

KUTI ÉVA

HÍVJUK TALÁN NONPROFITNAK...

Harmadik szektor • Nonprofit szektor
Egyesületek • Alapítványok • Nem
kormányzati szektor • Önsegítő
csoportok • Közjót szolgáló szervezetek
Jótékonyosság • Önkéntes szervezetek
Független szektor • Civil társadalom
Öntevékenységi • Nonprofit szektor
Egyesületek • Alapítványok • Nem
kormányzati szektor • Közjót szolgáló
szervezetek • Öntevékeny szektor
Civil szervezetek • Jótékonyosság
Adományozó szervezetek
Alapítványok • Önkéntes

NONPROFIT KUTATÁSOK

7

Kuti Éva

Hívjuk talán nonprofitnak...

TARTALOM

A SOROZATSZERKESZTŐ ELŐSZAVA

A SZERZŐ ELŐSZAVA

1. FEJEZET – BEVEZETÉS

2. FEJEZET – TÖRTÉNELMI ELŐZMÉNYEK

Jótékonyági intézmények és önkéntes szervezetek a török hódoltság előtt

A felvilágosodás és a reformkor öntevékeny szervezetei

Jótékonyág és önkéntes szerveződések az önkényuralom kezdetétől a II. világháború végéig

Egyesületek és társadalmi szervezetek a Rákosi korban és az államszocializmus időszakában

Az önkéntes szervezetek magyarországi történetének legfőbb jellegzetességei

3. FEJEZET - A NONPROFIT SZEKTOR JOGI ÉS GAZDASÁGI SZABÁLYOZÁSA

A nonprofit szabályozást befolyásoló normák és jogelvek

Szabályozási kronológia

A nyitás időszaka, 1987-1990

Az adókedvezmények általános csökkentése és új nonprofit formák megjelenése, 1991-1994

Az adókedvezmények szelektív csökkentése, az államközeli nonprofit szervezetek megkülönböztetett kedvezményezése, 1995-1996

A közvetett állami támogatás szelektív növelése, 1997

Az 1998-as paradigmaváltás: a közhasznúság válik az adókedvezmények legfontosabb feltételévé

A szabályozási változások mérlege

Egy befejezetlen történet: a nonprofit törvény viszontagságai

Megoldásra váró szabályozási kérdések

4. FEJEZET - AZ ÁLLAM ÉS A NONPROFIT SZEKTOR VISZONYA

A politikai pártok és a kormányzat általános attitűdje

Kormányzati politika vagy kormányzati politikák?

Az állam mint támogató

A helyi önkormányzatok és a nonprofit szervezetek

A nemzetközi szervezetek és a magyar nonprofit szektor

5. FEJEZET - SZERKEZET, FEJLŐDÉS, SZEREPKÖRÖK

Növekedés és szerkezeti átalakulás

Szervezettípusok és tényleges tevékenység

Társadalmigazdasági funkciók, szerepkörök

A nonprofit szervezetek mint a civil társadalom intézményei

A nonprofit szervezetek szerepe a társadalompolitika formálásában

A nonprofit szervezetek gazdasági szerepe

Jótékonyág és redisztribúció: a nonprofit szervezetek jövedelem-újraelosztásban játszott szerepe

A nonprofit szervezetek társadalomlélektani szerepe

6. FEJEZET - PROBLÉMÁK ÉS KIHÍVÁSOK

A problémák politikusi és szakértői értékelése

A közeljövő legfontosabb kihívásai

A szabályozási környezet stabilizálása

A kitűzött célok és a gazdasági lehetőségek összehangolása.

A szakmai színvonal problémája

Az identitás problémája, etikai és morális kihívások

Integrációs kihívások

7. FEJEZET - ÖSSZEFOGLALÁS, KÖVETKEZTETÉSEK

A jövőbe nyúló múlt

A nonprofit szektor jövője, a fejlődés foratókönyvei

A fejlődés meghatározó tényezői

Az „állami dominancia” foratókönyve

A „partneri viszony” foratókönyve

IRODALOM

A SOROZATSZERKESZTŐ ELŐSZAVA

Kedves Olvasó!

„Hívjuk talán nonprofitnak...” - fejezte be a vitát valamelyikünk a kilencvenes évek elején, amikor ismerkedni kezdtünk azzal a világgal, amelyet akkor az alapítványok és egyesületek alkottak. Lehet persze, hogy naivak voltunk, hiszen a „minek nevezzetek” kérdése újra és újra felvetődött. De ettől függetlenül a nonprofit szektor első tíz évén túl leszünk lassan. Ez a kötet egyfajta ünneplése ennek az eltelt évtizednek. Ünneplése azáltal, hogy megpróbálja számba venni és elemezni, mi is történt ez idő alatt, mennyi sikert könyvelhet el magáról a nonprofit szektor, milyen kudarccal kellett és kell szembenéznie.

Kuti Éva könyve a Nonprofit Kutatások sorozatának hetedik kötete. Olyan kötetek előzik meg, mint a nemzetközi és a hazai elméleti irodalom (akkori) legjavát tartalmazó A HARMADIK SZEKTOR és A NONPROFIT SZEKTOR MAGYARORSZÁGON. Ezt követte az első kísérlet egy EGYESÜLETI CÍMTÁR összeállítására. A kutatások ezek után az empiria felé fordultak, és egy nemzetközi összehasonlító elemzés részeként megszületett a SZEKTOR SZÜLETIK című kötet. A Kutatócsoport ezt követően - megérezve az egyre jobban megszerveződő nonprofit szervezetek igényét - segítséget nyújtott egy nagyon is gyakorlatias kötet, az ÁTFOGÓ NONPROFIT MENEDZSMENT előállításához. A sorozatban ezek után - az Ön által kézben tartott kötetet megelőzően - a nonprofit szektor egyik fontos részterülete felé fordultunk, és kiadtuk az EGYESÜLETEK, TÁRSADALOM, EGÉSZSÉGÜGY című kutatási anyagot.

Most tehát, Kedves Olvasó, helyezze magát kényelembe! Utazzunk együtt a magyar nonprofit szektor múltjába, abban a reményben, hogy utazásunk végén jobban értjük a jelent is.

Harsányi László

A SZERZŐ ELŐSZAVA

Ez a könyv közel tíz év munkájának eredményeit foglalja össze. A magyarországi nonprofit kutatás 1989 végén, a Nonprofit Kutatócsoport megalakulásával indult, nagyjából egy időben a harmadik szektor legújabb kori fejlődésének kezdetével. A Kutatócsoport eleinte nem volt más, mint a civil kezdeményezések iránt érdeklődő, az alapítványok és egyesületek szerepének és működési mechanizmusainak megértésére törekvő szakemberek laza szövetsége. Ebben a minőségében ideális kereteket teremtett a nonprofit jelenség sokoldalú és sokszempontú vizsgálatához, hiszen a különböző háttérű, érdeklődési körű, eltérő megközelítéseket alkalmazó kutatóknak anélkül kínált együttműködési lehetőséget, hogy közöttük bármiféle hierarchiát teremtett volna.

Mindezt azért tartottam fontosnak elmondani, mert érzékeltetni szeretném, hogy milyen sokat köszönhetek a Kutatócsoport tagjainak. A velük folytatott szakmai viták és beszélgetések nélkül ez a könyv gondolatokban és gyakorlati példákban egyaránt sokkal szegényebb lenne. Mi több, talán a megírásához vezető út első lépéseit sem tettem volna meg, ha nincs Marschall Miklós, aki mindannyiunknál előbb ismerte fel a nonprofit kutatás szükségességét, és Harsányi László, aki képes volt arra, hogy tétova ötleteinket valódi empirikus kutatási programokká fejlessze.

A körülmények szerencsés egybeesése folytán a magyarországi nonprofit kutatás szinte indulása pillanatától bekapcsolódhatott a Johns Hopkins University Lester Salamon és Helmut Anheier által vezetett nemzetközi programjába, amely elsőként vállalkozott a nonprofit szektor tudományosan megalapozott, gondosan egyeztetett definíciókon és módszereken alapuló összehasonlító vizsgálatára. Ez nemcsak módszertani szempontból jelentett óriási segítséget, hanem arra is módot adott, hogy eredményeinket azonnal összevessük a nemzetközi tapasztalatokkal, s azok fényében elemezzük és értékeljük. A hazai fejlemények megértését és nagyobb összefüggésekben való elhelyezését jelentősen megkönnyítette, hogy a nemzetközi nonprofit kutatás olyan kiemelkedő képviselőivel dolgozhattunk együtt, mint Edith Archambault, Paolo Barbetta, Virginia Hodgkinson, Jeremy Kendall, Martin Knapp, Wolfgang Seibel, Marilyn Taylor és Perri 6.

Más okokból, de hasonlóan nagy hálával tartozom azoknak a kollégáknak, akik a nonprofit szektor rendszeres statisztikai megfigyelését meghonosították és a mai szintre fejlesztették. A korábbi egyesületi felvételek hagyományaira alapozó, de immár a szektor egészére kiterjedő adatgyűjtések Vajda Ágnes és Gyulavári Antal szakmai erőfeszítései nyomán alakultak ki és váltak részévé a magyar statisztikának. Fennmaradásuk nagyrészt annak köszönhető, hogy Hüttl Antónia és Harcsa István a legélesebb helyzetekben is kiállt a munka folytatása mellett, szakmai kiteljesedésük pedig annak, hogy Bocz János, Mészáros Geyza és Sebestény István hosszú éveken át keményen dolgozott az adatgyűjtési és -feldolgozási módszerek fejlesztése, az adatminőség javítása és a legszélesebb felhasználói igényeket kielégítő adatközlés érdekében. Az általuk végzett munka teremtette meg azokat a statisztikai alapokat, amelyekre elemzéseim épülnek.

A könyvben összefoglalt ismeretek összegyűjtésében közvetlen kollégáimon kívül is igen sok kiváló kutató közreműködött, az itt vázolt gondolatok kialakulásában sokan és sokféle módon voltak segítségemre. A nonprofit szektor 1990-1991-es állapotát feltérképező reprezentatív adatgyűjtés koncepcióját és kérdőívét Czákó Ágnessel és Harsányi Lászlóval együtt dolgoztuk ki, a számítógépes feldolgozást Balogh Edit végezte. Ugyanez a team bővült ki Vajda Ágnessel, amikor 1994-ben a lakossági adományok és önkéntes munka felmérésére vállalkoztunk. A kutatásokban résztanulmányok, adatfeltáró és jogtörténeti elemzések, eset-

tanulmányok és interjúk készítésével, illetve levéltári kutatással vállalt részt Bagó József, Balázs Magdolna, Bartal Anna Mária, Gayer Anikó, Gyergyói Ildikó, György István, Hegyesi Gábor, Jagasics Béla, Kaposvári Anikó, Kirschner Péter, Kovács Annamária, Králik Miklós, Mátyus Alíz, Mérő Éva, Monostori Judit, Pataki György, Reisz László, Várhegyi György és Voit Krisztina. Sokat tanultam azokról a vitákból, beszélgetésekből, konzultációkból is, amelyeket a non-profit szektor vezetőivel és szakértőivel folytattunk, valamint azokról a könyvekből, cikkekből, tanulmányokból, amelyek az utóbbi években a non-profit szektorról megjelentek.

Őszintén hálás vagyok mindazoknak az itt felsorolt és fel nem sorolt kollégáknak, akik akár közvetlen, akár közvetett módon befolyásolták szakmai fejlődésemet, gondolkodásom alakulását, s így hozzásegítettek ennek a könyvnek a megírásához. Mindazonáltal a tanulmányban szereplő valamennyi megállapításért, következtetésért, az esetleg előforduló hibákért és tévedésekért egyedül engem terhel a felelősség.

1998. október

Kuti Éva

1. FEJEZET – BEVEZETÉS

Ez a könyv összegzési kísérlet. A magyarországi nonprofit szektor fejlődésének bonyolult, soktényezős folyamatát próbálja meg áttekinteni és megérteni. Nem leíró elemzésre vállalkozik, az ma már - legyen szó a szektor méreteiről, szerkezetéről, működési jellemzőiről, jogi vagy gazdasági szabályozásáról - könyvek és tanulmányok egész sorában (pl. Csizmár-Bíró, 1998; Kondorosi, 1998; Lomnici, 1998; INFO-Társadalomtudomány 1997/42 nonprofit különszám, a Központi Statisztikai Hivatal évente megjelenő összefoglaló kiadványai stb.) fellelhető. Az itt következő elemzés ezer szállal kapcsolódik ugyan a nonprofit jelenséggel foglalkozó empirikus kutatásokhoz, de a központi kérdése mégis más. A nonprofit intézmény-együttes viharos fejlődését mint komplex társadalmi-gazdasági jelenséget vizsgálja, arra keresi a választ, hogy milyen szándékok, érdekek és értékek mentén, milyen szereplők részvételével zajlottak és zajlanak azok a folyamatok, amelyek eredményeként az alapítványok, egyesületek, köztestületek és közhasznú társaságok mindennapi életünk részévé, a társadalmi problémák kezelésének fontos eszközévé váltak.

A címben szereplő felszólító mód valójában nem felszólítást fejez ki. Inkább arra az éveken át tartó, egy kis csendes viszolygástól sem mentes bizonytalanságra utal, amellyel a csúnya, nyelvünkötől szerkezetében is idegen kifejezést elfogadtuk, s lassan meg is szoktuk. Sokan vagyunk, akik más nevekkkel is próbálkoztunk. Beszéltünk civil társadalomról, öntevékeny szervezetekről, alapítványi és egyesületi szféráról, harmadik szektorról, társadalmi önszerveződésekről, nem-kormányzati szektorról, közhasznú, közösségi, néha még jótékony szervezetekről is - ki-ki értékrendje, szakmai háttere és nyelvi ízlése szerint. Ha mégis a nonprofit szektor elnevezés honosodott meg, annak alighanem oka van.

Mint ismeretes, a nonprofit szektor közkeletű definíciója (Kuti-Marchall, 1991, 65-66. old.) alapvetően negatív meghatározás. Nem azt mondja meg, hogy miről is beszélünk, hanem azokat a jellegzetességeket próbálja megragadni, amelyek a nonprofit szervezeteket más szektorok intézményeitől megkülönböztetik. A szektorhatárok kijelöléséhez felhasznált három kulcsfontosságú kritérium a következő:

1. A profitszétosztás tilalma. A szervezeteket nem profitcélok vezérlik, ezért nem tartoznak a piaci szektorhoz, működésük nem annak logikáját követi. Nem kizárt ugyan, hogy akár vállalkozási, akár alaptevékenységükkel nyereségre tesznek szert, de azt semmiképpen nem osztják szét a tagok, alapítók, vezetők és támogatók között, hanem eredeti céljaik elérése érdekében használják fel.

2. Működési autonómia és szervezeti elkülönülés a kormányzati szektortól. A nonprofit szervezetek közvetlenül nem függenek a kormányzattól, nem tagolódnak be az állami szektorba. Ez nem zárja ki, hogy közfeladatokat vállaljanak át, kormányzati megrendeléseket kapjanak és állami támogatásokban részesüljenek, de sem jogilag, sem intézményesen nem tartozhatnak az állami szférába. Saját irányító és döntéshozó testületük van, tevékenységük fölött a kormányzati szervezetek csupán törvényességi ellenőrzést gyakorolhatnak.

3. Intézményesültség, önálló jogi személyiség. Nonprofit szervezetnek csak a hivatalosan bejegyzett, bizonyos mértékben intézményesült szerveződések minősülnek, amelyek tudatosan kialakított, dokumentumokban rögzített belső szerkezetnek és működési szabályzatnak megfelelően tevékenykednek. A teljesen informális, rövid élettartamú, laza belső szerkezetű vagy vezetésű szervezetek nem tekinthetők a nonprofit szektor részének.

Ez tehát a három legfontosabb határvonal, amely a nonprofit szektort a piaci, a kormányzati és az informális szférától elválasztja. Sajnos már ez a rendkívül leegyszerűsített meghatározás is igen sok vitára ad okot, a szektorok között kirajzolódó határvonalak korántsem élesek. Vannak azonban a nonprofit definíciónak további, talán nem kevésbé fontos, de még vitatottabb elemei is (Salamon-Anheier, 1995, 36-38. old.). Nevezetesen:

- Önkéntesség, öntevékenység, jótékonyság, civil kezdeményezések. A szervezetek működésének van olyan eleme (például önkéntes munka, magánadományok igénybevétele, választott vezetőség, belső demokrácia stb.), amely civil támogatottságot jelez.
- Közhasznúság, a közjó szolgálata. A szervezetek tevékenysége - közvetlenül vagy áttételesen - a tágabb közösség érdekeit szolgálja, hozzájárul a társadalom egészséges működéséhez.
- A pártpolitikai tevékenység kizárása. A szervezetek elsődlegesen nem politikai célokat követnek, nem vesznek részt a választási kampányokban, nem épülnek be a hatalmi struktúrába.
- Az egyházi szervezetben zajló hitéleti tevékenység kizárása. A szervezetek nem részei az egyházi hierarchiának, tevékenységük nem korlátozódik a hitélet szervezésére.

A névválasztási kísérletek és a különböző definíciós elemek közötti kapcsolat már első pillantásra is nyilvánvaló. Mindannyian ugyanazzal próbálkoztunk: a nonprofit szektor körvonalait együttesen meghatározó jellemzők közül kiemeltünk egyet (esetleg néhányat), természetesen az általunk legfontosabbnak tartott(ak)at. Aki az állampolgári kezdeményezések fontosságát kívánta hangsúlyozni, az civil társadalomról, öntevékeny szervezetekről vagy társadalmi önszerveződésekről beszélt; aki az államtól és a politikától való elhatárolódást érezte kritikusnak, az szívesebben emlegetett nem-kormányzati szervezeteket; aki a nonprofit intézményegyettes önálló szektorként való megjelenését találta fontosnak, az a harmadik szektor elnevezést szerette volna meghonosítani; aki a profitsztetosztási tilalom érvényesítése körül érzékelt a legtöbb bizonytalanságot, az a szektor megnevezésében is ezt a jellegzetességet helyezte előtérbe, és így tovább.

A legtöbben persze felváltva, rokon értelmű szavakként használtuk a különböző neveket, olykor tudatosan is az aktuális mondanivalónk tartalmához és stílusához alkalmazkodva választottunk közülük. Sajnos nem akadt közöttünk Kazinczy-kaliberű nyelvújító, aki olyan nevet tudott volna találni a szektor számára, amely a nonprofit jelenség teljességét megragadja és kifejezésre juttatja. Ami lezajlott, nem volt más, mint egy spontán kiválasztódási folyamat, melynek során a nonprofit szektor elnevezés lassan első lett az egyenlők között, s bár teljesen nem szorította ki a „versenytársakat”, mégis a szektorral kapcsolatos szóhasználat legfontosabb elemévé vált.

Miért történt így mindez? Erre a kérdésre az egész könyv a válasz. Ha előljáróban mégis megpróbálom megelőlegezni a magyarázatot, valószínűleg a nonprofit intézményegyettes rendkívüli sokszínűsége, értéktelítettsége és a nonprofit szektor elnevezés feltűnő semlegessége (már-már szürkessége) közötti kontrasztot érdemes kiemelni. Ezt a semlegességet éppen az igazán megfelelő, szép, árnyalt, a jelenség összetettségét híven tükröző elnevezés keresése során elszenvedett kudarcok értékelik fel. Az elmúlt évek során számos jó törekvés siklott félre, ígéretesnek induló elemzés és szakmai vita jutott vakvágányra pusztán azért, mert a nonprofit szervezetek valamely jellemzőjét túlértékelő, néha a kizárólagosság rangjára emelő megközelítések ellentmondásba kerültek egymással és - főleg - a valósággal. A civil társadalom ethosza bizony nehezen egyeztethető össze az állami alapítványok létének megkerülhetetlen tényével, az önkéntességé a kötelező kamarai tagsággal, a jótékonyságé az adomány formájában beszédett szolgáltatási díjakkal, a közhasznúságé a zártkörű szabadidős

klubokkal, a kormánytól való függetlenségé a közhasznú társasággá alakított közintézményekkel, a politikamentességé a pártok holdudvarában működő alapítványokkal, az egyházaktól való elkülönülése az egyesületi formában, de valójában hitéleti tevékenységre szerveződő közösségekkel.

A nonprofit szektor elnevezés valószínűleg azért nyert polgárjogot, mert a szektor definíciójának a legáltalánosabb érvényű elemét ragadja meg, amely ugyanakkor lényegében ideológia-mentes. Természetesen nem akarom (nem is merném) azt állítani, hogy a profitszétoztás tilalmát valamennyi nonprofit szervezet hiánytalanul betartja, de nincs a szektornak olyan szereplője, aki ennek a tilalomnak az érvényességét tagadná. Ennyire általános elfogadottság még a szektorhoz tartozás másik két alapkritériumát sem övezi. Az állami alapítású és finanszírozású szervezetek kormánytól való függetlenségéről éles viták folynak. Sokan érvelnek amellett is, hogy az informális, hivatalosan be nem jegyzett civil szerveződések a szektor részének kellene tekinteni.

