonnan megjelent politikai radikalizmus miatt került veszélybe. Oka ennek az is, hogy a nonprofit szervezetek sem voltak képesek megfelelően reagálni a hajléktalanság problémájára. A lakásügyekkel foglalkozó legfontosabb nonprofit szervezet, a szakszervezeti tulajdonban levő *Neue Heimat* korrupciós botrányba keveredett (Deutscher Bundestag, 1987), s a konzervatív-liberális kormány az 1986/87-es választási kampány során kihasználta ezt a szociáldemokraták ellen. Ezzel nyilvánvalóan megsértette azt a hallgatólagos megegyezést, amelynek értelmében a nonprofit szektort a korábbiakban nem használták a politikai versengés eszközeként. Ugyanakkor — nem látva előre, hogy a hajléktalanság rövidesen a belpolitika egyik központi kérdésévé válik — jelentősen meggyengítette a lakásügyekkel foglalkozó nonprofit szervezetek pozícióját. A büntetés szinte azonnali volt, alig néhány év múltán a kormány már mint a legitimációs válság veszélyét is magában hordozó társadalmi problémával kellett, hogy szembenézzen a hajléktalansággal.

Következtetések

A jóléti egyesületek Franciaországban és az NSZK-ban egyaránt jelentős szerepet játszanak az egészségügyi és a szociális ellátásban, s mindkét országban erősen függenek az állami támogatásoktól. E hasonlóság ellenére különböző az állam és a nonprofit szektor viszonya, ami elsősorban a különböző történelmi fejlődési útból és a politikai kultúra különbözőségéből adódik. Franciaországban sokkal nagyobb az állam autonómiája, mint Németországban. A kormány és a nonprofit szektor közötti kapcsolatokat megteremtő politikai szereplők (főleg a kormányzati kapcsolatokkal rendelkező helyi elit) hatóköre Franciaországban viszonylag szűk, többnyire a helyi szintre korlátozódik, az NSZK-ban viszont, ahol ezt a szerepet az egyesületi csúcsszervezetek és a politikai pártok játsszák, lényegesen tágabb, az országos szintre is kiterjed. A kormány és a jóléti egyesületek közötti interakciót Franciaországban a versengés és (a kormány részéről) a manipuláció szán-

déka jellemzi, az NSZK-ban ezzel szemben az érdekegyeztetésen alapuló megegyezések és a konszenzus az uralkodó jellemzők.

A rendszer strukturális hibáit Franciaországban a túlságosan erős állam, az NSZK-ban a túlságosan erős pártok okozzák. Az államköz-pontú francia társadalomban nem alakulhat ki stabil, kiegyensúlyozott partneri viszony a kormány és a nonprofit szektor között, a nyugat-német rendszer pedig komoly akadályokat gördít az intézményi innováció útjába.

Általánosítva azt mondhatjuk, hogy a politikai rendszerek attól függően képesek a nonprofit szektorra mint az állami szektor alternatívájára támaszkodni a társadalmi problémák kezelésében, hogy mennyire stabilak a közvetítő szervezetek működésében érdekelt csoportkoalíciók, és mennyire erősek az öntevékeny szektor szükségességét alátámasztó ideológiák. Az NSZK-ban mindkét előfeltétel adott, Franciaországban azonban legfeljebb részlegesen van meg.

A nyugatnémet pártok és a jóléti egyesületek csúcsszervezetei stabil koalíciót alkotnak, s a kölcsönös előnyök felismerésére alapozva biztosítják a nonprofit szektor bekapcsolódását a közületi politika alakításába. A jóléti egyesületek számára ez azért előnyös, mert így könnyen hozzájuthatnak az állami támogatásokhoz, vezetőik számára pedig nemcsak a nonprofit szektorban, de az állami adminisztrációban és a pártokban is kínálkoznak karrierlehetőségek. A pártok viszont olyan „hátsó udvart” látnak a jóléti egyesületekben, amely alkalmas terepe lehet mind a külső, mind a belső politikai konfliktusok kezelésének. A tapasztalatok azt mutatják, hogy ennek az együttműködésnek minden megzavarása, a konszenzus minden felrúgása veszélyes, mert csökkenti a nonprofit szektor megbízhatóságát a társadalmi feszültségek enyhítésében.

Franciaországban a pártok viszonylagos gyengesége és a politikai életet valamint a kormányzati szintek kapcsolatát jellemző személyi összefonódások egyaránt akadályozzák olyan stabil koalíciók létrejöttét, amelyek érdekeltnek lennének a nonprofit szektor megerősödésében. A francia államigazgatás rendszeréből következően (Suleiman, 1974) az állami illetve a nonprofit szektorban befutott karrierok általában függetlenek egymástól. Az államigazgatási apparátust szemlátomást semmi nem ösztönzi arra, hogy a tőle idegen érdekcsoportokhoz kötődő nonprofit szervezeteket kedvezményes elbánásban részesítse. Valószínűleg ez az oka annak, hogy hiába ígéri a kormány az öntevékeny szektor támogatását, hiába hangsúlyozza annak különleges minőségét és fontosságát, a tények a retorikával ellentétes tendenciákat mutatnak. Ha a nonprofit szektortól olyan teljesítményeket várnak el, amilyenekre az nem képes, akkor feszültségek támadhatnak a nonprofit szervezetek és az állami apparátus között, amire az utóbbi azzal reagálhat, hogy az előbbieket is a hagyományos, bejáratott intézményi formákba kényszeríti. Így meglehet, hogy a nonprofit szektor fontosságát deklaráló kormánynyilatkozatok növelik a nonprofit szervezetek állami szektorba való beolvasztásának a veszélyét.

A piaci és a nonprofit szervezetek közötti helyettesítést a kialakult intézményi formák tehetetlensége komolyan akadályozza, ezért arra sokkal nehezebben és ritkábban kerül sor, mint ahogy azt a gazdasági modellek feltételezik. Ez részben azzal magyarázható, hogy a nonprofit szervezetek társadalmi-politikai beágyazottsága csökkenti a velük szem-

ben támasztott hatékonysági követelményeket (Meyer és Zucker, 1989), így működésük hosszabb távon is lehet kevésbé eredményes, teljesítmény-kritériumaik manipulálhatók, s amennyiben bírálat éri őket, számíthatnak bizonyos ideológiai védelemre. Az intézményi formák közötti választás rugalmassága tehát függ a nonprofit szervezetek társadalmi beágyazottságától, mely utóbbit főleg nemzetközi összehasonlító vizsgálatok segítségével lehetne vizsgálni.

A jövőbeni kutatásoknak tehát komolyan kellene venniük a nonprofit szektort. Jó okkal feltételezhetjük, hogy a javak és szolgáltatások kiegyensúlyozott biztosításához, a társadalmi integrációhoz és a politikai stabilitáshoz egyaránt szükség van olyan szervezetekre, amelyek alternatívát jelentenek a profitelvű vállalatokkal és az állami bürokráciával szemben. A nonprofit szektor létét a nyugati demokráciákban azonban nem okvetlenül az igazolja, hogy szervezeti minőség vagy hatékonyság dolgában kompetitív előnyökkel rendelkeznek, s még csak nem is az, hogy megkülönböztetett jelentőségük van a plurális rendszer működésében, a demokratikus döntéshozatalban. Az intézményeknek van egy szimbolikus felhasználásuk is, s a nonprofit szektor számos esetben mint strukturális szűrő szolgál, amely lehetővé teszi, hogy a piaczgazdaságok és demokratikus politikai rendszerek megbírkózzanak azokkal a társadalmi és politikai problémákkal, amelyeket igen nehéz megoldani (Seibel, 1989, 1990).

Ugyanakkor azt is el kell ismerni, hogy a nonprofit szektort mindenképpen érdemes ugyan az állami és a *for-profit* szektortól megkülönböztetni, de a szektorok közötti határok nagyon elmosódtak. Ha elismerjük a nonprofit szervezetek társadalmi beágyazottságának tényét, akkor azt is el kell ismernünk, hogy ezeknek a szervezeteknek alkalmazkodniuk kell külső környezetükhöz (Powell és Friedkin, 1987). Ha a kormánytól függetlenek és autonómak akarnak lenni, akkor erőteljes üzleti tevékenységet kell folytatniuk. Minden jel szerint ez történik az USA nonprofit szektorának számos területén (Salamon, 1987). Ha viszont ragaszkodnak az állami támogatáshoz, akkor eleget kell tenniük az állam bürokratikus követelményeinek, s ebbe mind a francia, mind a nyugatnémet szervezetek beletörődni látszanak. Végül vannak a nonprofit szektornak olyan szervezetei, amelyek az állampolgárok kezdeményezésére igen nagy számban és igen változatos formákban jönnek létre, többségükben aztán rövid idő alatt el is tűnnek, de mindenképpen változatos szervezeti magatartással és a környezethez való alkalmazkodás eredeti megoldásaival gazdagítják a szektort. A nonprofit szektort úgy tekinthetjük hát, mint egy amőbafajt, amely vitathatatlanul faj ugyan, de állandóan változtatja fenotípusát.

Irodalom

- Anheier, H. K.: A profile of the Third Sector in West Germany, in H. Anheier and W. Seibel (eds.): *The Third Sector: Nonprofit Organizations in Comparative and International Perspectives*, De Gruyter 1990.
- Anheier, H. K.—Seibel, W. (eds.): *The Third Sector: Nonprofit Organizations in Comparative and International Perspectives*, De Gruyter, 1990.
- Archambault, E.: Les associations en chiffre *Revue des Etudes Coopératives*, 1985. 10—50.
- Ashford, D. E.: *The Emergence of the Welfare States*. Basil Blackwell, 1986.
- Debbasch, C.—Bourdon, J.: *Les Associations*, Paris, 1987.
- Dyson, K.: West Germany: the Search for a Rationalist Consensus, in J. Richardson (ed.) *Policy Styles in Western Europe*. George Allen and Unwin, London, 1982.
- Goetschy, J.: The Neo-corporatist Issue in France, in I. Scholten (ed.): *Political Stability and Neo-Corporatism: Corporatist Integration and Societal Cleavages in Western Europe*. Sage, London, 1987.

- IGAS (Inspection Générale des Affaires Sociales) *La Politique Sociale et les Associations*. La Documentation Française, Paris, 1984.
- Katzenstein, P.: *Politics and Policy in West Germany: The Growth of a Semi-Sovereign State*. Cornell University Press, Ithaca, 1987.
- Lehmbruch, G.: Concentration and the Structure of Neocorporatist Networks, in L. H. Goldthorpe (ed.) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Clarendon Press, Oxford, 1984.
- Lloyd, P. C.: The Relationship between Voluntary Associations and State Agencies in the Provision of Social Services at the Local Level, in H. Anheier and W. Seibel (eds.): id. mü.
- Marchal, E.: La participation des associations au programme des Travaux d'Utilité Collective, Enquête. L'Association pour le Développement de la Documentation sur l'Economie Sociale (ADDES), 17 June 1986.
- Mayntz, R.: Corporate Actors in Public Policy: Changing Perspectives in Political Analysis, *Norsk Stasvitenskapelig Tidsskrift* 1986/3, 7-25.
- Mény, Y.: La légitimation des groupes d'intérêt par l'administration française. Report pour le Congrès International de Science Politique, Paris, July 1985.
- Meyer, M.-Zucker, L.: *Permanently Failing Organizations*. Sage, London, 1989.
- Mueller, F.: *Korporation und Assoziation. Zur Geschichte der Vereinigungsfreiheit im deutschen Vormärz*. Duncker and Humboldt, Berlin, 1965.
- Nordlinger, E.: *On the Autonomy of the Democratic State*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1981.
- Palard, J.: Le mouvement associatif et le système politique local en France. Discours et pratiques, *Sociologica Internationalis*, 1981. 213-32.
- Passaris, S. G.-Raffi, G.: *Les Associations*. Paris, 1984.
- Powell, W. W. (ed.): *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. Yale University Press, New Haven, 1987.
- Powell, W. W.-Friedkin, R.: Organizational Change in Nonprofit Organizations, in W. W. Powell (ed.): id. mü.
- Rose-Ackerman, S. (ed.): *The Economics of Nonprofit Institutions: Studies in Structure and Policy*. Oxford University Press, 1986.
- Salamon, L. M.: Partners in Public Service: the Scope and Theory of Government Nonprofit Relations, in W. W. Powell, (ed.), id. mü.
- Salamon, L. M.: The Nonprofit Sector and Government: the American Experience in Theory and Practice, in H. Anheier and W. Seibel (eds.), id. mü.
- Skocpol, Th.: Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research, in P. Evans, D. Rueschmeyer and Th. Skocpol (eds.): *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, 1985.
- Seibel, W.: The Function of Mellow Weakness: Nonprofit Organizations as Problem Solvers in Germany, in Estelle James (ed.): *The Nonprofit Sector: Studies in Comparative Culture and Policy*. Oxford University Press, 1989.
- Seibel, W.: Organization Behavior and Organizational Function: toward a Micro-macro Theory of the Third Sector, in H. Anheier and W. Seibel (eds.), id. mü.
- Théry, H.: La place et le rôle du secteur associatif dans le développement de la politique d'action éducative, sanitaire et sociale. Rapport présenté au nom du Conseil économique et social 29. July 1986.
- Weisbrod, B.: *The Nonprofit Economy*. Harvard University Press, Cambridge, 1986.
- Wurzbacher, G.: Die öffentliche freie Vereinigung als Faktor soziokulturellen, insbesondere emanzipatorischen Wandels im 19. Jahrhundert, in W. Rueegg-O. Neuloh (eds.): *Zur soziologischen Theorie und Analyse des 19. Jahrhunderts*, Vandenhoeck und Rupprecht, Göttingen, 1971.

Kuti Éva—Marschall Miklós

A nonprofit szektor fogalma

Egy definíciós vita és ami mögötte van

Az elnevezés

Az elnevezés — úgy tűnik — eldőlt anélkül, hogy valaki eldöntötte volna. Egyaránt nonprofit szektorról beszélnek és írnak a kutatók, a szektor gyakorlati szakemberei és miniszteriális irányítói. Nyelvünkbe ismét bevonult tehát egy angol (pontosabban: ezúttal kifejezetten amerikai) kifejezés, s ismét anélkül, hogy az általa leírt fogalommal akár csak azok is tisztában lennének, akik a divatos szót nap mint nap használják.

Maga a jelenség nem meglepő. Nemcsak azért nem, mert a hasonló esetek meglehetősen gyakoriak, azért sem, mert a megragadni kívánt tartalom leírására valóban nem volt szavunk. A nonprofit szektor különböző intézményeinek (például alapítványok, egyesületek, egyletek, körök, klubok stb.) van ugyan magyar nevük, de összefoglaló elnevezésük nincsen. (A társadalmi szervezetek elnevezését azért nem tekintjük ilyennek, mert nem minden nonprofit szervezetet foglal magában, az alapítványok például kimaradnak belőle, s ráadásul az utóbbi évtizedekben erősen hivatalos színezetet kapott, sokkal inkább szolgált az állami irányítású, nagy szervezetek — mint például a TIT vagy a Hazafias Népfront —, mint a társadalmi öntevékenység intézményeinek megjelölésére.)

A négy évtizedes bűnultság után fejlődésnek indult szektornak tehát nevet kellett keresni, s ezt a nevet onnan vettük át, ahol a nonprofit szervezetek a legerősebbek, legnagyobb súlyúak, a velük kapcsolatos elméleti és empirikus kutatások a legkiterjedtebbek, vagyis az Egyesült Államokból.

Hogy ez az önkéntelen választás szerencsés volt-e vagy szerencsétlen, arról most már aligha érdemes elmélkedni, de talán nem lesz haszontalan áttekinteni az eredeti választékot, a szektor különböző országokban, illetve különböző szakértők által használt elnevezéseit. Ezek a következők:

- Franciaország: *économie sociale* (társadalmi gazdaság)
- Nagy-Britannia: *voluntary sector* (öntevékeny vagy önkéntes szektor)
- *charities* (jótékonyági szervezetek)

- non-governmental organizations (nem-kormányzati szervezetek)
- non-statutory organizations (nem-hivatalos szervezetek)
- nonprofit sector (nonprofit szektor);
- NSZK: Vereins- und Verbandswesen (az egyesületek rendszere)
- gemeinnütziger Sektor (a közjót szolgáló szektor)
- Gemeinwirtschaft (közszolgáltató gazdaság)
- Nicht-Erwerbssektor (nem üzleti szektor);
- Olaszország: volontariato (öntevékenység)
- associazionismo (egyesületi mozgalom)
- terzo settore (harmadik szektor);
- USA: nonprofit sector (nonprofit szektor)
- third sector (harmadik szektor)
- independent sector (független szektor)
- voluntary sector (öntevékeny vagy önkéntes szektor)
- tax-exempt sector (adómentes szektor)
- philanthropic sector (jótékonyági szektor).

Mint a felsorolás mutatja, a különböző országokban alkalmazott elnevezések a nonprofit szektor más-más jellemzőjét emelik ki, amiben korántsem csak kialakulásuk történelmi véletlenei tükröződnek, hanem a nonprofit szervezetek társadalmi-gazdasági szerepének, beágyazottságának országok közötti különbségei is. (Lásd erről bővebben ugyanabban a folyóiratomban Wolfgang Seibel tanulmányát!)

Az amerikai elnevezés átvételének kétségtől megvan az az előnye, hogy így a magyar szóhasználatban eleve egy olyan kategória gyökeresedik meg, amely a szektor egyik legfontosabb, sőt, talán a legfontosabb jellemzőjét hangsúlyozza: a nem profitcélokat követő működést, és az esetleg mégis keletkező profit szétosztásának tilalmát. További előny az is, hogy az elnevezés világszerte terjedőben van, a nemzetközi összehasonlítások döntő többségükben ezzel dolgoznak, alkalmazása tehát mindenképpen könnyíti a szektorral kapcsolatos nemzetközi kommunikációt.

Jelenős hátrány viszont, hogy az elnevezés valójában nem egyértelmű, félreértésekre ad alkalmat, s ezek a félreértések rendszeresen be is következnek. A nonprofit ugyanis azt is jelenthetné, hogy egyáltalán nem képződik profit (aminthogy a szervezetek számottevő részénél tényleg nem is termelődik), s így — pusztán az elnevezés alapján — sokan hiszik azt, hogy a nonprofit szektorhoz tartozásnak a profittermeléstől való tartózkodás a kritériuma. További gondot jelent, hogy bármilyen fontos is a szektor azonosításában a nonprofit jelleg, önmagában a profit hiánya mégsem elegendő a szervezetek nonprofit szektorba sorolásához. A piaci szektor vállalataival is előfordulhat, hogy nem tudnak profitot felmutatni, de ebből nem következik, hogy nonprofit szervezetté válnának.

Olyan definícióra van tehát szükség, amely magában foglalja a nonprofit szektorhoz tartozás szükséges és elégséges feltételeit, s így kiküszöböli az elnevezésből adódó félreértések lehetőségét. Egy ilyen definíció megalkotása rendkívül nehéz, mi sem bizonyítja ezt jobban, mint az, hogy eddig sem itthon, sem külföldön nem sikerült az érdekelteknek megegyezniük benne. Mielőtt kísérletet tennénk a definíció alapelemeinek meghatározására, először áttekintjük a hazai definíciós viták legfontosabb sűrűsödési pontjait. Az itt elmondottak elsősorban annak a vitának a tapasztalatain alapulnak, amelyet a Nonprofit Ku-

tatócsoport (a csoportot ugyanebben a számban Harsányi László mutatja be) rendezett ez év májusában.

A definíciós vita legfontosabb kérdései

Mint a korábbiakban láttuk, a nonprofit szektort — többek között — harmadik szektornak is szokás nevezni. Ez az elnevezés arra utal, hogy a gazdaság első és második szektora, a piaci és az állami szektor mellett, azok működését részben kiegészítve, részben korrigálva egy harmadik szektor is tevékenykedik, amelynek szervezetei nem profitcélokat követnek, de ugyanakkor az államtól is függetlenek, s intézményesültségük, szervezeti stabilitásuk miatt nyilvánvalóan az informális szférától is elkülönülnek.

A szektorokat egymástól elválasztó határok természetesen egyetlen országban sem élesek, de Magyarországon, ahol a nonprofit szektor (ezer szabályozási bizonytalanság közepette) még csak most van kialakulóban, különösen elmosódottak. Nem véletlen tehát, hogy a definíciós vitákban is ezekkel az elhatározásokkal kapcsolatban a legnagyobbak a véleményeltérések, legélesebbek a megfogalmazások.

Elméletileg viszonylag még a piaci és a nonprofit szektor közötti választóvonal a legkevésbé vitatott (már persze, ha a korábbiakban említett félreértésektől eltekintünk). A gyakorlatban ugyan elég nehéz megkülönböztetni egymástól a valódi nonprofitokat és azokat a szervezeteket, amelyek csak az adókedvezmények megszerzése érdekében választják a nonprofit formát, de ezek a visszaélések a nonprofit szektor definíciója szempontjából közömbösek. Az adóhivatalnak komoly gondokat okozhat az ilyen ál-nonprofit szervezeteknek a kiszűrése és visszakényszerítése a piaci szektorba, de ez nem olyan kérdés, amellyel a kutatóknak foglalkozniuk kellene.

Érdekes viszont az a határeset, amikor a munkanélküliség elleni harc jegyében, a foglalkoztatottsági helyzetet javítandó, profitmotívumok nélkül hoznak létre munkahelyeket. Az ilyen vállalkozások formailag semmiben nem különböznek profitorientált társaiktól, legkevésbé konkrét tevékenységüket tekintve. Céljuk, a foglalkoztatottság növelése, közcél, s mint ilyen, támogatásra érdemes, indokolja a nonprofit státust, s az ezzel járó adókedvezményeket. A másik oldalon, a piaci versenytársak részéről azonban némi joggal fogalmazódhat meg a versenysemlegesség megsértésének vádja. Felvethető az a kérdés is, hogy a tartósan veszteségesse váló vagy éppen csak vegetálásra képes piaci vállalkozások szintén munkahelyeket biztosítanak, tehát ugyanezen az alapon ők is folyamodhatnak a nonprofit státusért, ami az adókedvezmények jóvoltából esetleg biztosíthatná továbbélésüket. Az ezzel kapcsolatos problémákat részletesebben elemzi Nagy Gyula és Neumann László tanulmánya.

Még bonyolultabb kérdéseket vet fel az állami és a nonprofit szektor egymástól való elhatárolása. A szervezetek tevékenységi elven való besorolása mellett lándzsát törő szakemberek egy része még addig a szélsőséges álláspontig is eljutott, hogy az egész közszolgáltatásokat nyújtó állami szektort a nonprofit szféra részének kellene tekinteni. (Nehéz lenne megmondani, hogy reakciója vagy szerves folytatása-e ez az álláspont az elmúlt évtizedek gondolkodásmódjának. Akkor még

az állampolgári öntevékenységet is államosítani igyekeztek, egyszektortúvá téve ezzel a társadalmi problémák kezelését. Most — a ló másik oldalára átesve — némelyek még az állami intézményeket is nonprofit szervezetnek szeretnék látni, újra előállítva ezzel a korábbi, sokat kárhoztatott egyszektortúságot.)

Bármennyire szélsőségesek is azonban a fenti vélemények, el kell ismernünk, hogy reális magjuk van: az állami és a nonprofit szektor közötti határvonalat valóban rendkívül nehéz meghúzni. Nehéz mindenütt, még a nonprofit szervezeteknek centrális társadalompolitikai szerepet szánó Egyesült Államokban is, hogyne lenne akkor problematikus az államszocializmustól éppen csak megszabadult Magyarországon. Mint Salamon (1989) kimutatta, a nonprofit szervezetek bevételeinek jelentős része még az USA-ban is állami megrendelésekből és állami támogatásokból származik. Magyarországon sem lehet ez másképp, annál is kevésbé, mert az adott jövedelemszint és a csökkenő életszínvonal mellett aligha lehet a magánadományok viharos növekedésére számítani. A pénzügyi függés és a szakmai függetlenség nem teljesen összeegyeztethetetlen ugyan, de összeegyeztetésük semmiképpen sem könnyű feladat. Egyszerre szükséges hozzá a kormányzat tudatos önkorlátozása és a nonprofit szervezetek társadalmi, szakmai hátterének megerősödése. A nonprofit (például alapítványi) forma önmagában nem garanciája a függetlenségnek. Ha egy intézmény teljes egészében az állami költségvetéstől függ, s vezetőit, irányítóit a kormányzat jelöli ki, akkor hiába hívják alapítványnak, szövetségnek vagy egyesületnek, az állami intézményektől legfeljebb a neve különbözteti meg.

Hasonlóan elmosódottak a határok és gyakoriak a határesetek a nonprofit szektor és az informális szféra egymástól való megkülönböztetésében. Itt sem vagyunk híján szélsőséges véleményeknek, akad, aki még a családban folyó tevékenységeket is a nonprofit szektor részének tekintené. Lényegében itt is ugyanaz a logika, ugyanaz a tevékenységi elvű megközelítés uralkodik, mint azoknál, akik az állami szektort a nonprofit szektor részhalmazának tartják. Ha magából a tevékenységből indulunk ki, akkor valóban nem sok különbséget lehet találni a családon belül az idős szüleit ápoló egyén, az egyházi szeretetotthon önkéntes ápolónője és az állami szociális otthonban alkalmazott nővér által nyújtott szolgáltatások között. (Mellesleg, a piaci elven működő szociális otthonok szolgáltatásai szintén igen hasonlóak.) A nonprofit szervezetek jelentős része valóban nem tesz mást, mint amit a családok, baráti társaságok, szomszédsági közösségek informálisan, minden intézményesülés nélkül, szervezeti keretektől függetlenül tesznek. A kérdés az, hogy hol van az a határ, amelytől kezdve egy embercsoport valamilyen célra szerveződve már eléggé kilép az informalitásból ahhoz, hogy nonprofit szervezetnek lehessen tekinteni. Kézenfekvőnek tűnik ebben a tekintetben rájuk magukra hagyni a döntést, s csak azokat a csoportokat sorolni a nonprofit szervezetek közé, amelyek ezt maguk kezdeményezik oly módon, hogy formális szervezetté alakulnak. (Az empirikus vizsgálatokban egyébként nincs is más lehetőség. Szervezetként számbavenni csak az olyan csoportosulásokat lehet, amelyek hivatalosan is léteznek.)

A definícióval, a szektorok egymástól való elhatárolásával kapcsolatos viták egyik legfontosabb tanulsága számunkra az, hogy a konk-

rét tevékenység nem ad támpontot a szervezetek besorolásához. A másik tanulság az, hogy definíciónk nem lehet egy dimenziójú, a nonprofit szektor körülhatárolásához több kritérium együttes alkalmazására van szükség.