A névhasználat tehát - ha nem is tudatos döntés nyomán - összhangban alakult azzal a képpel, amely a közgondolkodásban a szektorról megjelenik. Matematikai hasonlaltal élve: a legkisebb közös többszöröst nem sikerült megtalálni, így a legnagyobb közös osztó vált általános elfogadottá: az elnevezés nem a szektor összetettségét, szervezeteinek sokféleségét tükrözi, hanem arra az egyetlen jellemzőre utal, amellyel kapcsolatban az érintettek között nagyjából teljes az egyetértés.

A jelen tanulmány legfőbb törekvése, hogy lehetőleg árnyaltan, a társadalmi összefüggésekbe beágyazottan mutassa be azt a bonyolult, sokszereplős, feszültségektől és ellentmondásoktól sem mentes világot, amelyet egyszerűen nonprofit szektornak szoktunk nevezni. Az elemzés a történeti előzmények áttekintésével, azoknak a hagyományoknak a feltérképezésével indul, amelyek máig hatóan befolyásolják az önkéntes szerveződések magyarországi fejlődését. Ezt követi a nonprofit szektorban 1989 óta lezajlott folyamatok vizsgálata. Külön fejezetet szentel a tanulmány a nonprofit szervezetek jogi és gazdasági szabályozásában, illetve a szektorral kapcsolatos kormányzati politikában bekövetkezett változások elemzésének. Ezt követi a kilencvenes évek végére kialakult helyzet, a nonprofit szervezetek által betöltött szerepkörök, majd a szektor előtt álló legfontosabb kihívások áttekintése. Végül a befejező rész a következő években várható fejlődés lehetséges forgatókönyveinek felvázolására tesz kísérletet.

2. FEJEZET – TÖRTÉNELMI ELŐZMÉNYEK

Jótékonyági intézmények és önkéntes szervezetek a török hódoltság előtt

Bár nonprofit szervezetekről csak a XX. század második felétől beszélünk, a társadalomnak azok az intézményei, amelyek mindenféle nonprofit tevékenység alapját képezik, valószínűleg egyidősek az emberi közösségekkel. A jótékonyág és az önkéntes segítségnyújtás nagyon mélyen gyökerezik a csoportban élő emberek egymásra utaltságában, s talán magában az emberi természetben is. Szükségünk van a megerősítésre, a valahová tartozás érzésére, erőnk és fontosságunk tudatára, csoporton belüli státusunk stabilizálására, s mindez arra indít, hogy segítségére legyünk a gyengéknek és rászorulóknak. Ugyanakkor a közösség érdeke is azt diktálja, hogy az elesetteket nem szabad sorsukra hagyni. Ezt a közösségi érdeket az egyén felé a vallási parancsok és társadalmi normák egész sora közvetíti. Ezek kényszerítő ereje a különböző történelmi korokban természetesen igen eltérő lehet, s ennek megfelelően az önkéntesség eleme is nagyon változó mértékben van jelen a jótékonyági magatartásban.

Minden jel arra mutat, hogy Magyarországon már az önálló állam kialakulásának időszakában megjelentek azok az intézmények, amelyek a mai nonprofit szervezetek őseinek tekinthetők, sőt, annak az együttműködésnek a csirái is, amelyet napjainkban mint a kormányzati és a nonprofit szektor közötti munkamegosztást szoktunk emlegetni.

Géza fejedelem és István király a lázadó pogány vezetőktől elkobzott birtokok egy részét a katolikus egyháznak és a Magyarországra hívott szerzetesrendeknek adományozta. Mint Kecskés László (1988, 110-111. old.) kimutatta, ez a vagyonátengedés pontos előképe volt a későbbi alapítványtételnek, hiszen minden olyan követelménynek eleget tett, amelynek a mai alapítványok létrehozásakor meg kell felelni. Az alapító a vagyont tartós közérdekű célra adományozta, azt a későbbiekben vissza nem vonhatta, joga volt viszont ahhoz, hogy előírásaival befolyásolja a vagyonból származó jövedelmek felhasználását.

Az egyháznak és a szerzetesrendeknek nemcsak a kereszténység terjesztését szabták feladatul, hanem a szűkséget szenvedők megsegítését is. István király első törvénykönyvében arra kötelezte az egyházat, hogy az özvegyekről és az árvákról gondoskodjon. Második törvénykönyvében még pontosabban fogalmazott: elrendelte az egyházi tized „negyedelését”, ami azt jelentette, hogy a tized egynegyedét a szegények istápolására kellett fordítani (Pataki, 1993, 1. old.). Az egyház valószínűleg engedelmeskedett, mert már az első kolostorokban (például a 999-ben alapított pécsváradiban és az 1000-ban létrehozott esztergomiban is) működtek ispotályok, amelyek egyszerre végeztek gyógyító munkát és bizonyos szegénygondozást. A pécsváradai kolostort I. István állítólag négy, a betegek ápolására rendelt szolgálóval is megajándékozta (Csizmadia, 1977, 14. old.). A fennmaradt dokumentumok arról tanúskodnak, hogy a szerzetesrendek a királyi adományokon túl más világi személyektől is kaptak olyan birtokokat, birtokrészeket, amelyek átengedésével a támogatók a szegények ellátásához kívántak hozzájárulni (Somogyi, 1941, 18-19. old.). Érkeztek kisebb természetbeni felajánlások (obláció), főleg gabona, bor, méz és olaj a gyülekezetek szegényebb tagjaitól is. A kolostorok mellett működő ispotályokban ápoltakat szintén rendszeresen kiküldték a környező falvakba, hogy a lakosságtól alamizsnát gyűjtsenek (Hahn, 1960, 9. old.). Az így összegyűlt élelmiszert a püspök általában a vasárnapi mise után osztotta szét a szegények között.

Mai nyelven fogalmazva, a világi hatalom (a király), az egyházi szervezetek és a magánadományozók már kezdettől fogva együttesen, bár korántsem azonos arányban vállaltak szerepet a szociális problémák kezelésében. A szociális ellátás világi összetevőinek fontossága a következő századok során fokozatosan növekedett. A kolostorok mellett számos világi fraternitás (fratres conversi) és testvérület jött létre. Ezeknek eredetileg többnyire az volt a funkciójuk, hogy a gazdasági és jótékonyági feladatokat átvegyék, műveljék a földeket, működtessék a vendégfogadókat és ispotályokat, alamizsnát osszanak a szegényeknek. „Innen már csak egy lépés volt hátra, hogy a kolostortól függetlenül ispotályos testvérületek jöjjenek létre abban a korban, amikor a korporációs szellem szinte a levegőben lebegett, és a különféle társulatok végeláthatatlan sorát hívta életre a legkülönbözőbb célok érdekében” (Somogyi, 1941, 20. old.). Az ispotályos testvérületek egy része idővel függetlenedett és önálló betegápoló rendként vált ismertté.

Jótékonyági tevékenységet számos lovagrend is folytatott. A második budai kórházat például Artolfus mester, a Szentlélek lovagrend nagymestere saját költségén, egy e célból eladott birtokának árából építtette 1330-ban. (Az elsőt maga a király, IV. Béla alapította nővére, Szent Erzsébet tiszteletére.) A kórház néhány évtizeddel később a város tulajdonába ment át, gondnokai a XV. század elején már budai tanácsurak, bíróviselt emberek voltak. A Budai Jogkönyv a város összes kórházának hetenkénti ellenőrzését a bíró és az esküdtek kötelességévé tette (Zolnay, 1975, 124-125. old.).

A középkor mélységesen vallásos légkörében valamennyi lovagrend, bajtársi egyesület és testvérület vallási köntösben jött létre, de néhányuk a gyakorlatban nagyon is hasonlított azokhoz a világi szervezetekhez, amelyeket ma egyesületeknek nevezünk. Jó példája ennek a Szent György Társulat (Societas Beati Georgii), amely ötven lovag részvételével jött létre 1326-ban. Célja a király védelme volt, de tagjai egymás kölcsönös támogatására is fogadalmat tettek. A társaság tagjai rendszeresen összejöttek „a király és országa jobb állapotáról való tanácskozás végett” (Erdélyi, 1925, 254. old.). Nyolcvan évvel később keletkezett a Sárkányrend, amelynek csakis a legmagasabb rangú személyek lehettek tagjai (maga a király és a királyné is közöttük volt), összesen huszonnégyen. A társaság szilárd szövetséget kívánt kialakítani tagjai között, törekedett a kollektív döntések kereteinek megteremtésére és a közjó szolgálatára, de céljai között szerepelt az ország védelme és fejlődésének elősegítése is (Erdélyi, 1925, 256-258. old.).

Ahogy a nemesség létrehozta a maga lovagrendjeit, ugyanúgy létrejöttek a köznép körében a különböző fraternitások, a szakmákhoz vagy lakóhelyhez kötődő vallási testvérületek, társaságok. A városi iparosok társaságai gyakran kötődtek egy-egy oltárhoz. Az eperjesi végrendeletekben például rendszeresen ismétlődött meg a mondat, mely szerint az örökhagyó kisebb-nagyobb összeget adományozott „a vargák társaságának, azaz Szűz Mária oltárára” (Szűcs J., 1955, 116. old.). E csoportok tevékenységében a vallási elem szorosan összefonódott a jótékonyossággal és szociális gondoskodással. Például az 1372-ben alapított nagyszebeni Corpus Christi Társaság magára vállalta a szegények eltemetését, ha családjuk nem tudta fedezni a végtisztesség költségeit, oltárt adományozott a templomnak, továbbá fizetett egy káplánt, aki tagjainak lelki üdvösségéért misézett (Szádeczky, 1913, I. kötet, 29. old.).

Ezek az iparos-szervezetek minden vallási jellegük ellenére közvetlen elődei voltak a későbbi céheknek. Vallási fogantatásuk nyomait még a belőlük kialakuló céhek is sokáig magukon viselték. Többségükben megmaradt a kötődés az eredeti védőszent oltárához; a szentre való utalás a nevükben és a címerükben is gyakran megjelent.

A kézművesek társaságai és a céhek egyaránt törekedtek arra, hogy - gazdasági funkciójuk betöltése mellett - a tagjaik közötti kölcsönös segítségnyújtást és a közösség érdekében szükségessé váló közszolgáltatásokat is megszervezzék. Tagjaik számára szigorúan előírták,

hogy milyen viselkedési normákat kell követniük, mennyiben kötelesek társaikat és azok családját segítségben részesíteni. A betegek ápolása, az elhaltak temetésének biztosítása, az özvegyek és árvák támogatása egyértelműen a közösség feladata volt. Számos céh a jótékonykodást is részletesen szabályozta. A tagjaik által befizetett büntetéseket gyakran használták a szegények segélyezésére, vagy a városi jótékonyági szervezetek finanszírozására. Szintén szokás volt a minőségi követelményeket ki nem elégítő termékek jótékony célú felhasználása. Például a pozsonyi pékek 1376-ban elfogadott céhszabályzata kimondja, hogy a sütemények méreteit két mester és egy városi polgár ellenőrzi, s a megszabottnál kisebbnek talált termékeket az előállító köteles ingyenesen átadni a kórházban ápolt szegényeknek (Szádeczky, 1913, I. kötet 34., 215., 230-231. és II. kötet 9. old.).

A mesterlegények (mint a kassai takácslegények 1429-ből, illetve a pozsonyi péklegények 1433-ból származó példája mutatja) a céhektől többé-kevésbé független, önálló szervezeteket is létrehoztak érdekeik megfogalmazására és érvényesítésére. Ezeknek az egyesületeknek elsősorban érdekvédelmi funkciói voltak, de működtettek segélypénztárt is, részt vállaltak a betegek ápolásában, segítettek a tagjaiknak munkát találni, gondoskodtak továbbá a városba vetődő idegen legények ellátásáról és elszállásolásáról (Szűcs J., 1955, 158-161. old.).

A céhek fejlődése együtt haladt a városfejlődéssel. A nemzetközi kereskedelem néhány fontosabb magyarországi központja már a XIII. század elején városi privilégiumokat kapott. A szabad királyi városok száma még gyorsabb növekedésnek indult azután, hogy a tatárjárás nyilvánvalóvá tette az erődítésekkel körülvett települések katonai jelentőségét. A kiváltságait védelmező földesurakkal és az egyházzal kialakult, rendszeresen ismétlődő konfliktusokban a királyok leginkább a városi polgárságra támaszkodhattak, ami szintén kedvezett a városfejlődésnek. A kedvező folyamatok eredményeként a XV. században már 25-30 körül volt azon települések száma, amelyeket a szó jogi és gazdasági értelmében egyaránt igazi városnak lehetett tekinteni (Szűcs J., 1955, 19. old.). Párhuzamosan zajlott a parasztság tekintélyes részének beáramlása a városi szabadságjogokkal bíró településekre, aminek következtében a mezővárosok száma 8-900-ra emelkedett (Bibó, 1986, II. kötet, 495. old.).

A városok és polgáraik - mihelyt elég erősnek érezték magukat hozzá - kísérletet tettek, hogy a közszolgáltatásokat nyújtó intézményeket városi hatáskörbe vonják. Zolnay kifejezésével élve (1975, 199. old.), az első budai iskolákat az egyház működtette, de a városi magisztrátus „patronálta”. Számos dokumentum igazolja, hogy a jótékony célú alapítványokat létrehozó magánadományozók lehetőleg a város tekintélyes polgárait vagy vezetőire bízta az alapítványok kezelését. Egy 1408-ban kelt okiratban például Omechin János nagybányai tanácsnok világosan kifejezésre juttatta azt a kívánságát, hogy a szegények megsegítésére létrehozott alapítványának kezelője a városi magisztrátus legyen, ne pedig az egyházi ispotály vezetője. Még élesebben fogalmaz a debreceni ispotály 1529-ben kelt alapítólevele, amikor kiköti, hogy „az ispotály sohase bízassék örökösen valamelyik pap vezetésére, nehogy így pusztulásra jusson” (Somogyi, 1941, 93. old.). Az okirat ugyanakkor arról is rendelkezik, hogy a betegek lelki gondozása érdekében a kórháznak papot kell alkalmaznia, nyilvánvaló tehát, hogy az alapító a legkevésbé sem volt vallásellenes, csupán a gazdasági ügyek intézését nem akarta az egyházra hagyni.

A középkori Magyarország magánemberként mélységesen vallásos lakói városuk polgáraként - úgy tűnik - nagyon is ragaszkodtak hozzá, hogy a közpénzek és a magánjótékonyosság révén létrejött alapok felhasználása a városi hatóságok ellenőrzése alatt maradjon. Dokumentumok sora (Pozsony, 1391; Körmöcbánya, 1393; Szakolcza, 1431) bizonyítja, hogy az adományozók az általuk alapított ispotályokat gyakorta városi kezelésbe adták (Somogyi, 1941, 54-56. old.). Az így létrejött intézmények se klasszikus nonprofit, se klasszikus közintézmények nem voltak, inkább valamilyen köztes formát képviseltek. Alapítóik jóvoltából rendelkeztek bizonyos alaptőkével, vagyonukat gyakran hagyatékok és speciális célú (például alapítványi

helyek létrehozására szánt) felajánlások gyarapították, működésüket kisebb-nagyobb magánadományok segítették, de ugyanakkor városi támogatásban is részesültek (Csizmadia, 1977, 17. old.). Ez utóbbi a közvetlen pénzügyi segítségen túl számos más formát (például különböző privilégiumok, malomjog, piaci jog átengedése stb.) is ölthetett. Az intézmények vezetőit a város nevezte ki, többnyire a fizetésüket is a várostól kapták, magát a tényleges munkát azonban döntően önkéntesek végezték (Hahn, 1960, 11. old.). A céhek rendszerint számottevő támogatást nyújtottak a városi szolgáltató szervezeteknek, de ezt nem tisztán jótékonyaságból tették. A hozzájárulás feltételeit gyakran pontosan rögzítették, felsorolva azokat a szolgáltatásokat, amelyek igénybe vételére tagjaik a támogatott intézményekben jogosulttá váltak.

A fentiekben idézett szerzők által felsorolt tények, s számos más történész és politikai gondolkodó (például Pach, 1977; Wallerstein, 1983) elemzései egyaránt azt bizonyítják, hogy a XV. század végéig a magyar gazdaság és társadalom (s következésképpen a magyar jótékonyasági intézmények és önkéntes szervezetek) fejlődési útja nem különbözött lényegesen a többi európai országban lezajlott fejlődéstől. A központi hatalom a városi polgárságnál talált támogatást a földesurak és az egyház hatalmi törekvéseivel szemben, s e támogatásért olyan privilégiumokat adott cserébe, amelyek lehetővé tették, hogy Magyarországon is elkezdődjék a „harmadik rend” kialakulása.

Mint Wallerstein (1983) kimutatta, a XVI. században az egész európai fejlődés kritikus útelágazáshoz érkezett. Az új munkamegosztás és az „európai világgazdaság” kialakulása a kelet-európai országokat perifériára szorította. Ez volt az a pont, ahol a magyarországi jótékonyasági intézmények és önkéntes szervezetek is letértek az Európa fejlettebb országaiban követett útról, hogy elszenvedjék mindazokat a traumákat, s kikínlódják mindazokat a kényszermegoldásokat, amelyek máig ható érvénnyel vannak jelen a kollektív emlékezetben, alakítják a kihívásokra adott közösségi válaszokat, így áttételesen befolyásolják a mai nonprofit szervezetek magatartását is.

A következő két évszázad, melyeket Bibó a magyar társadalomfejlődés zsákutcájának nevezett, teljesen ellehetetlenítette a társadalom önszerveződését, az öntevékeny szervezetek normális működését. A török megszállás állandósította a második jobbagyságot, stabilizálta a fő- és köznemesi rétegeknek a Dózsa-féle parasztlázadás után létrejött szövetségét. A társadalmi viszonyok megmerevedtek, a városfejlődés azokon a területeken is megtorpant, amelyek nem kerültek török megszállás alá. Fejlett polgárság híján természetesen azok az önkéntes szerveződések is csökevényesek maradtak, amelyeknek mint a társadalom immunrendszerének kellett volna működniük a külső megszállással és belső elnyomással szemben. Nem alakulhattak ki „a szabadság kis körei”, nem bontakozhatott ki az állampolgári öntevékenység, amely a modern nyugati társadalmakban a fejlődés egyik motorja volt.

A helyzet a török hódoltság megszűnése után se sokat javult, hiszen a Habsburg megszállók változatlanul hatalmon maradtak, s Magyarországot változatlanul gyarmatként kezelték, politikájukkal nemhogy elősegítették volna, hanem inkább fékezték a polgárosodást és a társadalom nagykorúsodását. Az ellenreformáció vezető erejeként ismét államvallássá tették a katolicizmust, s ezzel nemcsak a protestáns egyházakat bénították meg, hanem a katolikus egyházat is megakadályozták abban, hogy intézményei az önkéntes szerveződések kiinduló pontjává váljanak.

Témánk szempontjából mindez azt jelentette, hogy a mélységesen megosztott, tehetetlenségre kárhoztatott magyar társadalom nagyon nehezen tudott magához térni bénultságából, s így az öntevékenység kibontakozásának legelemibb feltételei is hiányoztak. Bár a céhek, a hozzájuk kötődő önsegélyező egyesületek és egyes kivételesen szerencsés alapítványok átvészelték a megpróbáltatásokat, mégis azt mondhatjuk, hogy a mohácsi csatavesztéstől a XVIII. század

közepéig tartó időszak a magyarországi nonprofit szektor történetének legsötétebb, olykor már a teljes megsemmisüléssel fenyegető periódusa volt. A szektor újabb kori története a XVIII. század második felében kezdődött.

A felvilágosodás és a reformkor öntevékeny szervezetei

A török hadsereg kiűzése és a Rákóczi szabadságharc leverése után a Habsburgok hosszabb távra rendezkedtek be Magyarországon. A felvilágosult abszolutizmus első évtizedeiben végrehajtott reformok (új adórendszer bevezetése, a jobbágyok jogainak és kötelezettségeinek szabályozása, az oktatás, a szociális ellátás és az egészségügy reformja) során figyelmük a jótékonyági és önkéntes szerveződésekre is ráterelődött. Mint Szádeczky (1913, 140-175. old.) kimutatta, ez volt az az időszak, amikor a - korábban főleg települési szinten szabályozott - céhek központi irányítása és ellenőrzése is intenzívebbé vált.

A központi hatalom kísérletet tett a magánalapítványok fölötti kontroll megszerzésére is. (Ez egyúttal azt is mutatja, hogy az alapítványok valószínűleg komoly gazdasági erőt képviselhettek, ha érdemes volt a legmagasabb politikai szinten foglalkozni velük.) Kifejezetten az alapítvány-felügyeletre vonatkozó rendelkezést először - egy per kapcsán - az 1715. évi LXXIV. törvénycikk tartalmazott. Eszerint „a számadások bevétele mellett annak megvizsgálását, hogy vajjon az alapítványoknak eleget tesznek-e? Ő királyi sz. felsége, apostoli tisztéhez képest a legfőbb hatalmánál fogva magának tartja fenn”. Ugyanezt a kegyes alapítványok fölötti felügyeleti jogot erősítette meg a LXX/1723-as törvénycikk is, hozzátéve, hogy a császár „a királyi helytartótanács kebeléből némelyeket ki fog küldeni, hogy a mondottakra különösen és kiváló gondot fordítsanak” (Schuler, 1935, 3. old.).

Felügyeleti jogukat a következő uralkodók is komolyan vették. Mária Terézia 1768-ban kiadott utasítása például előírta, hogy a főispánok „minél gondosabban kitudandják, vajon a kormányzásuk alatti vármegye kebelében a szegényekre nézve némely és minő alapítványok? és hol léteznek? s miként, ki által? az alapítók akarata szerint kezeltetnek-e? s vajon épségükben mindenkorig fennállnak-e? Hogyha pedig ezek részben vagy egészben elvesztek, ezt kinek tette vagy hibája okozta? s vajon nincsen-e többé remény az elveszett tőkék vagy alapítványi javak visszaszerzéséhez?....(Az eredményeket pedig) Helytartótanácsunknak fél év alatt felterjesztendik.” (Pataki, 1993, 5. old.).

A császárok nemcsak az alapítványok ellenőrzésével próbálkoztak, hanem alapítóként is megjelentek. Az esetek egy részében ezt magánemberként, jótékonyági szándékkal tették. Mária Terézia például 1775-ben saját vagyonából hozott létre árva gyermekeket segítő alapítványt Debrecenben (Szűcs I., 1870), s a tehetséges fiatalok felsőfokú oktatását is magánvagyonából támogatta. Az is előfordult azonban, hogy az uralkodók hatalmukkal élve döntöttek az alapítványi forma mellett. A jezsuita rend 1773-as feloszlása után például a császárnő nem államosította a rend vagyonát, hanem annak egy részét a Tanulmányi Alapba helyezte, amely a továbbiakban mint önálló közjogi alapítvány működött (Karácsonyi, 1985, 319-322. old.). A többi szerzetesrend vagyonának felhasználásáról 1782. szeptember 10-én kiadott rendeletében II. József szintén úgy intézkedett, hogy a 165 ezer holdas birtokból úgynevezett Katolikus Vallásalapot (Cassa Parochiorum) kell létrehozni (Voit, 1991, 2. old.). A legnagyobb katolikus egyetem szekularizációja szintén nem államosítással történt, az intézmény 1780. március 25-én Mária Terézia által aláírt szabadalomlevele az egyetemnek adományozott birtokokról mint saját anyagi alapról intézkedett (Kosáry, 1996. 501. old.).

A felvilágosult abszolutizmus kora minden belső feszültsége, ellentmondása és félmegoldásai ellenére is teret adott bizonyos modernizációs folyamatoknak. Ez a viszonylag békés fejlődési szakasz arra is alkalmas volt, hogy a magyar társadalom többé-kevésbé magához térjen. A

nemzeti tudat erősödését - paradox módon - a Habsburgok germanizációs törekvései is segítették. II. József hírhedt nyelvtörvényére a magyar értelmiség és a nemesség legfelvilágosultabb része a nyelvújítási mozgalommal, valamint a nemzeti kultúra és a társadalmi haladás ügyét támogató egyesületek egész sorának megalakításával válaszolt.

Az 1790-es években létrehozott olvasókörök lényegében társadalompolitikai célú egyesületek, „olyan politikai társulások voltak, amelyeknek programjában az olvasás és művelődés mint a társadalmi átalakulás eszköze és az osztrák gyarmatosítás elleni harc fegyvere kapott helyet” (Fülöp, 1978, 33. old.). Nem véletlen tehát, hogy az osztrák titkosrendőrség kitüntetett figyelemmel kísérte a működésüket, s jelentéseiben részletesen beszámolt tevékenységükről (Benda, 1957, 155-157. old.). A Budai Olvasókör két alapító tagját, Hajnóczy Józsefet és Szentmarjay Ferencet 1799-ben a Martinovics összeesküvésben való részvételükért kivégezték. A magyar jakobinusok mozgalmának leleplezése és felszámolása után nemcsak az olvasóköröket tiltották be, hanem még a közkönyvtárakat is bezáratták (Kósa, 1939, 463. old.; Kulcsár, 1943, 29. old.). Amikor a könyvtárak 1811 tájékán - korlátozott számban - újra megnyílhattak, tevékenységük szoros hatósági ellenőrzés alatt zajlott, s polcaikra csak szigorúan cenzúrázott, főleg német nyelvű könyvek kerülhettek. Külön császári rendelet mondta ki, hogy az újonnan felállítandó kölcsönkönyvtárak „sem nyilvános olvasóteremmel, sem pedig tudományos egyesülettel nem kapcsolhatók össze” (Gárdonyi, 1930, 85. old.).

Bizonyos folyamatosságot a diáktársaságoknak (Bodolay, 1963) sikerült megőrizniük. Ezek az egyesületek nem politizáltak olyan nyíltan, mint az olvasókörök, de nem voltak kevésbé átitatva a felvilágosodás és a függetlenség eszméivel. Bár a betiltások 1799-ben őket is sújtották, az egyetemisták a következő években hasonló szellemű és politikai irányultságú szervezetek egész sorát hozták létre. A reformkor számos fontos szereplője ezekben a diáktársaságokban szerezte első politikai tapasztalatait és vált a reformok elkötelezett hívévé.

A reformkor (1825-1848) felszabadultabb politikai légkörében az állampolgárok önkéntes szerveződése is új lendületet kapott. Az egyesületek, olvasókörök, kaszinók, irodalmi társaságok fontos bázist jelentettek az ország iparosítását, a feudális jogrendszer felszámolását és a nemzeti függetlenséget zászlajára tűző reformmozgalom számára. Az önművelési és társalgási célok mellett számos egyesület olyan egyéb polgári és nemzeti jellegű törekvéseket is megfogalmazott alapszabályaiban, amelyek tökéletesen egybevágtak „a reformpolitika művelődési, gazdasági, nevelési és emberbaráti irányával, mint pl. a mezőgazdaság, az ipar és kereskedelem fejlesztése, a szépművészetek, az irodalom és színház támogatása, a magyar nyelv kiművelése, a városiasodás és civilizálódás előmozdítása, az erény és jóízűség gyarapítása, a szegények segedelmzése stb., stb.” (Fülöp, 1978, 100. old.). Jó példáját nyújtja ennek a széleskörű tevékenységnek a Szeged-Belvárosi Kaszinó, amely működésének első tíz éve (1829-1838) alatt megszervezett egy önkéntes színjátszó társulatot, egy zenekart, egy kisdudóvót, kezdeményezte továbbá egy fürdő létrehozását (Czimer, 1929). Hasonlóan aktív szerepet vállalt a Debreceni Kaszinó. Részt vett a hazai ipar fejlesztését támogató Honi Iparvédegylet munkájában, a város első takarékpénztárának és gőzmalmának létrehozásában, segítette a helyi kórház építését, és gyűjtést rendezett a városi közvilágítás biztosítása érdekében (Boldisár, 1933).

Az 1830-1840-es években az egyetemisták irodalmi társaságai is radikalizálódtak, egyre nyíltabban vállalták társadalompolitikai céljaikat. Bár 1836-ban az uralkodó az összes diáktársaságot betiltotta, s az újjáalakulás után mindannyian deklarálták, hogy politikai tevékenységet nem folytatnak, kötődésük a reformerek legradikálisabb csoportjaihoz változatlan maradt. A bécsi udvar 1845-ben ismét utasítást adott a diáktársaságok betiltására. A rendeletet a Helytartótanács meg is küldte az egyesületeknek, de az ezúttal éles ellenkezést váltott ki, nem úgy, mint 1799-ben és 1836-ban. Tiltakoztak a betiltás ellen maguk a diáktársaságok, a protestáns iskolák fenntartói, az egyházkerületek, majd Zala megye felhívó körlevele nyomán

a vármegyék zöme is, mondván, hogy a betiltást „sem törvényeink lelkével, sem a nevelés eszményével, sem nemzetiségünk köz érdekével össze egyeztetni” nem lehet (Bodolay, 1963, 60-63. old.).

A tudományos társaságok és a jótékonyági egyesületek inkább közvetett módon vállaltak részt a reformmozgalomban, s így a hatóságokkal is ritkábban kerültek szembe. Elsődleges funkcióik betöltésén (a kutatáson, ismeretterjesztésen, árvaházak, kisdédóvók, szegényházak, ispotályok, dologházak működtetésén) túl is fontos szerepet játszottak azért, hogy tagjaiknak alkalmat kínáltak a rendszeres összejövetelekre, szövetségek kialakítására, a szűkebb közösség és az ország problémáinak áttekintésére, rövid távú megoldások és hosszabb távú stratégiák kidolgozására. A kereteikben végzett tevékenységek tanulási folyamatként is felfoghatók, melynek során az egyesületi tagok megtanulták, hogy állampolgárként és ne a Habsburg birodalom elnyomott vagy éppenséggel kiváltságos alattvalóiként gondolkodjanak és viselkedjenek. Az elmaradott, feudális viszonyok között ez a társadalomszervező szerep felmérhetetlen jelentőségű volt.

Bár a reformmozgalom vezető erejét a nemesség és a kialakulóban levő értelmiség alkotta, az alacsonyabb néposztályok társadalmi aktivitása is fokozódott. Az arisztokrácia és a köznemesség tagjait tömörítő egyletek és kaszinók mellett az 1830-1840-es években egyre nagyobb számban jelentek meg a polgárság és a munkások egyesületei, mi több, a „gubás kaszinók” és a parasztok önkéntes szerveződése is (Kovalcsik, 1986. II. kötet, 51. old.). Ezek azok a szervezetek, amelyeket már a fogalomhasználat dolgában szigorúbb szerzők (Bocz, 1997; Papházi, 1997) is hajlandók valódi egyesületeknek tekinteni.

Az egyesületek reformkorban játszott szerepét, hatókörének gyors növekedését jól illusztrálja a Honi Iparvédegylet fejlődésének története. A Védegylet hivatalosan 1844. október 6-án, nemesi kezdeményezésre alakult meg, de a polgárság, az iparosok, a céhlegények és a parasztok körében is komoly befolyásra tett szert. Elnöke Batthyány Kázmér gróf, alelnöke Teleki Kázmér gróf, igazgatója Kossuth lett. Tagjai kötelezték magukat, hogy akkor is a hazai ipar termékeit vásárolják meg, ha azok drágábbak a külföldi importcikkeknél. Az alakulást követő év novemberében tartott közgyűlés idején a Védegylet már 138 regionális szervezettel dicsekedhetett, amelyek a legkülönbözőbb társadalmi rétegekből verbuválták tagjaikat (Pajkossy, 1993, 7. old.). Ezek a tagok egyesületi munkájukban már nem a feudális állam alattvalóiként, s nem is a piacgazdaság elszigetelt, haszon-maximalizálásra törekvő individuumaiként viselkedtek, hanem a nagyobb közösség öntudatra ébredt, valódi állampolgáraként. Ebben az értelemben szervezeteik is valódi civil szervezetek voltak.

Ezzel természetesen nem akarom azt mondani, hogy a reformkori egyesületek teljes tagságát a kiemelkedő társadalmi és politikai tudatosság jellemezte. Éppen ellenkezőleg, az a valószínű, hogy döntő többségük csak valamilyen konkrét, helyi probléma megoldására, valamilyen új szolgáltatás meghonosítására törekedett. Mindazonáltal, még a legpragmatikusabb egyesületeknek is felbecsülhetetlen szerepük volt abban, hogy a nemzeti függetlenség, az iparosodás, a polgárosodás, a gazdasági, a szociális és a kulturális fejlődés problémái olyan, egymással összefüggő kihívásokként fogalmazódtak meg, amelyekre csak társadalmi összefogással, az állampolgárok aktív részvételével lehet megfelelő válaszokat adni. A reformkor az a ritka pillanata volt a magyar történelemnek, amikor a társadalom minden progresszív csoportja egyesítette erőit a haladás érdekében, s mindenki átérezte az állampolgári kezdeményezések és az együttműködés fontosságát.

Az egyesületek szerepét nehéz lenne szebben összefoglalni, mint ahogy egy korabeli szerző tette 1847-ben: „A státushatalom, akár a törvényhozást, akár a kormányt értsük e név alatt, legjobb akarattal is csak a nagy egészet, s ennek egyetemes érdekeit képes szemmel tartani és sikeresen pártolni. ... Ha valahol e világban, Magyarországon fontos és nélkülözhetetlen az egyesülési jog, feltékeny megőrzése tehát a magyar ellenzék egyik legfőbb feladása. Ha körütekintünk jelen állapotainkon, látunk-e haladást a közélet bármely ágában, melynek kiindulási pontját nem az egyesületi téren fedeznők fel? Az osztálybeli előítéletek és ellenszenvnek enyészését, a tudományos munkásság növekedését, a művészeti ízlés ébredését, a nevelés szent ügyének melegebb pártolását, az ésszerű mezei gazdaság terjedését, a gyáripar kezdő virágzását, a kereskedés élénkebb mozgalmát nem köszönjük-e közvetlenül vagy közvetve az egyesületek munkásságának? Nálunk tehát nemcsak a ... szűkebb körű, helybeli s osztálybeli érdekek, de a haza és nemzet közérdekei is az egyesületi működés segedelmére szorulnak, s ha ebben nem találunk emeltyűt, örök mozdulatlanságra vannak kárhoztatva” (Lukács, 1847, 96).

Összefoglalva: az egyesületi élet felvirágzása nem egyszerűen kísérőjelensége, hanem szerves alkotóeleme volt a reformmozgalomnak. Nem meglepő ezért, hogy az 1848-as forradalom és szabadságharc leverését követően a bécsi udvar mindent megtett az egyesületek felosztatása vagy legalábbis megbénítása érdekében.

Jótekonyság és önkéntes szerveződések az önkényuralom kezdetétől a II. világháború végéig

A szabadságharc bukása után formálisan nem tiltották be az összes egyesületet, de nagy részüket gyakorlatilag felszámolták, megfélemlítették, vagy legalábbis állandó zaklatásnak vetették alá. Ez utóbbi „hatalmi technika” alkalmazását kiválóan szemlélteti a Királyi Magyar Természettudományi Társulat története, amely pedig egyike volt a kor legtekintélyesebb, politikailag leginkább semleges és leglojálisabb egyesületeinek. A vesszőfutás legfontosabb szakaszai a következők voltak:

- 1849. június-1850. június: Az egyesület évkönyvében erről az időszakról mindössze az alábbi bejegyzés található: „Társulatunk ezen évi működése az 1848-ik év végének jól ismert viszonyai miatt itt félbeszakadt.

Kilenczedik év 1849. Jun.- 1850. Jun.

Lement a nap. De csillagok
Nem jöttek. Sötét az ég.
Közel s távolban semmi fény nincs.”

- 1850. június 20.: A Társaság különleges engedélyt kap, hogy tevékenységét újra kezdje, de összejeveleteket csak a hatóságok által kijelölt felügyelő jelenlétében tarthat.
- 1852. március: A rendőrség elkobozza a Társaság pecsétjét, mert az azon szereplő kép hasonlít a magyar címerre, de nincs rajta a korona. A hatóságok ezt provokációnak tekintik, bár a pecsét 1843-ban készült, amikor a Habsburg ház 1849-ben bekövetkezett trónfosztását még senki nem láthatta előre. A Társaság kénytelen a pecsétet megváltoztatni.
- 1853. március: A Társaságot kötelezik, hogy alapszabályát jóváhagyásra nyújtsa be a Helytartótanácsnak.

- 1854. június: A Társaságnak megtiltják, hogy közgyűlését megtartsa.
- 1855. június: A Helytartótanács az alapszabályt nem hagyja jóvá, új szabályzatot kell készíteni.
- 1859. július: A Társaság összejöveteleinek jegyzőkönyvét meg kell küldeni a Helytartótanácsnak.
- 1860. január: Az alapszabálynak már az ötödik verziója készül, mert a hatóságok a negyedik változatot sem hagyták jóvá.
- 1862. május: A Társaságot adófizetésre kötelezik.
- 1865. október: A Helytartótanács újabb instrukciói alapján ismét át kell dolgozni az alapszabályt, amely még mindig nem kapta meg a hatósági jóváhagyást.
- 1866. augusztus 24.: Megtörténik az alapszabály jóváhagyása.

Kátai (1868) 117., 127., 131., 135., 139., 163., 164., 183., 194. és 201. old.

A Királyi Magyar Természettudományi Társulat példája plasztikusan mutatja, hogy milyen nehéz volt az egyesületek élete az önkényuralom és abszolutizmus korában. 1849 és 1858 között még a Magyar Tudományos Akadémia sem ülésezhetett. Annál meglepőbb és elismerésre méltóbb az a tény, hogy az 1848 előtt létrehozott egyesületek fele mégis túlélte ezt az időszakot, volt ereje hozzá, hogy hosszabb-rövidebb szünetelés után újra kezdje működését, sőt, minden akadály ellenére, új szervezetek is alakultak. Az Erdélyi Múzeum Egyesület 1859-es megalapítását, a kezdeményező, gróf Mikó Imre teljesítményét Brassai Sámuel így jellemezte: „Mikó Imre megvívta a diadalom koszorúza harcát a centralizálás, germanizálás és burokratizálás háromfejű sarkányával.” (Idézi Kovalcsik, 1986, II. kötet, 68. old.)

1862-ben, amikor a Magyar Tudományos Akadémia Statisztikai Bizottsága az egyesületek első hivatalos összeírását elvégezte, a szervezetek száma nem volt lényegesen kisebb, mint 1848-ban. Pajkossy Gábor (1993, 8. old.) szerint, aki a történeti dokumentumok alapján utólag próbálta rekonstruálni a reformkor egyesületi életét, a forradalom kitörésekor legalább 600 egyesület működött. Az Akadémia felmérése 1862-ben ennél valamivel kevesebb, összesen 579 szervezetet talált (Magyarország különböző ..., 1862, 269. old.). A két sokaság valamelyest nyilvánvalóan különbözött egymástól, de hogy mekkora volt közöttük az átfedés, azt legfeljebb találgatni lehet, mert az alapítás évét az 1862-ben publikált lista nem tüntette fel. Szerencsére regisztrálta viszont ezt az adatot az 1878-as egyesületi felvétel, amelyet már az Országos Magyar Királyi Statisztikai Hivatal hajtott végre (Vargha, 1880).

Az 1. tábla adatai magukért beszélnek. A magyar társadalom szemléltetést komoly erőfeszítéseket tett, hogy önkéntes szervezeteit a legnehezebb időkben is életben tartsa, s a politikai klíma enyhülésére az új egyesületek százainak létrehozásával reagált. Különösen meggyorsult ez a fejlődés az 1867-es kiegyezést követően. A növekedésnek újabb lendületet adott a céhek 1872-ben bekövetkezett feloszlata (VIII/1872. ipartörvény). Maga a törvény is utalt rá, hogy a kézművesek a továbbiakban egyesületi formában biztosíthatják a szakmán belüli együttműködést, érdekeik képviseletét, valamint a szociális ellátások megszervezését. Bár 1878-ig a feloszlalt céheknek alig több mint egyharmada helyett alakultak iparegyletek (számuk mindössze 1247 volt), megjelenésük az egyesületi szférát mégis számottevően megnövelte és drámaian átstrukturálta.

1. tábla
Az egyesületek száma és megoszlása alapítási év szerint, 1878

Alapítás ideje	Az egyesületek	
	száma	megoszlása %
1800 előtt	55	1,4
1801-1830	52	1,3
1831-1850	202	5,1
1851-1855	50	1,2
1856-1860	126	3,2
1861-1865	278	6,9
1866-1870	554	13,9
1871-1875	1753	43,9
1876-1878	925	23,1
Összesen:	3995	100,0

Forrás: Vargha (1880)

Igazság szerint azt kell mondanunk, hogy az 1878-as statisztikai felvétel során regisztrált egyesületek 31 százaléka (az 1872 és 1878 között alapított szervezeteknek közel fele) valószínűleg nem tekinthető új, a tagok együttműködési szándékát tükröző önkéntes csoportosulásnak. A történeteket némi jóindulattal a modernizáció speciális formájának tekinthetjük, hiszen az idejét múlt céhrendszert a szakmai érdekvédelem rugalmasabb, modernebb formái váltották fel. Ez a modernizáció azonban nem alulról jövő kezdeményezések nyomán, hanem kormányzati nyomás eredményeként zajlott le. Ennek megfelelően az egyesületi szféra növekedésének és szerkezeti átalakulásának addigi spontán folyamatait is új, mesterséges hatások kezdték módosítani, a jogi szabályozás változásai az egyesületek fejlődésének fontos befolyásoló tényezőjévé váltak.

A XVII/1884-es ipartörvény valószínűleg az 1872-essel éppen ellentétes hatást gyakorolt az egyesületi szférára. A törvény minden olyan településen lehetővé tette ipartestület létrehozását, ahol legalább száz szakképzett kézműves élt, ha ezek több mint kétharmada hozzájárult a testület megalapításához, s megkapta hozzá a helyi és a szakmai hatóságok engedélyét is. Ahol az ipartestület létrejött, ott a tagság a település valamennyi iparosára számára kötelezővé vált. Az ipartestületek szaporodása (ezeket a korabeli statisztika a kényszertagság miatt nem tekintette önkéntes szervezeteknek, s így nem számította az egyesületek közé) minden valószínűség szerint csökkentette az önkéntesen szerveződő szakmai egyletek számát és taglétszámát.