Kísérlet a nonprofit szektor definiálására

Az itt következő definíciós kísérlet során igen erősen támaszkodunk mindarra, amit a nonprofit szektor nemzetközi szakirodalmából, a hazai vitákból és a részvételünkkel folyó nemzetközi összehasonlításból tanultunk. Tisztában vagyunk vele, hogy nem lehet tökéletes, minden elvi és gyakorlati kérdést megválaszoló, az elméleti és az empirikus vizsgálatokhoz egyaránt jó alapot nyújtó definíciót adni. Mint minden eddigi definíció (közülük egyet Martin Knapp és Susan Saxon-Harrold tanulmányából az olvasó is megismerhet), erősen kötődik azokhoz a körülményekhez, amelyek között született. Úgy gondoljuk, hogy a mai magyar viszonyok között viszonylag tág fogalommeghatározásra van szükség, olyan definícióra, amelybe a keletkezőben, alakulóban lévő új meg új nonprofit szervezetek könnyen beleférnek. Sem a már létező szervezeti formákat, sem a jelenleg érvényben lévő hatósági szabályozás elemeit nem tartanánk célszerűnek beépíteni a meghatározásba. Feltételezzük, hogy a formák még bővülni fognak, a szabályozás pedig minden valószínűség szerint szigorodik és differenciálódik majd.

Definíciónk kizárólag arra törekszik, hogy a nonprofit szektort a többi szektortól megkülönböztesse. A szektor belső strukturálódását nem tudja és nem is akarja tükrözni. Ennek megfelelően a nonprofit szektort úgy definiáljuk, mint a következő kritériumoknak megfelelő szervezetek összességét:

→ Nem profitcélok által vezérelt szervezetek. Nem kizárt ugyan, hogy akár alaptevékenységükkel, akár vállalkozói tevékenységükkel profitra tesznek szert, de azt semmiképpen nem osztják szét a tagok és a vezetők között, hanem eredeti céljaik elérése érdekében használják fel.

→ A kormányzattól közvetlenül nem függő szervezetek. Ez nem zárja ki, hogy akár állami támogatásban, akár állami megrendelésekben részesüljenek, de sem intézményesen, sem jogilag nem tartozhatnak az állami szférába. Saját vezető testületük van, tevékenységük főként a kormányzati szervek csak törvényességi ellenőrzést gyakorolnak.

→ Formális szervezetek, vagyis olyan egységek, amelyek bizonyos mértékben intézményesültek, szabályozottak, van saját vezetésük, működési szabályzatuk. A teljesen informális, rövid élettartamú, laza belső szerkezetű vagy vezetésű szervezeteket tehát nem tekintjük a nonprofit szektor részének.

Ami a definícióból kimaradt

Magunk is tudjuk, hogy ez a definíció így nagyon tág, sok olyan elem maradt ki belőle, amelyet a miénknél fejlettebb nonprofit szektorttal rendelkező országokban szükségesnek tartanak a meghatározásba beépíteni. Ezek a következők:

→ A közérdekű tevékenység, a közjó szolgálata mint a nonprofit szektorhoz tartozás kritériuma. Ez a kritérium mindazokat a szervezeteket kizárja a nonprofit szektorból, amelyek kizárólag saját tagjaiknak nyújtanak szolgáltatásokat, és nem a tágabb közösség (lakóhely, nemzet, hátrányos társadalmi helyzetűek stb.) érdekeit szolgálják. Ez az elv a fejlett demokráciákban is vitatott, de különösen az lenne a mi helyzetünkben, amikor a társadalom szövetének regenerálódása, a társadalmi önszerveződés spontán folyamatának megerősödése, a demokratikus jogok intézményesülése vitathatatlanul a társadalom elemi érdeke.

— A szervezet bevételeinek számottevő része magánadományokból származik, tevékenységét a tagok és támogatók önkéntesen vállalt munkájára alapozva végzi. Ennek a kritériumnak az érvényesülését ugyan nagyon fontosnak és kívánatosnak tartjuk, de nem szívesen záránk ki a nonprofit szektorból azokat a szervezeteket, amelyek ezeket a feltételeket egyelőre nemigen tudják kielégíteni, s főleg állami támogatásokból és tevékenységük díjbevételeiből valamint vállalkozási bevételeikből élnek.

— A szervezet nem elsősorban politikai célra szerveződött, tehát nem politikai párt vagy egyéb olyan szervezet, amely a kormányhivatalokba kíván jelölteket bejuttatni, esetleg hivatásszerűen törekszik a kormány befolyásolására. Ennek a kritériumnak az alkalmazása külföldön is elég bizonytalan. Az Egyesült Államokban (mint az O'Connell és Hodgkinson tanulmányból látható) keményen igyekeznek ugyan a nonprofitokkal szemben érvényesíteni a lobbizás tilalmát, de a közönség politikai informálása vagy a kormány konkrét kérdésekben való befolyásolására törekvő érdekvédelmi tevékenység megengedett.

— A szervezet nem elsősorban vallási tevékenységet folytat. Ennek értelmében maguk az egyházak nem sorolhatók a nonprofit szervezetek közé, de az egyházi irányítás és ellenőrzés alatt működő, egyházi finanszírozású oktatási, kulturális és szociális szervezetek igen. Ez a kritérium, bár a kutatók gyakran felvetik a szükségességét, a gyakorlatban másutt is csak ritkán kerül alkalmazásra. Ma Magyarországon a reneszánszukat élő egyházaknak a nonprofit definícióból való kizárása minden szakmai indoklottsága ellenére is kivihetetlennek tűnik.

Összefoglalva: egyelőre a tág definíció hazai alkalmazását látjuk célszerűnek, azzal a megszorítással, hogy ez nem jelenti nem jelentheti a szektor homogén egységként való kezelését. Mind az elemzéseknek, mind a szektor gazdasági szabályozásának legfeljebb kiinduló pontja a definíció, a továbbiakban a szektor belső differenciáltságát is figyelembe kell venni.

Ami a definíciós viták mögött van

A mai magyar definíciós viták háttérében részben az a törekvés áll, hogy a definíciót a pénzügyi szabályozással kapcsolják össze, s azt tekintik nonprofitnak, aminek adókedvezményeket és egyéb szabályozási előnyöket kívánnak biztosítani. Ez a törekvés természetesen érthető, de szakmailag aligha helyeselhető. Minden nemzetközi tapasztalat [lásd például Simon (1987) vagy Knapp és Saxon-Harrod ebben a folyóirat számban megjelenő írását] azt mutatja, hogy a pénzügyi szabályo-

zás a nonprofit szektoron belül sem egységes. Maga a nonprofit státus jogot ad ugyan bizonyos általános kedvezményekre, de ezen túl a tényleges tevékenységtől, a működés körülményeitől, a közérdekűségtől és a társadalmi ellenőrzés lehetőségétől függően a szabályozás is differenciálttá válik.

A nonprofit definíció körüli viták egyik forrása az, hogy a szektorral kapcsolatos napi tapasztalatok meglehetősen ellentmondásosak. A társadalmi öntevékenység és a jótékonyság szép példái mellett egész sor olyan jelenséggel is találkozunk, amelynek nemigen lehet örülni. S itt most nem is elsősorban a nonprofit státussal (a szabályozás sajátosságaiából adódóan főleg az alapítványi formával) való visszaélésekre gondolunk, hanem inkább azokra az esetekre, amikor az emberek jó célok érdekében, jóhiszeműen járnak el, s szakmailag mégis indokolatlannak tűnik, hogy ezt éppen alapítványi formában teszik. (Tudni kell, hogy a vállalkozási jövedelmek adómentességét és az adományok adóalapból való leírhatóságát a mai szabályok szerint automatikusan csak az alapítványi forma biztosítja.)

A továbbiakban — ha csak dióhéjban is — az alapítvány intézményének ezeket a speciálisan magyar problémáit tekintjük át, mert jó részt ezek adják a definíciós viták érvanyagát és motivációját.

Az alapítványi forma „túlhasználása”

A „jóhiszemű visszaélések” egyik tipikus (és elég gyakori) esete az, amikor az emberek azzal a céllal hoznak létre alapítványt, hogy valamelyest enyhítsék a sokáig szocialistának nevezett elosztási rendszer okozta egyenlőtlenséget. Magyarországon számos olyan oktatási, kulturális, egészségügyi, szociális és kommunális szolgáltatás van, amely az állampolgárok egy részének ingyen áll rendelkezésére, a többieknek (főleg a szegényebbeknek, kisebb településeken élőknek) viszont nem. Ha ez utóbbiak nehéz összegeket áldoznak azért, hogy vízvezeték, csatornahálózatot, környezetvédelmi berendezéseket, nyelviskolát vagy kábeltévéziós hálózatot hozzanak létre maguknak, joggal érezhetik úgy, hogy ez a tevékenységük érdemes az adókedvezményekre. Ha ez a kedvezmény csak úgy szerezhető meg, hogy az egyébként nem kedvezményezett cél érdekében alapítványt hoznak létre, akkor létre fogják hozni az alapítványt.

A kutató mondhatja azt, hogy ezek a szó klasszikus értelmében nem alapítványok, hanem olyan nonprofit szervezetek, amelyek kizárólag a tagjaiknak nyújtanak szolgáltatásokat. Szakmai megfontolások alapján egyebet aligha mondhat. Ennél azonban érdemes valamivel mélyebbre menni, s szembenézni a valódi problémával.

Az alapítványoknak szánt adományok adómentességét azzal szokás igazolni, hogy az alapítványok közcélokat szolgálnak, általánosan elismert társadalmi problémák enyhítésére, közösségi feladatok megoldására törekszenek. Az a szabályozás, amely az ilyen fajta adókedvezményt csak az alapítványoknak adja meg, azt sugallja, hogy a nem alapítványi formában működő nonprofit szervezetek társadalmi hasznossága kisebb, ami nyilvánvalóan nem igaz, vagy legalábbis nem minden esetben igaz. Sokkal kevésbé nyilvánvaló, hogy melyek azok a nonprofit tevékenységek, amelyeknek a közcélúságát adókedvezmé-

nyekkel kellene honorálni. Ezt a kérdést persze sosem fogjuk teljesen és kielégítően megválaszolni, de — úgy tűnik — van egy olyan kritérium, amit alkalmazni lehetne: Ha valamilyen szolgáltatás (legyen az csatornázás vagy nyelvtanítás) elég fontos ahhoz, hogy bizonyos helyeken és bizonyos állampolgárok számára az állami költségvetésből finanszírozzák, akkor az adókedvezményekre is érdemes, amennyiben más állampolgárok maguk vállalnak érte áldozatokat. S ha a hatóságok nem akarják, hogy ilyen célokra alapítványok jöjjenek létre, akkor az ilyen típusú szolgáltatásokat nyújtó nonprofit szervezeteknek is az alapítványokéhoz hasonló adókedvezményeket kell adniuk.

A problémák egy másik csoportját reprezentálják az állami és a nonprofit szektor határán létrejött alapítványok.

Adománygyűjtő és vállalkozási tevékenységének lebonyolítására az elmúlt években a magyar kórházak, klinikák, egyetemek és főiskolák többsége alapítványokat hozott létre, s gyakori vá váltak az iskolák, könyvtárak, művelődési házak mellett működő alapítványok is. Ezek az alapítványok jogilag, formailag függetlenek, de aligha tekinthetők klasszikus magánalapítványoknak. Sokkal inkább hasonlítanak a külföldi egészségügyi, oktatási és kulturális intézmények adománygyűjtésre szakosodott részlegéhez, mint a valódi alapítványokhoz.

Mondanunk sem kell, hogy ezek az állami intézmények nem jókedvükben, hanem gazdasági kényszerből fognak vállalkozásokba és próbálnak mecénásokra, szponzorokra szert tenni. Költségvetésüket az utóbbi években (részben az infláció, részben a restriktív intézkedések) úgy megnyírbálták, hogy a pusztá fennmaradás és a működőképesség megőrzése érdekében is pótlólagos források után kell nézniük. Költségvetési intézményként azonban nem élvezik az alapítványoknak járó adókedvezményeket, így kézenfekvő számunkra az alapítványok létrehozása.

Az imént azt mondtuk, hogy az így létrejövő szervezetek nem valódi alapítványok. Azt is mondhattuk volna azonban, hogy a piacra kényszerített költségvetési intézmények már nem valódi közintézmények. És valóban, egy részük határozott hajlandóságot mutat a nonprofit forma felé való elmozdulásra.

A „távolságtartás elvének” (*arm's length principle*) alkalmazása a közszolgáltatások biztosításában a hagyományosan erősen centralizált Magyarországon merőben új gondolatnak számít. Az állami finanszírozásnak a szakmai függetlenséggel és a társadalmi ellenőrzéssel való összekapcsolása, a távolságtartási modell kiépítése eléggé problematikus módon, a nagy állami alapítványok létrehozásával kezdődött meg. Az alapítók többnyire kormányzervek voltak, a kuratóriumok is jórészt az állami hivatalnokokból kerültek ki, biztosítva ezzel az alapítványtevők redisztribúciós hatalmának tartósítását. A probléma itt egyszerre szakmai és politikai: ahhoz, hogy ezek a szervezetek valódi alapítványokká váljanak egyrészt vagyoni helyzetüket kellene rendezni (eredetileg általában folyó költségvetési támogatást rendelték melléjük), másrészt arról kellene gondoskodni, hogy kuratóriumuk a tevékenységük szerint illetékes szakmai testületek képviselőiből álljon össze.

Az első nagy állami alapítványokkal kapcsolatos tapasztalatok intő példaként szolgálnak a jövőre nézve is. Nem kétséges, hogy a privatizációs folyamatban bizonyos állami vagyonrészeket célszerű lesz olyan alapítványokra bízni, amelyek részt vállalnak a társadalmi problémák

megoldásában. Ügyelni kell azonban arra, hogy ez a társadalmasítás valóban társadalmasítás legyen, s ne egyszerűen az állami vagyonnak a magánszférába való ellenőrzetlen átengedése.

Összefoglalás

Természetesen nem hisszük, hogy ebben a rövid írásban megoldottuk a nonprofit szektor definíciójának problémáját. Azt reméljük azonban, hogy sikerült felvetnünk néhány továbbgondolásra érdemes, vitára ingerlő kérdést, s legalább részben megvilágosítottuk a definíciós vita mögött mélyebben rejlő összefüggéseket, a gyakran elhallgatott, szakmai érvekbe burkolt érdekkonfliktusokat.

Cikkünk vitacikk, kérjük és várjuk az érdekeltek hozzászólásait, bíráló vagy gondolatainkat továbbfejlesztő észrevételeit.

Irodalom

- DiMaggio, P. J.—Anheier, H. K.: The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors. *Annual Review of Sociology*, 1990. 137—159.
- Hansmann, H. B.: The Role of Non-profit Enterprise. *Yale Law Journal*, 1980. 835—898.
- James, E.: The Nonprofit Sector in Comparative Perspective. in: Powell, W. W. (ed.): *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. Yale University Press, New Haven, 1987. 397—415.
- Salamon, L. M.: Az állam és a nonprofit szektor kapcsolata a költségvetési megszorítások időszakában (Az USA tapasztalatai) — *Kultúra és Közösség*, 1989/3. 24—40.
- Simon, J. G.: The Tax Treatment of Nonprofit Organizations: A Review of Federal and State Policies. In: Powell, W. W. (ed.), *id. mű*, 67—98.
- Weisbrod, B. A.: Financing Nonprofit Organizations: Sales Revenue and Competition with Private Enterprise. In: *Working Papers — Independent Sector and United Way*, Washington, D. C. 1988. 404—422.

Támogatott foglalkoztatási formák Magyarországon és Ausztriában

Mind gyakrabban fogalmazódik meg az igény a nonprofit szervezetek hazai elterjesztésére, jogi és szabályozási feltételeik kialakítására. A piacgazdaságokban a nonprofit szektor szokásos definíciója a tevékenységi körből indul ki, ehhez kapcsolódnak az adókedvezmények, alapítványi támogatások is. Fő működési területük ezért egyrészt az olyan kulturális, oktatási, egészségügyi szolgáltatások, ahol a fizetőképes kereslet csekély, másrészt a vallási indítékú intézmények. Ebben a profitmotivált vállalkozásoktól és a költségvetési szervezetektől is egyaránt különböző formában elvileg alakulhatnak olyan vállalkozások is, melyek értelme a *munkahelyteremtés, a munkaerőpiacról* valamilyen ok miatt *kiszorult rétegek foglalkoztatása*. Ezen intézmények hosszú távú céljaként pedig kitűzhető, hogy — egy tágabb értelmű rehabilitációs folyamat keretében — a munkanélkülieket visszavezessék a „normál” munkaerőpiacra, hogy idővel a munkaadók szokásos igényeinek is megfelelően jussanak álláshoz. Ez esetben a nonprofit szervezet tevékenységi körét elvileg nem érdemes korlátozni, hiszen az állam preferenciái nem bizonyos közcélú termékhez, szolgáltatáshoz kapcsolódnak, hanem a munkanélküliség mérsékléséhez, azon belül is különösen ahhoz, hogy a hosszabb ideje munkanélküliek is elhelyezkedhessenek. Írásunkban az ilyen rendeltetésű magyarországi és ausztriai foglalkoztatási intézmények közül a legelterjedtebbekkel foglalkozunk: a „*közhasznú munka*” illetve az „*Aktion 8000*” keretében létrejött munkahelyekkel. Mindkettő célja „védett” munkahelyek létrehozása, így az állami támogatást a munkanélkülit foglalkoztató szervezet kapja (s nem a munkanélküli maga, mint a segélyt, vagy a vállalkozóvá/önfoglalkoztatóvá válást ösztönző pénzeket.)

Közhasznú munka¹

A mai magyar munkaügyi politika eszköztárában támogatott foglalkoztatási formának tekinthető a fizikai vagy mentális hátrányokkal jellemezhető „csökkent munkaképességűek” alkalmazása, vagy újabban — 1987 közepétől — a munkanélküliség ellen bevetett „közhasznú

munka" intézménye. Ez utóbbi formában 1990 első negyedévében mintegy 6000 embert foglalkoztattak rövidebb-hosszabb ideig. A közhasznú munka keretében döntően kvalifikálatlan, instabil munkavállalók végeznek alacsony presztizsú kommunális — köztisztasági tevékenységet. A tipikus közhasznú munkás árnkot tisztít, utcát söpör, szemetet gyűjt, parkot gondoz, esetleg tanácsi építkezéseken a segédmunkát végzi. (Ezenkívül az utóbbi időben kisebb létszámban iskolázottabb munkavállalókat is alkalmaznak közhasznú foglalkoztatottként a szociális gondozás és az oktatás területén.)

Hivatalos értékelés szerint a közhasznú munka állami segítség a munkaerőpiacról kiszorult emberek számára. Az ide kerülőket azonban az illetékesek gyakran úgy kezelik, mint akik saját hibájukból váltak munkanélküliekké, és a közhasznú munka intézményét nem csupán a segítség, hanem a fegyelmezés illetve a nevelés eszközeként is szánják. Méltánytalanul alacsony bérért, rossz munkafeltételek mellett alkalmazzzák az állástalanokat, akik többnyire a társadalombiztosítási jogosultság fenntartása (korábban pedig a „közveszélyes munkakerülés” büntetőjogi szankcionálása) miatt is elfogadják a sokszor megalázó közmunkát. A résztvevők számára a megbélyegezettséget, a munkaerőpiacról való egyre inkább visszafordíthatatlan kizártságot jelenti a közmunka. A közmunkán dolgozókat többnyire szegregálják, elkülönült munkaszervezeteket hoznak létre még ott is, ahol ugyanezt a munkát a foglalkoztató intézmény más dolgozókkal is végezteti. Érdekvédelemben sem részesülnek, a munkáltatóval szemben teljesen kiszolgáltatottak. Rövid időre szóló munkaszerződést kötnek velük,² amelynek meghosszabbítása bármikor megtagadható. Semmi olyan segítséget nem kapnak, amely megkönnyítené az elhelyezkedésüket. (Még ha — jobb esetben — nyilván is tartja őket a munkaközvetítő, az irodák akkor is inkább az új jelentkezőkkel törődnek, mint az éppen közmunkán dolgozókkal.)

A közhasznú munkát a helyi tanácsok szervezik meg saját intézményeik keretében. A költségek 70 százalékát az állam fedezi a Foglalkoztatási Alapból. A tanácsok a közhasznú munkára kapott állami támogatást működésükhöz és fejlesztési terveikhez felhasználható pótlólagos forrásnak tekintik, amely lehetővé teszi számukra a saját erejükből teljesíthetetlen feladatok elvégzését. Azt mondhatjuk tehát, hogy a közmunkára fordított állami pénzeknek sokkal inkább a községgazdálkodásért felelős tanácsok a címzettjei, mintsem a közmunkán alkalmazott emberek. Ez a „foglalkoztatáspolitikai eszköz” tehát nem egyszerűen rossz hatékonysággal működik (vagyis túl sokba kerül a foglalkoztatás átmeneti bővülésében mért eredményhez képest), hanem az eredeti szándékokkal ellentétben, a munkaerőpiac követelményeinek megfelelni képtelen kisebbség fokozatos kiszorulásához vezet. A diszfunkcionális működés egyik oka a helyi tanácsok monopolhelyzete: a központi támogatáshoz ugyanis gyakorlatilag más nemigen juthat hozzá. Ha a munkaügyi politika valóban arra törekedne, hogy a gazdálkodó szervezetek és magánvállalkozók minél szélesebb köre alkalmazzon munkanélkülieket (akár a mai közhasznú munka feltételeivel, akár más kedvezményes konstrukcióban, például a társadalombiztosítási járulék elengedésével), akkor nemcsak a jogi kereteket kellene újraszabályoznia. Függetleníteni kellene az állami támogatás elosztását a tanácsi gazdálkodástól, sőt, megfelelő propaganda, tanácsadó hálózat

kiépítése is szükséges lenne, hogy kifejezetten ezzel a céllal jöjjenek létre vállalkozások. Enélkül valószínűleg nem mozdulnak meg a nyereségérdekelt vállalatok/vállalkozók sem (akiket egyébként nem reszkeszt ki a szabályozás a támogatásra jogosultak köréből), és az új típusú — egyesületi, nonprofit — kezdeményezések sem alakulnak ki. A mai gazdasági helyzetben, amikor a munkaerőpiaci túlkínálat mellett többnyire még nincs szigorú keresleti korlát az áruk és szolgáltatások piacán, úgy tűnik, a felkínált gazdasági előnyök nem eléggé vonzóak.

Miként a foglalkoztatáspolitikai többi eszköze, a közmunka is egy centralizált döntési és elosztási rendszer része. (A Foglalkoztatási Alap e célra szánt részét először szétosztják a megyéknek, majd itt döntenek az egyes helységekből kezdeményezett közmunkaakciók sorsáról.) Mindaddig nem alakultak ki a helyi feltételeknek és a munkanélküli réteg speciális jegyeinek megfelelő támogatott foglalkoztatási formák.

Aktion 8000

A foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek nyugati mintáját nem elsősorban a kiterjedt amerikai nonprofit szektor kínálja, noha a közcélú alapítványok, önkéntes munkára is alapozó szolgáltatások elterjedése bizonyos számú új munkahelyet feltétlenül teremt. Inkább az osztrák „szociális foglalkoztatási kezdeményezésekre”, különösen a nyolcvanas évek elején indított *Aktion 8000* tapasztalataira építhetünk. (Az elnevezés arra utal, hogy a programot indító szövetségi munkaügyi hivatal eredetileg 8000 új munkahelyet kívánt így módon létrehozni. 1984 és 1986 között összesen 6500 ember foglalkoztatását támogatták a program keretében. Egyébként az osztrák állam aktív munkaerőpiaci politikájának más kezdeményezései is igen tanulságosak lehetnének, például az átképző tanfolyamok széles köre, a nagy leépítéseknel bevetett sokoldalú eszköztár, a bezárt üzemeket továbbhasznosító szövetkezetek stb.)

Az *Aktion 8000* célja, hogy új munkahelyeket hozzon létre a tartósan munkanélküliek és mindazok számára, akik valamilyen hátrányos helyzetük miatt nehezen helyezhetők el, s lehetővé tegye, hogy a munkaerőpiacra visszakerüljenek. Különösen támogatandó rétegnek számítanak az idősek, a segélyre sem jogosult pályakezdő fiatalok, a nők, és a bevándorlók gyermekei. Az előírások szerint 15 és 25 év között a legalább 6 hónapja, 25 év felett pedig a több mint egy év munkanélküliség esetén jár a támogatás. Támogatható azok munkába állítása is, akik korábban már részt vettek a Munkaügyi Hivatal által szervezett átképző tanfolyamokon, iskolai oktatásban. (Ezt az időszakot természetesen beszámítják a munkanélküliség időtartamába.)

A támogatás feltétele, hogy szociális szolgáltatási, környezetvédelmi, oktatási, kulturális vagy városfelújítási tevékenységekben alkalmazzák a munkanélkülieket. Külön támogatás is elnyerhető kifejezetten innovatív területeken. (Példák az újszerűnek elismert tevékenységekre: hulladékhasznosítás, környezetvédelem, továbbá új szolgáltatások a szociális ellátásban — ambuláns segélyszolgálat, meghosszabbított nyitvatartású óvoda, stb.) A pályázó munkaadók lehetnek a tartományi vagy a helyi önkormányzatok által működtetett közhasznú és

foglalkoztató intézmények — általában egyesületi formában —, azok, amelyek működését a tartományok illetve helyi közösségek érdemben befolyásolják. Pályázhatnak a magánszférába tartozó közhasznú intézmények — ez felel meg szorosabban véve az általunk ismert nonprofit szektornak. Nem jogosultak viszont a támogatásra a nyereségorientált vállalkozások (!), továbbá a központi államigazgatás, a pártok, kamarák. Csak olyan gazdasági egységet támogatnak, ahol a megelőző fél évben és a támogatás ideje alatt nem volt létszámleépítés.

A 6—8 hónapig tartó központi támogatást az a munkanélkülit alkalmazó munkaadó kaphatja meg, amelyik vállalja, hogy 12 hónapig munkát ad. A támogatás tehát nem jár a foglalkoztatás egész időtartamára, viszont elérheti a bér és a bért terhelő költségek akár 100 százalékát is. (A bruttó támogatás felső határa 24 000 schilling, ennél magasabb költségnél a különbözetet a munkaadó fizeti.) A munkáltató nyeresége az, hogy korlátozott eszközökkel is bővítheti tevékenységét, innovatív területeken különösen előnyös feltételek mellett.

Az ily módon — már működő intézményekben — létrehozott egyéni munkahelyeken túl, az *Aktion 8000* keretében speciális projekteket is létrehozhatnak, amelyek célja kifejezetten a hátrányos munkaerőpiaci helyzetű réteg foglalkoztatása. Lehetnek ezek újonnan alapított intézmények, vagy működő intézmények elkülöníthető részei. A Munkaügyi Hivatal finanszírozza azt a tanácsadó hálózatot is, mely a projektek kidolgozását végzi, és kísérleti megvalósításukban is részt vesz. Az ügyfelek számára díjmentes tanácsadó intézmények elkészítik a pénztaimogatást kérő pályázatokat is. A vállalkozásindítás anyagi támogatása egyrészt jelenthet tőkejuttatást, másrészt kedvezményes hitelt, valamint — az egyéni munkahelyteremtéshez hasonlóan — a résztvevők félévi, nyolchavi munkabérét. Újabban pályázhatnak a bértámogatás meghosszabbításáért is. Az állami támogatás fajtáit, mértékét ezekben az esetekben a hivatal egyedileg bírálja el.