2. tábla
Az egyesületek számának alakulása, 1862-1989

Év	Az egyesületek száma
1862*	319
1878*	1917
1932	14365
1970	8886
1982	6570
1989	8514

* A mai országterületen működő egyesületek száma.

Források: Magyarország különböző egyletei (1862), Vargha (1880), Statisztikai évkönyv, 1934, Egyesületek Magyarországon, 1970, 1982, 1989.

Akár figyelembe vesszük azonban a szakmai érdekképviselőket, akár azok nélkül számolunk, mindenképpen elmondhatjuk, hogy az egyesületek száma a kiegyezés és a második világháború közötti időszakban rendkívül dinamikusán nőtt (2. tábla). A trianoni békeszerződés sokkja számos torzulást okozott a magyar társadalomfejlődésben, de az öntevékeny szervezetek térnyerését nem állította meg. Míg az ország területe egyharmadára, lakossága kevesebb mint felére csökkent, az egyesületi szférában folyamatos volt a fejlődés, sem a szervezetek jogi szabályozásában, sem a velük kapcsolatos kormányzati politikában nem következtek be számottevő változások. A növekedés folyamatát csak a második világháborút követő kommunista hatalomátvétel törte meg.

Az állam nonprofit szervezetek iránti attitűdje némileg ellenmondásos volt, s ez az ambivalencia a jogi szabályozásban is tükröződött. Bár a törvények és rendeletek egész sora (pl. 9555/1863., 16.031/1886., 16.784/1900, 10.271/1924. rendelet, V/1878., XV/1883., XXI/1886., X/1909. törvény) tartalmazott olyan előírásokat, amelyek az alapítványok és közalapítványok létrehozását, működtetését, regisztrációját és kormányzati ellenőrzését szabályozták, ezek a rendelkezések töredékesek voltak, nem álltak össze egységes szabályrendszerré. Betartásukra csak ritkán és részlegesen került sor, az alapítványok és az alapítványokat kezelő szervezetek döntő többsége nem a jogi előírásoknak megfelelően működött (Kovács, 1989). Az egész időszakban egyetlen olyan törvényjavaslat készült (1928-ban), amely átfogó szabályozást eredményezett volna, de ezt a parlament sohasem emelte törvényerőre.

Az egyesületek jogi szabályozása sokkal szigorúbb volt. Az 1394/1873-as rendelet nagyon világosan fogalmazott: „Szükséges egyrészt a honpolgároknak a létező törvények iránti tisztelete, másrészt a kormány és törvényhatóságok tapintatos eljárása, hogy fenntartassék az egyesülés szabadsága, emellett azonban a kormány s a törvényhatóságoknak felügyeleti joga ezek működésére biztosítva maradjon.” (Idézi Heller, 1923, 72. old.). A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy az újonnan létrehozott szervezetek alapító okiratát jóvá kellett hagyatni a hatóságokkal, s a működés megkezdésére csak a jóváhagyás megérkezése után kerülhetett sor. A szabályozást valamelyest enyhítette az az 5008/1875-ös belügyminiszteri rendelet, amely lehetővé tette, hogy az alapítólevél benyújtását követő negyven nap elteltével az egyesület ideiglenesen akkor is elkezdhesse tevékenységét, ha a hatósági jóváhagyás közben nem érkezett meg. Ugyanez az 1875-ös rendelet azonban megszorításokat is tartalmazott. A munkásszervezeteknek és a politikai célú egyesületeknek megtiltotta, hogy külföldieket fogadjanak tagjaik sorába. Ugyanakkor azt is kikötötte, hogy „lényegesen különböző célú

egyletek egy cím alatt közös alapszabállyal nem alakulhatnak; nemzetiségi egyesület csak mint irodalmi és közművelődési egyesület alakulhat; politikai és munkásegyleteknél fiókegyletek alakítása meg nem engedtetik” (Dobrovits, 1936, 9. old.).

Az első világháború fenyegető árnyékában 1912-ben újabb szigorítások következtek. A XLIII/1912-es törvény felhatalmazta a Belügyminisztériumot, hogy megtiltsa új egyesületek létrehozását, s háború esetén akár a már korábban bejegyzett önkéntes szervezeteket is feloszlassa. Miután a törvényt az 1914-ben kibocsátott 5735. számú rendelet hatályba léptette, két évig szigorúan tilos volt az egyesületalapítás. Ezt a tilalmat az 1442/1916-os kormányrendelet valamelyest enyhítette, de új egyesületet azután is csak a Belügyminisztérium engedélyével lehetett létrehozni. A Belügyminisztériumnak ahhoz is joga volt, hogy az állam szempontjából veszélyesnek minősített szervezetek tevékenységét korlátozza, sőt esetenként teljesen betiltsa (Szabó L., 1989, 5. old.). Ez a szabályozás - egy rövid demokratikus közjátéktól eltekintve, amikor a Károlyi kormány a III/1919-es törvényben garantálta az egyesülési szabadságot - lényegében változatlanul maradt érvényben egészen 1945-ig. A IX/1922-es és a XVII/1922-es törvény nem tett többet, mint egyszerűen megerősítette, hogy a világháború alatt átmeneti szükségintézkedésként kialakított jogi keretek békeidőben is változatlanok maradnak (Dobrovits, 1936, 10. old.).

A szigorú feltételek megnehezítették, de nem akadályozták meg, hogy a magyar társadalom szinte valamennyi rétege, szakmai, vallási és életkori csoportja létrehozza a maga egyesületeit. Még a hatalom szemében szállának számító munkás-, parasztmozgalmak és egyéb politikai csoportok is megtalálták a módját, hogy olyan legális szervezeteket alapítsanak, amelyeket az állam is kénytelen volt megtűrni. Például a Belügyminisztérium által 1920-ban betiltott szabadkőművesség főleg jótékonyági egyesületek formájában szerveződött újjá. A természetbarát és turista szervezetek szintén gyakran biztosítottak legális kereteket nemcsak a szabadkőművesek, de még a szociáldemokraták és kommunisták találkozói, eszmecseréi számára is (L. Nagy, 1977, 42. és 47-48. old.).

Az egyesületek szerepköre és a tevékenységeikben részt vevők száma a kiegyezést követő időszakban folyamatosan bővült. A feudalizmusból lassan kibontakozó országban zajló társadalmi és kulturális differenciálódás, az elkésett polgárosodás folyamata a társadalom önszerveződésében is éreztette hatását. Az újonnan (vagy újra) formálódó rétegek magától értetődően hozták létre önkéntes szervezeteiket, amelyek nemcsak a csoportidentitás erősítését szolgálták, hanem egy sor érdekvédelmi, szociális, kulturális és szabadidős tevékenységet is folytattak. A nemesek, értelmiségiek és a városi polgárok már korábban is működő szervezetei mellett (és részben valószínűleg azok mintájára) a XIX. század utolsó és a XX. század első évtizedeiben sorra jöttek létre a munkások, kézművesek és a falusi lakosság egyesületei is. Ennek köszönhető, hogy az egyesületi szerveződés a két világháború közötti időszak Magyarországon már valódi tömegjelenséggé, a társadalom mindennapi életének részévé vált.

Egy 133 ipari üzemben végrehajtott felmérés (Rézler, 1943, 77-79. old.) például kimutatta, hogy a vizsgált cégek dolgozóinak jelentős része tagja volt valamilyen egyesületnek. A falukutató irodalomból az is ismert, hogy a részben vallási, részben kor-, részben pedig réteghovatartozás alapján szerveződött egyesületek nagyon fontos szerepet játszottak a falu társadalmi és kulturális életében. Az 1932-es évre vonatkozó statisztikai felmérés adatai azt mutatták, hogy az egyesületeknek mindössze 27 százaléka kötődött a 11 legnagyobb városhoz, a többi szervezet a kisebb településeken működött (Magyar statisztikai évkönyv, 1934, 70-73. old.).

3. tábla
Az egyesületek megoszlása tevékenységi terület szerint
1862-1989

Tevékenység	1862	1878	1932	1970	1982	1989
Kultúra, vallás	27,6	18,0	12,6	0,2	1,4	3,9
Sport	0,3	1,3	6,6	51,5	45,9	36,3
Szabadidős	27,3	14,4	32,6	16,1	26,3	23,8
Oktatás, kutatás	3,4	4,5	0,7	1,1	1,8	1,6
Eg.ügy és szociális	30,4	19,0	19,8	0,1	0,2	6,7
Tűzoltás		6,2	9,3	30,4	22,5	13,9
Szakmai	6,6	31,9	16,4			7,6
Egyéb	4,4	4,7	2,0	0,6	1,9	6,2
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Források: Magyarország különböző egyletei (1862), Vargha (1880), Statisztikai évkönyv, 1934, Egyesületek Magyarországon, 1970, 1982, 1989.

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy a második világháborút megelőző időszakban Magyarországnak már fejlett egyesületi szektora volt. Az önkéntes szerveződések át- meg átszöttek a társadalmat, valamennyi réteg létrehozta azokat a szervezeteit, amelyek tagjaik számára nemcsak szabadidő-eltöltési, hanem azonosulási lehetőségeket is kínáltak, a „valahová tartozás szükségletét” (Scitovsky, 1990) is kielégítették.

Viszonylag csekély volt ugyanakkor az a szerep, amelyet az egyesületek a szolgáltatásokban játszottak. Az egészségügyi és szociális területen 1932-ben az összes egyesület egyötöde működött, de ezek főleg önszervező egyletek voltak. A valódi jótékonyági szervezetek aránya alig érte el a 6 százalékot (Magyar statisztikai évkönyv, 1934, 70. old.), s tevékenysége gyakorlatilag a városi szegények megsegítésére korlátozódott. Az oktatásban részt vállaló egyesületek rendkívül alacsony aránya 1878 és 1932 között még csökkent is.

Más volt a helyzet az alapítványok esetében, amelyek hagyományosan igen erősen kötődtek a jótékonyági célokhoz, s ugyanakkor - tagság híján - kevésbé játszhattak aktív társadalom-szervező szerepet. Természetükből adódóan az alapítványok elsősorban támogatóként, finanszírozóként vettek részt a társadalmi szolgáltatások fejlesztésében. Rendkívül gyakori volt, hogy a legkülönbözőbb jóléti szolgáltatások a magánalapítványok és az állami intézmények együttműködése nyomán jöttek létre. Az alapítványi támogatások, valamint a magánadományok és a hagyatékok jelentős része az állami fenntartású szociális és oktatási intézmények munkáját segítette. A kórházban működő „alapítványi ágyak”, az iskolákban, egyetemeken, árvaházakban, szeretetotthonokban, menhelyeken található „alapítványi helyek” hétköznapi jelenségnek számítottak. Az sem volt ritkaság, hogy - éppen fordítva - a kormányzat járult hozzá anyagi eszközökkel, vagy telek, épület biztosításával az alapítványi szolgáltató szervezetek létrehozásához. A magánjótékonyág és az állami szerepvállalás szimbiózisát kiválóan szemlélteti az a rövid elemzés, amelyet Balázs Magdolna (1991, 85-86. old.) két nagy pesti árvaház történetéről készített:

„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 intézményalapítási 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 Árvalányintézet 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 megnyitáskor 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 főleg iparosoktól, kereskedőktől származtak, akik az intézet felszereléséhez, az árvák étellemezéséhez 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 ingyenesen - szolgáltatásaikat ajánlották föl: kályhajavítást, ingyenes fürdözést, lóvasutazást. E leányárvaház az adományok jóvoltából már 100 fő befogadására 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 harminc évben 23 alapítványi helyet hozott létre.”

Bár az egyesületek és alapítványok mint önálló szolgáltató szervezetek súlya mennyiségi értelemben nem volt meghatározó, a társadalmi problémák kezelésében, a szociális ellátás fejlesztésében minőségi és innovációs szempontból mégis kulcsszerepet játszottak. Az első óvodák, felnőttoktatási és nőnevelési intézmények, múzeumok, könyvtárak, kiállítótermek, gyerekkórházak, árvaházak, tbc-szanatóriumok és munkaerő-közvetítő irodák létrehozása mind-mind az ő nevükhöz fűződött. Ezeknek az úttörő jelentőségű intézményeknek a megalapítása számos esetben nem egyszerű jótékonyági akció volt, hanem egyúttal a nyomásgyakorlás eszköze is. Az önkéntes szervezetek vezetőinek viszonylag gyakran sikerült a kormányzatot meggyőzniük, hogy az adott társadalmi probléma jótékonyági alapon nem oldható meg, s így számottevően hozzájárultak az állami ellátórendszer bővítésére vonatkozó döntések kikényszerítéséhez.

Ugyanakkor a maguk részéről a kormányzati hatóságok is megpróbálták támaszkodni az önkéntes szervezetekre, s szociális programjaikban egyaránt szerepet szántak a magán-jótékonyagságnak és az állami szerepvállalásnak. Az erők egyesítésének szándéka már azokban a rendeletekben is megmutatkozott, amelyekkel a húszas években az adománygyűjtést próbálták szabályozni, de különösen világosan fogalmazódott meg az - Egri Norma, majd Magyar Norma néven ismertté vált - új szociálpolitikai modell bevezetése során (Bartal, 1993 és 1997).

Az új modell kiinduló feltevése az volt, hogy az egyházak, az önkéntes szervezetek és a hatóságok együttesen nagyobb valószínűséggel tudnak megbirkózni az egyre terjedő szegénységgel, mint bármelyik szereplő külön-külön. Az együttműködési modell Eger városában, Oslay Oswald ferences rendfőnök kezdeményezésére született meg, de élvezte Vass József népjóléti miniszter, valamint a helyi polgármester támogatását is (Petró, 1932).

A polgármester volt az, aki 1927. december 5-én, az érintett egyházi és jótékonyági szervezetek képviselőinek részvételével megrendezett értekezleten rámutatott arra, hogy „a városi hatóság egymagában nem képes a szegénység problémájának leküzdésére, mert ezt a súlyos kérdést csak a város egész társadalmának részvételével lehet megoldani. Éppen ezért javasolta a ‘Szegénygondozó Bizottság’ megalakítását, amelynek tagjai a társadalom minden rétegéből tevődnek össze, s amely vallás- és társadalmi különbség nélkül gondoskodnék a szükséges anyagi eszközök összegyűjtéséről, a szegénykataszter összeállításáról és megbírálásáról, valamint a szegények segélyezéséről. Hangsúlyozta továbbá a jótékonyági egyesületekkel és szervezetekkel való együttműködés szükségességét” (Pálos 1934, 87. old.).

A Szegénygondozó Bizottság megalakulását követően rövidesen felállították a Szegénygondozó Hivatalt is, amelynek adminisztrációs kiadásait a város viselte, míg a gyűjtésekből befolyt összeget teljes egészében a szegények segélyezésére használták. A gyűjtés megszervezésére a várost 24 kerületre osztották, a rendszeres adománygyűjtést 44 önkéntesen jelentkező hölgy végezte. Egyidejűleg a Szent Ferenc-rendi Szegénygondozó Nővérek (Sorores pauperibus succurrentes) is megkezdték munkájukat. A jelentkező és a felkutatott „szemérmes szegényekről” környezettanulmányokat készítettek, amelyek a szegénykataszter alapjait képezték. A szegénykataszterre alapozott gondozási program a feladatok mellett a szükséges eszközöket és lehetséges finanszírozási forrásokat is áttekintette. A teendőket és a források felhasználásával kapcsolatos fontosabb döntéseket a Szegénygondozó Bizottság, a segélyek szétosztására vonatkozó konkrét döntéseket a segélyezési albizottság hozta meg.

Az összehangolt erőfeszítések hatására a városban „megszűnt a koldulás, a szegények pedig emberhez méltó ellátásban részesültek” (Pálos, 1934, 88. old.). Az Egri Norma tehát működőképesnek bizonyult, s kormányzati és politikusi segédlettel rövidesen megindult országosan követendő modellté fejlesztése. A modell (most már mint Magyar Norma) bevezetését a 172.000/1936-os belügyminiszteri rendelet a városok számára előírta, s - főszolgabírói engedéllyel - a nagyobb községek számára is lehetővé tette (Csizmadia, 1977, 95. old.). Részben a kormányzati nyomás hatására, részben saját elhatározásból számos település vezetése döntött úgy, hogy szociálpolitikai tevékenységét a Magyar Norma elveinek megfelelően szervezi meg.

A korabeli elemzők egy része (Petró, 1932; Pálos, 1934) úgy ítélte meg, hogy a magyar normás szegénygondozás sokkal rugalmasabb és hatékonyabb volt a hagyományos, az egyházak, jótékonyági szervezetek és a hatóságok együttműködésére kevésbé építő eljárásoknál. Megjelentek ugyanakkor kritikai hangok is, főleg a második világháború alatt, amikor a magánadományok már nyilvánvalóan nem teremtettek megfelelő fedezetet a súlyosbodó szociális problémák kezeléséhez. A bírálók egy része azzal érvelt, hogy a rendszeresen begyűjtött hozzájárulások elvesztették önkéntes jellegüket, ami az adományozókat megfosztotta a nagylelkű segítségnyújtás élményétől. Mások - éppen ellenkezőleg - az adományozás „túlságosan is önkéntes” jellegét, a befolyó összegek kiszámíthatatlanságát és bizonytalanságát hangsúlyozták. Ismét mások annak a véleményüknek adtak hangot, „hogy a szegénygondozás az állam kötelessége, szükségleteinek anyagi fedezetéről az állam szegényadó kivetése által gondoskodik, szűnjék meg tehát a társadalmi tagok havi adományainak összegyűjtése, mert ez már úgy sem önkéntes hozzájárulás, hanem társadalmi kényszerrel beszedett adó” (Csizmadia, 1977, 108).

A különböző szegénygondozási rendszerekről és finanszírozási megoldásokról folytatott vita végül sem jutott nyugvópontra, az állami dominanciájú szociálpolitika és a megosztott felelősségen alapuló rendszer híveinek nem sikerült megegyezniük egymással. Az önkéntes szervezetek társadalmi szerepét a következő évtizedekben egyébként sem az érintettek szakmai és politikai megfontolásai határozták meg, hanem az a tény, hogy a II. világháború befejezését követően rövidesen a Kommunista Párt vette át a hatalmat.

Egyesületek és társadalmi szervezetek a Rákosi korban és az államszocializmus időszakában

A világháború a nonprofit szervezeteknek is sok kárt okozott. Az ország elvesztette az aktív korú férfiak, s ezzel az egyesületek tagságának és vezetőinek jelentős részét, valamint annak a zsidó polgárságnak a zömét, amely a jótékonyági intézményekben számarányánál lényegesen nagyobb szerepet játszott. A háborús törekvések vagy a náci szervezetek támogatása miatt számos öntevékeny csoport és mozgalom kompromittálódott, ezeket az 529/1945-ös kormányrendelet rögtön a németek távozása után feloszlatta (Szabó L., 1989, 5. old.).

A többi egyesület és alapítvány felszámolása sokkal hosszabb és fájdalmasabb folyamat volt (Kovalcsik, 1986. III. kötet, 10-31. old.). Ami keveset tudunk róla, azt is inkább visszaemlékezésekből, mint hivatalos adatokból vagy statisztikákból tudjuk. A kommunista kormány természetesen nem törekedett az önkéntes szervezetek felszámolásának és az egyesülési szabadság korlátozásának írásos dokumentálására. A mindennapokban tapasztalt megszorító intézkedések a hivatalos szabályozásban csak leplezett formában, vagy egyáltalán nem jelentek meg. A jogi alapelvek és a gyakorlat közötti ellentmondás illusztrálására álljon itt egy példa, amely bemutatja, milyen sorsra jutottak a társadalom önkéntes szerveződései abban az időszakban, amikor az I/1946-os törvény „garantálta” az egyesülési szabadságot, a X/1946-os törvény pedig még azt is kimondta, hogy az emberi jogokat megsértő tisztviselők akár börtönbüntetéssel is sújthatók (Szabó L., 1989, 6. old.).

Az alábbiakban ismertetett példa forrása az a dokumentum-szociográfia (Magyar, 1986. I. kötet, 11-12., 95., 114., 182., 206., 207-211. és 225. old.; II. kötet, 344-346., 396-397. és 437. old.; II. kötet, 660-661., 788. és 811. old.), amely egy közepes méretű és átlagos sorsú magyar község 1944 és 1958 közötti történetét dolgozza fel. A községnek 1941-ben 6142, többségében magyar anyanyelvű lakosa volt. Az itt élők 52 százaléka reformátusnak, 42 százaléka katolikus vallotta magát. A közösség életében fontos szerepet játszottak az egyesületek. Közülük néhánynak (a Kereskedők és Iparosok Olvasóköreinek, a Gazdakörnek, a 48-as Körnek és az Úri Kaszinónak) saját épülete, s benne könyvtára is volt. A Katolikus Kör a katolikus iskolával osztozott közös épületen, a református és katolikus legény-, leány- és nőegyletek erősen kötődtek az egyházi iskolákhoz. Működött még a községben tűzoltó-egyesület, vadásztársaság, méhész-egyesület, temetkezési egylet és sportklub, s külön egyesülete volt a veteránoknak, hadiárvának és hadiözvegyeknek. II. világháborút követő történetük itt következő szemelvényei jól szemléltetik azokat a megpróbáltatásokat, amelyeket a magyarországi civil szerveződéseknek a Rákosi korszakban el kellett szenvedniük.

· 1947. február 15.: A községi vezetőjegyző a még működő egyesületek nevét, székhelyét és tisztikarának névsorát tartalmazó jegyzéket betérjeszti a járási főjegyzőnek. A listából kiderül, hogy a Katolikus Kör kivételével már valamennyi egyházhoz kötődő egyesület megszűnt, megalakult viszont a MADISZ helyi szervezete.

- 1947. április 20.: Az iskolaigazgató jelenti a tankerületi főigazgatónak, hogy - az erre vonatkozó rendeletnek engedelmeskedve - megszervezték a Gyermekbarátok Országos Egyesülete Úttörő Gyermekmozgalmát.
- 1948. március 24.: A községi vezetőjegyző jelenti a járási főjegyzőnek, hogy a „Vadásztársaság alapszabályát Belügyminiszter úr nem hagyta jóvá, új vadásztársaság alapszabálya újólag beterjesztetett. Felterjesztetett továbbá a helybeli Iparos és Kereskedők Olvasóköreinek alapszabálya is. Ezen utóbbi kört akkori magatartása miatt Endre László volt alispán felterjesztésére betiltották.”
- 1948. április 3.: A belügyminiszter leirata az alispánnak: „A Dunaapáti Önkéntes Tűzoltó Egyesület egyesületet a 7330/1946. M.E. rendeletben foglalt jogaimnál fogva feloszlatom. Felhívom a vármegye Alispánját, az Államrendőrség Vidéki Főkapitánysága vezetőjét, az Államrendőrség Államvédelmi Osztálya vezetőjét, hogy a Dunaapáti Önkéntes Tűzoltó Egyesületet a nyilvántartásából törölje. Felhívom Alispán urat, hogy a feloszlátott egyesület vagyontárgyainak leltárba vételéről, a pénzkészletének és iratainak megőrzéséről, esetleges átszállításáról a 10.280/1945. M.E.sz. rendelet előírásainak megfelelően gondoskodjék.”
- 1948. augusztus 31.: A Belügyminisztérium leiratban közli az alispánnal a Dunaapáti Községi Gazdakör feloszlátását és utasítást ad a vagyontárgyak leltárba vételére. (A leltárban egy 204 négyszögöles lakóházas ingatlan, valamint 958 szórakoztató, 63 gazdasági könyv és 22 törvénykönyv szerepel.)
- 1948. október 8.: A községi vezetőjegyző és bíró közös levele a Szabadművelődési Felügyelőségnek: „A Magyar Belügyminiszter Úr 487.513/1948.IV/3. számú rendeletével a feloszlátott Dunaapáti Kereskedők és Iparosok Olvasóköreinek vagyonát Dunaapáti községre ruházta át. Ezen épületben minden tekintetben megfelelő egy nagy és egy kisebb terem van. A nagyteremben beépített színpad, a színpad mögött egy kisvetítő fülke van, mely csak vetítésre és nem mozigépház céljára alkalmas. „,
- 1949. február 24.: Az iskolaigazgató jelentése a tankerületi főigazgatónak: „Egyházi jellegű ifjúsági egyesület működéséről nincs tudomásunk. Egyedüli ifjúsági szervezet az Úttörőcsapat.”
- 1949. április 26.: A 48-as Olvasókör elnökének és jegyzőjének levele a belügyminiszterhez: „Alulírottak, a Dunaapáti 48-as Olvasókör nevében az új módosított alapszabályt jóváhagyás végett tisztelettel felterjesztjük. Korábban az egyesület címe: Dunaapáti 48-as Polgári Olvasókör volt. A demokratikus felfogásnak megfelelően a régi címből a polgári szót kihagytuk. ... 48-as körünk a szabadságharc dicső eszményeinek ápolója volt mindig, és többek között körünk eredményes munkájának volt köszönhető, hogy községünkben állítottuk fel a második Kossuth szobrot. Új alapszabályainkban nem volt már szükség arra, hogy céljaink elérésére a körnek polgári látszatot adjunk, hanem mint eddig is a község szociális gondolkodású lakosságát kívánjuk továbbképzés által átformálni a demokratikus eszmék szellemében.”
- 1949. augusztus 11.: A belügyminiszter leirata a járási főjegyzőnek: „Tudomásomra jutott, hogy az ország területén asztaltársaságok, takaré-, spóregyletek működnek anélkül, hogy láttamozott alapszabállyal rendelkeznének. Minden olyan asztaltársaság elnevezés alatt működő alakulat - ide kell számítani az úgynevezett takaré- és spóregyletet is -, amely (formális) szervezettel rendelkezik, valamint ha külön szervezettel nem is rendelkezik, de tagjainak betét- és kölcsönügyleteivel foglalkozik, tekintet nélkül tagjai számára, egyesületnek tekintendő, amelyről az 1938. XVII. t.c. rendelkezései az irányadók és működésének megkezdése előtt alapszabályának láttamozását kell kérnie. Amennyiben az ilyen egyesület láttamozott alapszabály nélküli működést fejtene ki, a hivatkozott törvény 2. §-a értelmében

tilos egyesületnek minősül, amelyet ugyanazon törvény 3. §-a értelmében felosztatok és vagyonának felhasználásáról rendelkezem. Egyidejűleg a tilos egyesület ellen a hivatkozott törvény büntető rendelkezéseinek megfelelően a bűnvádi eljárás megindításáról is gondoskodni kell.”

· 1949. szeptember 28. A községi előljáráson felvett jegyzőkönyv: „A kiküldött előljárátság megállapítja, hogy a Dunaapáti 48-as Polgári Olvasókört a Belügyminiszter Úr az 505/297/1949/IV.3. B.M. számú rendeletével feloszlatta, és így az egyesület ingatlan és ingó vagyonának leltározása vált szükségessé.”

· 1951. április-május: A községi és a járási tanács vb. jegyzőkönyvei a békeharc érdekében folytatott mozgósításról. A jegyzőkönyvek ismételten leszögeznek, hogy „mindenki híve lehet a békemozgalomnak, kivéve Hazánk és népünk ellenségeit, a kulákokat, jobboldali szociáldemokratákat és a klerikális reakciót képviselő személyeket.” A járási tanács vb. „utasítja a községi vb. elnököket, hogy az aláírás gyűjtéssel kapcsolatos adminisztratív teendők ellátására jelöljenek ki községenként 1-1 megbízható adminisztrátort, akinek a teendője a 2702-1/1951. megyei tanács vb. rendeletben le van írva. A vb. utasítja a vb. titkárokat, hogy április 10-től kezdve 2 naponként mindennap délelőtt 9 óráig távbeszélőn jelentsék a járási tanács vb-hoz a 3-as telefonszámon az aláírások számát.” Május 11-én a községi tanács vb. elnöke jelenti, hogy „a békeív aláírások száma 3770. Az aláírások alkalmával a hangulat jó volt. Kirívó esetek nem fordultak elő, csak egynéhány idősebb férfi vagy nő vonakodott az ívek aláírásától, azonban ezeket is újabb jó népművelő munkával meggyőztük a béke ügy fontosságáról és aláírták az íveket.”

· 1951. október 4.: A községi tanács vb. elnök hangulatjelentése a járási tanács vb. elnökének: „A DISz, MNDSz, KIOSz és az MSzT részéről népművelői segítséget elég szép számban kapunk. ... Kultúrmunka előkészület az október 7-i ünnepségre nagy ütemben folyik. Az úttörő pajtások és a DISz fiatalok csasztkával köszöntik a jól jegyző dolgozókat. Plakátok tömegei készülnek, melyek élethűen ábrázolják a békekölcsön jegyzés menetét. A jegyzési munkálatokból a helyi sport egyesület nem veszi ki a részét. Még véletlenül sem adnak egy népművelőt.”

· 1952. február 4.: Községi tanács vb. ülés jegyzőkönyve: A népművelési ügyvezető beszámol a község két tszcs-jében beindított irodalmi körökről, tanfolyamokról, diavetítésekről, ismeretterjesztő előadásokról és Szabad föld téli estékről.

· 1955. február 18.: A pártszervezet és a községi tanács vb. „Engedélye”: „Engedélyt adunk arra, hogy Dunaapáti határában lévő Szentkirály pusztán az állami iskolában gazdakör címén esténként a dolgozó parasztok elszórakozzanak, tanuljanak a mezőgazdaság fejlesztése érdekében. Amikor a gazdakörre vonatkozó alapszabály megérkezik, utána annak értelmében folytassák tevékenységüket és működjenek gazdakör formájában, a párt és a kormány politikájának irányelve alapján és annak megfelelően.”

· 1957. január 3.: A községi tanács vb. elnökének levele a járási tanács vb.-nek: „A Dunaapáti Gazdakör utolsó Vezetősége kérdéssel fordult a Községi Tanácshoz, hogy alapszabályuk alapján a Gazdakör a működését megkezdheti-e újra? Valamint arra vonatkozólag is kérnek felvilágosítást, hogy a régi bútordarabjaikat összeszedhetik-e? Ugyanis bútordarabjaik hollétéről tudomással bírnak, és azok fel is ismerhetők, mert ‘G.K.’ besütött jelzéssel vannak ellátva. Állításuk szerint Érsekváron már megalakult a Gazdakör, ahol a dolgozó parasztok megbeszélik a napi eseményeket. Továbbá a Hazafias Népfront Szervezete is ott székelne. A Hazafias Népfront újjászervezése és felfrissítése folyamatban van. Mielőbb kérem a Járási Tanács állásfoglalásának kifejtését és velünk való közlését.”

· 1957. január 16.: A járási tanács vb. népművelési csoport vezetőjének levele a községi tanács vb. elnökének: „27/1957. sz. megkeresésükre közlöm, hogy a Gazdakör újjászervezése elvi akadályba nem ütközik, és részére működési engedélyt a Járási Tanács ad az alapszabályok beküldése után. A bútorzatot, amennyiben az valamely szervezet birtokában van, csak közös megegyezés alapján vehetik vissza.”

· 1957. február 21.: Községi tanács vb. ülés jegyzőkönyve: „V.B. titkár ismertette, hogy a község kezelésében levő volt iparos kör épületének hátsó fala leomlott. Sürgős javításra szorul, mert ellenkező esetben teljes összeomlás állhat elő.”

A teljes összeomlástól az ötvenes évek közepén a magyarországi önkéntes szektor egészét se sok választotta el. Az állampolgárokat átnevelésre szoruló, megbízhatatlan és ellenséges tömegnek tekintő kormányok minden olyan szervezettől és mozgalmtól féltek, amelyet nem tudtak ellenőrzésük alatt tartani. Így az autonóm szervezetektől természetesen szabadulni igyekeztek. Az egyesületek többségét feloszlatták, a betiltásokat túlélő szervezeteket pedig teljes párt- és állami ellenőrzés alá vonták. Az új öntevékeny szervezetek létrejöttét hatalmi eszközökkel akadályozták, helyettük (mint a fentiekben láttuk) inkább művi úton hoztak létre felülről irányított, úgynevezett társadalmi szervezeteket.

Az alapítványokat a hatalom még az egyesületeknél is nagyobb gyanakvással kezelte. Ennek a gyakran ellenséges magatartásban megtestesülő gyanakvásnak az okát kiválóan ragadta meg Tsyboula (1991, 28. old.), aki - egyébként nem a magyar, hanem a franciaországi nonprofit szektor történetét elemezve - kimutatta, hogy „a központi hatalom szemszögéből az alapítvány veszélyt jelent, hiszen elkülönített vagyona befolyást biztosít számára, mégpedig éppen azokon a területeken (oktatásban, kultúrában, társadalompolitikában), amelyeket az állam ellenőrzése alatt szeretne tartani.” Ebben az értelemben nem tekinthető véletlennek, hogy a totális hatalomra törekvő Rákosi rendszer az alapítványokat nemcsak egyszerűen megszüntette, hanem még az alapítványi formát is kiirtotta a magyar jogrendszerből, miközben az állami ellenőrzés alatt működő egyesületek egy részét megtűrte, sőt, még állami támogatásban is részesítette.

Az alapítványok számára vagyunk bizonyos függetlenséget biztosított volna, s ezáltal azt a lehetőséget is, hogy a kormánytól eltérő, alternatív társadalom- és kultúrpolitikát kövessenek. Hasonló veszély az állami támogatásoktól függő társadalmi szervezetek esetében kevésbé állt fenn, bár a politikai diktatúra enyhülését követően számos példáját láttuk annak, hogy az alternatív mozgalmak éppen az eredetileg a rendszer támaszaként mesterségesen létrehozott társadalmi szervezetek (a Hazafias Népfront, a KISZ-bizottságok) ernyője alatt indultak fejlődésnek (Molnár, 1996; Sólyom, 1985; Szabó M., 1993 és 1994).

A kommunista időszak jogszabályait a képmutatás jellemezte, az írott szövegben nem tükröződtek azok a megsemmisítési törekvések, amelyekkel a civil társadalom szervezetei a mindennapokban találkoztak. A Gazdasági Főtanács 474/1948-as számú határozata kimondta ugyan a közalapítványok megszüntetését és állami költségvetésbe való beolvasztását, de a magánalapítványokról nem intézkedett (György, 1992, 25. old.). A sorsukat meghatározó 2/1949-es számú törvényerejű rendelet nyíltan még nem szüntette meg az alapítvány jogintézményét, csak a szerkezete árulkodott a háttérben meghúzódó kormányzati szándékokról. Előbb foglalkozott ugyanis az alapítványok megszüntetésével (1-8. §), s csak utóbb azok létesítésének lehetőségeivel (9-10. §). A rendelet kimondta, hogy az alapítványt meg kell szüntetni, ha

- céljának megvalósítása lehetetlenné vált,
- tevékenysége a közérdeket veszélyezteti,
- céljának eredményes megvalósításáról ésszerűen csak az állami, törvényhatósági vagy községi (városi) közigazgatás útján lehet gondoskodni,
- célja miatt a megváltozott viszonyok közé nem illeszkedhet be.

A megszüntetett alapítványok vagyont a rendelet értelmében vagy állami tulajdonba kellett venni, vagy valamely törvényhatóság, város, illetve község tulajdonába kellett adni.

A megszüntetés körülményeinek részletes szabályozása mellett a rendelet jóval kisebb súllyal tett említést az alapítványtételi lehetőségekről. Mindössze azt mondta ki, hogy alapítványt a továbbiakban csak az alapítólevélben megfogalmazott cél szerint illetékes miniszter jóváhagyásával lehet létrehozni (Kecskés 1988, 113. old.). A potenciális alapítók valószínűleg megértették az üzenetet, mert az irodalomban semmi nyomát nem találni annak, hogy az ötvenes években bármelyik miniszter engedélyt adott volna alapítvány létesítésére.

1959-re elkészült az új Polgári Törvénykönyv, amelyet a IV/1959. törvény léptetett hatályba. A törvény miniszteri indoklása (A Magyar Népköztársaság ..., 1959, 468. old.) kifejezetten kárhoztatta a 2/1949-es törvényerejű rendeletet, amiért az „fenntartotta az alapítványnak mint jogi személynek lényegében fikción alapuló jogi konstrukcióját.” Az új Ptk az alapítvány jogintézményét már nem tartalmazta, helyébe a „közérdekű célt szolgáló kötelezettségvállalást” léptette, s 597. §-ában úgy rendelkezett, hogy az esetleges jövőbeni alapítványrendeleteket közérdekű kötelezettségvállalásnak kell tekinteni. Alapítványt tehát a következő három évtizedben (egészen a Ptk 1987-ben bekövetkezett újabb módosításáig) nem lehetett létrehozni.

A Rákosi rendszer civil szerveződésekkel szembeni gyanakvása és idegenkedése a negyvenes és ötvenes évek fordulóján a jogi szövegekben még csak burkoltan jelent meg. Ahogy a 2/1949-es törvényerejű rendelet nem tiltotta be egyértelműen az alapítványokat, ugyanúgy az autonóm egyesületek megszüntetésének szándéka sem fogalmazódott meg nyíltan. Az 1949-es Alkotmány a „dolgozók” számára garantálta az egyesülés szabadságát. Ez a megfogalmazás a nem különösebben vájt fülű megfigyelő számára sem jelenthetett mást, mint ennek a fontos szabadságjognak a súlyos korlátozását. A gyakorlat azonban még azon is messze túlment, amit a törvény betűje sugallt. A belügyminiszter a 7330/1946. M.É. sz. rendelet felhatalmazása alapján sorra tiltotta be mindazokat az egyesületeket, amelyek nem állami kezdeményezésre születtek.

Az 1972-es alkotmánymódosítás a „dolgozók” helyett immár az állampolgárok egyesülési szabadságát ismerte el, de nem változtatott az egyesülési jog gyakorlására vonatkozó részletszabályokon. Így hatályban maradt a 35/1970-es törvényerejű rendelet is, amely előírta, hogy az egyesületek megalakítása érdekében végzett szervezőmunka megkezdését is be kell jelenteni az egyesületi cél szerint illetékes államigazgatási szervnek. Mi több, tíz évvel később újabb (29/1981), további szigorításokat tartalmazó törvényerejű rendelet született. Ennek értelmében az illetékes hatóság már a szervezést is megtilthatta, ha az egyesület célját az állami, társadalmi, gazdasági renddel ellentétesnek ítélte (Szabó L., 1989, 6. old.).

Sajátos módon, a szabályozásban tapasztalható tendenciák a hetvenes és nyolcvanas években nyilvánvaló ellentétbe kerültek a mindennapi gyakorlattal. Miközben a szabályozás - a korábbi falakat egyre kevésbé respektáló civil kezdeményezésekre reagálva - szigorúbbá vált, a gyakorlatban valójában lazult az egyesületek állami ellenőrzése. Az 1956-os forradalom nemcsak az állam és a társadalom közötti szakadék mélységét mutatta meg, hanem önmérsékletre is tanított. A kormánynak meg kellett értenie, hogy államosíthatja az ipart,

kollektivizálhatja a mezőgazdaságot, állami felügyelet alá helyezheti a jóléti szolgáltatások rendszerét, feloszlathatja a civil szerveződéseket, de a magánkezdeményezéseket és az állampolgári autonómiát teljesen nem irthatja ki. A magyar politikai vezetésnek és a Kreml urainak egyaránt bele kellett törődniük, hogy Magyarország a nyílt elnyomás legdurvább eszközeivel nem kormányozható.

Ugyanakkor a felkelés kudarca az állampolgároknak is megmutatta, hogy nyílt lázadás helyett célszerűbb az ellenállás „lágyabb”, rejtettebb formáihoz folyamodni. Ezek az új stratégiák a kölcsönös bizalmatlanság bonyolult rendszerét hozták létre. Az emberek szinte kizárólag ártatlannak látszó, politikailag semleges egyesületeket hoztak létre. Ezeknek a csoportoknak a konkrét tevékenysége valóban nem veszélyeztette a fennálló rendszert, de szellemükben ellenzékiek voltak, s a pusztá létezésük is a társadalom diktatúra-ellenességét, autonómia-igényeit fejezte ki. Ez a többé-kevésbé álcázott ellenzéki jelleg természetesen a magyar társadalom ellenzéki attitűdjéből származott. Az emberek - jobb meggyőződésük ellenére - kénytelenek voltak együtt élni, sőt, a hétköznapiakban együtt is működni azzal a hatalommal, amely nem az ő akaratokból, hanem ellenükben, egy idegen állam birodalmi érdekeinek alárendelődve irányította az országot. Az érzelmi ellenállásnak és a magatartásbeli konformizmusnak ez a kettőssége akár attitűdváltozást, a hatalommal való megbékélést is eredményezhetett volna (Aronson, 1978). Ez valószínűleg azért nem következett be, mert a kognitív disszonanciát két körülmény is csökkentette. Egyrészt valamennyi szereplőnek (beleértve a vezető politikusokat is) megvolt az a mentsége, hogy az ország szovjet megszállás alatt állt, s a katonai túlerővel szemben semmiképp nem tudta volna érvényesíteni saját törekvéseit. Másrészt a kényszerű megalkuvásért a magyar társadalom komoly „jutalomban” (viszonylag magas életszínvonal, utazási szabadság, a kisvállalkozások és a második gazdaság nyújtotta lehetőségek, a szomszédos országokénál jóval szabadabb politikai légkör, színesebb kulturális élet stb.) részesült, s - mint a szociálpszichológiából ismeretes - minél nagyobb a jutalom, annál kisebb az attitűdváltozás valószínűsége. Ez magyarázza, hogy mind az egyéneknek, mind önkéntes szervezeteiknek sikerült megőrizniük bizonyos gondolkodási és véleményalkotási autonómiát (Kuti, 1992a). Ez az autonómia segítette őket a túlélésben, s ennek köszönhetően tudtak szinte azonnal reagálni a politikai klíma minden olyan változására, amely mozgásterüket bővítette.