Szociális munkások, pszichológusok, pedagógusok és más szakemberek vezetésével szerveződnek ezek a szociális indíttatású „egyesületek”, melyek célja a társadalom peremére szorultak (börtönviseltek, volt alkoholisták, kábítószeresek, régóta munkanélküliek, hajléktalanok) munkába való bevonása, a „normális” életbe való visszavezetése. (Például a hajléktalanoknak igyekeznek szállást, lakást keríteni.) Ezek a nonprofit szervezetek (ritkábban oktatási intézmények) keretében működő kis műhelyek sajátos kombinációi a szakmai képzésnek, átképzésnek és a társadalmi integrációt elősegítő „munkaterápiának”, miközben gazdasági alapjukat — legalábbis részben — mint a piacon termékeikkel, szolgáltatásaikkal megjelenő vállalkozások teremtik elő. A legkülönbözőbb tevékenységekre vállalkoznak a helyi piac és a foglalkoztatottak sajátosságainak megfelelően. (Például: játékkészítés, bútorrestaurálás, költöztetés, lakásfelújítás, hasznáلتcikk-kereskedelem, biokertészeti termelés, egyedi termékek gyártása stb.)

Kettős funkciójuknak megfelelően egyaránt megtalálhatók ezekben a szervezetekben a vállalkozást menedzselő szakemberek, „mesterek”, akik a szakmai fogások átadásáért is felelősek, valamint a beilleszkedést segítő szociális munkások, akik a munkaerőpiaci tájékozódásra, viselkedésre is igyekeznek felkészíteni a munkanélkülieket. A 12 hónapos foglalkoztatás leteltével megpróbálják elhelyezni a náluk dolgozókat „normál” munkaadóknál. Általában nem az az elsődleges cél,

hogy az üzleti tevékenység nyereséges legyen (gazdaságilag igen jó eredménynek számít, ha a fenntartási költségek 80%-a a piaci árbevételből származik), hanem inkább arra töreksszenek, hogy minél több rászorulóknak tudjanak segítséget nyújtani.

Javaslat a nonprofit forma hazai alkalmazására

A mai magyar foglalkoztatáspolitikai arzenáljában nincsenek a munkaerőpiacról kiszorulóak számára olyan „alternatív” foglalkoztatási lehetőségek, melyek figyelembe vennék a különböző hátrányos munkaerőpiaci helyzetű csoportok eltérő életvezetési szokásait, az adott csoportok hagyományos munkakultúráit, s ezekre alapozva próbálnának újabb munkahelyeket létrehozni. A munkanélküliséget kezelő intézmények jelenlegi működésétől távol áll a szociális gondoskodás, a sikeres munkaerőpiaci magatartásra való felkészítés, a végleges leszakadás megakadályozásának gondolata. Megoldásként kínálkozik a helyi kezdeményezések felkarolása. A javasolt nonprofit szervezetek célja a mai állami eszközökkel támogatott foglalkoztatási formák (közmunka, szociális foglalkoztatás stb.) fokozatos felváltása. Véleményünk szerint csak így érhető el azoknak a ma még szörványos helyi foglalkoztatási lehetőségeknek a bővítése, melyek a hátrányos munkaerőpiaci helyzetű csoport tagjainak megfelelő szakmák, vállalkozási lehetőségek felkutatásához, majd ezek tanításához, a tevékenység beindításához nyújtanak segítséget.

Ugyanakkor a mai közhasznú munka tanácsai monopóliumának oldásával a potenciális munkaadók lehető legszélesebb körének kezdeményezésére lehetne építeni. A munkanélküliek foglalkoztatására, munkahelyteremtésre vállalkozó munkaadók finanszírozása a jelenleg is erre szánt központi pénzekből történhetne, s csak egy prosperáló piacgazdaság kialakulásával együtt, a nonprofit szektor fokozatos kiterjedésével lehetne alapítványok, jótékony célú adományok forrásaira is számítani. (Ez azonban ekkor is csak kiegészítő jellegű lenne az állami forrás mellett. Valószínű ugyanis, hogy inkább az egyházak, a humán szolgáltatások, oktatási és kulturális vállalkozások számíthatnak hamarabb önkéntes támogatásra, mint a munkanélküliek, deviánsok stb.) Amennyiben a munkanélküli segély — a terveknek megfelelően — biztosítás jellegűvé válna, akkor ez jelentené az elsődleges forrást, melyet valószínűleg ki kellene egészíteni központi és helyi alapokkal. A helyi önkormányzatok azonban a megváltozott politikai feltételek mellett is hajlamosak a kisebbség kiszorítására, ezért a munkanélküliek foglalkoztatásánál célszerű egységes, normatív állami támogatást előírni, és sorsukat nem a helyi többség döntésétől függővé tenni.

Ma Magyarországon különösen aktuális lenne az adókedvezmény mellett a bértámogatás és a társadalombiztosítási járulék elengedése ebben a szektorban. Így lehetne ugyanis bővíteni a hatókörét azoknak a ma háztartási munkának minősülő tevékenységeknek (betegápolás, gyermeknevelés, főzés stb.), melyekre mint humán szolgáltatásokra is igény mutatkozik. A külföldi példák további megszívlelendő tanulsága lehet az állam szerepvállalása a nonprofit szervezetek infrastruktúrájának kialakításában, akár úgy, hogy a tanácsadókat, szakértőket, „mestereket” fizeti, akár úgy, hogy épületeket, esetleg termelőeszközöket

bocsát a nonprofit vállalkozások rendelkezésére. Szintén elsősorban az állami szervek feladata a felkínált lehetőségek megfelelő propagálása. Ezalatt azonban nem csak a közvetlenül érintettek (munkanélküliek és potenciális munkaadók) informálását értjük, hanem a széles közvélemény megnyerését is, hogy a korábbi kirekesztő, a bajba jutottakat hibáztató attitűd megváltozzon, s osztársadalmi üggyé váljon a munkanélküliség társadalmi mérséklése.

Melléklet

Közhasznú munka

a) Munkaterületek:

Egyszerű, zömmel alacsony presztizsú (kommunális és köz-tisztasági) munkák. Perspektívát nem nyújt.

b) Kezdeményezés:

Monopolhelyzetű tanácsok (Centralizált). Nincs törekvés a foglalkoztatók és tevékenységek bővítésére.

c) Készségek és munkaerőpiaci beilleszkedés fejlesztése:

Általában nem célja. (Néhány helyen általános iskolai oktatás.) Munkaerőpiaci szegregáció, gátolja a visszakerülést „normál” állásba.

d) Foglalkoztatás időtartama:

Rövid, meghatározatlan. Korábban 2 hónapos határidő, a korlátozás feloldása után általában rövid, bizonytalan.

e) Bérézés:

Minimálbér körüli, mindig elmarad az adott munka szokásos, piaci bérétől.

f) Szociális gondozás:

Nincs.

g) Tanácsadás, programok kidolgozása:

Nincs.

Aktion 8000

Változatos, egyéni adottságokhoz igazodó munka. „Innovatív”, készségfejlesztő munkák preferálása. Speciális programok a rétegigényeknek megfelelően.

A potenciális munkaadók sokasága (decentralizált).

Hangsúlyos célja, a támogatás odaítélésének legfőbb kritériuma. Elhelyezkedési segítség, támogatás.

A munkaadó 12 hónapos kötelezettséget vállal. Így a segélyjogosultság ezalatt megszerezhető.

Kötelező a kollektív szerződések szerinti bért fizetni.

A program szerves része rászoruló csoportok esetében. A gondozók bérét is fedezi az állami támogatás.

Széles körű tanácsadás, propaganda, új projektek kidolgozásának finanszírozása.

Jegyzetek

1. A Munkaügyi Kutatóintézetben több tanulmány is készült a „közhasznú munka” intézményéről. Ld. Nagy Gyula: Közhasznú munka egy városban. *Mozgó Világ*, 1989/3. szám és Borissza Gyula: A munkavégzés periferiáján — Epizódok a közhasznú munka munkásairól. *Ipargazdaság*, 1989/11. szám.

2. 1990-ig még a jogszabályok sem tették lehetővé a két hónapnál (!) hosszabb időre szóló munkaszerződést.

3. A rendelet 1990. januári módosítása elvileg megszünteti a tanácsok monopóliumát, hiszen a mellékletben tételesen felsorolt szolgáltatási tevékenységekben bármilyen szervezet kezdeményezhet közhasznú munkát, ha vállalja, hogy munkanélkülieket alkalmaz. Ez a liberálisizmus azonban csak látszólagos. Nemcsak azért, mert a tevékenységi lista a köz-munka immár „hagyományos” területeit sorolja fel. (Az ezen kívüli szolgáltatásoknál pedig könnyű azonosítani, hogy melyik monopoljellegű közszolgáltató vállalatra gondoltak a jogszabály alkotói.) Azért is illuzórikus azt várni, hogy új munkaadók számottevő mértékben pályázzanak, mert a központi támogatás odaítélésének mechanizmusai változatlanok, magyarul a megyei tanácsok rendelkeznek a pénzek felett.

Üdülés — egyenlő esélyekkel*

Az üdültetés jelenlegi helyzete

A hangzatos cím arra utal, hogy itt és most a „szociális célú, kedvezményes szakszervezeti üdültetés” jelenlegi (régi) rendszerének kritikája helyett azokra a javaslatokra helyezzük a hangsúlyt, amelyek minden magyar állampolgár számára egyenlő lehetőséget biztosítanak az üdülésre. A múlttól azonban nem lehet eltekinteni. Ezért bevezetésként röviden összefoglaljuk az „üdültetés” eddigi rendszerét, hálózátát és működését. A következő három alapigazságot tekintjük bizonyítható — de a cikkekben terjedelmi okokból csak részben bizonyított — evidenciának:

— Az üdültetés eddigi rendszere igazából nem felelt meg az unos-untalan hangoztatott szociálpolitikai szociális céloknak.

— A rendszer nem volt „kedvezményes”, mert nemzetgazdasági szinten végső soron óriási forrásokat vont el a kifizetendő munkabérekéből.

— Nem volt „szakszervezeti”, mert a beutalókat (különösen ami a színvonalasabb üdülőket és a főszezoni beutalókat illeti) nem elsősorban a szakszervezetek, hanem a főnökök kapták illetve osztották szét.

Mint ez több elemzésből és felmérésből ismeretes, „a kedvezményes” üdülés eredeti céljával ellentétben a kisjövedelműek aránytalanul nagy hányada nem részesült a kedvezményes üdülésből: e kedvezmények döntő többségét a viszonylag magas jövedelműek kapják (veszik igénybe).¹ Ugyanerre a következtetésre jut Penz András is a SZOT üdültetés példáján: „az együtt élő családok 60%-a még nem üdült, ugyanakkor a beutaltak 70%-a már többször is részesült e juttatásban.”² A nem SZOT (vállalati, intézményi stb.) üdültetésről pedig a „hivatalos” SZOT Üdülési Kalauz úgy vélekedik, hogy itt „többnyire évenként visszatérő beutaltakról van szó”.

Ha ez így igaz, akkor a lakoságnak kevesebb mint egytizede „többnyire évenként” veszi igénybe a kedvezményes „szakszervezeti” üdülést, kilenctizede, jó 9 millió fő pedig nem! A beutalók szétosztásának fent leírt mechanizmusa csupán azt akarja érzékeltetni, hogy még a legjobb szándékkal sem lehet a jelenlegi rendszert úgy „korszerűsíteni”, hogy az a társadalmi igazságosságnak és az esélyegyenlőségnek minden vonatkozásában meg tudna felelni.

A „szakszervezeti” üdültetés annyiban tekinthető „kedvezményesnek”, hogy akik kapták, azok a tényleges nemzetgazdasági költségnek kb. az egyötödét fizették meg. Más szavakkal: az üdültetés négyötödét

* A cikket a kötet szerkesztői — aktualitása és egy esetleg kirajzolódó nonprofit-rendszerű megoldás miatt — vitacikknek szánták.

végül is azok finanszírozták, akik nem üdülhettek „kedvezményesen”. A „kedvezményes” üdülési hálózat teljes költségét, az e költségnek megfelelő reális árszínvonalát azonosnak kell tekintenünk a hasonló színvonalú szállodák és vendéglátó egységek áraival. Becslésünk szerint az üdülési hálózat színvonala valahol a turistaszállók és a két csillagos szállodák között van. Ezért — teljes ellátást figyelembe véve — egy fő egy napi üdülési díját a jelenlegi szállodai és vendéglátói árakkal azonosítva, kereken 1 500 forintra becsültük. A makroszintű számítások szerint tehát a „kedvezményes” üdültetés teljes nemzetgazdasági ráfordítása az 1989. évi árszínvonalnak megfelelően 18—20 milliárd forintra tehető. Ebből a beutaltak saját maguk kb. 2 milliárd forintot fizettek. A többit a vállalatok, intézmények és a költségvetés finanszírozta.

A SZOT üdültetéshez a költségvetés tavaly kereken 1 milliárd forinttal járult hozzá. Valószínűsíthető, hogy ez a nagyságrend hozzátéve érvényes az elmúlt három évtizedre is. Azaz 1989. évi árakon számítva a központi állami költségvetés csak a SZOT üdültetéshez 30 milliárd forintot adott. (Szemlélet kérdése, hogy ezt az összeget folyó költségnek vagy fejlesztési-beruházási ráfordításnak tekintjük. Ez utóbbi esetén ugyanis a teljes SZOT üdülési hálózat állami beruházásnak tekinthető, az ún. szakszervezeti hozzájárulás pedig a folyó ráfordítások finanszírozásának.)

További nagy probléma annak megítélése, hogy *ki a tulajdonos?* A SZOT üdülők esetében ez sem közgazdaságilag, sem jogilag nem vitatható, mert a valós végső tulajdonos az állam. Ugyanez mondható el a vállalati és az intézményi üdülőkre is, mert hiszen a vállalatok és intézmények tulajdonosa vitathatatlanul az állam. Ennek ellenére naponta olvasható a sajtóban az, hogy ilyen-olyan vállalat megvétele próbálja üdülőjét. Nyilván azért, hogy veszteségét ebből próbálja fedezni. Rosszabb esetben pedig azért, hogy az így szerzett pénzből (is) prémiumokat és béreket finanszírozzanak...

Hogyan tovább?

Az első javaslat abból indul ki, hogy *valamennyi üdülő állami tulajdon*. Először is azért, mert a fejlesztési ráfordítások döntő hányadát az állami költségvetés vagy az állam tulajdonában lévő vállalatok és intézmények finanszírozták. Másodsorban azért, mert a szakszervezeti tagdíj ma már nyíltan is a személyi jövedelemadó egyik formája. Az arra való hivatkozás, hogy az üdülők a szakszervezeti tagok „áldozatos hozzájárulásából” épültek, kb. annyira igaz, amennyire a Dunai Vasút, vagy az Erzsébet-híd, vagy a lakótelepek és az autópályák is a lakosság ugyanilyen „áldozatos hozzájárulásából” épültek.

Továbbá: szerintünk az üdültetés, csakúgy, mint pl. a társadalombiztosítás, nem szakszervezeti, hanem állami feladat. Ha a mai rendszer érvényesíteni akarná az esélyegyenlőséget, akkor minden magyar állampolgár csupán tíz évenként jutna beutalóhoz. Gyakori érv a mai rendszer (a sztálini struktúra) fennmaradása mellett az, hogy még ha az üdültetés teljes költségét kifizetnék is munkabér gyanánt, az akkor is alig érezhetően növelné csupán a béreket, és az évi mintegy 4000 forintból valóban nem lehet nyaralni. Csakhogy ez így hibás szemlélet!

Miután minden állampolgár az egyenlő esély elve alapján csupán tíz évente egyszer kaphat „kedvezményes” beutalót, ezt a 4000 forintos évi nyaralási pótlékot tízzel kell megszorozni. Ebből egy három-négytagú kétkeresős család viszonylag kényelmesen tudná finanszírozni az üdülést. Ha pedig ezt kiterjesztjük a nyugdíjasokra, a GYES-re, a GYED-re, a családi pótlékra, akkor ez ugyan kevesebb lesz, mint 4000 forint évente, de ha — mondjuk — ehhez a nyaralási pótlékhoz minden állampolgárnak joga lenne, akkor ezt a család tagjainak számával lehetne megszorozni, ami már tíz évente egyszer tisztességes üdülési lehetőséget biztosítana egy magyar átlagcsaládnak.

Úgy véljük, hogy a jelenlegi üdülőket az elsők között kellett volna felvenni a privatizációs listára! Ezen belül a gyógyüdülőket és a szanatóriumokat a közelükben lévő gyógyintézeteknek, kórházaknak, az Állami Egészségügyi Szolgálatnak kellene átadni. Ezzel még a kórházakat is mentesíteni lehetne az olyan betegektől, akik nincsenek rászorulva a teljes kórházi felszerelést igénylő ápolásra.

A gyermek- és szakmunkástanuló-üdülők sorsát a gyermekszociális célokban illetékes minisztérium hatáskörébe kellene utalni. Néhány ezer férőhelyet pedig ugyancsak a szaktárca hatáskörébe kellene átadni, kimondottan szociálpolitikai célokra. Nem kellene szégyenleni olyan igazolás, bizonyítvány bevezetését, amellyel ilyen üdülőkbe az önkormányzatok javaslataira — rászorultsági alapon — be lehetne jutni.

Semmi nem indokolja a különleges „saját” üdülők (MT, BM, HM, egyéb minisztériumi vagy főhatósági, intézmény (vagy akár szakszervezeti) létét. De felülvizsgálandók és privatizálандók az „oktatási központok”, a vendégházak, vadászházak stb., illetve az annak álcázott különleges vendéglátó, üdültetési létesítmények is. Ezeknek a sorsa nincs megnyugtató módon rendezve.

Mindezekon túlmenően az üdülőhálózat privatizálását még az is indokolja, hogy a szállodai férőhelyeket tekintve országunk a nemzetközi ranglista utolsós sorait foglalja el. Nálunk az ezer lakosra jutó szállodai férőhelyek száma 4,4. Ugyanez a szomszédos Ausztriában 86,6! De még Jugoszláviában és Bulgáriában is 14,5, illetve 12,3! Ez a kétségbeejtően alacsony arány részben azzal is magyarázható, hogy a második világháború után a kb. 20 ezernyi szállodai szobából csak mintegy 5–6 ezer maradt. A többi 14 000-ből „szakszervezeti üdülőt” csináltak... A szállodai szobák számát tekintve kb. most érjük el az 1937-es szintet (21 000 szoba). A „kedvezményes szakszervezeti” üdülőhálózat többségének privatizálásával kétszeresére-háromszorosára lehetne növelni szállodai kapacitásunkat — és ezzel elérhetnénk a bulgáriai szintet... De valószínűleg azt is, hogy a tömegestől kialakuló olcsó üdülőpanziók egyre inkább elérhetőek lennének a magyar állampolgárok többsége számára.

A privatizációs javaslat megvalósítására *Állami Üdülési Vagyongépnökséget* kellene alakítani.

Nonprofit rendszerű megoldás

Az üdülési hálózat privatizációjának egyik sajátos formája lenne az, ha a jelenlegi üdülési hálózathoz egy vagy több részvénytársaságot hoznának létre, amelynek vagy amelyeknek egy vagy több alapítvány

lenne a tőketulajdonosa. Ez azt eredményezné, hogy a csaknem teljes üdülési hálózat — a korábbiakban említettek kivételével — a maximális profit elérésére törekedne, amely profitot felhasználásáról viszont az alapítványok kuratóriuma döntene. Az ilyen típusú „üdülési” alapítványok legnagyobb előnye az lenne, hogy az adózatlan nyereség nagyobb részét fel lehetne használni, ki lehetne osztani alapos szociálpolitikai megfontolások alapján üdülési célokra. Természetesen megfelelő nonprofit szabályozást feltételezve az üdülési hálózat által elért — és visszaforgatott — profit után nem kéne nyereségadót fizetni. Ugyanakkor a részvénytársasági jellegű üdülési hálózat fejleszthetné üdülőegységeit külső (hazai és külföldi) tőkével illetve az alapítvány által visszaáramoltatott nyereséggel.

El kell azonban ismerni, hogy ez a megoldás a problémák egy részét nem tudja kezelni.

Maximális nyereség esetén is ott tartanánk, hogy a rendszer a lakosságnak csak az egytizede számára tudna nyaraláshoz támogatást nyújtani. De melyik legyen ez az egytized? Egy korábbi javaslat szerint ez a forma azért lenne „demokratikusabb”, mint a régi, mert fix összegben határozná meg az alapítvány hozzájárulását az egyén vagy a család üdüléséhez, és ők ezzel bármilyen üdülési formát igénybe vehetnének.

További gond az alapítványon belüli tőkerészesedés illetve profit-osztozkodás. Olyan javaslatot lehetne megfogalmazni, hogy az osztozkodás a mindenkor szakszervezeti-munkástanácsai taglétszám és befizetett tagdíj arányában történjen meg. Ennek végrehajthatósága alaposan megkérdőjelezhető. További probléma, hogy ez esetben csak a szakszervezeti tagok jöhetnek számításba a „kedvezmény” elnyerése érdekében. Feltételezhető ugyanakkor, hogy ha a jelenlegi adó jellegű tagdíjfizetés rendszere megszűnik, ugrásszerűen nő majd a nem szakszervezeti tagok száma. Ezeket ki fogja képviselni? Az illetékes minisztérium? Vagy a szakszervezetek arányosan felvállalják a nem szakszervezeti tagok képviseletét is?

Az elhúzódó viták során felmerült még pl. a „dolgozó tulajdon” javaslata is. Pontosabban az, hogy minden aktív és inaktív (nyugdíjas) dolgozó részére osszuk fel a teljes üdülési hálózatból kialakított részvénytársaság részvényeit, kedvezményes áron. Akinek ilyen részvénye van, az kedvezményesen üdülhessen. A „társasüdülő” gondolata is felmerült, elsősorban a vállalati üdülők kapcsán. Éspedig úgy, hogy a vállalat dolgozói kedvezményes áron vásárolhassák meg évi két vagy három hétre a vállalati üdülők szobáit. Ilyen „részjegyeket”, „üdülő-vagyon-jegyeket”, akár jutalomként, prémium gyanánt is adhatna dolgozóinak a vállalat.

Sorolhatnánk még az ötleteket, javaslatokat, variációkat, de úgy gondoljuk, hogy az üdülési hálózat százmilliárdos vagyonának sorsa és az üdültetés jövőbeni rendszere ma még teljesen kialakulatlan. Elsőként azonban azt a kérdést kellene tisztázni, hogy munkavállalói vagy állampolgári üdültetésről, pontosabban: *szakszervezeti vagy állampolgári üdültetésről* van-e szó.

Az üdülés rendszerének elhúzódó megoldása lehetőséget nyújt mindenféle tisztességtelen (törvényes vagy törvényellenes) ügyeskedésre is, a nemzeti vagyon szerves részét képező üdülővagyon kisebb-nagyobb hányadának elkótyavetyélésére. Ezt elkerülendő vetjük fel ismételten

az Állami Üdülővagyon Ügynökség létrehozását, amely a végleges rendezésig megakadályozhatná visszafordíthatatlan helyzetek létrejöttét.

Jegyzetek

1. A kedvezményes üdülésről. Gazdaságkutató Intézet, Budapest, 1982. március. 1. old.
2. A jegyrendszer alkonya. Figyelő, 1990. január 18.

Balázs Magdolna

Az alapítványi élet indulása Magyarországon

A magyarországi nonprofit szféra történeti alakzatainak reprodukálása értelemszerűen attól az időszaktól lehetséges, amikortól a tradicionális gazdálkodási formák megbomlanak, az addig működő szociális és társadalmi rendszer megbillen, és a gazdaságban megjelennek a profitorientált működési és rendezőelvek. A nonprofit intézmények és eljárások kizárólag a modern és a modernizáció útjára lépő társadalmakban találhatók meg. Megjelenési formájuk, funkcióik, szabályozottságuk mértéke természetesen mindig függ a társadalom éppen adott fejlettségi szintjétől, az elsődlegesen megoldandó feladatok jellegétől, valamint az állam és a társadalom közötti munkamegosztástól.

A nonprofit szféra történeti vizsgálatának egyik értelme, hogy az elmaradott, de a fejlődés útjára lépő Magyarországon a XIX. század második felétől kezdődően tetten érhető az elv megjelenése és megformálódása. A *jótekonyság* és a *humanitáriusság* elve, valamint az *emberi tényező hosszú távú invesztálásának* igénye az, amely intézményeket hozott létre vagy járult hozzá meglévő intézmények működéséhez. A XIX. században, de még a XX. század első negyedében sem vizsgálhatjuk ugyanis Magyarországon a nonprofit intézményeket, humanitárius beruházásokat pénzügyi, adózási szempontból. Az adórendszer ugyanis ebben az időben még nem alkalmazta az engedmény, a leírás pénzügyi technikáit. Ez az eljárás a nonprofit tevékenység állami elismerését, sőt az állam által történő ösztönzését, előmozdítását feltételezi. Márpedig a XIX. században az államnak Magyarországon a liberális piaczgazdálkodás elemi feltételrendszerét kellett megteremtenie, alapvető infrastukturális beruházásokat elvégeznie. Csak 1920-ban hozták az első olyan törvényt, amely a nonprofit tevékenységet állami szinten is legitimálja. Az 1920. XXXIV. tc. (5) bekezdése ugyanis mentesíti a hazai tudományos, közoktatási és közjótekonysági célokra rendelt adományokat, ajándékokat és alapítványokat az öröklési és ajándékozási illeték alól.

Az urbanizáció hatása

A városok és nagytelepülések népességének növekedése és társadalmi struktúrájának átalakulása a XIX. században robbanásszerű és meg-

rázkódtató erejű volt. A városi jogállású és az 5 ezernél népesebb nagyközségek lakossága 1850 és 1890 között, 2,16 millióról, 4,14 millióra nőtt, vagyis 92%-kal, szemben az egész ország lakosságának 30%-os növekedésével.

Igazi, európai értelemben vett nagyvárost a polgárosodó Magyarország csak egyet tudott kifejleszteni: Budapestet. Budapest, mint egyetemes nagyváros s mint főváros a kiegyezés utáni évtizedek szülötte. Az 54 ezer lakosú Buda és a 16 ezer lakosú Óbuda 1873-ban egyesült közigazgatásilag a 200 ezer lakosú Pesttel. Az új nagyváros növekedési üteme szinte egész Európában egyedülálló volt a XIX. század második felében (talán csak Berliné volt hasonló). 1870-ben még a tizenhetedik az európai nagyvárosok sorrendjében, 1900-ban pedig már a nyolcadik. Talán Európa egyetlen országában sem összpontosult oly nagy mértékben a gazdaság modern, tőkés szektora — a nagykereskedelem, a bankrendszer és a nagyipar — a fővárosban, mint nálunk.