Mint Heit és Vidra Szabó (1992, 198-201. old.) kimutatta, a hetvenes és nyolcvanas években megalakított sok-sok helyi (főleg közművelődési és szabadidős) egyesület létrehozása mögött az indítékok igen széles skálája rejlett. A kisközségek lakói sokszor így próbáltak védekezni a hierarchikusan centralizáló településpolitikai káros hatásai, az ellátottsági és intézményi hiányok ellen; az egyesületek segítségével szervezték meg érdekképviselési és érdekérvényesítési akcióikat. De szerepelt az egyesületalapítási motívumok között a szembenállás, az ellenzékiesség, a függetlenség, az autonómia vágya és élménye, az értékluralizmus megjelenítésének és a helyi közösséghez való kötődés kifejezésének szándéka, az őszinte véleménycsere és a helyi nyilvánosság iránti igény, a képzési, a szórakoztató és a szabadidős programok megszervezésének, a pályázati lehetőségek kiaknázásának szándéka, sőt, a nosztalgia, a hajdanvolt közösségi élet hagyományrendszerének felelevenítésére irányuló törekvés is.

A hatóságok a mégoly ártalmatlannak látszó állampolgári szerveződéseket (amatőr színjátszó csoportok, ifjúsági klubok, értelmiségi körök, táncházak stb.) is gyanakodva figyelték, de betiltani már nemigen merték, legfeljebb zaklatták őket. A mechanizmus működését plasztikusan foglalja össze Jagasics Béla (1992, 143. old.): „A közművelődés időről időre fölbukkanó varázsszávaival (‘helyi igény’, ‘sajátos szükséglet’) sok mindent el lehetett fűdni, ha a hatalom is úgy akarta. Márpedig nem kívánta dűlőre vinni a dolgot. Akkor lépett - de már burkoltan, a háttérben maradván -, ha alapvető érdekeit, ideológiai tételeit sértette a jelenség.

Nagyon zavaró, ha egy kisváros 30-40 értelmiségije klubot hoz létre, még zavaróbb, ha valódi klubként akarja működtetni. De az a legzavaróbb, ha a klubot egy hatalmi körön belül lévő ember szervezi. A szimpla betiltás ideje lejárt, viszont a megszerzett helyiségben más, fontosabb rendezvények kezdődtek el.”

Az öntevékeny szervezetek tevékenységi köre és szabadsága jelentősen bővült, mivel a hatalom - bár a jogi eszközei még megvoltak hozzá - a nyolcvanas években már ritkán mert frontális támadást indítani az állampolgári kezdeményezések ellen. Kisebb-nagyobb konfliktusok és időszakos tiltások közepette, de még a későbbi rendszerváltó ellenzék legkülönbözőbb szervezeteinek (SZETA, népfőiskolák, repülő egyetemek) működését is kénytelen volt megtűrni (Ők ugyanis ..., 1997; Trencsényi, 1998). Annál is inkább toleránsnak kellett lennie, mert lassan elkerülhetetlenné vált, hogy szembenézzen a szocialista rendszer, s ezen belül az államossított jóléti szolgáltatások mélyülő válságával. A nyolcvanas évek közepére az oktatási, egészségügyi és szociális szolgáltatások és juttatások elvben már mindenkinek ingyenesen, állampolgári jogon jártak. A gyakorlatban persze se az ingyenesség, se az egyenlő elosztás nem érvényesült. A tanácsi lakások, a magas színvonalú egészségügyi szolgáltatások, a legjobb iskolák főleg a gazdasági és a politikai elit számára voltak elérhetőek (Manchin-Szelényi, 1986), az ingyenesnek kikiáltott szolgáltatásokért legálisan és féllegálisan egyre többet kellett fizetni, s állami finanszírozásuk ennek ellenére mind kilátástalanabbá vált. Az elosztási egyenlőtlenségek okozta társadalmi és politikai feszültségeket a nagy ellátó rendszerek további bővítésével nyilvánvalóan nem lehetett feloldani, mi több, még az adott szinten való működtetésüknek sem voltak meg a gazdasági feltételei. A társadalmi szolgáltatások állami monopóliumának fenntartása gyakorlatilag ellehetetlenült, a kormánynak be kellett látnia, hogy szükség van az alternatív finanszírozási megoldásokra, a magántámogatásokra, valamint azokra a kiegészítő szolgáltatásokra is, amelyeket a nonprofit szervezetek nyújthatnak.

Az államszocialista rendszer ígéretei eleve túlzottak, mondhatni utópisztikusak voltak. A valamennyi állampolgárnak teljes körű és egyenletes minőségű jóléti szolgáltatásokat nyújtó állami intézményrendszer finanszírozását még a legfejlettebb, leggazdagabb országok sem tudták volna megoldani. Az a szociálpolitikai rendszer, amelynek a keresleti oldalon egyáltalán nincsenek korlátai, míg fejlesztésének a kínálati oldalon az ország gazdasági teljesítőképessége határt szab, magától értetődően jut csődközeli állapotba. Az egyensúlyhiány legfeljebb ideig-óráig hidalható át (például belső átcsoportosításokkal vagy külföldi hitelfelvételekkel), a strukturális reform előbb-utóbb mindenképpen szükségessé válik. Ez a pillanat a nyolcvanas évek második felében érkezett. Így mire a szovjet birodalom összeomlása lehetővé tette a mélyreható politikai átalakulást, akkorra a magyar kormány már kénytelen volt belátni, hogy nem képes minden társadalmi problémára központi megoldásokat találni, és együtt kell működnie a piaci szereplőkkel, valamint a nonprofit szervezetekkel is.

Az alapítványok jogi „rehabilitációja” már a politikai változások előtt, 1987-ben megtörtént. Nem csekély szerepet játszott ebben az a felismerés, hogy „a társadalmi tudatot nem lehet állami eszközökkel gyorsan átalakítani. Egy Rubik Ernőt, vagy például a Honthy Alapítvány esetében az alapítványtevőt nem lehet arról meggyőzni, hogy ők nem tudnak alapítványt rendelni, mert a magyar jog ezt az intézményt nem ismeri. Így pl. a Rubik Alapítvány kifejezést használták, pedig az jogilag nem alapítvány volt, hanem közérdekű célra történő kötelezettségvállalás jogi személyiség nélkül. A legkülönbözőbb bűvészműtárványokat kellett elvégezni a Tudományos Akadémián is a Soros Alapítvány kedvéért, mert alapítvány a tételes jog szerint nem volt.” (Sárközi, 1991, 58. old.). Ezek a meglevő jogi keretek szétfeszítésére tett erőfeszítések minden bizonnyal komoly szerepet játszottak abban, hogy az alapítvány jogintézménye a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1987. évi 11. számú törvényerejű rendeletével ismét bekerült a Polgári Törvénykönyvbe.

Két évvel az alapítványi forma hivatalos elismerése után a Parlament az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvényt is elfogadta, s ezzel megteremtette az egyesülési szabadság törvényi garanciáit (Halmai, 1990). A törvény 1. §-a kimondja, hogy „az egyesülési jog mindenkit megillető alapvető szabadságjog, amelyet a Magyar Köztársaság elismer, és biztosítja annak zavartalan gyakorlását. Az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van arra, hogy másokkal szervezeteket, illetőleg közösségeket hozzon létre, vagy azok tevékenységében részt vegyen.”

Az alapítványok és egyesületek jogi státusának rendezése tehát megelőzte a politikai rendszerváltást, ami arra utal, hogy a civil szféra fejlődése nem annyira következménye, mint inkább előkészítője volt a bekövetkezett változásoknak. Az egyesületek és egyéb autonóm társadalmi csoportok újjászerveződése és megerősödése már jóval 1989 előtt megkezdődött. A magyar társadalomnak és kormányának már a hetvenes és nyolcvanas években sikerült valamiféle kompromisszumra jutnia, amelyből viszonylag természetesen nőhetett ki bizonyos együttműködés, amikor erre a politikai feltételek megérték. Ez az együttműködés tette lehetővé a Tőkés Rudolf (1998) által „kialkudott forradalomnak” nevezett békés, konszenzuson alapuló hatalomátadást, s ez formálta (és deformálta) a rendszerváltás elhúzódó folyamatát. A „második társadalomban” (Hankiss, 1989) szerzett tapasztalatok és az államszocializmus utolsó két évtizedében kialakított relatív autonómiák segítettek az állampolgároknak és szervezeteiknek abban, hogy pragmatikus válaszokat adjanak az új kihívásokra, megragadják az „egyszektorosból háromszektorossá átalakuló gazdaság” (Marschall, 1990) kínálta lehetőségeket, felmérjék és kihasználják az új (többek között a nonprofit) intézményi formákban rejlő előnyöket.

A rendszerváltást követő évek nonprofit szektorának fejlődését nemcsak a megelőző évtizedek, de a korábbi évszázadok során kialakult viselkedésminták is számottevően befolyásolták és befolyásolják. A jelenleg zajló folyamatok megértésére is csak akkor van esélyünk, ha sikerül megragadnunk a történelmi tapasztalatok azon elemeit, amelyek máig ható érvénnyel vannak jelen a kollektív tudatban. Erre teszek kísérletet a jelen fejezet lezárásaként, amikor kiemelten vizsgálom meg a nonprofit szektor magyarországi történetének két olyan jellegzetességét (az egyházaktól való viszonylagos függetlenséget és az állammal való ellentmondásos, de mégis rendkívül fontos kapcsolatrendszer), amely a mai problémák és fejlődési perspektívák szempontjából is kiemelkedő jelentőségűnek látszik.

Az önkéntes szervezetek magyarországi történetének legfőbb jellegzetességei

A jótékonyosság magyarországi történetének első felvonásában kétségtávol a katolikus egyház volt a főszereplő, de - ellentétben számos más európai országgal - domináns szerepét a későbbiekben nem tartotta meg. A katolicizmus a magyar államiság kezdetén idegen intézmény volt, amely nemcsak a pogány tradíciókat igyekezett kiirtani, hanem egyúttal a hagyományos uralkodó réteg vagyoni, hatalmi pozícióit is veszélyeztette. Az egyház adományszerzési erőfeszítései egyre súlyosabb konfliktusokat eredményeztek az ősi birtokai miatt aggódó feudális nemességgel. Maguk a királyok tisztában voltak ugyan vele, hogy a kereszténység fontos eszköze az ország európaivá válásának, de ugyanakkor azt is látták, hogy az „aránytalanul nagy egyházi birtokok, a főpapok túlzott politikai befolyása, egy jó adag függés a pápaságtól, a pápák önkénye a főpapi székek betöltésénél nagyon is kérdésessé tették a magyar királyi hatalmat és tekintélyt” (R. Kiss, 1925, 245. old.). Az egyházi intézmények iránti bizalmatlanságuk abban is megnyilvánult, hogy a rászorultak megsegítésében sem adtak teljesen szabad kezet nekik. Egyrészt megpróbálták garanciákat teremteni arra, hogy az egyház jövedelmeinek meghatározott hányadát a szegények gondozására fordítja, másrészt maguk is számos jótékonyági intézményt alapítottak és támogattak. Végül,

a szabad királyi városok polgárainak az előjogok egész sorát biztosították, ezzel képessé tették őket arra, hogy létrehozzák azokat a világi jótékonyági intézményeket, amelyek már nem tartoztak a katolikus egyház befolyása alá.

Számos dokumentum és perirat tanúskodik azokról a súlyos vitákról, amelyek a XIV és XV. században az egyházi hatóságok, a szerzetesrendek és a városi hatóságok között az ispotályok tulajdonjogáról folytak (Csizmadia, 1977, 17. old.; Hahn, 1960, 11. old.; Somogyi, 1941, 30-31., 35-37., 42-43. és 84-85. old.). A városok azzal vádolták az egyházi ispotályok vezetőit, hogy a jótékony célú polgári adományokat és hagyatékokat nem mindig az intézmény működtetésére és a szegények gondozására használták fel. A perek kimenetele meglehetősen változatos volt, az új kórházakat azonban már többségükben világi intézményekként hozták létre. A reformáció során a városi hatóságok a kolostorok egy részét is kórházakká alakították át, de a XVII. században „az ellenreformáció a protestáns városokban a kolostorokból létesített kórházakat megszüntette” (Hahn, 1960, 16. old.).

A protestantizmus terjedésével párhuzamosan a katolikus egyház egyébként is elveszíteni látszott érdeklődését a szegényügy és az egészségügy iránt, s figyelmét inkább az oktatásra összpontosította, mint olyan stratégiai területre, ahol híveket lehetett toborozni (vagy - az adott körülmények között - inkább visszahódítani). Az újonnan alakult protestáns egyházak maguk is nagy lendülettel kezdték kiépíteni iskolahálózatukat. Mint egyik elemzőjük (Karner, 1931, 81. old.) megfogalmazta:

„Ahogy Luther maga hamarosan észrevette az iskoláztatásnak, a népműveltség emelésének a jelentőségét a keresztyénség tanszabadságának a szempontjából, úgy igyekeztek a protestáns egyházak és velük együtt a magyar protestáns egyházak is, nem félve az anyagi áldozatoktól, az iskoláztatás terén elsők lenni, mert élenként tudatukban volt, hogy nem is annyira a felekezeteknek, mint inkább magának az evangéliumnak legerősebb fegyvere az igazi tudás, a tág szellemi látókör.”

Az egyházak közötti békés kulturális verseny sajnos igen rövid életűnek bizonyult. A Habsburg uralkodók az 1670-es években már a katonai erőt is bevetették annak érdekében, hogy a katolicizmust ismét államvallássá tegyék. A protestánsok templomait és iskoláit bezárták, papjait és oktatóit üldözték, legelkötelezettebb prédikátorait gályákra küldték. A vallásszabadság csak száz évvel később, II. József türelmi rendelete nyomán állt helyre. Ezt követően kezdődhetett újra a protestáns iskolák és jótékonyági intézmények fejlődése.

A katolikus egyház a következő évszázadokban is államvallás maradt, s a protestáns egyházak is gyakran keresték a mindenkori hatalom kegyeit. Bár annak is számos példáját ismerjük, hogy egyes papok, vallási vezetők a nemzet függetlenségi törekvései vagy bizonyos társadalmi mozgalmak mellé álltak, összességében az egyházak mégis inkább az állami oldalhoz tartoztak, ami viharos történelmünk során sűrűn jelentette a rebellis magyar társadalommal való szembekerülést. Ezt az évszázados tapasztalatot igazolta az államszocializmus negyven éve is. A magyar egyházakat még a hatalom nyilvánvaló vallásellenessége és kifejezetten represszív politikája sem bírta rá, hogy vállalják az ellenzéki szerepet. Híveik nem (vagy csak nagyon ritkán, egy-egy az átlagnál bátrabb és elhivatottabb helyi lelkipásztor jóvoltából) kapták meg azt a lelki és erkölcsi támogatást, amelyre lengyel sorstársaik az ottani katolikus egyháztól számíthattak. Ebből - egyéb hatásai mellett - az is következett, hogy még nagyobb szükség volt az elemi értékek és az önazonosság megőrzését szolgáló, a társadalom érdekeit, törekvéseit megfogalmazó és azok képviselésével is megpróbálkozó világi civil szervezetekre.

Némiképp hasonló az, amit az állam és a társadalom viszonyáról mondhatunk. Az országnak rendkívül kevés (és többnyire rövid életű) olyan kormánya volt, amely a lakosság teljes bizalmát élvezte volna. Állam és társadalom konfliktusai mélységüket és gyakoriságukat

tekintve a különböző periódusokban erősen különböztek egymástól, nem sokat változott viszont az, hogy a független állampolgári szerveződések iránt mindig megvolt az igény, ha a mozgásterük az idők során sokat változott is.

Az állam és az önkéntes szerveződések közötti viszony történelmi alakulását leginkább a hullámváz, az együttműködés és a szembenállás legkülönbözőbb kombinációi jellemzik. A történelmi tényekből világos tendenciák nemigen mutathatók ki. Az együttműködés hol szűkült, hol kiszélesedett, a nonprofit szervezetek váltakozva (sőt, sokszor párhuzamosan) részesültek állami támogatásban és zaklatásokban. Mindez nemcsak az éppen uralkodó kormányoktól és ideológiáktól függött, hanem az egyesületek és alapítványok konkrét működési területétől is.

Mindazonáltal megállapíthatjuk, hogy az állam és a nonprofit szerveződések közötti kapcsolat történetének meghatározó eleme volt az egymásra utaltság, s az ebből fakadó, korántsem mindig felhőtlen, sőt, többnyire konfliktusokkal terhes együttműködés. Ennek a kooperációnak már az eddigiekben is számos példáját említettem, itt most arra teszek kísérletet, hogy tipikus formáiról és tipikus problémáiról adjak áttekintést, tipikus véleményeket idézzek az együttműködés lehetőségeivel és korlátaival kapcsolatban.

A következő idézet (Gerlóczy, 1887, 85. és 87. old.) két beszédből származik. Mindkettő a Széchenyi Társulat Nagykárolyban tartott közgyűlésén hangzott el 1885. szeptember 12-én. A Társulat tiszteletbeli elnöke, Schlauch Lőrinc nagyon világosan fogalmazta meg az önkéntes szervezetek vezetőinek egyik legfontosabb dilemmáját:

„A kormányt az állameszmének erősítésére intézett üdvös intézkedéseiben támogatni, azt, ha szükség kívánja, a közszellem ereje és hatalma által kényszeríteni is, de másrészt távortartani a látszatot is, mintha a közművelődési egyletek, vagy maga a Széchenyi Társulat is valamely kormányakció kifolyása volna: íme azon két szempont, melyet szem előtt téveszteni nem kell, ha önmagunkat törekvéseinkben megbénítani nem akarjuk.”

Egy másik fontos összefüggést hangsúlyozott ugyanakkor Károlyi István gróf, az egyesület egyik legfontosabb támogatója:

„A szükséges alap előállításánál továbbra az önkéntesség útján nem maradhatunk. ... Forduljunk tehát ismert buzgóságú megyénkhez, ... s kérjük fel, hogy közművelődési céljainkra törvényadta jogánál fogva egy százalék pótdadó befizetését rendelje el.”

Más szavakkal: az egyesületek készek voltak arra, hogy együttműködjenek a kormánnyal a közös célok elérése érdekében, de ragaszkodtak a célok megfogalmazásában való részvételhez, továbbá jogot formáltak a kormányzati döntések befolyásolására. Függetlenségük megőrzését központi kérdésnek tartották, annál is inkább, mert tisztában voltak azzal, hogy a programjaik megvalósításához szükséges anyagi eszközök előteremtésében rászorulnak az állami segítségre.

Az önkéntes szerveződésekkel kialakítandó együttműködéshez fűződő érdekeket a kormányzati oldalon is világosan látták:

„A hatósági szegénygondozó tevékenység mellett azonban a munkának egy másik, történeti sorrendben korábban keletkezett, de felépítésében és tevékenységében törvényi rendszabályokhoz nem kötött formája is folyik, ez az egyesületek, alapítványok, intézetek stb. által kifejtett ún. magán vagy szabad jótekonyság, amelynek rugója vallási vagy humanitárius jellegű. A gondozásnak e módja azáltal, hogy a gondozást vivő tagjait az egyén sorsa iránt érzett közvetlen szánalom hatja át, és hogy működésében szorosan meghatározott szabályok nem kötik és így az egyéniség érvényesítésének tág teret enged, a gyors és intenzív munkára rendkívül alkalmas. Ezért azt látjuk, hogy főképpen a kezdeményező, kísérleti feladatok

ellátása, új munkamódszerek megteremtése, tapasztalatok gyűjtése esik munkakörébe (pályaudvari misszió, betegek háztartásának ellátása, fogházmiszió stb.). De különösen hasznos tevékenységet fejthet ki a karitatív munka ott, ahol az egyéniesítő gondozásról és nem annyira anyagi, mint inkább erkölcsi, szellemi és vallási bajok elhárításáról van szó. Ez a társadalmi munka azáltal, hogy lényegében és hatásában az egyes ember szükségén túl a közösség javának előmozdítását is szem előtt tartja, a hatósági szegénygondozással egyenlő irányzatú és egyenlő rangú tényezőnek tekintendő. Mindkét szervnek szüksége van az összmunkálkodásra abból a megfontolásból kiindulva, hogy vállvetett együttműködéssel, a feladatok helyes megosztásával, a munkamódszerek kölcsönös elsajátításával munka- és költségmegtakarítást lehet elérni és a többszörös ellátást meggátolni, a szegénygondozás egységét pedig biztosítani” Csorna, 1931, 19-20. old.).

A fenti idézetek a XIX. század végén és a XX. század elején megfogalmazott gondolatokat tartalmazzák, de az állami és az öntevékeny szervezetek közötti együttműködés sokkal korábban elkezdődött, első példáit már a középkori dokumentumokban megtaláljuk. Némileg meglepő, hogy nemcsak magának a jelenségnek a gyökerei nyúlnak vissza a középkorig, hanem a mai együttműködési formák, technikák legtöbbször is majdnem egy évezredes múltra tekinthet vissza. Mai szóhasználatunkkal élve azt mondhatjuk, hogy az állam és a nonprofit szektor közötti együttműködésnek már a történelmi időkben is négy igen fontos területe volt, nevezetesen

- a szociálpolitika kidolgozása,
- a jóléti szolgáltatások finanszírozása,
- a tényleges szolgáltató tevékenység és
- a szabályozási keretek kialakítása.