A főváros népességének gyors növekedésével azonban nemigen tudott lépést tartani sem a közművesítés, sem a lakásépítés. Különösen súlyos volt a lakáshelyzet a kiegyezést követő nagy fellendülés idején, amikor tízezrével költöztek a fővárosba vidékről ipari és építőmunkások, napszámosok, cselédek, munkalehetőségeket, jobb életfeltételeket, boldogulást remélve. Szembeötlő adat, hogy 1870-ben Pest 200 ezer lakosából 41 ezer albérlő vagy ágyrajáró volt. Ez mindenképpen jelzi, hogy a dolgozó népesség egy jelentős hányada egyáltalán nem, vagy csak igen nehezen tudott magának valamennyire is stabil életviszonyokat teremteni. A modernizációval járó feszültségek, a szegénység, a lakástalanság, a szocializálhatatlan elemek és rétegek megjelenése súlyos problémát jelentettek. S ha mindehhez hozzávesszük a magyar városfejlődés azon sajátos vonását, hogy éppen legnagyobb városaink álltak az urbanizáció viszonylag alacsony fokán, akkor még inkább megérthetjük a karitatív gondolkodás és tevékenység meggyökeresedését országszerte. Az alacsony urbanizációs színvonal ugyanis többek közt azt jelenti, hogy az illető városban nagyon kicsi az értelmiség arányszáma, szűk az iparos- és kereskedőnépesség, alacsony a lakosság műveltségi és képzettségi foka.

A kiegyezés utáni időszak magyar kormányai sokat tettek a különféle kulturális és társadalmi intézmények életre hívásáért, illetve működtetéséért, de csak fokozatosan tudtak bekapcsolódni ebbe a folyamatba. A XIX. század első harmadában és közepén szinte minden ilyen törekvés a személyes önerőn, ambíción és áldozatkészségen múltott. Így jött létre pl. a Nemzeti Múzeum, a Lánchíd, az Alagút és az Akadémia is. Az urbanizáció előrehaladtával, az 1880-as évektől kezdődően azonban megjelennek, illetve önállósulnak a községi és városi igazgatás szintjén olyan ügykörök, mint a közjótékonyság, közéletmezés, szociálpolitika és közművelődés. Az 1884-es Budapest székesfővárosi belső átszervezési munkálatok során létrehozták a közéletmezési és közjótékonysági ügyosztályokat. Az 1866. évi XXII. tc. községi törvény kimondta, hogy a szegényügy községi feladat, s költségei az illetőségi községet terhelik. 1911-ben pedig a fővárosban szociálpolitikai és közművelődési ügyosztály alakult. A városgazdaság, a városgazdálkodási irányítás ilyen módon történő átszervezése, illetve kibővítése már a nagyváros, a városok társadalmi problémáira, a társadalmi ellentétek kiéleződésére, a növekvő szociális feszültségekre kívántak megoldást hozni.

A források

Kérdés természetesen, hogy a ma is nehezen, csak többféle forráscsoport összedolgozásával dokumentálható nonprofit szektor milyen nyomokat hagyott maga után a múltban, mennyi és milyen jellegű forrásokhoz juthatunk hozzá, s mindez mennyire fedi le e szektor egész tevékenységét a mindenkori magyar történelem tárgyalt időszakában?

Természetesen e korszakra vonatkozóan is rendelkezésünkre állnak az államháztartás kiadásait és bevételeit tartalmazó számítások, valamint a főváros évi költségvetései is, amelyek idővel tartalmaznak adatokat arra nézve, hogy az állam illetve a főváros mennyit költött szociálpolitikára, oktatásra, tudományfejlesztésre, egészségügyre. E tevékenységek azonban csak fokozatosan és részlegesen váltak akár állami, akár közséگی-városi feladattá. Így ezek a források csak az állam, illetve a községek e szférából való résztvállalásának mértékét és hajlandóságát jelezhetik. A történeti vizsgálódásnak éppen az az egyik feladata, hogy rámutasson arra a folyamatra, amely a *caritas* és *humanitás* személyes attitűdjéből az állami, közhatósági felelősségvállalás kiterjedéséhez vezetett.

1867-től egészen 1945-ig az iskolák, valamint a kulturális, társadalmi és szociális intézmények legnagyobbbrészt felekezetek, községek vagy magánemberek tulajdonában voltak. Forrásaink elsősorban azokról a szervezetekről és intézményekről vannak, amelyek működéséhez szükséges volt — előbb vagy utóbb — valamely országos hatáskörű államigazgatási szerv jóváhagyására vagy ellenőrzésére. Ezek elsősorban az egyletek és az alapítványok.

Az *egyletek* működéséhez a dualizmus egész időszakában belügyminisztériumi jóváhagyás kellett. Egyesületi törvény híján a belügyminisztérium saját hatáskörében, rendeleti úton szabályozta működésüket. Ezek — a mai szóhasználattal élve — gumirendeletek és -jogszabályok voltak. Céljuk az volt, hogy a kormánypártra veszélyes politikai illetve nemzetiségi szerveződések kiszűrjék, és létrejöttüket csírájában megakadályozzák. Témánk szempontjából azonban elsősorban azt érdemes hangsúlyozni, hogy az egyletté szerveződés a társadalmi öntevékenység intézményesülésének első lépcsőfoka volt. Ugyanis rengeteg kulturális, tudományos, művészeti, vallási, érdekvédelmi, önszegélyező és jótékonyági egylet alakult. Ezekről országos szinten és többféle időmetszetben is vannak összeírásaink, így a nonprofit szektor egy elég nagy metszete a dualizmus korában, de a két világháború közötti időszakban is leírható, bemérhető.

A másik fontos forráscsoport a Budapest székesfőváros által kezelt *alapítványok és alapítványszerű juttatások* jegyzéke, amelyet Schuler Dezső fővárosi tanácsnok gyűjtött össze 1934 novemberéig. Ez a gyűjtemény tartalmazza a XIX. század elejétől kezdődően az összes olyan alapítványt és alapítványszerű juttatást, amelyet fővárosi székhelyű intézményekre tettek. Az alapítványszerű juttatás az egykori jótékonyági célokra rendelt adományok későbbi alapítványosítását jelenti. Miután az alapítvány létesítésének módját országos szintű jogszabály határozza meg, és országos közigazgatási szerv ellenőrzéséhez (később jóváhagyásához) kötötte működését, így elvileg az egész országra kiterjedően meg lehetnének az alapítólevelek a Belügyminisztériumban vagy a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium levéltári anyagában.

Az utóbbi minisztérium anyagai azonban a háborúban szinte teljesen megsemmisültek, az előbbi idevonatkozó iratai pedig a két világháború közötti időszakra még zároltak, korábban nagyon hiányosak. Ennek megfelelően be kell érünk a fővárosi alapítványok feltérképezésével, annak tudatában, hogy számos egyházi, illetve községi és városi alapítvány csak szórványosan, esetlegesen kerül látókörünkbe. Joggal feltelezhetjük azonban, hogy az alapítványok döntő többségét (a legnagyobb alaptőkével és a legtöbb kedvezményezett javára) Budapesten létesítették.

Az alábbiakban az 1934 novemberéig Budapest székesfővárosánál kezelt alapítványok és alapítványszerű juttatások bemutatásával foglalkozom, rámutatva annak a gondolkodásmódnak a meggyökeresedésére, amely mind az egyéneken, mind a társadalom kisebb közösségeiben, mind pedig szervezeti, államigazgatási szinten egyre jelentősebbé vált.

A jótékonyági alapítványok köre

Schuler Dezső tanácsnok gyűjtése szerint a főváros 1934 novemberében 406 különféle alapítványt és alapítványszerű juttatást kezelt. Alapítvány csak olyan állandó jellegű vagyon (készpénz vagy ingatlan) lehetett, amelynek tiszta jövedelme, kamata volt felhasználható egy meghatározott cél érdekében. Miniszteri jóváhagyását 1912-ben tették kötelezővé, előtte a közhatóságnak csak az alapítvány pénzügyi ellenőrzésére illetve felügyeletére volt jogköre. Ez az oka annak, hogy 1921 előtt egyházi, vidéki városi vagy községi alapítványokról csak szórványosak és esetlegesek az ismereteink.

A főváros kezelésében lévő alapítványok többsége, számszerűen 222 általános jótékonyági célra rendeltetett. Többségükben ezek magánalapítványok, bár olykor-olykor előfordul közöttük közjogi személy, mint Bécs vagy Budapest fő- és székvárosok, valamint jótékonyági, emberbaráti egyesületek. Így fiú- és leányárvaházak létesítésére, a fenntartási költségekhez való hozzájárulásra és létszámbővítésre, valamint gyermekmenhelyek, gyermeküdülők, lelenházak és szeretetotthonok céljaira, özvegyek, vakok, siketek segélyezésére, szegény lányok kiházasítására tett alapítványok voltak többségben, és jelentek meg először.

A XIX. század első harmadától kezdődően Magyarországon folyamatosan és növekvő számban jelentek meg azok a nemeslelkű és anyagi eszközökkel is bíró személyek, akik feladatuknak érezték az árvák, özvegyek, otthontalanok, a tartós egészségkárosodást szenvedők életnehézségeinek javítását, elviselhetővé tételét. Már 1842-ben Pest szabad királyi város polgársága néhány igen aktív férfi kezdeményezésére, adományokból létrehozta a József fiúárvaházat, amelyhez az épületet a városi hatóság adta. Általában igen elterjedt volt ez az intézményalapító forma még a XX. század első harmadában is. Eszerint az épületet a község vagy város biztosítja, míg adományok, hagyományozás, később alapítványok formájában a városi polgárok járulnak hozzá az intézmények fenntartásához, bővítéséhez. Előfordult azonban személyes tulajdonban lévő ingatlanadományozás is, vagy olyan alapítvány létesítése, amelynek hozadékát ingatlanépítésre kellett fordítani.

A főváros másik nagy árvaháza, a Pesti Árválányintézet 1861-ben létesült Pest város közgyűlésének határozatával. A telket és a házat

itt is Pest város tanácsa adta, míg a községi tanács tagjai az alapításkor aláírási íveket bocsátottak ki adakozásra. Az intézet megnyitásakor 10 árva ellátására elegendő adomány gyűlt össze, részben készpénzben, részben természetben. A tradicionális társadalomra jellemző juttatási formák nyomták rá bélyegüket az adományokra, még a pénzbeli juttatásokra is. Egy 1861—1886 közötti adakozási regiszter szerint 1244 személy adott készpénzt, legtöbbjük adomány, ajándék, hagyaték vagy évi járadék formájában, s mindössze 21 személy létesített alapítványt, amely már a polgári korszakra jellemző adományozási forma és pénzkezelési technika volt. A természetbeni adományok főként iparosoktól, kereskedőktől származnak, akik az intézet felszereléséhez, az árvák élelmezéséhez és ruházásához járultak hozzá leginkább. Az adományok között találhatunk evőeszközöket, ajtót, vaságyat, asztalokat, tűzhelyet, mosóüstöt, kályhacsövet, varrógépet, könyveket, paplant, tüzelőanyagokat, de ugyanúgy posztót, kelmét, cipőt, használt ruhát, burgonyát, rizst, káposztát, fehérrépát, kalácsot, süteményt és lefoglalt nyulakat is. Voltak, akik — természetesen ingyenes — szolgáltatásaikat ajánlották föl: kályhajavitást, ingyenes fürdözést, lóvasútutazást. E leányárvaház az adományok jóvoltából már 100 fő befogadására és ellátására vált alkalmassá. 1867-ben felvette egyik legnagyobb adakozójának, Erzsébet királynénak a nevét. Később a főváros is bekapcsolódott az alapítványt tevők sorába, s az 1879 és 1909 közötti 30 évben 23 alapítványi helyet hozott létre. Így már nem csak ingatlanjai ingyenes átadásával, hanem pénzvagyonával is támogatta az árvaházak, s általában a szociális intézmények működését.

Tudomásunk van még arról, hogy az 1910-es évek elejéig az országban — mintegy 4000 növendékkel — összesen 95 árvaház működött. Ezek nagy többségét magánemberek alapították, kisebb részét protestáns és zsidó felekezetek, vagy a megye.

A pénzbeni adományok, ajándékok, hagyatékok, tehát a gazdasági értelemben vett ellenszolgáltatásra igényt nem tartó juttatások és természetbeni adományok elsőként árvaházak, lelencházak, menhelyek, szeretetotthonok létrehozására irányultak. Ezek a fejlődéstől lényegében független, már a feudális társadalmakban is meglévő problémák orvoslására létrehívott intézmények voltak. A különféle egyházak és felekezetek ugyanis meglehetősen kevésbé tudtak csak megfelelni karitatív funkcióiknak. Nem is alakult ki nálunk sohasem a Nyugat-Európára oly jellemző egyházi karitatív intézményi és szolgáltatási rendszer. Nagyrészt ez az oka annak, hogy a XIX. század közepétől a humanitárius célokkal fellépő polgároknak, nemeseknek kellett enyhíteni a mindenkori fellelhető eseteket igen nehéz helyzetén. Arra azonban ez a kényszerhelyzet mindenképpen jó volt, hogy az adakozó egyének és a község közösen alakíthatták ki az alapítvány kezdeti formáit, a jótékonyági elvre szerveződő együttműködés technikáit, s létre tudtak hozni ennek alapján karitatív intézményeket, amelyek megalapozták a későbbi intézményrendszer kifejlődését.

A polgári fejlődés megindulásával, a hagyományos életformából való kizökkenéssel természetesen bizonyos rétegek szegénysége tovább növekedett, s az addig létező társadalmi struktúra széthullásával újabb és újabb személyek, rétegek és foglalkozáscsoportok kerültek a társadalmi lét peremére, sokszor kilátástalan helyzetbe. Az 1900-as évektől kezdődően megjelennek az új típusú társadalmi problémák felismerésé-

re és orvoslására tett alapítványok. 1900-ra datálható az első népkönyha létesítésére tett alapítvány, amelyhez a helyiséget a főváros biztosította. Népkönyha létesítésére még háromszor tettek alapítványt, melyet kiegészítettek ingyenkenyér- és ingyentej-alapítványok. De megjelent a különféle társadalmi devianciák orvoslásának igénye, mint az öngyilkosság elleni iroda létesítésére tett alapítvány, az öngyilkosságból kimentettek támogatására vagy az emberi élet mentésére szolgáló alapítvány, amelynek kedvezményezettjei tűzvészkárosultak vagy egyéb elemi csapást elszenvedők lehettek. Bizonyos mértékig tehát a modern kor biztosítási társaságainak intézményes előfutárai is felfedezhetők az alapítványt tevők között, természetesen szigorúan a gazdasági javak jótékonyossági elv szerinti szétosztása alapján. Létesítettek alapítványt a századelő pestise, a tüdőbajos betegek gyógyítására szolgáló szanatórium felállítására, valamint ez idő tájt jelent meg a polgári fejlődés különféle foglalkozási csoportjainak kárvallottjain való segítségi szándék, a velük való szolidaritás. Alapítványt létesítettek cselédek nevelésére és oktatására, elaggott vagy más okból keresetképtelenné vált szabómesterek gyámolítására, tanítónők segélyezésére, elszegényedett fodrászok, iparosok özvegyei vagy családtagjai részére, tisztviselők javára, sőt még elszegényedett úrnők megsegítésére is.

Közköztatással kapcsolatos alapítványok

Az alapítványok másik nagy köre a közköztatással kapcsolatos. Jutalom és ösztöndíjak, tanítónők jutalmazására tett alapítványok, illetve tanulók, tanítók özvegyei és árvái segítésére tett alapítványok tartoznak ide. A főváros által kezelt 406 alapítványból ezek 87-et tesznek ki, közülük 60 jutalom- és ösztöndíj-alapítvány. A közköztatási rendszer kifejlődése már a polgári korszak terméke, igénye és követelménye, az alapszintű ellátás megszervezése az állam feladata.

A kiegyezés megkötése után létre is hozták e feladat megszervezésére, irányítására és működtetésére a Vallás- és Közköztatásügyi Minisztériumot.

Az iskolába járás azonban költséges volt, beleértve a tandíjakat, tanzszeres költségeit, de a gyermek ez idő alatti eltartási költségeit is. Ezeket az ösztöndíjakat és jutalmakat tehát, amelyeket szinte kizárólag adományokból összegyűjtött vagy létesített magánalapítványokból hoztak létre, egy-egy nehézségekkel küzdő, de jó tanulmányi előmenetelű és szorgalmú tanuló megsegítésére fordították. A kedvezményezettek köre lényegében kiterjedt minden iskolatípus tanulójára.

Az alapítványt tevők köre többnyire egy-egy iskola egykori tanulóiból és aktív tanáraiból került ki, akik igazgatójuk vagy iskolájuk emlékére szerveztek gyűjtést, létesítettek alapítványt egy-egy növendék számára. A kedvezmény feltételül legtöbbször a szegénysorsúságot, a jó tanulmányi előmenetelt, példás szorgalmat, olykor a magyar nyelvben és földrajzban való kiváló jártasságot is megszabták. Volt, aki kikötötte a továbbtanulási szándékot vagy a római katolikus vallást, a 30-as években pedig a kifogástalan erkölcsi és hazafias magatartást is. Ezen alapítványokat több esetben „tanítványi hálaalapítványnak” nevezték el. Az ösztöndíjakat leginkább a még iskolába járók, a jutalombdíjakat általában a végzős tanulók nyerhették el. Ezen alapítványok kiterjed-

tek az iskolák és óvodák felszerelésére, tanszerek beszerzésére, valamint a szegénysorsú tanulók, gyermekek ruházására, téli cipővel való ellátására is. A felsőfokú intézményekbe szülő ösztöndíj-alapításokban már részt vett a főváros is. Több alapítványi helyet létesítettek a M. kir. Tudományegyetem mindhárom karára, a Kertészeti Tanintézetbe, a a felsőkereskedelmi iskolába, a Ludovika Akadémia tisztképző tanfolyamára, az Országos Színészeti Tanodába és a Magyar Királyi Zeneakadémiára is. Ezek az alapítványok, bár korábbi időszakban is előfordultak, elterjedtté a 20-as évek után váltak. Megállapítható általában, hogy a jutalom- és ösztöndíj-alapítványok létrehozóit elsősorban nem általános humanitárius és karitatív elvek vezették, hanem egykori vagy akkori iskolájukkal szembeni lojalitás, s talán egy felvilágosultabb, racionális szempont is: a beruházás az emberi tőkébe.

Kórházi alapítványok

Az alapítványt tevők harmadik nagy köre a kórházi alapítványok megalkotóié. Az egészségügyi alapellátás megszervezése, a gyógyítás, az utógondozás a polgári korszakban alapvetően állami feladattá vált. A dualizmus időszakában az állam ennek a feladatának meg is felelt, ma is működő kórházaink legtöbbje ebben az időszakban épült. E hálózat fejlesztését segítették a magánalapítványként tett kórházi alapítványok is. A 39 számontartott kórházi alapítványt főként a Szent Rókus kórház, a Szent János kórház és a Szent István kórház ágyalapítványaira vagy e kórházak fenntartási költségeire létesítették. Egy-egy beteg ingyenes ellátására vonatkoztak, legtöbbször nem kötöttek ki vallásfelekezethez való tartozást feltételül. Az alapítványi tőke többnyire hagyományozott készpénz, de előfordul ingatlan tulajdoni hányad és ingatlan bérjövödelmének bevétele is. Előfordultak néha speciális kikötések, szakmai szolidaritásra vagy vallási azonosulásra utaló motivációk is. Így egyes alapítványtevők a fodrászkiparosoknak vagy azok özvegyeinek, árváinak tartják fenn az alapítványi helyet, prioritást kötnek ki gyógyszereszek vagy kereskedőszolgák számára. Vannak, akik szegény ügyvédek ápolására, szerencsétlenséget szenvedett munkások segélyezésére, egykor tisztesebb osztályhoz tartozó elszegényedett beteg ápolására, orvosok, okl. ügyvédek, ismert magyar írók, állami vagy városi tisztviselők, okl. bírók részére létesítettek betegágyakat. Kétszer fordult elő olyan eset, hogy az alapítványt tevő vallási felekezethez való tartozást kötött ki. Egyszer átutazó vagy itt lakó szegénysorsú görög beteg részére, másszor magyar illetőségű keresztényt tót számára a Rókus kórházban. Egy esetben pedig prioritást jelöltek meg a rászorultak közül 2 görög-keleti szerb vallásúnak ugyanebben a kórházban. Általában azonban nem jellemzőek a szigorú kikötések, többnyire inkább csak prioritások megjelölésére szorítkoznak, és az alapítványt tevők sohasem kötik ki a betegkijelölési jogot, tehát a kedvezményezettek kijelölésének a jogát. Ez más alapítványoknál viszont — mint árvaházak, szeretetotthonok, lelencházak esetében — meglehetősen általános volt.

Ezen ágyalapítványok mellett feltétlenül említést érdemel öt olyan alapítvány, amely jelentős beruházással járult hozzá egészségellátó intézményrendszerünkhöz. Lánczy Leó még életében tett alapítványt

egy országos jellegű gyermekgyógyintézet felállítására, amelyben külön pavilont rendelt tuberkulózisos betegek gyógyítására. A további összegeket felszerelésre. „a bejáró betegek gyógyszerekkel való ellátására és otthoni viszonyaik egészségügyi tekintetben való javítására” kellett fordítani. Dr. Romich János bécsi orvos alapítványt tett 1855-ben egy „lábbetegkórház” létrehozására. Röck Szilárd, pesti ügyvéd, aki egyébként nagy adakozó volt, s egymaga 13 kulturális, tudományos és jótékonyági alapítványt létesített, előirányzott egy alapítványt „nőgyógyászati kóroda” létrehozására is. Az állam az Üllői úton ma is álló szülészeti és nőgyógyászati klinikát 1905-ben felépítette, s Röck Szilárd alapítványának kamatai is ebbe az építkezésbe folytak bele. Dr. Szenger Ede 1914-ben egy 100 ágyas pesti székhelyű üdülőkórház felépítésére tett alapítványt, kórházi betegek utókezelésére. Felépítéséig az alapítványt kamatoztatták. Végül megemlítendő dr. Wodianer Albert 1902-ben tett alapítványa, egy üdülő — mai szóhasználattal az utókezelés céljait szolgáló kórház, szanatórium — felépítésére. A főváros a János kórház telkéből ki is szakított egy területet, és az üdülőkórházat az alapítvány hozadékából fel is építette. Így működött ez egészen addig, amíg a háború alatt katonák számára rendezték be. A háború után belbeteg osztályként működött, s ma is belgyógyászati osztály egyébként.

Általánosságban megállapítható, hogy a kórházi és egészségügyi intézményrendszer és hálózat létesítését, kialakítását, működésük megszervezését a dualizmus idején az állam és a községek magukra vállalták. (A mai kórházi ellátás alapjául is szolgáló ellátási hálózatot ebben az időszakban hozták létre.)

Jelentős mértékben járultak azonban mind az építkezés, mind a további bővítés, mind a felszereltség javításához az e szükséglet felismerő egyéni adakozók és hagyományozók. Az egészség megóvása, a betegségek kezelése mindenképpen felvilágosult szellemre, polgáriasult gondolkodásmódra, a személyiség, az individuum tiszteletére, annak (emberi) számbavételére épült.

Az alapítványt tevők köre, céljaik, törekvéseik

Mind ez idáig lényegében a szociális, oktatási és egészségügyi intézmények kifejlődése, működése szempontjából vettük szemügyre az alapítványokat. Érdeemes végül néhány szót szólnunk az alapítványt tevők köréről, céljairól, motivációikról, törekvéseikről. Mindezek az alapítólevelekből (vagy korábban a végrendeletek szövegeiből) a hagyományok rendeltetésének meghatározásánál kiolvashatók.

A XIX. század közepén, második harmadában az alapítványt tevők között szinte egyforma mértékben szerepeltek grófok, bárók, gazdag nemesek, a királyi család tagjai és a gazdagabb polgárság képviselői. A hagyományos társadalom elitje tehát még elég jelentősen képviseltette magát. Az akkori társadalmi konvenciók szerint ettől a rétegtől elvárható volt egy „kis jótékonykodás”, ez a társadalmi hierarchiában elfoglalt presztízs részét képezte. Később az alapítványt tevők között túlsúlyba kerültek a főváros német, görög, macedón és zsidó származású polgárai: a Heinrichek, Röckök, Karisok, Lázitsok, Ulmannok és Deutschok. Ahogy az alapítványi forma és az általa létrehozott illetve

támogatott intézmények egyre inkább a polgári korszak igényeinek feleltek meg, úgy változott, módosult az alapítványt tevők köre is.

Felmerül a kérdés, hogy mi motiválta az alapítványok létrehozóit. Kezdetben, a jótékonyági alapítványok vagy az ilyen célú hagyományok végrendeleteiből szinte kivétel nélkül kiolvasható a maradandót alkotás, a halhatatlanság, az örökkévalóságnak történő emlékéllátás igénye és törekvése. Az alapítók szinte kivétel nélkül kikötötték, hogy az alapítvány nevét, az általuk létrehozott szobát, a pénzükből „működtetett” ágyat róluk, ritkábban valamely családtagjukról nevezzék el.

A korábbi árvaházi, szeretetotthoni, lelencházi helyek alapítványainál legtöbbször kikötötték a kedvezményezett kijelölési jogát maguk (vagy haláluk után a rangidős családfe) számára. Ez a személyes jócselekedet, a patriarchális jótékonykodás igénye, amelyben az alapítványt tevő önmaga számára legalább olyan fontos (ha nem fontosabb), mint alapítványának célja, rendeltetése. A későbbiekben a kórházi és közoktatási célú alapítványoknál szinte teljesen eltűnik ez a kikötés, s a kiválasztás jogköre a községet, kórházat vagy iskolát illeti meg.

Motiváló tényező volt a *lokálpatriotizmus* is. Számos alapító kiköti, hogy vagyonának kamatait budai, pesti, vízivárosi, krisztinavárosi vagy svábhelyi szegény, árva, lelenc megsegítésére kívánja fordítani. Nem is beszélve később a jutalom- és ösztöndíj-alapítványok létesítéséről, amelyek vagy egy bizonyos iskolához vagy meghatározott kerületekhez vagy megjelölt városrészhez kötődtek.

Feltűnő, főként a korábbi alapítványoknál, hogy sokan kikötik: a kedvezményezettnek római katolikus vallásúnak kell lennie. Később ez a szempont egyre inkább háttérbe szorul, s inkább a rászorultság válik elsődleges válogatási szemponttá. Vallási vagy valamely réteggel szembeni diszkriminációval, kizárással is csak egy esetben találkozunk, Mayer Ferenc budai fiúárvaházi alapítványánál, aki egy önálló árvaházat létesített, s végrendeletében meghagyta, hogy a felveendők közül „zsidók mindaddig kizártnak, míg azoknak házalással való üzérkedése meg nem szűnik, és ők más emberhez hasonlóan fenntartásukat kezők munkájával keresik meg”. Mayer Ferenc egyébként 1857-ben halt meg, a végrendelet szövege tehát ezen időpont előtt keletkezett. Ezt az egy esetet leszámítva az alapító okiratban vagy hagyományozó végrendeletben diszkrimináció, a kedvezményezettek körének ilyen negatív leszűkítése nem fordul elő. Utal ez arra, hogy az adomány és alapítvány műfaja építő jellegű, nemeslelkű, széles látókörű tevékenységet feltételez. Sőt egyre többször fordult elő, hogy bevették az alapító okiratba: a juttatás, az alapítványi hely valláskülönbségre való tekintet nélkül létesíthető. Ez mindenképpen a világiasodás terjedésére, a szekularizáció küzdelmeire is utal.