Az állam soha nem volt abban a helyzetben, hogy a társadalompolitikát egyedül alakíthatta volna, bár többször tett (néha igen erőszakos) kísérletet ennek a szerepnek a kisajátítására. A első évszázadokban a szociális és az oktatási szolgáltatások fejlődésének irányait a legfontosabb szolgáltatók és finanszírozók határozták meg, így az egyháznak, a királyoknak, s valamivel később már a városi magisztrátusoknak és a céheknek is megvolt a maguk befolyása. Mivel a kormányzat pozíciói a későbbi századok során fokozatosan erősödtek, a társadalmi beleszólás technikáinak is fejlődniük kellett. Megnőtt a ma lobbitevékenységnek nevezett közbenjárás szerepe, s lassan az új, innovatív szolgáltatások jótékonyági alapú beindítása is a szociálpolitikai irányok kijelölésének fontos módszerévé vált. Paradox módon ezek a változások nem feltétlenül jelentették azt, hogy a magánjótékonyág politikaformáló szerepe csökkent. Az persze igaz, hogy a jótékonyagra épülő középkori szociális intézmények a lehető legdirektebb módon, a munkájukkal döntöttek a szolgáltatások köréről és minőségi jellemzőiről, szándékaikat tehát sokkal közvetlenebbül tudták érvényesíteni, mint a XIX. és XX. század nyomásgyakorlásra berendezkedő önkéntes szervezetei. Ugyanakkor azonban az is igaz, amit Lester Salamon (1991) az öntevékenység kudarcára vonatkozó elméletében kifejtett, hogy tudniillik a jótékonyág - éppen önkéntes jellegénél fogva - csak korlátozott mértékben volt képes forrásokat teremteni a társadalompolitikai célok megvalósításához. Amiről a hajdani jótékonyági intézmények nem is álmodhattak, azt a későbbi korok nonprofit szervezetei legalábbis megpróbálhatták: a civil társadalom képviselői fellépve jogot formálhattak arra, hogy befolyásolják és ellenőrizzék az állami forrásokból finanszírozott jóléti politika alakulását. Bár ezek a törekvések ritkán leltek kedvező fogadtatásra, azért arra is lehet példát találni, hogy éppenséggel a kormányzat lépett fel kezdeményezőként, különösen azokban a helyzetekben, amikor igen nehéz feladatok vártak megoldásra, vagy fájdalmas döntéseket kellett meghozni. Jó példa erre azoknak a „segítőbizottságoknak” a rendszere, amelyeket az I. világháború idején a főváros a

jótekonysági egyesületek vezetőinek részvételével állított fel. E bizottságok munkája nem korlátozódott a tényleges segélyezési döntések meghozatalára, hanem a háború okozta szociális válsághelyzetek kezelésére alkalmas átfogó stratégia kidolgozására is kiterjedt (Csorna, 1931, 146-147. old.).

A kormányzat befolyásolására törekvő nonprofit szervezetek azzal is megpróbálkozhattak (s gyakran meg is próbálkoztak), hogy olyan társadalmi problémák megoldására mozgósítsanak közpénzeket, amelyek méreteiknél fogva messze meghaladták a jótekonysági intézmények kompetenciáját. Megemlíthetjük például azt a kampányt, amelyet a Munkanélküliség Elleni Küzdelem Magyarországi Egyesülete szervezett. A cél az volt, hogy a kormányt meggyőzzék az állami munkaközvetítő irodák felállításának szükségességéről. A kampány sikerrel zárult: a XVI/1916-os törvény a nagyobb városokat kötelezte az ingyenes szolgáltatásokat nyújtó munkaközvetítők létrehozására (Heller, 1923, 185-186. old.).

A politika befolyásolásának technikái párhuzamosan változtak azzal a szereppel, amelyet a nonprofit szervezetek a tényleges szolgáltatásban játszottak. Eleinte a jóléti szolgáltatások zömét jótekonysági (azon belül is főleg egyházi) intézmények biztosították, bár a királyok - alapítóként, illetve támogatóként - kezdetől fogva részt vállaltak a rászorultak gondozásának finanszírozásában. „A középkori ispotályok legtöbbjét magánjótekonyság hívta életre. Alapítóik különböző rendű és rangú tehetősebb egyházi és világi személyiségek, társulatok” voltak (Somogyi, 1941, 94. old.). A városfejlődés ebből a szempontból komoly változásokat hozott: a városok növekvő számban alapítottak iskolákat, kórházakat és szegényházakat, s az egyházi intézmények egy részét is saját kezelésbe vették. Ez a folyamat meglehetősen lassú volt, hosszú távon mégis alapvető szerkezeti változásokat idézett elő. A XX. századra a jóléti szolgáltatások közéleti szektora számottevően erősebbé vált a hasonló szolgáltatásokat nyújtó nonprofit szervezetek összességénél.

Az erőviszonyok átrendeződése azonban nem jelentette az együttműködés megszűnését. Éppen ellenkezőleg - mint a korábbiakban már láttuk -, a kormányzati és a jótekonysági szervezetek közötti, eredetileg eseti jellegű kooperációt az Egri Norma intézményesítette és elismert partneri viszonyra fejlesztette.

Az állam és a nonprofit szervezetek közötti együttműködés az idők során igen sok különböző formát öltött. Néha a magánadományozók kérték fel a városi hatóságokat alapítványuk kezelésére (Somogyi, 1941, 54-56. old.), máskor a városi tulajdonú intézmények (pl. népház) működtetését bízták rá a helyi egyesületekre és önkéntes segítőikre (Csorna, 1931, 215-216. old.). A szociális szolgáltatásokat nyújtó nonprofit szervezetek az államtól a legváltozatosabb természetbeni támogatásokat kapták, az állami alkalmazottak átengedésétől kezdve (Csizmadia, 1977, 14. old.) egészen az ingyenkonyháknak biztosított élelmiszer-ellátmányig (Csorna, 1931, 182. old.). Gyakran előfordult, hogy az eredetileg jótekonysági szervezetek által működtetett jóléti intézményeket az állam vette át (Csizmadia, 1977, 130. old.), de arra is akadt példa, hogy korábbi közintézmény (pl. a Budapesti Általános Rendelő Gyógyintézet, utóbb Gróf Apponyi Albert Poliklinika) került át egyesületi kezelésbe (Béry, 1929, 327-328. old.).

Még általánosabb volt a kormány és a nonprofit szervezetek együttműködése a jóléti programok finanszírozásában. Komoly hagyományokra tekinthetett vissza az állami intézmények működőképességét magánadományokra alapozó konstrukció (Csizmadia, 1977, 44. old. és Hahn, 1960, 16. old.). Ennél hosszabb múltat már csak az ellentétes megoldás, az állami támogatásokra is számító magánjótekonyság tudhatott maga mögött. Ez utóbbi lényegében egyidős a magyarországi önkéntes szervezetekkel. A közvetlen és közvetett állami támogatások már a középkorban, sőt azt megelőzően is széles körben ismertek voltak, a jótekonysági intézmények munkáját királyi adományok, különböző kiváltságok és

adókedvezmények segítették. Az első (egyházi működtetésű) ispotályok anyagi alapjait Szent István király nagyvonalú adományai teremtették meg. IV. Béla még a tatárjárás előtt felmentette az ország valamennyi kórházát a bordézsma fizetése alól. 1437-ben Zsigmond király a budai Szent Erzsébet ispotályt két kolostor jövedelmeivel gyarapította (Zolnay, 1975, 124. old.). Az állam a nonprofit szervezetek támogatásában - mutatis mutandis - azóta is ugyanezeket a finanszírozási technikákat alkalmazza, csak annyi változott, hogy gazdagodtak a konkrét megjelenési formák, s a rendszerbe beépültek bizonyos garanciális elemek is.

Az egyedi döntéseken alapuló állami adományokat (Balázs, 1991, 95. old.; Béry, 1929. 330. old.; Csorna, 1931, 129. old.) az idők során egyre inkább kiegészítették a rendszeres, sőt esetenként már szerződésben garantált kormányzati támogatások is. Ez a fejlemény a XIX. század végén (Kohut, 1971, 129. old.) ugyanolyan fontos lökést adott a nonprofit szektor fejlődésének, mint a kilencvenes évek kezdetén (Kuti-Somogyvári, 1993, 4-7. old.). A történelem hasonló ismétlődése figyelhető meg néhány egyéb támogatási forma esetében is. 1867-ben az uralkodó úgy döntött, hogy az államsorsjáték tiszta jövedelmét a jótékony célú intézmények és egyesületek támogatására a népjóléti miniszternek engedi át. 1924-ben arról rendelkeztek, hogy az országba érkező jótékony célú külföldi adományok vámmentességben részesülnek (Csorna, 1931, 81-82. old.). Mindkét támogatási módszer újra megjelent a XX. század végén, a rendszerváltást követő évtizedben is. A nonprofit szektor állami támogatásának mai technikái közül valójában csak az adományozó által igénybe vehető adókedvezményeket lehet igazán újnak mondani.

Az állami támogatás rendszerint együtt jár a nonprofit szervezetek központi szabályozására és ellenőrzésére irányuló törekvések megerősödésével. Mint a fenti történeti áttekintés mutatja, a magyarországi uralkodók hajlottak rá, hogy azokat az öntevékeny szervezeteket is megpróbálják ellenőrzésük alá vonni (sőt, azokat csak igazán), amelyek egyáltalán nem élvezték támogatásukat. A civil szervezetek nagyon sokat szenvedtek az ismétlődő betiltásoktól és a tevékenységük megbénítását célzó szabályozási intézkedésektől. Ugyanakkor az alapvetően politikasemleges, főleg szolgáltatásokat nyújtó jótékonyossági intézmények viszont az átfogó szabályozás és a koordináció hiányáról panaszkodtak. Az Általános Közjótékonyossági Egyesület például 1909-ben „memorandummal fordult a belügyminiszterhez a jótékony egyesületek működésének egységes irányba való terelése és megszervezése érdekében” (Csorna, 1931, 215. old.).

Úgy tűnik, hogy a valóban testre szabott és átfogó szabályozás hiánya krónikus betegsége a magyar nonprofit szektornak. Az átlátható, tartósan és következetesen érvényesített, minden szervezetre egyaránt vonatkozó szabályok hosszú ideje szükségesek lennének, de még a mai napig sem születtek meg. A rendszerben egyszerre (bár mindig változó arányban) vannak jelen a szigorú feltételekhez nem kötött, s ezért visszaélésekre csábító kedvezmények; a kiskapuk; a visszaélésekre reagáló kemény, de következetlen megszorítások; valamint a nonprofit szervezetek állami ellenőrzésére tett ismétlődő kísérletek. Mindebből az következik, hogy az állam és a nonprofit szervezetek közötti hagyományos és potenciálisan mindkét fél számára előnyös együttműködés jóval kevésbé eredményes, mint amilyen kedvezőbb szabályozási körülmények között lehetne. Ezért rendkívül fontos az, ami a nonprofit szektor jogi és gazdasági szabályozásában történik, s ezért érdemes egy fejezet erejéig külön is foglalkozni azokkal a folyamatokkal, amelyek ezen a területen a rendszerváltást követő években lezajlottak.

3. FEJEZET - A NONPROFIT SZEKTOR JOGI ÉS GAZDASÁGI SZABÁLYOZÁSA

A nonprofit szabályozást befolyásoló normák és jogelvek

A nonprofit szektor jogi kezelésének legalapvetőbb kiindulópontja az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában, valamint a Magyar Köztársaság Alkotmányában egyaránt deklarált egyesülési jog. Ez az elemi szabadságjog az alapja a társadalom különböző érdekek és értékek alapján történő önszerveződésének, az önkéntes alapon létrejövő, szervezett társadalmi közösségek működésének. Mint az egyesülési jog gyakorlását szabályozó 1989. évi II. törvény miniszteri indoklása kifejti, „az egyesülés szabadságának tényleges mértéke az emberi szabadságnak és a társadalom demokratizmusának alapvető jellemzője. Az egyesülés szabadsága a népszuverenitásból ered, tehát az egyesülés szabadságának korlátozása nem egyszerűen egy szabadságjog korlátozását, hanem a népszuverenitás, a demokrácia korlátozását jelenti. Ebből következően egy demokratikus társadalomban az egyesülési jogot csak olyan korlátozásnak lehet alávetni, amely a társadalom védelme érdekében szükséges, vagyis az egyesülési jog gyakorlása keretében sem lehet olyan tevékenységet végezni, amely Alkotmány- vagy törvényellenes, illetőleg mások jogait sérti.” (Idézi: Kozma és Petrik, 1990, 15-16. old.)

Az elemi szabadságjogok intézményes gyakorlását a jogrendszer azáltal biztosíthatja, hogy az állampolgárok önkéntes szerveződéseit és közcélú vagyonrendeléseit önálló, polgári jogi alanyi jogokkal és kötelezettségekkel rendelkező szervezetként, azaz jogi személyként ismeri el. A jogelmélet kidolgozott bizonyos elvont ismérveket arra nézve, hogy a szervezetek milyen feltételek fennállása esetén válhassanak önálló jogi személlyé. Az alapvető kritériumok Kozma és Petrik (1990, 63-64. old.) megfogalmazásában a következők:

- „A jogi személy alapvető ismérve az alapítótól vagy alapítóktól való függetlenedés. A személyegyesülés típusú jogi személyeknél... ez azt jelenti, hogy a tagok belső viszonyát el kell választani a jogi személy szervezet mint egész harmadik személyekkel szembeni külső jogviszonyaitól. Az ún. intézmény jellegű jogi személyeknél a tulajdonos alvagyont különít el vagyonából, és erre rendel szervezetet. Ebben az esetben az alapítót kell elválasztani az alvagyonra rendelt szervezettől. ...
- Polgári jogi személyiségre egy szervezetnek akkor van szüksége, ha valamilyen mértékben megjelenik a gazdasági forgalomban....
- Ugyancsak lényeges kritérium a szervezet huzamossága, relatíve tartós működése. Igen rövid ideig fennálló szervezeteket ugyanis a jog általában nem ismer el a vagyonjog önálló alanyának.
- Fontos kelléke a jogi személyiségnek, hogy rendelkezze állandó szervezettel, amely a tagok változásától, a dolgozók ki-, illetve belépésétől függetlenül változatlan. Az állandó szervezet polgári jog szempontjából releváns részét az ügyintéző és képviselő szervek alkotják. ...
- A jogi személy az állam által nem tiltott célra jöhet létre. Jogilag tilos vagy lehetetlen célra jogi személy nem jöhet létre. ...
- Lényeges ismérve a jogi személynek, hogy a tagok, az alapító vagyonától elkülönített vagyonnal rendelkezzen.”

Ezek az általános jogelvek határozták meg azt a szabályozást, amely a rendszerváltással nagyjából egyidőben megteremtette a jogi kereteket Magyarország újjászületőben levő nonprofit szektora számára. Az azóta eltelt évtized során két újabb, szakmai körökben egyre nagyobb elfogadottságnak örvendő alapelv is megfogalmazódott, s ha meghatározóvá nem is vált, de napjainkra már jól érzékelhetően gyakorol némi befolyást a szabályozási környezet alakulására.

Az egyik ilyen alapelv a nonprofit szervezetek közhasznúsági foka és az általuk élvezett támogatások, illetve kedvezmények összekapcsolásának szükségessége. Ennek a követelménynek a megfogalmazása abból a meggyőződésből fakad, hogy a közpénzekből történő - akár közvetlen, akár közvetett - finanszírozást egyedül a támogatott intézmény társadalmi hasznossága igazolhatja (Harsányi, 1992). Az egyesülési jog alapján a közcélokat nem szolgáló szervezetek is szabadon működhetnek, de az adófizetők pénzéből való támogatásuk nem indokolt. A társadalom számára természetesen igen sokféle konkrét tevékenység, s az azokat végző különféle szervezetek egész sora lehet hasznos, ami nagyon megnehezíti ennek az alapelvnek a gyakorlatban történő érvényesítését. A közhasznúság kritériumainak explicit megfogalmazására a magyarországi szabályozásban a nonprofit törvény (hivatalos nevén az 1997. évi CLVI. törvény a közhasznú szervezetekről) tette az első kísérletet.

A másik újonnan megjelent alapelv a közcélokat szolgáló szervezetek szektorsemleges finanszírozásának elve. A szakértők és a jogalkotók jelentős része egyetért abban, hogy az általánosan elismert közszolgáltatásokat nyújtó szervezetek állami támogatásának és adópolitikai kezelésének függetlennek kellene lennie a szolgáltató szektor-hovatartozásától. A nonprofit szervezetek szempontjából ez azt jelentené, hogy ugyanolyan normatív támogatásra lennének jogosultak, mint az övékhez hasonló oktatási és szociális szolgáltatásokat nyújtó állami és egyházi intézmények. Ennek a követelménynek az érvényesítéséhez természetesen nemcsak szabályozási változásokra lenne szükség, hanem pénzre is. Ez magyarázza, hogy miközben magával az elvvel kevesen szállnak vitába, a gyakorlatba való átültetés akadozik.

Általánosságban is elmondhatjuk, hogy a nonprofit szektor szabályozásának gyakorlati lépései nem mindig voltak teljes összhangban azokkal az alapelvekkel, amelyek körül pedig szinte teljes a szakmai egyetértés. Mivel a jogi és gazdasági szabályozás messzemenően meghatározza a szektor fejlődésének kereteit és legfontosabb feltételeit, indokoltnak látszik, hogy az utóbbi tíz év eseményeinek elemzését a szabályozási változások áttekintésével kezdjük.

Szabályozási kronológia

Bizonyos leegyszerűsítések árán a nonprofit szektor jogi és gazdasági szabályozásnak 1987 óta zajló folyamatát öt különböző szakaszra oszthatjuk:

- A „nyitás időszaka” 1987 és 1990 között.
- Az adókedvezmények általános csökkentése és új nonprofit formák megjelenése 1991 és 1994 között.
- Az adókedvezmények szelektív csökkentése, az államközeli nonprofit szervezetek megkülönböztetett kedvezményezése 1995-1996-ban.
- A közvetett állami támogatás szelektív növelése 1997-ben.
- Paradigmaváltás 1998-ban: a szervezeti forma helyett a közhasznúság válik az adókedvezmények legfontosabb meghatározójává.

A tényleges szabályozási intézkedésekről (a könnyebb áttekinthetőség érdekében) a 4. tábla ad összefoglalást.

A nyitás időszaka, 1987-1990

A nyitás időszaka 1987-ben az alapítvány jogintézményének újbóli megjelenésével kezdődött, az egyesülési törvény 1989-es parlamenti elfogadásával folytatódott, s végül az 1990-ben hatályba lépő rendelkezésekkel zárult, amelyek a magyar nonprofit szektor egész eddigi történetének legliberálisabb szabályozását hozták létre.

A Polgári Törvénykönyv egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1990. évi I. törvény megváltoztatta a Ptk alapítványokra vonatkozó előírásait. Ezzel megszüntette azt a korábbi korlátozást, melynek értelmében alapítványt csak a tevékenysége szerint illetékes állami hatóság engedélyével lehetett létrehozni. A törvény 1. §-a egyértelműen kimondta, hogy „a nyilvántartásba vétel nem tagadható meg, ha az alapító okirat e törvényben meghatározott feltételeknek megfelel. Az alapítvány a nyilvántartásba vétellel nyeri el jogi személyiségét.”

Ugyanakkor az 1990. január elsejével hatályba lépő adótörvények garantálták a nonprofit szervezetek tevékenységének adómentességét, valamint az alapítványoknak nyújtott egyéni adományok, illetve vállalati támogatások teljes összegének adóalapból való leírhatóságát. Adómentessé váltak az alapítványok által fizetett ösztöndíjak is. Az így létrejövő közvetett támogatási rendszer kivételesen kedvező feltételeket teremtett a nonprofit szektor fejlődéséhez. Nyilvánvalóan ez is volt a célja. Még a nonprofit szabályozással foglalkozó jogi szakértők (Kecskés, 1988; Kovács, 1988) is úgy látták, hogy a civil szerveződések és állampolgári kezdeményezések intézményesülését segítő szervezeteknek nyújtott széles körű kedvezmények a nyolcvanas és kilencvenes évek fordulóján alapvetően társadalompolitikai indíttatásúak voltak.

4. tábla

A nonprofit szektor jogi szabályozásának változásai, 1987-1998

Év/jogszabály* Szabályozási változások

1987.

11/1987	Az alapítvány jogintézménye visszakérül a PTK-ba.
---------	---

1989.

1989II/1989	Törvény garantálja az egyesülési szabadságot.
-------------	---

1990.