S még egy tendencia kiolvasható az alapító okiratról. Kezdetben sokszor igen részletesen és aprólékosan szabályozta az alapítvány tevője, hogy az általános jótékonyaságon belül, az alapítványi helyek létesítése mellett mire lehet felhasználni juttatásait. Így sokan létesítettek alapítványt árvaházi növendékek „egy tavaszi vagy nyári mulatóságának megszervezésére”, „játékszerrel való megajándékozásukra”, „vaspályán való szállításukra”, karácsonyi megajándékozásukra. Később, az intézményesedés fejlődésével eltűnnek az ilyen részletekbe menő kívánalmak, s azon összegekről, amelyeket nem intézmények létesítésére, újabb alapítványi helyek felállítására, az intézetek működ-

tetésére, felszereltségük javítására vagy jutalom- és ösztöndíjakra fordítottak, az intézmények vezetői vagy a fővárosi tanács illetékes ügyosztályának felelősei döntöttek.

Bemutatkozik a nonprofit kutatócsoport

Intézményektől és politikai irányzatoktól független kutatócsoportunk, melyben ma mintegy 20 kutató vesz részt, 1990 elejétől kezdett együtt-dolgozni. A gazdaságnak azt a területét vizsgáljuk, ahol a közeljövőben, az átalakuló társadalmi és politikai viszonyok következtében, a legtöbb — a mindennapokat is érintő — változás várható. A régi, megváltozva is fennmaradó állami ellátási rendszerek (az egészségügy, a szociálpolitika, az oktatás, a kulturális szolgáltatások és a tudományos kutatás) és az e területeken is növekvő számban megjelenő nyereség-orientált szervezetek határán található *nonprofit intézmények* elméleti sajátosságait és gyakorlati, szabályozási, működési jellegzetességeit vizsgáljuk.

Kiindulási pontjaink a Magyarországon is egyre inkább terjedő „klasszikus” nonprofit szervezetek (alapítványok, egyesületek) működési tapasztalatainak összegyűjtése, a hagyományos költségvetési formák — ezen belül is az úgynevezett elkülönített állami pénzalapok — kritikai elemzése a külföldi gyakorlat tanulságainak feldolgozása, a hazai történelmi előzmények rendszerezése és bemutatása.

Kutatócsoportunk részt vesz egy olyan nagy, jelentős nemzetközi projekt munkájában, amely 12 országra terjed ki, és amelynek célja a kölcsönös tapasztalatszerzésen túl, empirikus és elméleti összehasonlítások, elemzések elkészítése.

Kutatásunk témakörei a következőképpen csoportosíthatók:

— *Nonprofit elméletek.* A nonprofit szektor társadalmi szerepe, hatása és a gazdasági rendszerekbe történő illeszkedése.

— *Hazai történet.* A XIX. század végétől kezdődően megjelenő nonprofit formák leírása és az „államosítás” következményeinek feltárása.

— *A nonprofit szektor kiépülésének útjai és módzatai.* Működési és szabályozási kérdések. Jogi, költségvetési, adózási, gazdálkodási sajátosságok, kööttségek és fejlesztési javaslatok.

Mindezek alapján kutatócsoportunk elméleti munkák megjelentetésével, a gazdasági szabályozás változtatásainak megalapozásával, szakértői vélemények kialakításával, oktató, ismeretterjesztő és tanácsadói tevékenységgel kíván hozzájárulni ezen gazdasági és politikai szempontból fontosnak tartott — szervezeti formák terjedéséhez.

Dr. Harsányi László
a Nonprofit kutatócsoport vezetője
Telefon: 135-57-95

Címünk: Nonprofit Kutatócsoport (Gazdaságkutató Intézet)
Budapest, 1024. Keleti Károly u. 5—7.
Postacím: 1525 Budapest, Pf. 51.

Program on Nonprofit Organizations

(Institution For Social and Policy Studies,
Yale University)

A PONPO, ahogy a patinás Yale egyetem kutatóprogramját nevezik amerikai nonprofit berkekben, úttörő szerepet játszott az amerikai és a nemzetközi nonprofit kutatásokban.

A PONPO-t 1976-ban hozták létre az állam és a piac közötti „köztes”, „harmadik” szektor tanulmányozására. Szociológusok, politológusok, jogászok, közgazdászok egyaránt úgy gondolták, hogy többet kell tudni a társadalomnak arról a szektoráról, ahol az emberek és intézményeik nem várnak az államra, hanem magukat szervezik meg bizonyos közösségi feladatok ellátására. A szóban forgó nonprofit intézmények, magánvállalkozások — magánegyetemek, kórházak, alapítványok stb. — az USA-ban nagyon fontos szerepet játszanak.

A nonprofit kutatások kezdeményezői közül Kingman Brewstert, a Yale egykori híres elnökét, John G. Simont és Charles Lindblomot kell kiemelni.

Az elmúlt tízegynéhány év alatt a PONPO a nonprofit kutatások amerikai központjává vált. A több, mint 140 „working paper” (műhelytanulmány) között elsőként itt láttak napvilágot olyan, ma már „klasszikusnak” számító munkák, mint H. Hansmann nonprofit teóriái, S. Rose—Ackerman, J. G. Simon, P. Dimaggio, Estelle James dolgozatai.

Impozáns a *Yale Studies on Nonprofit Organizations* könyvsorozat, amelyet a PONPO az Oxford University Press-szel közösen ad ki.

Ugyancsak a PONPO szellemi terméke a nonprofit szakma „bibliájának” nevezett kézikönyv, a híres *Handbook*, amely elsőként foglalta össze a szektor interdiszciplináris kutatásainak eredményeit. Címe: *The Nonprofit Sector: A Research Handbook* (szerk. Walter W. Powell, Yale University Press).

A PONPO maga nem nagy kutatóintézet, az igazgatón és a 2—3 fős adminisztratív személyzetén kívül nincs állandó munkatársi gárdája. Fő erénye a „vendégkutatói” rendszer. Évente 2—3 vendégkutatónak tud helyet biztosítani hosszabb-rövidebb időre. Ezen kívül sok „külsős” kutatását finanszírozza.

E beszámoló írójának, aki egy évig maga is vendégkutató lehetett a PONPO-nál, leginkább a „brown bag lunch” szemináriumok, a délidőben rendezett izgalmas beszélgetések maradtak meg az emlékezetében. Ma már sok klasszikusnak számító gondolat is ezeken a szemináriumokon érlelődhetett.

A PONPO címe:
Program on Nonprofit Organizations
Yale University
P. O. Box 154 Yale Station
New Haven, Connecticut 06520

Marschall Miklós

A Mandel Center

Az Egyesült Államok egyik legjelentősebb nonprofit témájú kutatóközpontja és oktatási bázisa a Clevelandben található Case Western Reserve University *Mandel Központja*.

Cleveland az északi ipari övezet egyik legrégebbi nagyvárosa, ezért érthető, hogy a felhalmozódó szociális feszültségekre reakcióképpen — Chicagóhoz hasonlóan — itt is korán megindultak a szociális mozgalmak. Sok nonprofit intézmény és alapítvány található itt. S nem véletlenül a legkorábban itt szerveztek meg egy nonprofit kutatásokkal foglalkozó egyetemi tanszéket. Egyben ez a tanszék ajánl első ízben *Master* kurzust (a mi egyetemi doktori és kandidátusi fokozatunk között helyet foglaló cím). Vezetője Dr. Dennis Young, aki egyben főszerkesztője egy most induló nonprofit folyóiratnak, a *Nonprofit Management and Leadership*-nek is.

Érdeklődni az alábbi címen lehet:

Case Western Reserve University Mandel Center,
2035 Abington Road
Cleveland, OH 44106
Dr. Dennis Young

International Fellowship in Philanthropy

(Johns Hopkins University Institute
for Policy Studies, Baltimore)

A baltimore-i Johns Hopkins Egyetemen nem folyik számottevő nonprofit képzés, de az egyetemhez tartozó kutatóintézet, az *Institute for Policy Studies* egyike az Egyesült Államokban folyó nonprofit kutatások legfontosabb központjainak. A kutatásnak két fő iránya van: az egyik az állami és a nonprofit szektor kapcsolatainak, az öntevékeny szervezetek kormányzati támogatásának elemzése, a másik a nonprofit szektor nagyságának, szerepének, jelentőségének, szervezetiének, szabályozási környezetének országok közötti összehasonlítása.

A kutatási programtól lényegében függetlenül az intézet 1988-ban ösztöndíjas programot indított be a világ különböző országaiból érkező, hazájukban a nonprofit szektorban dolgozó vagy azzal foglalkozó szakemberek számára. Ennek keretében két különböző ösztöndíj pályázható meg: egy alacsonyabb összegű, 9 hónapos, és egy magasabb havi jövedelemmel járó, 4 hónapos. Az előbbit inkább pályakezdő, a nonprofit problematikával még csak most ismerkedő fiataloknak szánják, az utóbbit gyakorlottabb, önálló kutatási program végrehajtására is felkészült szakembereknek.

Az ösztöndíj alkalmat ad a résztvevőknek a nonprofit szektorral foglalkozó szakirodalom áttekintésére, az amerikai nonprofit szervezetekkel való megismerkedésre, és valamilyen konkrét kutatási téma mélyebb vizsgálatára. Ez utóbbi eredményeit az ösztöndíjas időszak végén dolgozatban kell összefoglalni. Az ösztöndíjasok által írt tanulmányokat az intézet belső kiadványként megjelenteti.

Az ösztöndíjas időszaktól időben elválík, de ahhoz szervesen kapcsolódik az az évente megrendezett összejövétel, amelyen a régi és az új ösztöndíjasok nemcsak egymással találkozhatnak, hanem neves kutatókkal és a nemzetközi alapítványi világ tekintélyes képviselőivel, valamint a mindenkor vendéglátó ország nonprofit szektorának vezetőivel is.

Évente összesen 6—7 ösztöndíjat adnak ki. Az eddigi ösztöndíjasok között 3 angol, 1 ausztrál, 1 belga, 1 francia, 1 holland, 1 indiai, 1 izraeli, 1 jamaicai, 1 kínai, 2 lengyel, 2 magyar, 1 német, 1 olasz, 1 orosz és 1 venezuelai szakember volt. Az ösztöndíjasok első konferenciáját 1989 nyarán Londonban, a másodikat 1990 nyarán Krakóban rendezték.

Az ösztöndíjas program célja és eredménye nem csak az amerikai nonprofit szektorra vonatkozó ismeretek gyarapítása, hanem ugyanakkor a nemzetközi információcsere intenzívebbé tétele, a nonprofit szervezetek iránt érdeklődő szakértők nemzetközi hálózatának kiépítése is.

Részletesebb információkért és jelentkezési lapért az esetleges érdeklődők Julee Kryder—Coe-hoz fordulhatnak az alábbi címen:

Shriver Hall

Baltimore, MD 21218

USA

Kuti Éva

A nonprofit szektor hazai irodalmából

Az alábbiakban az elmúlt két év — 1989—1990 — folyóiratcikkeiből és a megjelent könyvekből tallózunk.

DR. SZABÓ LAJOS: A MEGÚJULÓ EGYESÜLETEK MŰKÖDÉSÉNEK SZABÁLYAI.

Agrárinformációs Vállalat, Budapest, 1989.

E könyv, bevezetőjének szavával élve, az egyesülési jog gyakorlásának kézikönyve. Széles körű szakirodalom felhasználásával tisztázza az egyesülési jog fogalmi kérdéseit, ismerteti az egyesületek tevékenységének, megalkulásának, tagsági viszonyainak, szervezeti rendjének, a különböző egyesülési szervezeteknek, valamint a gazdálkodással összefüggő kérdéseknek a szabályait és az ezekhez szükséges tudnivalókat. A könyv közel 200 egyesület nevét és székhelyét is tartalmazza.

RUNDIK LAJOS: GONDOLATOK AZ „INFRASTRUKTURA ALAPÍTVÁNY” LÉTESÍTÉSÉNEK KÉRDÉSÉRŐL

Pénzügyi Szemle, 1989. július

A szerző cikkében javaslatot tesz egy infrastrukturális fejlesztéseket szolgáló alapítvány létrehozására, amely ágazatközi fejlesztéseket szolgálna. Az alapítvány tőkéje részben költségvetési forrásokból, részben a kereskedelmi bankok forrásaiból jönne létre, célja pedig az infrastrukturális területek fejlődésének elősegítése lenne.

EGRINÉ RÓNAI MÁRIA—PETTENDI ZSUZSA: ALAPÍTVÁNYOK LÉTESÍTÉSE ÉS MŰKÖDÉSE.

A Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó és a Pallas Közlöny- és Kiadványszerkesztő Igazgatóság közös kiadása, Budapest, 1990.

A könyv segítséget kíván nyújtani mindazok számára, akik alapítványokat kívánnak létrehozni. Jelleget tekintve nem csupán jogszabályok ismertetéséről van szó benne, hanem kommentárokról, értelmezésekről. Függeléke ugyanakkor ismerteti mindazokat az 1989 végéig megjelent törvényeket és rendeleteket, amelyek közvetlenül befolyásolják az alapítványok működését.

KELEN ANDRÁS:

NONPROFIT SZERVEZETEK A VE- GYESGAZDASÁGBAN

Közgazdasági Szemle, 1989. 12. sz.

A cikk a nonprofit szervezetek működésének amerikai tapasztalatait ismerteti. Az ismertetés részben a közgazdasági vonatkozások szabályozási, finanszírozási oldaláról közelíti a témakört, részben pedig azokat a szociológiai okokat járja körbe, amelyek elvezetnek a modern filantropia létrejöttéhez.

FOGARASI ILDIKÓ—

HARASZTHY ÁGNES

ALAPÍTVÁNYOK ÉS A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA.

MTA Kutatás- és Szerveztelemző Intézet.

Budapest, 1990.

A tanulmány ismerteti az alapítványok szerepét, az elmúlt években újrainduló alapítványok — a Soros Alapítványtól a Cziffra Alapítványig — legfontosabb vonásait. Részletesen kitér az Országos Tudományos Kutatási Alap (OTKA) mint magyar grant-rendszer szerepére.

FARKAS FERENC:

TANULMÁNY A NONPROFIT SZERVEZET MENEDZSMENTJÉRŐL.

Vezetéstudomány, 1990. 5. sz.

A tanulmány első részében a szerző a nonprofit szervezetek angolszász értelmezésének ismertetése után figyelmét a társadalmi szolgáltatások nemzetgazdaságban betöltött szerepére irányítja. A második rész részletesen elemzi a nonprofit menedzsment jellemzőit, az üzleti világtól eltérő feladatait, és lehetőségeit.

Harsányi László

HELMUT K. ANHEIER—WOLFGANG SEIBEL (szerk.):

A HARMADIK SZEKTOR.

Összehasonlító tanulmányok a nonprofit szervezetekről, Walter de Gruyter, Berlin — New York, 1990.

A tanulmánykötet, amely a nonprofit szektor szinte minden vezető teoretikusától és számos neves kutatójától

tartalmaz írásokat, gyakorlatilag a nonprofit problematika összes aspektusát érinti. Összefoglalást ad a nonprofit szervezetek társadalmi-gazdasági szerepének magyarázatára vállalkozó politikai, szociológiai és gazdasági elméletekről. Szervezetelméleti elemzést ad a nonprofit intézményi forma kialakulásáról és működéséről, ismerteti a nonprofit szervezetek magatartásával foglalkozó elméleti és gyakorlati kutatásokat. Külön fejezetet szentel a könyv az állami és a nonprofit szektor kapcsolatának. Elemzést ad a köztük felfedezhető hatékonysági, finanszírozási és viselkedési különbségekről, vizsgálja a kormány és a nonprofit szervezetek közötti együttműködés kérdéseit, a nonprofit szolgáltatások állami finanszírozását, a nonprofit szektor állami ellenőrzését és befolyásolását.

Kivételes erénye a tanulmánygyűjteménynek, hogy a tematikus fejezeteket egy olyan összeállítás egészíti ki, amely kitekintést nyújt a világ különböző országaiban kialakult gyakorlatra. A nemzetközi összehasonlítás lehetőségeit elemző tanulmányt követően képet kapunk Franciaország, Svájc, Németország, Spanyolország, Japán, a fejlődő országok, sőt, Magyarország nonprofit szektoráról is.

A kötetet a két szerkesztő összefoglaló tanulmánya zárja, amely a nonprofit jelenség összehasonlító elemzésének tanulságait foglalja elméleti keretbe, s a további kutatásokhoz keresi a kiinduló pontokat.

Kuti Éva

MARTIN KNAPP

A NONPROFIT SZEKTOR ÚJ NEMZETKÖZI FOLYÓIRATA: A VOLUNTAS

Az utóbbi évtizedben jelentősen megnőtt a nonprofit szektor iránti érdeklődés. Ez szükségessé teszi a szektorra vonatkozó gondolatok, elméletek, adatok, kérdések és válaszok szélesebb körű és intézményesebb cseréjét. Ezt a nemzetközi információcserét kívánja szolgálni új folyóiratunk, a *Voluntas*, amelynek első száma 1990-ben jelent meg.

Mint alcíme (The International Journal of Voluntary and Nonprofit Organisations) is mutatja, a *Voluntas*, nemzetközi fórumot kíván nyújtani a nonprofit szektorral foglalkozó kutá-

tások számára. Hozzá akar járulni a különböző országokban felhalmozódott társadalomtudományi ismeretek közkinccsé válásához, a kutatókat egymástól elválasztó határok feloldásához. Ennek érdekében olyan empirikus és elméleti tanulmányokat kíván közölni, amelyek új kutatási irányokat nyitnak, új területeket tárnak fel, a meglévő ismereteket szintetizálják, vagy régebbi kutatásokat vetnek kritikai elemzés alá.

Az öntevékeny vagy nonprofit szektor vizsgálata kifejezetten interdiszciplináris társadalomtudományi megközelítést igényel. Reményeink szerint a *Voluntas* hozzájárul majd ennek az interdiszciplináris jellegnek az erősítéséhez. Ezzel nem akarjuk azt mondani, hogy a folyóirat csak interdiszciplináris kutatások eredményeit fogja közölni, bár az ezekről beszámoló cikkeket különösen szívesen fogadjuk, csak arra szeretnénk kérni közgazdász, történész, szociológus, jogász, politológus stb. szerzőinket, hogy eredményeiket más társadalomtudósok számára is érthető és továbbgondolható formában ismeressék. Különösen örülnénk az olyan tanulmányoknak, amelyek különböző tudományágakat kapcsolnak össze, vagy az egyik tudományágban született elméleteket és feltevéseket egy másik diszciplína összefüggésében tesztelik. Lényegében ugyanez érvényes az összehasonlító jellegre is. A *Voluntas* nemcsak nemzetközi összehasonlító kutatások eredményeit fogja közölni. (Ha ezzel próbálkozná, igen vékony folyóiratszámokat tudnánk csak összeállítani.) Törekszünk viszont arra, hogy a megjelentetett tanulmányok más országok olvasói számára is érthetőek és hasznosíthatók legyenek. Ha egyetlen országról szólnak is, ne legyenek partikulárisak, az alkalmazott terminológia, az elméleti háttér és az összefüggésrendszer közismert, a másutt folyó kutatásokhoz illeszkedő vagy azokat kiegészítő legyen.

Ha egy folyóirat egy olyan gyorsan fejlődő területtel foglalkozik, mint az öntevékeny szektor, mindig megvan az a veszély, hogy a témaválasztást a zűrzavarosság és a koncepció hiánya jellemzi. A *Voluntas*-nak ezért már a kezdet kezdetén nagyon világosan meg kell fogalmaznia céljait, s a továbbiakban nagyon kell ügyelnie arra, hogy híven kövesse ezeket a célokat. A folyóirat központi törekvése az, hogy segítse és bátorítsa a nonprofit szektor nemzetközi és interdiszciplináris kutatását. Szilárdan hisszük ugyanis, hogy ez nagyobb eredményekkel ke-

cseget, mint az egymástól elszigetelt részkutatások bármilyen nagy mennyisége. E cél elérése érdekében megkíséréljük a témával foglalkozó kutatók minél szélesebb körének bevonását, és a lehető legmagasabb tudományos színvonal elérését.

A megrendelésre írt és a kéretlenül beküldött tanulmányokról egyaránt a szerkesztők döntenek el, hogy azok a folyóirat profiljába vágnak-e. Amennyiben igen, úgy külső lektoroknak adják ki őket. A lektori véleményeket a nyitottság és a konstruktív kritika jegyében a szerzőknek is megküldjük.

Tudatában vagyunk annak, hogy potenciális szerzőink egy részének gondot okozhat a folyóirat angol nyelven való megjelenése. Éppen ezért a kéziratokat az angolon kívül franciául és németül is elfogadjuk, bár közölni csak angolul tudjuk. Tartalmaz viszont folyóiratunk francia és német nyelvű kiadásokat. Reméljük, hogy a nyelvek körét a későbbiekben bővíteni tudjuk majd.

Folyóiratunk minden évben kétszer, tavasszal és ősszel fog megjelenni. Tervezzük azt is, hogy valamely téma körüljárására (vagy fontosabb konferenciák alkalmából) különszámokat is megjelentetünk, esetleg vendégszerkesztők közreműködésével.

A *Voluntas* nem csak kísérleti tudományos dolgozatok közlésére vállalkozik, hanem rövidebb kutatási beszámolók és könyvek kapcsán írt eszmefuttatások publikálására is. Ezek szólhatnak tervezett vagy folyamatban lévő kutatásokról, a szektorral kapcsolatos új elgondolásokról, érdekes módszertani eljárásokról ismertethetnek friss adatokat, előzetes, de érdekesnek ígérkező kutatási eredményeket, a nonprofit szektorral kapcsolatos politikai változásokat vagy érdeklődésre számot tartó gyakorlati fejleményeket, kritikai megjegyzéseket, észrevételeket fűzhetnek mások kutatási eredményeihez. Reméljük, hogy ezek a rövidebb írások is hozzájárulhatnak majd a nemzetközi információcsere javulásához, élénk tudományos viták kialakulásához.

A szerkesztők az alábbi címen várják a folyóiratba szánt cikkeket, tanulmányokat:

HELMUT KNAPP
Personal Social Services Research Unit
Cornwallis Building
The University
Canterbury, KENT, CT2 7NF
United Kingdom

HELMUT K. ANHEIER
Department of Sociology
Rutgers University
New Brunswick,
NJ 08903
USA

A *Voluntas* a következő címen rendelkezhető meg:

Mike Carr
Manchester University Press
Oxford Road
Manchester M13 9PL
United Kingdom

Bemutatjuk a Non-Profit Voluntary Sector Quarterly c. folyóiratot

A nonprofit témájú legrangosabb tudományos folyóirat már 19. évfolyamát jegyzi. A kezdetekkor az önkéntesek akciókutatásairól adott híradást, és 1989-ben került sor a névváltoztatásra (ami egyben jelzi a szektor erősödését és a tevékenységével kapcsolatos koncepcionális változást is).

A folyóiratot a témával foglalkozó kutatók szervezete szponzorálja, s ez a háttér magyarázza azt is, hogy a szerkesztőségi stábjában illetve a tanácsadók között ott vannak a legjelentősebb egyetemi és nonprofit szervezetek kutatói.

A folyóirat főszerkesztője Prof. Jon Van Til, Rutgers University, Condens College, aki számos könyv és szakcikk szerzőjeként egyike a téma legfőbb kutatóinak. Legutóbbi könyvében (Mapping The Third Sector, The Foundation Center, 1988) arra tett kísérletet, hogy felvázolja az amerikai nonprofit szektort, rendszerezve az ide tartozó intézményeket.

A folyóirat szívesen közöl szakcikkeket magyar kutatóktól is.

Címünk:

Jon Van Til, Editor-in-Chief
Nonprofit and Voluntary Sector
Quarterly
Rutgers University
Condens, NJ08102
U. S.

A civil társadalom felé

Interjú Bíró Andrással

Esély: Néhány hónappal ezelőtt megalakult az Autónia Alapítvány, amelyik az itthoni gyakorlatban még szokatlan módszerekkel és új feltételrendszer bevezetésével működik. Mielőtt az alapítvány tevékenységére rátérnénk, szeretném, ha előbb azokról a gondolatokról beszélne, amelyek az alapítványt létrehozták.

Bíró András: Abból indultunk ki, hogy ugyan megvalósult a politikai pluralizmus, és ezáltal minden esély megvan arra, hogy létrejöjjön a demokrácia, az azonban kevésbé valószínű, hogy létezhet olyan demokratikus állam, amelyben nincsenek demokratikus gondolkodású állampolgárok. Vagyis a civil társadalom megerősödése, kiterjedése, határozott jelenléte a feltétele annak, hogy a magyar demokráciából valóságos demokrácia legyen.

E.: Mindenki mást ért civil társadalmon. Azt hiszem, nem ártana tisztázni, Te mit értesz rajta?

B. A.: Én azt gondolom, hogy egy társadalom alapvetően hármas struktúrájú. Az államhatalom, a gazdasági hatalom és a civil társadalom alkotja ezt a struktúrát. Civil társadalmon alapvetően a döntéshozatalon kívüli népességet értem. Azokat az állampolgárokat, akiknek úgy van hatalmuk, hogy szavazhatnak. Ez a társadalom úgy szerveződik, hogy saját érdekei védelmében specifikus csoportokat hoz létre, és ezek a csoportok képviselik a civil társadalmat. Nálunk a nyolcvanas évek elején kezdődött meg a civil társadalom szerveződése, első sorban az akkori ellenzék körein belül, és bár ez az ellenzék kicsi volt, mégis ez volt az, amelyik — hogy úgy mondjam — föltartotta a zászlót, az új lehetőségek zászlaját. Rajtuk kívül a népfőiskolák, a táncházak, a környezetvédő mozgalmak is a civil társadalom megszervezését jelentették: mind arra irányult, hogy megpróbálja legalizálni az alternatív, érdekvédő csoportok tevékenységét. Tehát civil társadalom mindig létezik. A totalitárius hatalom mellett is létezik. A kérdés az, hogy mennyire tud megnyilvánulni, mennyire van tudatában annak, hogy jogai vannak, felelőssége van, részt vehet a döntéshozatalban. És itt van a gyenge pontja a magyar társadalomnak. Nemcsak az elmúlt negyven év miatt, hanem az elmúlt 400 év miatt is. Mert ezalatt nem alakult ki a civil gondolkodás, a városi, polgári gondolkodás.

E.: Azért én vitatkoznék ezzel az állítással, illetve szeretném, ha pontosítanánk. Itt ugyanis egy nagyon sajátos polgárosodási folyamat ment végbe. És bár a magyar társadalom hagyományos berendezkedése valóban elzárta az utat a szerves polgárosodás előtt, egy kisebbségnek volt lehetősége, hogy mégiscsak polgárosodjon.

B. A.: Pontosan. Egy abszolút kisebbségi kultúrának erre volt lehetősége. Azt is hozzá kell tennünk, hogy a polgárosodás a magyar középosztály etnikailag nem magyar részében, a zsidók, svábok között volt a legerőteljesebb. A magyar társadalomfejlődés tragédiája, hogy nem tudott abban a ritmusban megszabadulni a feudalizmustól, ahogyan Nyugat-Európa országai. Itt bizonyos értelemben torz folyamat ment végbe, amely nem engedte meg, hogy az emberek tudatában generációkon keresztül akkumulálódjon a civis tudat. Ebben szerepet játszott a munkásmozgalmak korlátozása is a két világháború között, hiszen a szakszervezeti mozgalmakban is tere lehetett volna a civil társadalomnak. De mindig csak felemás megoldások születtek a különböző paktumok eredményeképpen, amelyeket a hatalom a szociáldemokráciával kötött. De erről nem érdemes hosszasan beszélni, hiszen ezt mindannyian tudjuk. Azt azért szeretném hangsúlyozni, hogy az elmúlt negyven év borzalmas paternalizmusa, amely természeténél fogva nem csak elnyomott, hanem adott is, a legaljasabb módon akadályozta meg a civil tudat nevelését. Szemantikájában, mondanivalójában mind azt fejezte ki, hogy itt már demokrácia van, itt mindenki egyenlő, itt mindenkinek jó. A civil társadalom fejlődésére nézve ez a puha diktatúra sokkal veszélyesebb volt, mint a kemény diktatúrák, mert késleltette az átalakulást, és elhitette az emberekkel, hogy már egy polgári világban élnek. Utazhattak, volt útlevelük stb. Az emberek elhitték, hogy állampolgári jogaik vannak. Ez a hipokrita demokrácia számomra a Kádár rendszer legjellemzőbb képe.

E.: Tehát mindezt végiggondolva döntöttetek úgy, hogy a „puha diktatúra” feloszlása után létrehoztok egy olyan szervezetet, ami a civil társadalom kiépítését segíti. Hiszen most már van rá lehetőség.

B. A.: Ez nem csak lehetőség, hanem feladat is. Ezt meg kell tenni pártokon keresztül, tehát politikai tevékenységgel, amelynek az a célja, hogy az egész társadalmi működést befolyásolja, de én ezt ma már nem vállalom. Valamikor vállaltam, de ma már úgy gondolom, hogy inkább modellszerű tapasztalatokat kellene létrehozni egy alapítványon keresztül, amivel segíteni tudjuk a civil társadalom bizonyos területein meglévő szervezeteit, hogy valóban szervezetekké váljanak.

E.: Mit jelent ez?

B. A.: Ez azt jelenti, hogy ha az embernek terveik vannak, akkor azokat valósíthassák meg, ha van egy probléma, ami ellen küzdeni szeretnének, és ehhez pénzre van szükségük, akkor ezt megkaphassák, és ily módon felépüljön az autonómiájuk. Tehát nem beavatkozásról van szó, hanem arról, hogy mi rendelkezésre állunk. Ez az alapítvány ott áll a mozgalmak, csoportok mellett. De a támogatásunknak feltételei vannak.

E.: Mielőtt rátérnénk, hogy melyek ezek a feltételek, arra lennék kíváncsi, tud-e az alapítvány valamiféle segítséget nyújtani még a tervezés fázisában? Úgy gondolom ugyanis, hogy egy jó tervet elkészíteni nem is olyan egyszerű dolog.

B. A.: Erre az a válaszom, hogy három hónap alatt 27 pályázat érkezett helyi szervezetektől, ami azt mutatja, hogy az emberekben erősen él a vállalkozási kedv, és hajlandók értelmes célok érdekében dolgozni.

E.: Akkor most térjünk rá a feltételekre.

B. A.: Az első feltételünk az, hogy a csoport vagy szervezet vala-

mennyi tagja tudjon a tervről. Ne történhessen meg, hogy a csoport vezetősége megszerzi a pénzt, s ezáltal hatalmat szerez magának a csoporton belül, és a továbbiakban ő dönt arról, milyen célokra, mennyit fordít. Ebben az esetben a csoporttagok tudata mint aktív polgároké nem nő, hanem éppenséggel visszaáll a paternális szellem. A csoport helyett a vezető intézi a csoport ügyeit. Mi viszont azt gondoljuk, hogy minél szélesebb nyilvánosságra van szükség a csoporton belül. A kommunikációt tekintjük a demokratizálódás legfőbb útjának.

E.: És mi a második feltétel?

B. A.: A második feltétel az, hogy a csoport ne csak felismerjen egy problémát, hanem tervezzen meg és dolgozzon ki egy munkatervet, amellyel azt meg akarja oldani, és ennek érdekében lehetőleg gyűjtsön össze valamicske pénzt. Ahogyan a franciák mondják: olyan nincs, hogy ingyen borotváljak. A harmadik feltétel az, hogy a szervezet bejegyzett legyen, a negyedik pedig, hogy legyen bankszámlája. Ha az utóbbi két feltétel nem adott, akkor ezeket maga a folyamat is létrehozhatja. Mi nem vagyunk bürokraták, de bizonyos keretek meglétét szükségesnek tartjuk.

E.: Hogyan tudjátok követni a tervek útját?

B. A.: Részletes beszámolót kérünk arról, hogyan hajtották végre a tervet, de a legbiztosabb kontroll az, ha megindul a nyilvánosság, és az ellenőrzést maga a csoport valósítja meg. Hiszen a csoportnak tudnia kell mindenről. Nemcsak arról, hogy pénzt kapott, hanem arról is, hogy mire költik, mikor költik, hogyan költik. Valójában arról van szó, hogy a civil társadalom csoportjaiban létrejöjjön az önérdékű tervezés képessége és gyakorlata. A harmadik világban összegyűjtött tapasztalataink világosan mutatják, hogy a marginális csoportok nagy problémája az időtudat. Az, hogy nincs holnap. Ezért alapvetően fontos, hogy ezek az emberek lehetőséget kapjanak, és igenis kénytelenek legyenek tervezni, de legalábbis elfogadják, hogy tervezésre szükség van. Mi pedig szeretnénk serkenteni a kezdeményezési energiákat.

E.: Köztudott, hogy a nyugati társadalmakban óriási jelentőségű a nonprofit szektor. Már beszéltünk róla, hogy mit jelentett nálunk ebben a vonatkozásban az ún. porosztatás fejlődés, az erősen bürokratizált irányítási rendszer. Ezekhez a hagyományokhoz képest milyen tapasztalatok azok, amelyek nálunk is hasznosíthatók, és mi módon?

B. A.: Különbséget kell tenni a nyugati demokráciák típusai között, és ennek következtében abban a szerepben is, amelyet a civil társadalom a nyugati országokban betölt. Franciaországban pl. klasszikus, általában erősen ideologizált, érdekcsoportokra lebontott szervezetek működnek erősen centralizált módon. Mindig a vezetőségek harcolnak egymással, a kormánnyal, a pártokkal. Tehát egy reprezentatív típusú civil társadalom működik, hasonló módon, mint az egész társadalom. Franciaországban pl. nincs olyan törvény, ami szerint mindenki levonhatja az adóalapból az adományokat. Ezt a civil társadalom ott nem verekedte ki magának. Az olyan országokban mint Franciaország vagy Olaszország, általában a piramidális, katolikus struktúra élt tovább, a burzsoáziának pedig nem volt érdeke, hogy szétörje ezt a gúlát. Az angolszász társadalmakban, ahol a protestáns kultúra domináns, a civil társadalomnak sokkal tágabb tér jut, a kis helyi közösségek hagyományosan fontos szerepet töltenek be a társadalom életében. A protestáns szellem értelmében az egyénnek meggazdagodása

esetén kötelessége visszajuttatni a haszon egy részét annak a közösségnek, ahová tartozik.

Az Egyesült Államokban (amely egészen speciális ország) a nonprofit szektor évente kb. 400 milliárd dollárt forgat meg. Centralizált állami struktúra híján a nonprofit szektor tölti be azt a szerepet, amelyet más országokban az állam. A Ford Alapítványnak 4,3 milliárd dollár tőkéje van, és évente több száz millió dollárt oszt szét nonprofit célokra. Az Autonómia Alapítvány létrejötte is a Ford és a Rockefeller Alapítvány támogatásának köszönhető. Úgy tűnik, Magyarországon az amerikai civil társadalom példája az, amelyik az „alapítvány — társadalom”-ban kezd megfogalmazódni, annál is inkább, mert akik ehhez itt értenek, azokat többnyire az Egyesült Államokban képezték. Magyarországon jelentős szerepe lehetne a nonprofit szektornak, ha valaki egyszer elkezdene kreatívan gondolkodni azon, milyen modell lehetséges itt, és nem az imitatív modellkeresés folya tovább. Annak ugyanis semmi értelme. Mi nem vagyunk se Nyugat-Európa, sem az Egyesült Államok.

Az interjút készítette: *Lévai Katalin*

Miért

az Autonómia Alapítvány?

A politikai pluralizmus ma már tény Magyarországon. A mechanizmusok létrejöttek: demokratikus pártok, felszabaduló tömegkommunikáció, legitim parlament. A radikális változás motorikus ereje, a civil társadalom azonban még mindig nem tölti be fontosságának megfelelő szerepét. Ennek okát a történelmileg elkészt, felemás polgárosodásban és az utóbbi évtizedek társadalmi önszerveződésének tiltásában kereshetjük. A nemzet egészét meghatározó demokráciáról csak akkor beszélhetünk, ha egy életerős, sokrétű érdeket kifejező, pártoktól és államtól független, nonprofit autonóm szektor virágzik ki.

E folyamatban való részvételt tűzte ki célul az *Autonómia Alapítvány*. Mindenekelőtt támogatni kívánja az ország határain belül azon állampolgári kezdeményezések — önkéntes helyi szervezetek és csoportok — tevékenységét, amelyek programja:

1. Elősegíteni a környezet érdekeit figyelembe vevő tartós fejlődést. Az elmúlt fél évszázad gazdasági fejlődése energiapocsékoló, nyersanyaghabzsoló, környezetromboló modelljei közül hazánkban a legkárosabb uralkodott, már azért is, mert a hatalmi struktúra nem adott teret a civil társadalom korlátozó, kritikus szerepének. Itt a demokrácia adta lehetőség, hogy ez a szerep valóra váljék, s hogy falusiak és városiak kezükbe vegyék környezetük, egészségük védelmét.

2. Akadályozni a növekvő szegénység terjedését. A „jóléti állam” eszközeinek apadása és az új szegények megjelenése a belátható jövő társadalmilag legfájóbb színterét vázolja fel. A jótékony célú, szolidaritásra támaszkodó segítség mellett, a szegénységbe sodortak önszerveződő, problémamegoldó kezdeményezése és tevékenysége az, ami nemcsak túlmutat a pillanatnyi megoldáson, hanem a legfontosabbat, az önbecsülést is fejleszti.

3. Védelmezi a vallási és etnikai kisebbségek jogait. E területen a társadalmi együttlét mindennapi kisebb-nagyobb konfliktusait a totalitárius rendszer nem engedte a felszínre kerülni, s ezáltal csak mélyítette a káros előítéleteket. A hazánkban számszerűen legjelentősebb kisebbség a cigányság, eme előítéletek elsőrendű, ha nem is egyedüli alanya. Nem képzelhető el demokratikus államrend, a *másság* nemcsak alkotmányjogi, hanem az egyénre lebontott tiszteletben tartása, a kisebbségi identitás szabad és büszke vállalása nélkül.

Az Autonómia Alapítvány kuratóriuma úgy véli, hogy a szolidaritás és autonómia megszilárdulásának jegyében a mai magyar társadalom e legveszélyeztetettebb területeire kívánja összpontosítani eszközeit.

Hogyan?

Az alapítvány nem kívánja szerepét egyszerűen pénzbeli adományok szétosztására korlátozni. Minden egyes adomány és hitel odaítél-

lésének feltételeként az adott közösség vagy csoport valamilyen befektetést lenne köteles felmutatni, legyen az anyagi, szellemi, vagy szervezési. Az öntevékeny kezdeményező, a szükségleteket felmérő, a megoldást megfogalmazó, a csoportdemokratizmust elősegítő tervezetek részesülnek előnyben.

Ott azonban, ahol ezek a készségek csak részben vagy egyáltalán nem lennének fellelhetők, az alapítvány tanácsadó gárdája állna a helyi pályázók rendelkezésére mindaddig, amíg a csoport minden tagja által elfogadott, világosan megfogalmazott és demokratikusan kialakított munkaterv nem fogalmazódik meg. A végrehajtásnál a tanácsadó már nem volna jelen, hiszen ezzel gátolná az öntevékeny képességek kibontakozását. Inkább a „taccsvonalon” maradna, és csak kifejezett kérésre adna tanácsot. Mindent meg kell tennie, hogy ne avatkozzon be, ne vegye át a vezetést, istápolja ehelyett inkább a csoport problémamegoldási készségét, hogy így autonómiája megerősödésének adjon teret.

A nyilvánosság lenne az a garancia, amely az odaítélt pénzüsszegek a célnak megfelelő felhasználását biztosítaná. Egy végső jelentés megkövetelésén túl az alapítvány semmilyen pénzügyi ellenőrzést nem gyakorolna. Tegyük azt az érdekeltek, a helyi sajtó. De tudjon a tervről a közösség, a megye, — s miért ne? — az ország.

Miből?

A nyilvánosság széles körű alkalmazása magára az alapítványra is érvényes. Sajtónyilvánosságot kapnak a befolyt összegek, az adományozók neve, és adott esetben az egy-egy célhoz vagy témához kötött speciális támogatások. Az alapítvány évente nyilvánosságra hozza mérlegét, s félévenként a szétosztott összegeket kapott csoportok nevét és terveik témáját.

A *Rockefeller Brother Fund* és a *Ford Foundation* adták a kezdeti támogatást, amely az alapítvány ez évi tevékenységét biztosítja. Más európai és amerikai alapítványok is mutatnak érdeklődést a magyar civil társadalom fejlesztésének támogatására. Remélhető, hogy itthoni adományozók is érdekeltté válnak.

Pályázati feltételek

Az Autonómia Alapítvány — célkitűzéseinek megfelelően — olyan állampolgári kezdeményezéseket (csoportokat, egyesületeket, közösségeket), tehát szervezeteket és nem egyéneket kíván támogatni munkaterveik megvalósításában, amelyek önkéntes tevékenységük céljául tűzték ki: a szegénység terjedésének akadályozását, a környezetet védő tartós fejlődés elősegítését, a vallási és etnikai kisebbségek jogainak védelmét.

1. Az Autonómia Alapítvány kuratóriuma pénzbeli támogatását adomány vagy alacsony kamatú hitel formájában kívánja a sikeresen pályázók rendelkezésére bocsátani, elsősorban „gyutacs pénzként”.

2. Előnyös megítélésre azon szervezetek pályázata számíthat, amelyek tagsága — az érintett közösséggel való párbeszéd szellemében

és a nyilvánosság bevonásával — aktívan vett részt a valóságos szükségletek feltárásában, a munkaterv kidolgozásában.

3. A sikeres pályázat feltétele, hogy a pályázók — saját erejükre támaszkodva — az igényelt összeggel hasonló nagyságrendű ellenszolgáltatást ajánljanak fel pénzbeli, szervezési, fizikai vagy szellemi formában.

4. A pályázati kérelem tartalmazzon rövid leírást a szervezet jellegéről, taglétszámáról, tevékenységéről, történetéről, fogalmazza meg a pontos célt, amire a támogatást kéri, a munkaterv időtartamát, a munka módszerét és a részletes költségvetést. Kívánatos csatolni a szervezet alapszabályát is.

5. Adományban illetve hitelben csak az a szervezet részesülhet, amely bankszámlával rendelkezik, és vállalja a kötelezettséget, hogy a tervezett munka befejeztével írásos jelentést tesz a kapott összeg felhasználásáról, és tartalmi beszámolót ad a munkaterv végrehajtásáról.

Az alapítvány címe: 1025 Budapest, Kapy u. 1.

Telefon—Telefax: 176-79-75

Wolfgang Seibel

A kormány és a nonprofit szektor közötti kapcsolat

**Nemzetközi összehasonlításban:
Franciaország és az NSZK**

A kormány és a nonprofit szektor kapcsolatai

A kormány és a nonprofit szektor (harmadik szektor, öntevékeny szektor) kapcsolatait három különböző szempontból szokás vizsgálni. Az első megközelítés (Salamon, 1987, 1990) a nonprofit szervezetek kormányzati támogatására helyezi a hangsúlyt; a második (Lloyd, 1990) a kormányzati intézmények és az öntevékeny szervezetek közötti intézményes kapcsolatokra, az interakció stílusára; a harmadik pedig (Rose-Ackerman, 1986; Weisbrod, 1988) azokra a kölcsönös kompetitív előnyökre, amelyek az állami intézmények és a nonprofit szervezetek mint szolgáltatók közötti különbözőségekből adódnak.

Semmi meglepő nincs abban, hogy ezek az elméletek nem nagyon alkalmasak az általánosításra. Az erőforrások áramlásának megfigyelése azt még ki tudja mutatni, ha valamilyen változás áll be az állami és a nonprofit szektor közötti munkamegosztásban, de azt már nem, hogy ezt a változást milyen szereplők, milyen döntések idézik elő. Az interakciós stílus elemzése természetesen feltételezi a szereplők ismeretét, de semmit nem tud felderíteni a köztük levő kapcsolatok történeti alakulásáról. A kompetitív előnyök közgazdasági modelljei arra a feltevésre épülnek, hogy a kormány és a nonprofit szektor kapcsolatainak is a verseny a meghatározó jellemzője, ami pedig nem mindig és nem feltétlenül igaz.

Tanulmányom azt igyekszik bizonyítani, hogy a politikai és irányítási kultúra fontos magyarázó tényezője az állam és a nonprofit szektor közötti kapcsolatok nemzetközi különbségeinek. Megpróbálom bemutatni, hogy mind a kormányzati, mind a nonprofit intézmények magatartását befolyásolja az a politikai stílus, amely a nemzeti történelem során kialakult és ideológiai megerősítést nyert. Ebből az következik, hogy a kormány és a nonprofit szektor szervezetei közötti kapcsolatok sokkal kevésbé rugalmasak, a helyettesítésre sokkal kevesebb a lehetőség, mint ahogy azt a gazdasági modellek el akarják hitetni velünk. Mi több, ezeket a kapcsolatokat az európai országok többségében nem

a versenyszellem jellemzi. Inkább olyan jelenségeket figyelhetünk meg, mint a stabil együttműködés és összefonódás; a nonprofit szervezetek erős ideológiai érvekkel is alátámasztott felhasználása a közjavak előállítására; a nonprofit szervezetek érdekközvetítő szerepének a kormányzat részéről való figyelmen kívül hagyása és az etatizmus szelleme. Ezek a jelenségek a különböző országokban más és más intenzitással jelentkeznek. E különbségek nagyságát és történelmi gyökereit ezúttal Franciaország és az NSZK példáján kíséreltem meg elemezni.

Néhány fontosabb statisztikai adat

Sajnos sem a francia és a nyugatnémet nonprofit szektor méreteiről és felépítéséről, sem a kormány és a nonprofit szektor közötti erőforrás-áramlásról nincsenek megbízható adataink. További nehézséget jelent, hogy még a gyéren rendelkezésre álló adatok sem összehasonlíthatóak. Az itt következő statisztikai információkat tehát nagyon óvatosan kell kezelni.

Franciaországban az egészségügyi és a szociális ellátás területén körülbelül 90 000 öntevékeny egyesület működik. Ezek közül azonban csak 7 000 (8%) nyújt valóban szolgáltatásokat. Ez a 7 000 szervezet gondoskodik az összes egészségügyi és szociális szolgáltatás 51,6%-áról, ezen belül a rokkantak ellátásának 86, a házi beteggondozási szolgáltatásoknak 70, az öregek szociális otthoni ellátásának 28, öregek napközi otthonában történő ellátásának 6%-áról. Ugyanez a 7 000 szervezet működteti a családok nyaralását segítő központok 80, a társadalmi érdekvédelmi és tanácsadó központok 68%-át, a gyermekek napközi otthonainak 18%-át és az összes kórház 17,5%-át. A kisebb kórházakon belül azonban lényegesen nagyobb a nonprofit szervezetek aránya, a 150 ágynál kisebbeknek 50, a 100 ágynál kisebbeknek 75, a gyógyvízre alapozott és egyéb szanatóriumoknak 40%-a tartozik a nonprofit szektorhoz (IGAS, 1984; Thery, 1986).

Pénzügyi információk csak a szociális szolgáltatásokat nyújtó öntevékeny egyesületekről állnak rendelkezésre. Ezeknek 1983-ban 30 milliárd francia frank volt a költségvetése, ebből 45% származott helyi és központi állami támogatásból, 35% társadalombiztosítási transzferekből és 20% a szolgáltatások díjbevételeiből. Az összes forrásnak tehát 80%-át a közpénzek teszik ki (Thery, 1986).

A szociális szolgáltatások területén működő francia jóléti egyesületeknek 230 000 fizetett alkalmazottjuk van. Rendelkezünk bizonyos statisztikai adatokkal a francia nonprofit szektor fejlődési üteméről is. Az öntevékeny egyesületek száma a hetvenes évek közepétől kezdve igen dinamikusan nő, az 1974-es 22 000-rel szemben 1983-ban már 47 000 egyesület működött. Még az évenkénti átlagos 20%-os növekedésnél is gyorsabb (29%-os) volt a szervezetek számának emelkedése a szociális szolgáltatások területén (Archambault, 1985).

A foglalkoztatottság adatai is azt mutatják, hogy az öntevékeny szektor gyorsabban fejlődött, mint a gazdaság egésze. Míg a magán- és az állami szektorban a nyolcvanas években stagnált a foglalkoztatottság, addig az öntevékeny szervezetek által foglalkoztatottak száma 1982 és 1984 között évi átlagban 4,5%-kal nőtt. Az összes (tehát nemcsak a

jóléti szolgáltatásokat nyújtó) öntevékeny egyesületnek 1984-ben 770 000 teljes munkaidős foglalkoztatottja volt, ami a teljes foglalkoztatott munkaerő 4%-át tette ki (Thery, 1986).

Az NSZK-ról sajnos nincsenek olyan adataink, amelyek teljesen összehasonlíthatóak lennének. A Helmut Anheier (1990) által összegyűjtött statisztikai információk szerint a kórházaknak 33, a kórházi ágyaknak 37%-a tartozik a nonprofit szektorhoz, az iskoláknak 9%-a működik nonprofit formában, az ide járó tanulók az összes tanulónak 7%-át teszik ki. Ami a foglalkoztatottság alakulását illeti, a nyugatnémet fejlődés hasonló volt a franciához. Míg az összes foglalkoztatottság lassan csökkent, a nonprofit szektorban alkalmazottak aránya az 1982-es 1,62%-ról 1985-ig 1,88%-ra nőtt.

A nyugatnémet jóléti egyesületek több mint 60 000 egészségügyi és szociális szolgáltató szervezeti egységet működtetnek. Részesedésük — Anheier (1990) szerint — a családi szolgáltatásokban 70, az öregek ellátásában 60, a kórházi szolgáltatásokban 40, a rokkantak foglalkoztatásában 90%-os. A három legnagyobb jóléti egyesület önmagában 580 000 teljes munkaidős alkalmazottat foglalkoztat (a teljes foglalkoztatott munkaerő 2,7%-át). Beruházásai teljes szinkronban voltak a közületi szektor beruházásaival: 1960 és 1980 között 7-ről 11,5 milliárd nyugatnémet márkára nőttek, majd 1980-ban 10, 1984-ben 9 milliárd márkára csökkentek (a közületi szektor megfelelő adatai sorrendben: 45 milliárd, 103 milliárd, 101 milliárd és 74 milliárd марка).

A nonprofit szervezetek kettős funkciója és a kormány nonprofit szektorral kialakított kapcsolatának természete

A nonprofit szektor országok közötti összehasonlításának nélkülözhetetlen feltétele, hogy a jelenleginél több és jobb információ álljon rendelkezésünkre a szektor méretéről, dimenzióiról, finanszírozási helyzetéről. De bármilyen pontos lenne is a szektor statisztikai leírása, még mindig igen keveset árulna el a kormány és a nonprofit szektor közötti kapcsolat természetéről. Franciaország és az NSZK esetében például az a tény, hogy a nonprofit szektor mindkét országban erősen függ az állami támogatásoktól, inkább elfedi, mint feltárja a két ország közötti különbségeket.

Nyilvánvalóan félrevezető lenne mindhárom (az állami, a piaci és a nonprofit vagy harmadik) szektort olyan fekete doboznak tekinteni, amelyen belül többé-kevésbé kompetitív magatartást tanúsító szervezetek működnek. Ezzel ugyanis impliciten feltételeznénk, hogy a kormány és a nonprofit szektor kapcsolatát szintén valamiféle versengés jellemzi, s a fogyasztó szuverén döntéseket hoz, amikor szolgáltatásaik között választ. Ha ez így lenne, akkor az állami és a nonprofit szektor relatív súlyát egy intézmények közötti választás eredményének lehetne tekinteni, egy olyan egyensúlynak, amely a két szektor között a minőség és hatékonyság terén mutatott kompetitív előnyökkel összhangban alakul ki.

Ezt a feltevést azonban a nemzetközi összehasonlítás aligha igazolja. Igen sok olyan ország van, ahol az állami és a nonprofit szektor között semmiféle versengés nem figyelhető meg. Az Egyesült Államokban ugyan tényleg van bizonyos verseny a két szektor között (ez magya-

rázza, hogy az amerikai tudósok nagy része erre alapozza a nonprofit szervezetek viselkedésének elemzését), de ez a megfigyelés semmiképpen nem általánosítható. Sőt, jó okkal feltételezhető, hogy a nonprofit szervezetek más intézményi formáknál kevésbé hajlamosak a minőségi vagy hatékonysági versenyben való részvételre.

A harmadik szektor szervezeteit az teszi speciálissá a magánvállalatokhoz és az állami bürokráciákhoz képest, hogy kettős, társadalmi-politikai és gazdasági funkciójuk van, s ezek a funkciók nem választhatók el egymástól a nonprofit szervezet stabilitásának megbontása nélkül. Mivel egyaránt hiányzik a profitszerzési érdekelttség és a lakossági hozzájárulások kötelezővé tételének lehetősége, a nonprofit szervezetek erősen függenek az adományoktól és az önkéntes munkafelajánlásoktól. Ezekre azonban csak akkor számíthatnak, ha cserébe nem-pénzbeni ellenszolgáltatást tudnak nyújtani, ami lehet presztízs, lehet a tagságból származó nem anyagi előny, de lehet egyszerűen a közösséghez tartozás jó érzése, biztonsága is. Ahhoz, hogy ezeket biztosíthassák, a nonprofit szervezeteknek nemcsak allokációs, hanem integratív funkciót is be kell tölteniük.

Mindebből az is következik, hogy a kormány és a nonprofit szektor viszonyát nem elsősorban a minőségi és hatékonysági megfontolások alakítják. A nonprofit szervezeteknek nemcsak a közjavak biztosításával kapcsolatos gazdasági kötelezettségeik vannak, hanem társadalmi elkötelezettségeik is. Ez utóbbiak struktúrája valószínűleg meghatározó jelentőségű a kormánnyal való kapcsolatok alakításában, s ugyanakkor azt is befolyásolja, hogy ezeket a szervezeteket különböző politikai körülmények között milyen módokon és milyen célokra lehet felhasználni.

Franciaország és az NSZK példája jól illusztrálja, hogy a különböző elkötelezettségi struktúrák hogyan befolyásolják a kormány és a nonprofit szektor kapcsolatait. A tanulmány hátralevő részében megpróbálom röviden körvonalazni e kapcsolatok franciaországi illetve németországi kialakulásának történelmi körülményeit, leírni a kialakult struktúrákat, valamint megvizsgálni ezek hatását a két nonprofit szektor jelenlegi társadalmi-gazdasági szerepére.

A kormány és a nonprofit szektor kapcsolatának történelmi gyökerei Franciaországban és Németországban

Franciaországban az 1789-es forradalom óta minden közvetítő jelleű, érdekérvényesítésre alkalmas szervezet a támadások keresztútjében áll. Mint Tocqueville leírta, a francia forradalom felszámolta a nemesség és a papság korporációs rendjét, amely az abszolutizmus időszakában kialakult. Az 1791-ben törvénybe iktatott híres *Loi Le Chapelier* és az 1810-ben elfogadott *Code Pénal* ünnepélyesen megtiltja, hogy állam és polgára közé bármilyen közvetítő szervezet ékelődjön. A kialakult új társadalmi rendre és annak történelmi fejlődésére ennél fogva a központosított állam nyomja rá bélyegét. Jellemző, hogy az egyesülési jogot Franciaországban csak 1901 óta biztosítja törvény. Az egyesületek politikai és ideológiai megítélése azonban még a törvény elfogadása után is ellentmondásos maradt. A jakobinus tradíciók máig is élnek, s él az a gyanú is, hogy a zömükben a katolicizmushoz közel

álló egyesületek voltaképpen a trójai faló szerepét játsszák. Ezt a gyanút megerősítette az a kísérlet, amelyet a német megszállás idején a Vichy rezsim tett az antidemokratikus, korporatív rendszer újjáélesztésére (Passaris és Raffi, 1984; Debbash és Bourdon, 1987).

Németországban lényegében ellentétes irányú fejlődés zajlott le. Az egyesületi élet kezdeteit a XVIII. században kifejezetten a korporációellenesség jellemezte. A cél kimondottan az volt, hogy az egyesületekben különböző társadalmi állású emberek találkozzanak egymással. A XIX. század végére azonban már erősen strukturált egyesületi szektor alakult ki, különböző célokat követő, különböző politikai magatartású szervezetekkel, amelyeknek az állammal kialakított kapcsolata is nagy eltéréseket mutatott. Számos olyan területen, ahol a feudális állam modernizációs törekvései egybeestek a burzsoázia érdekeivel, igen hamar együttműködés alakult ki az állam és az egyesületek között. (Különösen jellemző volt ez Poroszországban.) A másik oldalon ugyanakkor az a tendencia is érvényesült, hogy az egyesületek a politikai ellenállás fészkeivé váltak, sőt, az elbukott 1848-as forradalom után egyedül ezek pótolták a demokratikus intézményrendszert, amelyet az államrend keretein belül nem sikerült létrehozni. Ez a kettősség lényegében a mai napig is fennmaradt: miközben szoros együttműködés van az állam és az öntevékeny egyesületek között a közszolgáltatások biztosításában, aközben (különösen baloldali körökben) megvan a hajlam arra, hogy a demokráciát az anti-etatizmussal azonosítsák, s ne vegyenek tudomást magának az államnak a demokratikus szerkezetéről (Mueller, 1965, Wurzbacher, 1971).

Következésképpen a német politikai életnek kulcsfontosságú szereplői az érdekközvetítő szervezetek (köztük a politikai nyomásgyakorló csoportként működő egyesületek és különösen a politikai pártok), míg az ilyen szervezetek szerepe Franciaországban még ma is vitatott. A kormány és a harmadik szektor viszonya éppen ezért Németországban stabil és többé-kevésbé konfliktusmentes, Franciaországban viszont ellentmondásos és feszültségekkel terhes. A nyugatnémet politikai konszenzusnak lényeges eleme az állam és az öntevékeny szektor közötti szociálpolitikai munkamegosztással kapcsolatos egyetértés (Katzenstein, 1987). Franciaországban ezzel szemben nyoma sincs ilyen egyetértésnek. A kormány megtűri ugyan az egyesületeket és egyéb öntevékeny szervezeteket mint szolgáltató, egészségügyi és szociális ellátást nyújtó intézményeket, de a velük való kapcsolata korántsem stabil és kiegyensúlyozott (Meny, 1985; Goetschy, 1987).

A kormány és a nonprofit szektor közötti kapcsolatok rendszere: az állam autonómiaja, a legfontosabb szereplők és a kapcsolatok stílusa

A kormány és a nonprofit szektor közötti kapcsolatok szisztematikus elemzése érdekében több tényezőt veszek vizsgálat alá: az állami autonómia fokát (Nordlinger, 1981; Skocpol, 1985), a kapcsolatrendszert alakító domináns szereplőket és a köztük zajló interakció stílusát.

Válasszuk az elemzés kiinduló pontjául bármely nonprofit szervezet kuratóriumát. Tagjainak viselkedését részben maga a kuratóriumhoz tartozás határozza meg. Ezek az emberek egyszerűen kuratóriumi tagságuknál fogva — William Ouchi kifejezésével élve — „klánt” alkot-

nak, amelyen belül kölcsönös hatalmi, valamint szakértelmen és tekintélyen alapuló függőségek alakulnak ki. Ugyanakkor a kuratóriumi tagok más társadalmi csoportoknak is tagjai, s kuratóriumi magatartásukat ezek a külső kötődések is befolyásolják (Mayntz, 1986). Mindez egyaránt érvényes az NSZK-ban és Franciaországban is.

Mindkét országban az „egyesület” (*eingetragener Verein* illetve *association déclarée*) az általános jogi formája a nonprofit tevékenységeknek. Maga az egyesület elnevezés azonban két igen különböző jellegű szervezetet is rejthet. Egyaránt egyesületnek nevezik a szolgáltatásokat nyújtó nonprofit szervezeteket és a nonprofit szervezetek különböző szövetségeit, az úgynevezett csúcsszervezeteket. (Ilyen országos csúcsszervezet például Franciaországban az *Union Nationale Interfédérale des Oeuvres Privées Sanitaires et Sociales* (UNIOPSS), az NSZK-ban pedig a *Caritas*, a *Diakonisches Werk*, az *Arbeiterwohlfahrt* és a *Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland*.) Míg a szolgáltatásokat nyújtó nonprofit szervezetek „klánjai” csak helyi szinten tevékenykednek, addig a csúcsszervezetek kuratóriumi már országos befolyással bírnak, koordinálják a helyi nonprofit szervezetek munkáját, és érdekképviselői tevékenységet folytatnak a kormánnyal szemben.

A helyi klánok Franciaországban és az NSZK-ban egyaránt megtalálhatók, a két ország közötti különbség inkább a csúcsszervezetek működésében figyelhető meg. Az NSZK-ban a politikai életnek egyformán domináns szereplői a pártok és a nonprofit csúcsszervezetek, a kormány és a nonprofit szektor kapcsolatain tulajdonképpen nagyrészt a pártok és a csúcsegyesületek kapcsolatait kell érteni. Magának az államnak viszonylag kicsi az autonómiája.

A pártok és a csúcsszervezetek meghatározó szerepe a kormány és a nonprofit szektor közötti interakció stílusában is érezhető. Ezt az interakciót alapvetően nem a versenyszellem jellemzi. Éppen ellenkezőleg, bizonyos területeket (például a szociálpolitikát) az NSZK-ban következetesen távol tartanak a politikai versengéstől (Dyson, 1982). Az állam, az egyesületek és a pártok közötti megegyezéseket ezeken a területeken a pártok (főleg a két legnagyobb, a kereszténydemokrata és a szociáldemokrata párt) közvetítésével hozzák létre.

Ennek megfelelően az NSZK iskolapéldája az úgynevezett neokorporatív rendszernek. Ez a neo-korporativizmus azonban nem a versengésen, hanem a vitákban születő megegyezésen alapul (Lehmbruch, 1984), eredménye pedig a kormány és a nonprofit szektor közötti, néha törvényben is rögzített munkamegosztás.

A nyugatnémettel ellentétben a francia jóléti állam valóban rászolgál erre az elnevezésre (Ashford, 1986), viselkedését a jóléti etatizmus jellemzi. A francia egyesületek nemcsak hogy függetlenek az államtól, de bizonyos értelemben versenyben is állnak vele, mind a politikában, mind a szolgáltatások területén. A kormány gyakorol ugyan bizonyos (főleg törvényességi) ellenőrzést a nonprofit szervezetek fölött, de nincs kialakult munkamegosztás az állami és a nonprofit szektor között. A francia jóléti egyesületeknek is van bizonyos érdekképviselői szerepük a kormánnyal szemben, különösen azóta, hogy 1982-ben megalakult a félállami *Conseil National de la Vie Associative* (az Egyesületi Élet Nemzeti Tanácsa). A németekkel ellentétben azonban a francia csúcsszervezeteknek nincs állandó helyük a kormányzat dön-

téshozatali rendszerében. Franciaországot tehát nem a neo-korporativizmus jellemzi, az állam viszonylag nagyfokú autonómiával rendelkezik.

Ugyanakkor a társadalom „egyesületi szövete” (*tissu associatif*, Palard, 1981) számottevő hatást gyakorol a helyi politikára. A szociológiailag a középosztályhoz tartozó, hatalommal és tekintéllyel egyaránt rendelkező elit az egyesületekre alapozva építi ki azt a hálózatot, amelynek közvetítésével politikai befolyásra tehet szert. A francia politikai életnek jellegzetes vonása az, hogy a politikusok „halmozzák” a hivatalokat; a nemzetgyűlési és a parlamenti képviselők, sőt a miniszterek is ragaszkodnak hozzá, hogy ugyanakkor polgármesterek is legyenek (akár csak egész kis falvakban is), s részt vehessenek a regionális szervezetek munkájában. A központi és a helyi kormányzatban viselt tisztségek kombinálása, valamint a helyi „egyesületi szövetbe” való beágyazódás jelenti számukra a személyes politikai befolyás legfontosabb forrását. A személyes összefonódásoknak ebben a hálózatában az öntevékeny szervezetek vezető körei is jól megtalálják a helyüket.

A francia kormány és a nonprofit szektor közötti kapcsolat jelentősen különbözik a németországitól. Alakítói főleg a klánok, színterei elsősorban a helyi kormányzatok, alakulásában inkább a személyes kapcsolatok, mint a racionális alkufolyamatok játszanak szerepet. Mindezeket a különbségeket az uralkodó ideológiák különbözősége magyarázza. Franciaországban az egy és oszthatatlan köztársaság (*la république une et indivisible*) alkotmányos elve igazolja a nagyfokú állami autonómiát és a közvetítő jellegű szervezetek gyengeségét. Az NSZK-ban a szociálpolitikának a politikai versengésből való kivonását a klasszikus kapitalizmus és a kollektív jóléti rendszer kompromisszumaként értelmezik, és a szociális piacgazdaság (*soziale Marktwirtschaft*) ideológiájával támasztják alá.

1. sz. táblázat

A nonprofit szektor társadalmi-politikai beágyazottsága Franciaországban és az NSZK-ban

	Franciaország	NSZK
A rendszer jellege	Etatizmus	Neo-korporativizmus
Domináns szereplők	Klánok	Nonprofit csúcsszervezetek, pártok
Tevékenységi kör	Helyi	Nemzeti
Vertikális kapcsolódás	Személyes kapcsolatokon keresztül	Korporációkon keresztül
Az állam autonómiájának foka	Magas	Alacsony
A kormány és a nonprofit szektor közötti interakció stílusa	(Versenyszellem) Manipuláció	Konszenzus, megegyezés
Ideológiai elv	„La république une et indivisible”	„Soziale Marktwirtschaft”, „Subsidiaritáts-prinzip”

A kormány nonprofit szektorral kialakult kapcsolatai és a jóléti állam fejlődése Franciaországban és az NSZK-ban

A nonprofit szektor iránti politikai és tudományos érdeklődést a hetvenes évek közepén nagyrészt azok a politikai, gazdasági és ideológiai kihívások keltették fel, amelyek akkoriban a jóléti állam nyugati, demokratikus típusát érték. Ebből a szempontból nézve a nonprofit szektor jó eszköznek tűnt a kormányzati túlsúly csökkentésére, s ugyanakkor az egyszerű privatizáció nemkívánatos hatásainak mérséklésére. Vizsgáljuk most meg, hogy a francia és a német tapasztalatok mennyire támasztják alá ezt a feltevést.

Franciaországban a szocialista kormány 1981 óta nemcsak retorikájával (*économie sociale*), hanem konkrét intézkedéseivel is támogatni látszik a nonprofit szektor fejlődését, társadalmi szerepének növekedését. Számos, a nonprofit szektorral foglalkozó kormányzati és félkormányzati szervezet jött létre. A miniszterelnöki hivatalban külön államtitkár-helyettes felelős a nonprofit szektor ügyeiért, 1983-ban — mint már említettem — megalakult az Egyesületi Élet Nemzeti Tanácsa. A szocialista kormányzat azzal igazolta ezt a (francia hagyományokhoz képest új) öntevékeny szektorral kapcsolatos politikát, hogy az beleillik az általánosan elfogadott decentralizációs törekvésekbe. A nonprofit szektor felértékelődését jelzi az is, hogy rövid időn belül két jelentés is készült (IGAS, 1984; Thery, 1986) a jóléti egyesületek társadalmi szerepéről. (Az elsőt a szociális és munkaügyi minisztérium, a másodikat a nonprofit szektorral foglalkozó államtitkár-helyettes készítette.)

Mindezekon az inkább szimbolikus akciókon túl, a szocialista párt — főleg helyi szinten — megkísérelte, hogy változtasson a kormányzat és a nonprofit szervezetek pénzügyi kapcsolatain is. Ez a törekvés azzal a pénzügyi válsággal függött össze, amely komoly veszélybe sodorta a helyi önkormányzatok szociális szolgáltatásait. A válságra a különböző pártállású kormányzatok másképp és másképp reagáltak. A konzervatívok és a liberálisok nem nagyon haboztak, hogy megszüntessék a szociális ellátás egy részét, a kommunisták még deficitet költségvetés árán is megpróbálták fenntartani a szolgáltatások állami biztosítását, a szocialisták azonban a szociális szolgáltatásokat nyújtó öntevékeny szervezetek támogatásával próbálták a válságos helyzetre megoldást találni. Jó példája ennek a szakképzetlen fiatalok munkanélkülisége ellen folytatott küzdelem (Marchal, 1986), melynek során a szocialista helyi kormányzatok szorosan együttműködtek a helyi öntevékeny szervezetekkel. Azt is el kell azonban mondani, hogy ezek az öntevékeny szervezetek jórészt mesterséges, a helyi szocialista szervezetek által létrehozott és ellenőrzött képződmények voltak, amelyeknek a finanszírozása a szocialista képviselők által kijárt állami pénzekből történt.

A szocialista kormány messze legfontosabb erőfeszítése az volt, amely a közigazgatás decentralizálására irányult. Ez a decentralizáció — a hivatalos állításokkal ellentétben — szemmel láthatóan nincs összhangban az öntevékeny szektorral kapcsolatos politikával. A jóléti egyesületek szerepét feltáró jelentés (Thery, 1986) kimutatja, hogy a társadalombiztosítási rendszer decentralizálása, a megyei szint megerősödése inkább fokozza, mint enyhíti a területen működő öntevékeny szervezetek hatósági ellenőrzését. Az NSZK-val való összehasonlítás-

ban különösen fontos, hogy a jelentés bírálja a kormányt, mert az elutasítja a tényleges együttműködést az állami hatóságok és a jóléti egyesületek között. Érdekes ugyanakkor az a megállapítása, hogy a decentralizáció, amikor az állami támogatások rendszerét világosabbá és átláthatóbbá tette, ezzel ártott a jóléti egyesületeknek, amelyek a korábbi kaotikus helyzetben néha több hatóságtól is tudtak párhuzamosan támogatásokat szerezni.

Bármilyen nyilvánvalóan elkötelezettek is a szocialisták a nonprofit szektor társadalmi-gazdasági szerepének növelése mellett, országuk politikai és intézményi kultúrájának hatása alól ők sem tudnak szabadulni. A kormány és a nonprofit szektor közötti intézményes kapcsolatok rugalmasabbá tételét célzó kísérletekre torzító hatással van az a francia politikai kultúrában mélyen gyökerező etatizmus, amely a politikai döntéshozók és a magas rangú kormánytisztviselők mentalitását meghatározza, sőt, magukat a pártokat és a nonprofit szervezeteket is megakadályozza abban, hogy a politikai retorikát hatásos kormányzati intézkedésekké formálják. A retorika és a valóság között így kialakuló szakadék pedig akár a kívánnal ellentétes hatásokat is előidézhethet. Mivel az állam és az egyesületek közötti megegyezéseknek se stabil hagyományai, se kialakult formái nincsenek, s ráadásul a pártok sem vesznek aktívan részt az adminisztráció működésében, az a kísérlet, amely pártközvetítéssel próbál ilyen megegyezéseket létrehozni, akár az etatizmus erősödéséhez, a manipuláció eluralkodásához is vezethet az állam és a nonprofit szervezetek viszonyában.

Általánosságban azt mondhatjuk, hogy ez a viszony az NSZK-ban lényegesen rugalmasabbnak tűnik, mint Franciaországban. Azt is meg kell azonban állapítanunk, hogy a német rendszernek is vannak bizonyos gyengéi. Ha a francia politikai rendszer legfőbb hibájának azt tartjuk, hogy túlságosan erős az állam, akkor illik megvizsgálnunk, hogy a német rendszerre milyen hatással van a politikai pártok rendkívüli ereje. Bár ezt az erőt sok-sok éven át a stabilitás legfőbb biztosítékának tekintették, közben azért bizonyos hibái is kiderültek.

A többpártrendszer annyiban biztosítéka a politikai stabilitásnak, amennyiben a szavazók többé-kevésbé hűségesek a pártjukhoz. A nyugatnémet neo-korporatív rendszerben igen nagy a fontossága annak, hogy a pártok képesek fenntartani és ellenőrizni azt a háromoldalú kapcsolatrendszert, amely az állam, a nonprofit szektor és a politikai pártok között kialakult. Ez a rendszer elég rugalmas ahhoz, hogy optimálisan működjön olyankor, amikor a felmerülő új politikai kérdések a meglévő pártok és nonprofit szervezetek kombinációjának változtatásával kezelhetők. Ez volt a helyzet a jóléti problémák esetében.

Ha viszont komoly, új politikai probléma merül fel, akkor a nyugatnémet rendszerben egyszerűbb új pártot létrehozni az új kérdések megoldására, mint alternatív intézményes megoldásokat keresni. A politikai stabilizációs rendszer mindazonáltal mostanáig nagyjából kielégítően működött. Különösen a „zöldek” újonnan alakult baloldali pártja bizonyult igen sikeres integráló erőnek. E párt ideológiai megfelelőit a nonprofit szektor szervezetei között is fellelhetjük, elsősorban az önszervező csoportok és az alternatív szervezetek tartoznak közéjük. Ezek a szervezetek rengeteg frusztrációnak és politikai tiltakozásnak elejét vették azzal, hogy magukhoz vonzották azokat a viszonylag jól képzett fiatalokat, akik már részesültek a frissen felfejlesztett oktatási rend-

szer szolgáltatásaiból, de akik a hetvenes évek közepének gazdasági visszaesése miatt nem találtak munkát.

Jelentős változásokat okozhat majd, ha egyszer sem a szavazók hűségére, sem a pártok ellenőrzése alatt álló öntevékeny szervezetek támogatására nem lehet majd számítani. Pedig a modernizáció általános hatásai mintha ebbe az irányba mutatnának. Az egyházak eltűnőben lévő szerepe és a növekvőben lévő új középosztály nagyobb társadalmi mobilitása érezhetően csökkenti a szavazóknak a pártokhoz való kötődését, ami ismét csak új pártok létrehozására teremt ösztönzést.

A helyzet még nehezebb, amikor egy társadalmi probléma anélkül válik politikai kérdéssé, hogy akár a pártok, akár a nonprofit szervezetek hajlandók lennének foglalkozni vele. Ilyen probléma napjainkban a hajléktalanság, amelynek tömeges megjelenését egyrészt a tartós munkanélküliség, másrészt a német történelemben eddig soha nem látott bevándorlási hullám idézte elő. A hajléktalanság kérdésére a meglévő pártok nem tudtak kielégítő megoldást találni. A társadalom reakciója ismét egy új, ezúttal szélsőjobboldali politikai párt megalakítása volt. A politikai stabilitás azonban nem kizárólag emiatt az újonnan megjelent politikai radikalizmus miatt került veszélybe. Oka ennek az is, hogy a nonprofit szervezetek sem voltak képesek megfelelően reagálni a hajléktalanság problémájára. A lakásügyekkel foglalkozó legfontosabb nonprofit szervezet, a szakszervezeti tulajdonban levő *Neue Heimat* korrupciós botrányba keveredett (Deutscher Bundestag, 1987), s a konzervatív-liberális kormány az 1986/87-es választási kampány során kihasználta ezt a szociáldemokraták ellen. Ezzel nyilvánvalóan megsértette azt a hallgatólagos megegyezést, amelynek értelmében a nonprofit szektort a korábbiakban nem használták a politikai versengés eszközeként. Ugyanakkor — nem látva előre, hogy a hajléktalanság rövidesen a belpolitika egyik központi kérdésévé válik — jelentősen meggyengítette a lakásügyekkel foglalkozó nonprofit szervezetek pozícióját. A büntetés szinte azonnali volt, alig néhány év múltán a kormány már mint a legitimációs válság veszélyét is magában hordozó társadalmi problémával kellett, hogy szembenézzen a hajléktalansággal.

Következtetések

A jóléti egyesületek Franciaországban és az NSZK-ban egyaránt jelentős szerepet játszanak az egészségügyi és a szociális ellátásban, s mindkét országban erősen függenek az állami támogatásoktól. E hasonlóság ellenére különböző az állam és a nonprofit szektor viszonya, ami elsősorban a különböző történelmi fejlődési útból és a politikai kultúra különbözőségéből adódik. Franciaországban sokkal nagyobb az állam autonómiája, mint Németországban. A kormány és a nonprofit szektor közötti kapcsolatokat megteremtő politikai szereplők (főleg a kormányzati kapcsolatokkal rendelkező helyi elit) hatóköre Franciaországban viszonylag szűk, többnyire a helyi szintre korlátozódik, az NSZK-ban viszont, ahol ezt a szerepet az egyesületi csúcsszervezetek és a politikai pártok játsszák, lényegesen tágabb, az országos szintre is kiterjed. A kormány és a jóléti egyesületek közötti interakciót Franciaországban a versengés és (a kormány részéről) a manipuláció szán-

déka jellemzi, az NSZK-ban ezzel szemben az érdekegyeztetésen alapuló megegyezések és a konszenzus az uralkodó jellemzők.

A rendszer strukturális hibáit Franciaországban a túlságosan erős állam, az NSZK-ban a túlságosan erős pártok okozzák. Az államköz-pontú francia társadalomban nem alakulhat ki stabil, kiegyensúlyozott partneri viszony a kormány és a nonprofit szektor között, a nyugat-német rendszer pedig komoly akadályokat gördít az intézményi innováció útjába.

Általánosítva azt mondhatjuk, hogy a politikai rendszerek attól füg-gően képesek a nonprofit szektorra mint az állami szektor alternatívájára támaszkodni a társadalmi problémák kezelésében, hogy mennyi-re stabilak a közvetítő szervezetek működésében érdekelt csoportkoá-liciók, és mennyire erősek az öntevékeny szektor szükségességét alátá-masztó ideológiák. Az NSZK-ban mindkét előfeltétel adott, Francia-országban azonban legfeljebb részlegesen van meg.

A nyugatnémet pártok és a jóléti egyesületek csúcsszervezetei stabil koalíciót alkotnak, s a kölcsönös előnyök felismerésére alapozva biz-tosítják a nonprofit szektor bekapcsolódását a közületi politika alakí-tásába. A jóléti egyesületek számára ez azért előnyös, mert így könny-en hozzájuthatnak az állami támogatásokhoz, vezetőik számára pe-dig nemcsak a nonprofit szektorban, de az állami adminisztrációban és a pártokban is kínálkoznak karrierlehetőségek. A pártok viszont olyan „hátsó udvart” látnak a jóléti egyesületekben, amely alkalmas terepe lehet mind a külső, mind a belső politikai konfliktusok kezelésének. A tapasztalatok azt mutatják, hogy ennek az együttműködésnek min-den megzavarása, a konszenzus minden felrúgása veszélyes, mert csök-kenti a nonprofit szektor megbízhatóságát a társadalmi feszültségek enyhítésében.

Franciaországban a pártok viszonylagos gyengesége és a politikai életet valamint a kormányzati szintek kapcsolatát jellemző személyi összefonódások egyaránt akadályozzák olyan stabil koalíciók létrejöttét, amelyek érdekeltnek lennének a nonprofit szektor megerősödésében. A francia államigazgatás rendszeréből következően (Suleiman, 1974) az állami illetve a nonprofit szektorban befutott karrierök általában füg-getlenek egymástól. Az államigazgatási apparátust szemlátomást semmi nem ösztönzi arra, hogy a tőle idegen érdekcsoportokhoz kötődő non-profit szervezeteket kedvezményes elbánásban részesítse. Valószínűleg ez az oka annak, hogy hiába ígéri a kormány az öntevékeny szektor támogatását, hiába hangsúlyozza annak különleges minőségét és fon-tosságát, a tények a retorikával ellentétes tendenciákat mutatnak. Ha a nonprofit szektortól olyan teljesítményeket várnak el, amilyenekre az nem képes, akkor feszültségek támadhatnak a nonprofit szervezetek és az állami apparátus között, amire az utóbbi azzal reagálhat, hogy az előbbieket is a hagyományos, bejáratott intézményi formákba kényszeríti. Így meglehet, hogy a nonprofit szektor fontosságát deklaráló kor-mánynyilatkozatok növelik a nonprofit szervezetek állami szektorba való beolvasztásának a veszélyét.

A piaci és a nonprofit szervezetek közötti helyettesítést a kialakult intézményi formák tehetetlensége komolyan akadályozza, ezért arra sokkal nehezebben és ritkábban kerül sor, mint ahogy azt a gazdasági modellek feltételezik. Ez részben azzal magyarázható, hogy a nonprofit szervezetek társadalmi-politikai beágyazottsága csökkenti a velük szem-

ben támasztott hatékonysági követelményeket (Meyer és Zucker, 1989), így működésük hosszabb távon is lehet kevésbé eredményes, teljesítmény-kritériumaik manipulálhatók, s amennyiben bírálat éri őket, számíthatnak bizonyos ideológiai védelemre. Az intézményi formák közötti választás rugalmassága tehát függ a nonprofit szervezetek társadalmi beágyazottságától, mely utóbbit főleg nemzetközi összehasonlító vizsgálatok segítségével lehetne vizsgálni.

A jövőbeni kutatásoknak tehát komolyan kellene venniük a nonprofit szektort. Jó okkal feltételezhetjük, hogy a javak és szolgáltatások kiegyensúlyozott biztosításához, a társadalmi integrációhoz és a politikai stabilitáshoz egyaránt szükség van olyan szervezetekre, amelyek alternatívát jelentenek a profitelvű vállalatokkal és az állami bürokráciával szemben. A nonprofit szektor létét a nyugati demokráciákban azonban nem okvetlenül az igazolja, hogy szervezeti minőség vagy hatékonyság dolgában kompetitív előnyökkel rendelkeznek, s még csak nem is az, hogy megkülönböztetett jelentőségük van a plurális rendszer működésében, a demokratikus döntéshozatalban. Az intézményeknek van egy szimbolikus felhasználásuk is, s a nonprofit szektor számos esetben mint strukturális szűrő szolgál, amely lehetővé teszi, hogy a piacgazdaságok és demokratikus politikai rendszerek megbírkózzanak azokkal a társadalmi és politikai problémákkal, amelyeket igen nehéz megoldani (Seibel, 1989, 1990).

Ugyanakkor azt is el kell ismerni, hogy a nonprofit szektort mindenképpen érdemes ugyan az állami és a *for-profit* szektortól megkülönböztetni, de a szektorok közötti határok nagyon elmosódtak. Ha elismerjük a nonprofit szervezetek társadalmi beágyazottságának tényét, akkor azt is el kell ismernünk, hogy ezeknek a szervezeteknek alkalmazkodniuk kell külső környezetükhöz (Powell és Friedkin, 1987). Ha a kormánytól függetlenek és autonómak akarnak lenni, akkor erőteljes üzleti tevékenységet kell folytatniuk. Minden jel szerint ez történik az USA nonprofit szektorának számos területén (Salamon, 1987). Ha viszont ragaszkodnak az állami támogatáshoz, akkor eleget kell tenniük az állam bürokratikus követelményeinek, s ebbe mind a francia, mind a nyugatnémet szervezetek beletörődni látszanak. Végül vannak a nonprofit szektornak olyan szervezetei, amelyek az állampolgárok kezdeményezésére igen nagy számban és igen változatos formákban jönnek létre, többségükben aztán rövid idő alatt el is tűnnek, de mindenképpen változatos szervezeti magatartással és a környezethez való alkalmazkodás eredeti megoldásaival gazdagítják a szektort. A nonprofit szektort úgy tekinthetjük hát, mint egy amőbafajt, amely vitathatatlanul faj ugyan, de állandóan változtatja fenotípusát.

Irodalom

- Anheier, H. K.: A profile of the Third Sector in West Germany, in H. Anheier and W. Seibel (eds.): *The Third Sector: Nonprofit Organizations in Comparative and International Perspectives*, De Gruyter 1990.
- Anheier, H. K.—Seibel, W. (eds.): *The Third Sector: Nonprofit Organizations in Comparative and International Perspectives*, De Gruyter, 1990.
- Archambault, E.: Les associations en chiffre *Revue des Etudes Coopératives*, 1985. 10—50.
- Ashford, D. E.: *The Emergence of the Welfare States*. Basil Blackwell, 1986.
- Debbasch, C.—Bourdon, J.: *Les Associations*, Paris, 1987.
- Dyson, K.: West Germany: the Search for a Rationalist Consensus, in J. Richardson (ed.) *Policy Styles in Western Europe*. George Allen and Unwin, London, 1982.
- Goetschy, J.: The Neo-corporatist Issue in France, in I. Scholten (ed.): *Political Stability and Neo-Corporatism: Corporatist Integration and Societal Cleavages in Western Europe*. Sage, London, 1987.

- IGAS (Inspection Générale des Affaires Sociales) *La Politique Sociale et les Associations*. La Documentation Française, Paris, 1984.
- Katzenstein, P.: *Politics and Policy in West Germany: The Growth of a Semi-Sovereign State*. Cornell University Press, Ithaca, 1987.
- Lehmbruch, G.: Concentration and the Structure of Neocorporatist Networks, in L. H. Goldthorpe (ed.) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Clarendon Press, Oxford, 1984.
- Lloyd, P. C.: The Relationship between Voluntary Associations and State Agencies in the Provision of Social Services at the Local Level, in H. Anheier and W. Seibel (eds.): id. mü.
- Marchal, E.: La participation des associations au programme des Travaux d'Utilité Collective, Enquête. L'Association pour le Développement de la Documentation sur l'Economie Sociale (ADDES), 17 June 1986.
- Mayntz, R.: Corporate Actors in Public Policy: Changing Perspectives in Political Analysis, *Norsk Stasvitenskapelig Tidsskrift* 1986/3, 7-25.
- Mény, Y.: La légitimation des groupes d'intérêt par l'administration française. Report pour le Congrès International de Science Politique, Paris, July 1985.
- Meyer, M.-Zucker, L.: *Permanently Failing Organizations*. Sage, London, 1989.
- Mueller, F.: *Korporation und Assoziation. Zur Geschichte der Vereinigungsfreiheit im deutschen Vormärz*. Duncker and Humboldt, Berlin, 1965.
- Nordlinger, E.: *On the Autonomy of the Democratic State*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1981.
- Palard, J.: Le mouvement associatif et le système politique local en France. Discours et pratiques, *Sociologica Internationalis*, 1981. 213-32.
- Passaris, S. G.-Raffi, G.: *Les Associations*. Paris, 1984.
- Powell, W. W. (ed.): *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. Yale University Press, New Haven, 1987.
- Powell, W. W.-Friedkin, R.: Organizational Change in Nonprofit Organizations, in W. W. Powell (ed.): id. mü.
- Rose-Ackerman, S. (ed.): *The Economics of Nonprofit Institutions: Studies in Structure and Policy*. Oxford University Press, 1986.
- Salamon, L. M.: Partners in Public Service: the Scope and Theory of Government Nonprofit Relations, in W. W. Powell, (ed.), id. mü.
- Salamon, L. M.: The Nonprofit Sector and Government: the American Experience in Theory and Practice, in H. Anheier and W. Seibel (eds.), id. mü.
- Skocpol, Th.: Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research, in P. Evans, D. Rueschmeyer and Th. Skocpol (eds.): *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, 1985.
- Seibel, W.: The Function of Mellow Weakness: Nonprofit Organizations as Problem Solvers in Germany, in Estelle James (ed.): *The Nonprofit Sector: Studies in Comparative Culture and Policy*. Oxford University Press, 1989.
- Seibel, W.: Organization Behavior and Organizational Function: toward a Micro-macro Theory of the Third Sector, in H. Anheier and W. Seibel (eds.), id. mü.
- Théry, H.: La place et le rôle du secteur associatif dans le développement de la politique d'action éducative, sanitaire et sociale. Rapport présenté au nom du Conseil économique et social 29. July 1986.
- Weisbrod, B.: *The Nonprofit Economy*. Harvard University Press, Cambridge, 1986.
- Wurzbacher, G.: Die öffentliche freie Vereinigung als Faktor soziokulturellen, insbesondere emanzipatorischen Wandels im 19. Jahrhundert, in W. Rueegg-O. Neuloh (eds.): *Zur soziologischen Theorie und Analyse des 19. Jahrhunderts*, Vandenhoeck und Rupprecht, Göttingen, 1971.

Elképzelések az alapítványi szövetség nemzetközi tevékenységéről

Miért érdemes bekapcsolódni a nemzetközi alapítványi világba?

A „civil társadalom”, a társadalmi önszerveződés magyarországi „feltámadásának” egyik legfontosabb eredménye az *alapítványok* megjelenése és gyors számszerű gyarapodása. Az alapítványok örvendetes reneszánszát mindazonáltal számos jogi, pénzügyi, etikai bizonytalanság övezi. Ezeket az újrakezdés természetes nehézségeinek kell tekintenünk, hiszen 40 év mindent átható etatizmusa után a civil társadalom intézményeinek újjáépítése nem megy egyik napról a másikra. Olyan közös, minden alapítványt érintő gondokról van itt szó, amelyek megoldása elemi módon igényli az összefogást, a szövetkezést, a közös érdekképviselést. Ennek kíván fóruma lenni a *Magyarországi Alapítványok Szövetsége*.

Mivel az alapítványok esetében olyan intézményről van szó, amelyet Magyarországon most kell újrateremtteni, ugyanakkor Nyugat-Európában és az USA-ban tapasztalatokban gazdag, tőkeerős, jól szervezett alapítványi világ működik, *elemi érdekünk az is, hogy felvegyük velük a kapcsolatot, bekapcsolódjunk a nemzetközi alapítványi világba.*

Elsősorban azért, hogy *tanuljunk*, szakmai — pénzügyi, adójogi, menedzseri stb. — ismereteket szerezhessünk. A nyugati alapítványok tapasztalatai felvérteznek az Adóhivatallal és a Pénzügyminisztériummal megvívandó harcokra. (A külföldi alapítványoknak ebben több évtizedes gyakorlatuk van. Adóharcaik története jövőnk története.)

Másodsorban azért, hogy bekapcsolódjunk a *nemzetközi alapítványi programokba*, hozzájussunk az ezekre vonatkozó információkhoz. Köztudott, hogy az USA külföldre irányuló fejlesztési programjainak nagy része magánalapítványok (Ford, Rockefeller stb.) nevéhez fűződik, és hasonló tendencia kezd kibontakozni Nyugat-Európában is. Köztudott az is, hogy a nyugatiak szívesebben építenek ki kapcsolatokat kelet-európai magánszervezetekkel, köztük alapítványokkal, mint kormányhivatalokkal.

Harmadsorban azért, hogy legyen végre *tárgyalópartnere* a hazánk iránt érdeklődő külföldi alapítványoknak és alapítványi szövetségeknek. Olyan magyar tárgyalópartner, amely képviselni tudja a magyar alapítványokat, használható információkkal rendelkezik a magyar alapítványi szektorról, segíteni tudja az azonos, vagy hasonló célú külföldi és magyar alapítványok kapcsolatteremtését.

A szövetség lehetséges nemzetközi feladatai, szolgáltatásai

Nagyon hasznos volna egy olyan *Magyar Alapítványi Almanach* összeállítása, amely tartalmazná a Magyarországon bejegyzett alapítványok főbb adatait: név, székhely, cím, alapítás éve, az alapítvány célja, alaptőkéje, kifizetései (jutalmazottjai), fontosabb tisztségviselői (a kuratórium tagjai és az ügyvezető igazgató) stb.

Ez nagy mértékben megkönnyítené a potenciális hazai és külföldi adományozók és pályázók tájékozódását. Az almanach angol nyelvű változatát eljuttatnánk a nemzetközi alapítványi központokba, a legnagyobb alapítványokhoz, és a magyar külképviseletekhez. A szövetség a tagok adatszolgáltatása segítségével gondoskodna az almanach állandó felrészítéséről. Az almanach első, egyelőre csak magyar nyelvű kiadását az Aalapítványi Központtal együttműködve 1991 első felére tervezzük.

Létre lehetne hozni egy *számítógépes alapítványi könyvtárat*, egy gyorsan lehívható információs rendszert, amelyben az alapítványokat és az alapítványok adományait, felajánlásait, programjait szakterületek szerint katalogizálnák (grant index). (Ha valaki például arra kíváncsi, hogy mely alapítványok támogatják a hátrányos helyzetű kistélepek fejlesztését, vagy mondjuk az ösnyomtatványok restaurálását, akkor ezt a számítógépes rendszer segítségével könnyen és gyorsan megtudhatja.) Ezzel kapcsolódni lehetne az amerikai és a nyugat-európai információs rendszerekhez.

A szövetség *információs központként* is működhetne, ahol megtalálhatók lennének a nemzetközi alapítványi világ legfontosabb kiadványai. (Kézikönyvek, mint a „Foundation Directory”, amely mintegy 5000 amerikai alapítvány adatait tartalmazza, a „Foundation Grants Index Annual”, amely a jelentősebb adományokat katalogizálja, nagyobb alapítványok éves jelentéseit, folyóiratok, mint a „Foundation News”, a „Chronicle of Philanthropy” stb.)

A szövetség fontos feladata lehetne az *oktatás, a továbbképzés*. Az aktuális pénzügyi, jogi továbbképzéseken és szakmai konzultációkon túl elemi szükség mutatkozik a nonprofit menedzserképzés és kutatás meghonosítása iránt.

A szövetség közvetítésével külföldi alapítványokkal szakmai csereprogramokat lehetne szervezni. Amerikai alapítványok például szívesen látnának kezdő magyar alapítványi embereket pár hetes tanulmányutakra, ún. *internship* programokra. Más ösztöndíjas konstrukciók is elképzelhetők.

A már meglévő szakmai kapcsolatokra építve vezető külföldi szakembereket lehetne meghívni Magyarországra, hogy tartsanak intenzív alapítványi kurzusokat. Az első ilyen szemináriumot 1990. november 3–4-én már megrendeztük.

Idővel a szövetség a Magyarország iránt érdeklődő külföldi alapítványok nélkülözhetetlen referenciaforrásává válhat. Ismert, hogy a nemzetközi kapcsolatokban elsőrendű fontossága van a referenciának. A szövetségi tagság idővel — ha a szövetség jól dolgozik és képes lesz bizonyos szakmai és etikai normák érvényesítésére — a nemzetközi kapcsolatokban fontos „márkajelként”, referenciaként is szolgálhat.

Szükséges lenne egy olyan *Hírlevél* rendszeres megjelentetése, amelynek angol nyelvű változatában beszámolnánk a magyarországi alapít-

ványi világ eseményeiről, a különféle pályázatokról, jelentősebb adományokról stb. Ennek próbaszáma az Alapítványi Központ gondozásában 1990 októberében megjelent. A szerkesztésben való együttműködés kialakítása a közeljövő feladata.

Lehetséges partnerszervezetek

European Cultural Foundation, European Foundation Center, valamint Nemzeti alapítványi szövetségek.

Az NSZK-ban, Ausztriában, Hollandiában, Spanyolországban, Norvégiában — és bizonyára más országokban is — működnek ilyen szervezetek.

INTERPHIL (International Standing Conference on Philanthropy)

Az „Interphil” a nemzetközi alapítványi világ néhány vezető személyisége által életre hívott, kis stábbal dolgozó szakmai fórum, amelynek fő profilja találkozók, konferenciák szervezése, információcsere, tanácsadás, programok kezdeményezése. (1989-ben ők rendezték az első kelet-nyugati alapítványi találkozót Budapesten.) Titkársága Angliában van.

The Council on Foundations

A washingtoni székhelyű, 1949-ben alapított szervezet az amerikai alapítványok érdekvédelmi és szakmai szövetsége. Mintegy 1100 amerikai és külföldi alapítvány a tagja. Érdekvédelmi és szakmai tevékenysége rendkívül szerteágazó: a kongresszusi lobbizástól az adóhivatallal történő tárgyalásokon át konferenciák szervezéséig terjed. Információs anyagai, újságjai, hírlevelei, kézikönyvei, tanfolyamai mind az alapítványi világot szolgálják. A *Council on Foundation* a nemzetközi kapcsolatok építésében is nagyon aktív, külön apparátust tart fenn erre a célra. A *Council* az egyik legalkalmasabb partnerszervezete lehetne a megalakítandó Alapítványi Szövetségnek.

The Foundation Center

A New York-i székhelyű nonprofit szolgáltató szervezet elsősorban az alapítványok információs igényeit elégíti ki. Ők jelentetik meg a *National Data Book* című kiadványt, mely mintegy 29 ezer alapítvány adatait tartalmazza. Szintén az ő kiadványuk a már említett *Foundation Directory*, a *Foundation Grants Index*. (Ez utóbbi például évente mintegy 43 ezer adományt regisztrál és katalogizál.) Mindezek az információk számítógépes „on-line” rendszeren is hozzáférhetők. További nélkülözhetetlen kiadványuk: *Source Book Profiles*, *Corporate Foundation Profiles*, *Grants to Individuals* stb.

The independent Sector

Ez a koalíció jellegű szervezet elsősorban a nonprofit szektorra vonatkozó kutatásokat, elemzéseket szervezi és hangolja össze. Célja, hogy intellektuális muníciót adjon a nonprofit szektor érdekvédelméhez. Feladatköre túlnyúlik az alapítványi szférán. Az egyesületek, egyházak, a nonprofit magánszervezetek (iskolák, kórházak, egyetemek) kutatása is profiljába tartozik. Székhelye Washington.

*

E vázlatos áttekintés csak azt volt hivatva illusztrálni, hogy hasznos és segítőkész partnerekre számíthatunk, ha tagjai kívánunk lenni az alapítványok nemzetközi közösségének.

Tárgyalóképes és a magyar alapítványokat reprezentálni képes Alapítványi Szövetséget feltételezve, a magyar alapítványi világ sokat nyerhetne ezekkel a kapcsolatokkal.

Felhívás

minden szociális szolgáltatást végző szövetséghez, társuláshoz,
alapítványhoz és egyéni kezdeményezéshez

A gyorsan romló életkörülmények és a szociális tevékenységi szféra totális csődje egyre több szakmai csoportot és közösséget indítanak arra, hogy a környezetükben jelentkező és az őket érintő szociális problémák megoldását saját kezükbe vegyék. Nonprofit törvény hiányában az eddig megalakult ezirányú vállalkozások főként alapítványi formában működnek.

A parlament várhatóan a jövő év első felétől tárgyalja a nonprofit törvény tervezetét. Az eddig felszínen maradt legrégebbi nonprofit szociális szervezeteknek meggyőződése, hogy meg kell alakítani a fenti szervezetek szövetségét a saját, és az ügyfeleket érintő szakmai érdekek védelme céljából.

Felhívunk tehát minden szociális szolgáltatást végző egyházi, polgári, alapítványi keretben működő, magát nonprofit szervezetnek tartó társulást, jelentse be csatlakozási igényét a majdan megalakuló szövetséghez. A szervezet neve ideiglenesen: Nonprofit Szociális Szervezetek Szövetsége (végleges névre javaslatokat várunk).

Alakuló kongresszusunkat kora tavasszal kívánjuk megtartani, kialakítva álláspontunkat a nonprofit törvénytervezetről. Várjuk azoknak az önkormányzatoknak a jelentkezését is, amelyek a közeljövőben kívánnak nonprofit szervezeteket létrehozni. Számukra a tapasztalt tagok szívesen nyújtanak segítséget. Tervezzük a birtokunkban lévő külföldi nonprofit jellegű pályázatok nyilvánossá tételét, cseréjét és folyamatos felkutatását.

A csatlakozás természetesen önkéntes; célszerű lenne azonban, ha minél több szervezet fogna össze az érdekek artikulálása és az egyöntetű szemlélet kialakítása érdekében.

Jelentkezésüket az alábbi címre várjuk, a fontosabb adatok és a tevékenység megjelölésével:

Czikora Györgyi — a TOLERANCIA
Családvédelmi Alapítvány munkatársa
1147 Budapest, Ilosvai u. 67.

BEMUTATKOZIK és ÖSZTÖNDÍJAKAT AJÁNL A C. I. P.

(Council of International Programs, a Nemzetközi Programok Tanácsa)

A C. I. P. egy amerikai nonprofit szervezet, Cleveland központtal. Célja, hogy személyes kapcsolatok megszerzésén keresztül elősegítse a humán szolgáltatások területén dolgozók szakmai fejlődését, kulturális értékek cseréjét, s bármennyire patetikusan hangzik is, az emberek és nemzetek közötti bizalom növekedését. Ez volt legalábbis az alapító, Dr. Henry B. Ollendorf elképzelése, amikor 1956-ban megszervezte az első nemzetközi terepgyakorlatot, amelynek keretében a résztvevők amerikai házigazdáiknál laktak. Ez az általános keret azóta is változatlanul a C. I. P. jellemzője — és egyik fő vonzereje.

Ma évente már mintegy 200 résztvevő érkezik vagy 80 országból, és kezdi meg 4—12 hónapos munkáját az Egyesült Államok valamelyik nagyobb városában.

A program maga négy nagyobb egységből áll, úgymint egy néhány napos, az amerikai életformát, a szolgáltatásokat bemutató, és egyben egymás megismerésére is lehetőséget nyújtó bevezető szakaszból, azután a házigazdákhöz való költözésből és ottilakásból, ezzel párhuzamosan a terepgyakorlatból és kulturális programokból.

Azok jelentkezését várja a C. I. P., akik a humán szféra különböző területein (pl. szociális munka, szociálpolitika, tanár, pszichológia stb.) már legalább két éves gyakorlattal rendelkeznek, legalább 23 évesek és jól be-

szélnek angolul. Általában egyéni részvételt engedélyeznek, családit nem. Ugyancsak meggondolandó az a feltétel, miszerint két évig nem jelentkezhet C. I. P. programban résztvevő ösztöndíjas semmilyen amerikai egyetemre tanulás céljából.

A jelentkezési lap (a Nemzetközi Kapcsolatok Intézetétől igényelhető) kitöltése után a C. I. P. képviselője Magyarországon elbeszélget a jelentkezővel. Elfogadás esetén a repülőjegy árának az előteremtése a jelentkező feladata (de a Soros-alapítvány és az NKI is hozzájárul, sikeres pályázat esetén). Az Egyesült Államokban már nincsenek a jelölteknek költségeik, de csak nagyon kevés zsebpénzt kapnak (jelenleg, 1990-ben heti 45 dollárt). Esetleges baleset és betegség esetére az ösztöndíjasok biztosítva vannak, kivéve a fogorvost.

A C. I. P. programok áprilisban kezdődnek, míg a következő ciklusra történő kiválasztást szolgáló interjúkra ezt követően kerül sor.

A C. I. P. központjának a címe: 1030 Euclid Av., Suite 410, CLEVELAND OHIO 44115, USA

T.: 00-1-216/861-5478

Magyarországi megbízottak:

Csányi Yvone, Bárczi G. Gyógypedagógiai Tanárképző Főiskola, Bp., Bethlen G. tér 2. 1071

T.: 142-1379

Dunai Gábor, Nemzetközi Kapcsolatok Intézete, Bp., Dorottya u. 8. 1053

T.: 118-3899

Hegyesi Gábor, ELTE Szociálpolitikai Tanszék, Bp., Kun B. tér 2. 1083

T.: 133-4160

ÉVA KUTI—MIKLÓS MARSCHALL
THE CONCEPT OF THE NONPROFIT
SECTOR

The definition debate and its
background
Abstract

The main purpose of this study is a detailed discussion of the nonprofit definition problems with special attention to the present conditions of the nonprofit sector in Hungary. The main issues are as follows:

- The borderline between the non-profit and for-profit sectors.
- The borderline between the non-profit and government sectors.
- The borderline between the non-profit and informal sectors.
- Criteria of belonging to the non-profit sector.

In its last part the article deals with the most delicate problems of the Hungarian nonprofit sector.

PAOLO BARBETTA:
THE ROLE OF THE NONPROFIT
SECTOR

Brief overview of the economic literature
Abstract

The purpose of this paper is to provide the reader with a short overview of the economic literature dealing with the nonprofit sector (Nps). It will not attempt to deal with institutional questions related to the „public regulation” of the sector, or with issues connected with the „management” of a nonprofit organization (npo) (fund-raising, marketing, composition of the board of directors, etc); the paper will focus on the theories explaining the existence of the npos.

The economic theories dealing with the nonprofit world can be roughly split into two parts:

1. theories of BEHAVIOR, addressing such questions as „What are the motivations of the npos management? Which aims, if not profit, do these organizations pursue? Are they more or less efficient than the for-profit firms? According to which criteria?”

2. theories of the ROLE and the ECONOMIC RELEVANCE of the npos, where the questions addressed are: „Why are npos set up? What is their role in the market economy? Why are these organizations concentrated in some industries and almost or completely lacking in others?”

This overview will present some of

the research that has answered the questions connected to the role and economic relevance of the npos.

BRIAN O'CONNEL—
VIRGINIA A. HODGKINSON
STRUCTURE AND PROBLEMS OF
THE NONPROFIT SECTOR IN THE
UNITED STATES

Abstract

The purpose of this article is to describe the essential elements of the new American National Taxonomy of Exempt Entities (NTEE), and to review what an initial analysis of the classification of nearly one million nonprofit organizations in the United States reveals about the diversity and functions of this sector.

The second part of the study will indicate some challenges to the future independence of philanthropic and voluntary activity. Having outlined the main problems of the nonprofit sector, the paper tries to find the possible ways of activity in order to solve these problems.

MARTIN KNAPP—
SUSAN SAXON-HARROLD
THE BRITISH VOLUNTARY SECTOR
Abstract

After having defined the British voluntary sector, the study gives some information on its scope, scale, structure, and sources of income. Since calculating the income of the voluntary sector is dogged with difficulties of definition, classification, data availability, and appropriate measurement, the authors can only estimate the sources of income, namely the support from government (both direct and indirect), the individual donations, the company donations, and the contributions from trusts and foundations.

WOLFGANG SEIBEL:
GOVERNMENT/THIRD-SECTOR
RELATIONSHIP IN A COMPARATIVE
PERSPECTIVE:
THE CASES OF FRANCE AND WEST
GERMANY
Abstract

Both the private for-profit and the non-profit (or 'third') sectors provide what economists call public goods. The division of labour between these sectors, however, differs substantially.

across countries in terms of both qualitative and quantitative dimensions. Such cross-national differences are illustrated in the present paper with respect to France and West Germany. The autonomy of the state, the nature of the dominant actors and their style of interaction are identified as crucial variables shaping the linkage patterns

of government/third-sector relationship. The cross-national comparison allows for the hypothesis that different patterns of government/third-sector linkages also shape different degrees of institutional adaptiveness in a changing political and economic environment.

E SZÁMUNK SZERZŐI:

PAOLO BARBETTA

kutató, Istituto per la Ricerca Sociale, Milánó

HARSÁNYI LÁSZLÓ

igazgatóhelyettes, Gazdaságkutató Intézet

VIRGINIA A. HODGKINSON

alelnök, Independent Sector, Washington

MARTIN KNAPP

igazgatóhelyettes, University of Kent at Canterbury

KUTI ÉVA

tudományos főmunkatárs, Gazdaságkutató Intézet

MARSHALL MIKLÓS

tudományos főmunkatárs, Művelődéskutató Intézet

BRIAN O'CONNELL

elnök, Independent Sector, Washington

SUSAN SAXON-HARROLD

kutató, Charities Aid Foundation, London

WOLFGANG SEIBEL

professzor, University of Konstanz