XLIV/1989	Az adótörvény kimondja a nonprofit szervezetek alaptevékenységének adómentességét. Az alapítványoknak nyújtott vállalati adományok levonhatók az adóalapból.
-----------	--

XLV/1989	Az alapítványoknak nyújtott lakossági adományok levonhatók az adóalapból. Az alapítványok által kifizetett ösztöndíjak adómentessé válnak.
----------	--

I/1990	Az alapítványok bejegyeztetéséhez nincs szükség hatósági engedélyre.
--------	--

1991.

XVIII/1991	A természetbeni adományok elvesztik adókedvezményüket.
------------	--

1992.

LXXXVI/1991	Társasági adót kell fizetnie a nonprofit szervezetnek, ha vállalkozási bevétele meghaladja az összbevétel 10 %-át vagy 10 millió Ft-ot. Csak a törvényben meghatározott tevékenységet folytató alapítványoknak ellenszolgáltatás nélkül nyújtott vállalati adományok élveznek adómentességet (adóhivatali engedély alapján).
-------------	--

XC/1991	Csak a törvényben meghatározott tevékenységet folytató alapítványoknak ellenszolgáltatás nélkül nyújtott lakossági adományok élveznek adómentességet (adóhivatali engedély alapján).
114/1992 115/1992	Rendeletek szabályozzák az alaptevékenységnek tekinthető alapítványi és egyesületi tevékenységek körét.
1994.	
XCII/1993	Három új nonprofit jogi forma kerül be a Ptk-ba: a közalapítvány, a köztestület és a közhasznú társaság.
IC/1993	Az alapítványoknak nyújtott vállalati adományok már csak az előző évben fizetett adó 50 %-áig vonhatók le az adóalapból (az adókedvezmény egyéb feltételei változatlanok).
CI/1993	Az alapítványoknak nyújtott lakossági adományok csak az előző évben fizetett adó 50 %-áig vonhatók le az adóalapból (az adókedvezmény egyéb feltételei változatlanok).
1995.	
LXXXII/1994	Az alapítványoknak nyújtott lakossági adományok 30 %-a vonható le a fizetendő adóból (az alapítványnak nem kell többé adóhatósági hozzájárulást beszereznie).
LXXXIII/1994	A közalapítványoknak nyújtott vállalati adományok teljes összege levonható az adóalapból, magánalapítványok esetében a levonhatóság határa az adóköteles jövedelem 20 %-a (az alapítványnak nem kell többé adóhatósági hozzájárulást beszereznie).
1997.	
CXXVI/1996	A személyi jövedelemadó 1 %-át az adózók felajánlhatják az általuk választott nonprofit szervezetnek.
1998.	
CV/1997	A közhasznú, illetve a kiemelkedően közhasznú nonprofit szervezeteknek nyújtott lakossági adományok 30, illetve 35 %-a levonható a fizetendő adóból. A levonható összeg felső határa közhasznú kedvezményezett esetén az adó 15, kiemelkedően közhasznú támogatott esetén az adó 30 %-a.
CVI/1997	A közhasznú, illetve a kiemelkedően közhasznú nonprofit szervezeteknek nyújtott vállalati adományok 20, illetve 150 %-a levonható az adóalapból. A levonható összeg felső határa mindkét esetben az adóalap 20 %-a. A közhasznú nonprofit szervezetnek akkor kell társasági adót fizetnie, ha vállalkozási bevétele meghaladja az összbevétel 10 %-át vagy 20 millió Ft-ot. A kiemelkedően közhasznú szervezetek esetében ez az arány 15 %.
CXLII/1997	A nonprofit szervezetek tulajdonába kell adni azokat a tevékenységükhöz szükséges állami tulajdonú ingatlanokat, amelyekre a korábbiakban ingyenes használati jogot szereztek.
CLVI/1997	A törvényben meghatározott feltételek mellett közhasznú tevékenységet folytató nonprofit szervezetek a bíróságnál kérhetik közhasznú, illetve kiemelkedően közhasznú szervezatként történő bejegyzésüket.

* A törvényeket római, a kormányrendeleteket arab számok jelölik.

Az adókedvezmények általános csökkentése és új nonprofit formák megjelenése, 1991-1994

A rendkívül liberális szabályozás és a minden korlátozás nélkül adott kedvezmények nemcsak a nonprofit szektor bővüléséhez teremtettek ideális feltételeket, hanem a visszaélések számára is. A helyzetet jól jellemzi, hogy Sárközi Tamás (1991, 63. old.) már egy 1990 őszen tartott alapítványi szemináriumon szükségesnek érezte az alábbi figyelmeztetést: „Úgy gondolom, hogy a mai magyar gazdasági helyzetben a pénzügyi hiány miatt még egy erősebben etatista gazdaságpolitikát követő kormány sem zárkozhat el attól, hogy a közfeladatok jelentős részének ellátását átengedje kül- és belföldi alapítványoknak. Nyilvánvaló azonban, hogy egy etatista irányvonal nagyobb ellenőrzést akar gyakorolni az alapítványok felett is, mint egy liberális vonal. Az állami ellenőrzés védelmében mondom: az alapítványi szabadságért küzdők is vegyék komolyan azt, hogy az alapítvány hatalmas veszélyt is rejt magában, hiszen a nyilvánosságot teljesen kizáró kontrollálatlan hatalmat jelenthet. Önmagában tehát azt, hogy egy kormányzat az alapítványokkal kapcsolatban is garanciákat akar beépíteni a szabályozásba, nem tartom helytelennek. Más kérdés, hogy túlzott adminisztráció kiépítése helytelen volna, mert többbe kerülne az ellenőrző apparátus, mint amennyi a visszaélések kára. A liberális oldalnak is látnia kell, hogy az alapítványi hatalom reális veszélyt jelent.”

Az első alapítványi botrányok igen hamar bekövetkeztek, s nyomukban egymás után születtek a korábbi kedvezményeket megnyirbáló intézkedések is. Az első ilyen lépést szinte észrevétlenül tette meg a pénzügyi kormányzat, amikor 1991-ben a számviteli törvénnyel (XVIII/1991) szüntette meg a természetbeni adományok adókedvezményét. Mire az - akkoriban még egyébként is gyerekcipőben járó - nonprofit érdekképviseltek észbe kaptak, a törvényjavaslat már régen túljutott a parlamenti szavazáson. A helyzetet jól jellemzi, hogy a szakértők sem jöttek rá azonnal, mi is történt. A számviteli törvény megjelenését követően egy egész könyv (Ácsné és Fodor, 1992) foglalkozott annak nonprofit szektort érintő következményeivel anélkül, hogy a természetbeni adományok kezelésében bekövetkezett változásról akár egyetlen szót ejtett volna.

Korántsem ment ilyen simán az adókedvezmények következő csökkentése. Igaz, nehezebb is lett volna az érintettek tudta nélkül sort keríteni rá, hisz ezúttal a személyi jövedelemadóról (XC/1991), illetve a társasági adóról (LXXXVI/1991) rendelkező, más okokból is a figyelem középpontjában álló törvényeket kellett módosítani. A szektor képviselői igyekeztek kivédeni a tervezett megszorításokat, de erőfeszítéseik jórészt sikertelenek maradtak. A társasági adóról szóló törvény értelmében 1992-től kezdve már csak azok a nonprofit szervezetek mentesültek az adó megfizetése alól, amelyek vállalkozási tevékenységből elért bevétele nem haladta meg az adóévben elért összes bevétel 10 százalékát, de legfeljebb 10 millió Ft-ot.

Az adományok adókedvezménye szintén módosult, az adóalapból való leírást feltételekhez kötötték. Az alapítványok csak akkor adhattak ki támogatóiknak adókedvezményre jogosító igazolást, ha ehhez az adóhatóság előzetesen hozzájárult. A hozzájárulást azok az alapítványok kaphatták meg, amelyek az adótörvényekben részletesen felsorolt tevékenységi területek (betegségmegelőző és gyógyító, tudományos, kutatási, környezetvédelmi, műemlékvédelmi, kulturális, oktatási, diák- és tömegsport, vallási tevékenység, a közrend, közbiztonság védelme, az öregek és hátrányos helyzetűek, a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek, a határon túli magyarság, a menekültek támogatása, a törvényhozói munka segítése) valamelyikén működtek, továbbá működési szabályzatukkal és egyéb dokumentumokkal igazolni tudták, hogy az adományozókat ellenszolgáltatásban nem részesítik.

Ha kimondatlanul is, a nonprofit szektor szabályozásában ez volt az első kísérlet arra, hogy az adókedvezményeket élvező szervezeteket valamiféle közhasznúsági tesztnek vessék alá. A törvényben meghatározott tevékenységi listán azok a jóléti szolgáltatások és szociálpolitikai

feladatok szerepeltek, amelyek ellátásához fontos társadalmi érdekek fűződnek. Az adóhatósági engedélyezési eljárásnak a törvényalkotók elképzelése szerint nemcsak az lett volna a funkciója, hogy kizárólag a közhasznúnak minősített tevékenységet folytató alapítványokat engedjék be a kedvezményezett körbe, hanem az is, hogy megszüntessék az adományok álcázott díjfizetés adópolitikai kedvezményezését.

A közhasznúsági teszt alkalmazásának ez az első kísérlete a gyakorlatban csúfosan megbukott. Az adóhivatal nyűgnek tekintette a rárótt feladatot, s az igazolás kiadásához szükséges engedélyt szinte minden olyan alapítványnak megadta, amelynek alapító okiratában fellelhető volt a törvényben meghatározott listán szereplő tevékenységek valamelyike. (Márpedig többnyire fellelhető volt, tekintve, hogy alapítványt csak tartós közérdekű célra lehet létrehozni.) A hozzájárulás megadása az esetek döntő többségében formálisan, azt is mondhatnánk, hogy komolytalanul zajlott. A kiadott engedélyekről nem készült olyan nyilvántartás, amely a későbbi ellenőrzést lehetővé tette volna. Bár ezek a problémák minden érintett számára elég hamar nyilvánvalóvá váltak, az engedélyezési rendszer egészen 1995-ig fennmaradt.

Változtak viszont, pontosabban tovább zsugorodtak a nonprofit szektor adókedvezményei. Az 1994-ben hatályba lépő adótörvények (IC/1993 és CI/1993) korlátozták az alapítványoknak nyújtott állampolgári és vállalati támogatások adóalapból való levonhatóságát. A beépített korlát mindkét esetben az előző évben az adományozó által ténylegesen fizetett adó 50 százaléka lett. Az eredeti javaslatok szerint ez a határ sokkal alacsonyabban, az előző évi adó 5 százaléknál húzódott volna, de a nonprofit ernyőszervezetek ezúttal már résen voltak, és szívos érdekérvényesítési küzdelmekben elérték a határ megemelését.

Hiába harcoltak viszont magának az új konstrukciónak a bevezetése ellen. Pedig a szóhajóhető érvek teljes skáláját bevetették. Kimutatták, hogy a javasolt korlátozások az adományok adókedvezményeit példátlanul és méltánytalanul alacsony szintre szorítanák le, szöges ellentétben azokkal a politikai deklarációkban megjelenő törekvésekkel, amelyek a civil társadalom és a nonprofit szolgáltatások fejlesztését célozzák. Kiszámították, hogy a korlátozás a költségvetés számára nem hozna igazán jelentős bevétel-növekedést, de az alapítványok helyzetét rendkívüli mértékben megnehezítené. Érveltek azzal is, hogy a javasolt megoldás a nemzetközi gyakorlatban ismeretlen, s bizonyára nem véletlen, hogy az adókedvezményeket szinte mindenütt az adományozók tényleges jövedelmének, illetve profitjának arányában határozzák meg. Rámutattak arra a belső ellentmondásra, amely a tárgyevi kedvezmények előző évi mutatók arányában történő megállapításának rendszerét jellemzi, valamint arra a hatásra, amelyet egy ilyen rendszer működtetésére a kétjegyű infláció gyakorol. Végül azzal a gondolatmenettel is megpróbálkoztak, hogy ha az adományok nem az adóból, hanem az adóalapból írhatók le, akkor logikailag is indokolatlan az adómentesen nyújtható adományok felső korlátját a ténylegesen megfizetett adó százalékaiban meghatározni. Minden érv hatástalan maradt azonban, a politikaiak éppúgy, mint a gazdaságiak és a logikaiak, a pénzügyi kormányzat a konstrukcióról nem, csak a mértékekről volt hajlandó egyezkedni.

Lényegesen több sikerrel járt az ernyőszervezetekből alakult Konzultatív Tanács azokban a vitákban, amelyek ugyanebben az időszakban a Polgári Törvénykönyv újabb módosításáról (Előterjesztés ..., 1992), új nonprofit szervezeti formák bevezetéséről folytak (A Nonprofit Kamara ..., 1992; Alternatív törvénytervezet ..., 1992; Harsányi, 1993; Kuti, 1992b; Naplótöredékek ..., 1993; Változások ..., 1992). Az Igazságügyminisztériumban készült Előterjesztés az addigi kettő (alapítvány és egyesület) mellé három új jogi formát (közalapítvány, köztestület, közhasznú társaság) kívánt bevezetni. Ez önmagában még nem ütközött volna komolyabb ellenállásba (bár az államközeli nonprofit formák, s főleg azok megkülönböztetett kedvezményezése iránt a szakértők egy része már akkor is ellenérzésekkel viseltetett), de a

tervezet nem érte be ennyivel. A közhasznú társaság mint szolgáltatáskonform szervezeti alternatíva létrehozásával egyidejűleg az összes többi nonprofit szervezetnek meg akarta tiltani a vállalkozásokat; kikötötte, hogy üzletszerű gazdasági tevékenységeikre az alapítványoknak és egyesületeknek gazdasági társaságot kell létrehozniuk. Szintén szerepelt a tervezetben, hogy közhasznú társaság létrehozására csak akkor kerülhet sor, ha az alapítók előzetesen a közhasznú tevékenység folytatásáról szerződést kötnek a felügyeleti szervvel. Ezt a két javaslatot a nonprofit szervezetek képviselői a szektor elleni támadásként értelmezték, és szervezett védekezésbe kezdtek. A tervezett jogszabály-változtatás kapcsán felsorakoztatott ellenérveik igen sokrétűek voltak. Kimutatták, hogy elemi szabadságjogokat sért, ha jogszerűen létrehozott magánjogi szervezeteknek megtiltják az üzletszerű gazdasági tevékenységet. Számításokkal bizonyították, hogy a vállalkozásokból származó bevételek elvesztése számos nonprofit szervezet működését ellehetetlenítené. Áttekintették a leggyakoribb vállalkozási tevékenységeket, s megállapították, hogy azok nagyságrendje az elkülönült gazdasági társaság létrehozását többnyire nem indokolja. Ugyanakkor arra is rámutattak, hogy az alapítványoknak kötelességük az alaptőke jövedelmező felhasználása, s ennek gyakran a vállalkozási tevékenység a legcélravezetőbb módja. Szintén rávilágítottak az alap- és a vállalkozási tevékenység (például munkanélküli egyesületek foglalkoztatási programjai, nonprofit kutatóintézetek könyvkiadása stb.) közötti összefüggésekre, a vállalkozások egy részének alaptevékenységet segítő jellegére. Hasonlóan határozott érveléssel utasították el a közhasznú társaságok létrehozásának előzetes hatósági engedélyhez kötését is, kimutatva, hogy a nonprofit szolgáltatók tevékenysége nem korlátozható a közfeladatok ellátására, innovatív szerepük betöltésének elemi feltétele a magánkezdeményezések szabadsága.

A szakmai és politikai érvek nemcsak a lapok hasábjain és a nyilvános vitákon jelentek meg igen nagy súllyal, hanem a háttérben zajló tárgyalásokon is. A vitában a nonprofit szervezeteknek sikerült maguk mellé állítani a szakminisztériumok egy részét, sőt a Pénzügyminisztérium egyes szakértőit is. Szintén fontos lépés volt, hogy a Konzultatív Tanácsot alkotó érdekvédelmi szervezetek nemcsak tiltakozó állásfoglalásokat jelentettek meg, hanem kidolgoztak egy alternatív törvénytervezet is. Ezzel demonstrálták, hogy nemcsak érdekképviselési szerepükben, de szakmailag is számot tarthatnak a partneri szerepre, a kormánynak a szabályozási kérdésekben párbeszédet kell folytatnia velük.

Erőfeszítéseiket végül is siker koronázta. A Polgári Törvénykönyv módosításáról szóló, a parlament által 1993. október 5-én elfogadott (de csak 1994 januárjától hatályos) XCII. számú törvény létrehozta a nonprofit szervezetek három új formáját, de nem korlátozta sem a szervezet-alapítás, sem a vállalkozás szabadságát.

Az adókedvezmények szelektív csökkentése, az államközeli nonprofit szervezetek megkülönböztetett kedvezményezése, 1995-1996

Az 1995-ös adózási szabályokat meghatározó (LXXXII/1994. és LXXXIII/1994-es számú) adótörvények nemcsak azokat a változásokat hozták meg, amelyekre a Ptk módosítása nyomán számítani lehetett, hanem ennél sokkal drámaibb módon alakították át az adókedvezmények rendszerét.

A közalapítványi forma létrehozása után egyetlen hozzáértőt sem lephetett meg, hogy ennek a (törvényben definiált közfeladatok ellátására létrejövő) intézménynek az első adandó alkalommal magasabb adókedvezményeket biztosítanak, mint a magánalapítványoknak. Váratlanul érte viszont a szektort, hogy az előző megszorítások után egy évvel újabb, s újra a kedvezmények megállapításának egész rendszerét felforgató módosításra került sor. Pedig az új rendszer kialakításában a Pénzügyminisztérium illetékesei bizonyos értelemben figyelembe vették az előző évi vitában elhangzott szakmai érveket, igaz, nem pont azon a módon, ahogy a

nonprofit szervezetek érdekében megszólalók szerették volna. Véget vetettek annak a kétszeresen is abszurd gyakorlatnak, amely az adott évben fizetendő adó alapját úgy határozta meg, hogy az előző évben nyújtott adományok után járó kedvezményt a még egy évvel korábban befizetett adó összegétől tette függővé.

Az új szabályozás az egyéni és a vállalati adományok esetében eltérően határozta meg az igénybe vehető kedvezmények jellegét és mértékét. A nagyobb változás az egyéni adományozóknál következett be, számukra megszűnt az adományok adóalapból való leírhatósága, s helyette maga az adó vált csökkenthetővé a támogatási összeg 30 százalékával. A vállalati adományok esetében kisebbek voltak a változások, az alapítványoknak nyújtott támogatások továbbra is megmaradtak adóalap-csökkentő tételnek. Ezt a csökkentést a társasági adóról szóló törvény közalapítványoknak átutalt adományok esetében korlátlanul, magánalapítványoknak szánt támogatások esetén viszont csak a tárgyévben képződött adóköteles jövedelem 20 százalékának erejéig engedélyezte.

Az adótörvények előkészítése során folytatott viták kísértetiesen hasonlítottak az egy évvel korábbiakra. A nonprofit szektor képviselői hiába érveltek a nemzetközi gyakorlatban jól bevált adóalap-csökkentési metódus fenntartása mellett, hiába mutatták ki, hogy az új megoldások éppen azoknál a társadalmi rétegeknél nem hatnak ösztönzőleg, amelyek leginkább megengedhetik maguknak az adományozást. A törvénytervezet előkészítői a lényegét illetően hajthatatlanok maradtak, csak a százalékok meghatározásában tettek bizonyos engedményeket.

Csendben kimúlt viszont az adókedvezményre jogosító alapítványi igazolások kiadásának adóhatósági engedélyeztetése. A gyakorlatban amúgy is működésképtelennek bizonyult rendszert az adótörvények szinte észrevétlenül, a kudarc nyilvános beismerése nélkül szüntették meg.

A nonprofit szektor adópolitikai kezelése 1996-ban változatlan maradt, ami az adott körülmények között akár pozitív diszkriminációként is értelmezhető, hiszen ez volt az az év, amikor a magyar gazdaság legtöbb szereplője a „Bokros-csomag” következményeitől szenvedett. Önmagában az a tény is jelzés értékű, hogy a rigorózan szigorú költségvetési politikára törekvő, az adókedvezmények jelentős részét megszüntető kormány az 1995 őszén a parlament elé terjesztett adótörvényekben nem javasolta a nonprofit szervezetek által élvezett kedvezmények megnyirbálását. A valódi fordulat azonban 1997-ben következett be, amikor - évek óta először - olyan intézkedés lépett életbe, amely nem csökkentette, hanem növelte a nonprofit szektor közvetett állami támogatását.

A közvetett állami támogatás szelektív növelése, 1997

A személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti közcélú felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény jogot adott az adófizetőknek arra, hogy az általuk befizetett adó 1 százalékát átengedjék egy olyan közcélú szervezetnek, amely megfelel a törvényben rögzített követelményeknek. A kedvezményezettek közé (egyéb, jórészt állami intézmények mellett) azok a

- legalább 3 éves,
- belföldi székhelyű,
- a hazai lakosság vagy a határon túli magyarság érdekében működő
- egyesületek, alapítványok és közalapítványok kerülhettek be, amelyek

- több mint egy éve foglalkoztak betegségmegelőző és gyógyító, szociális, kulturális, oktatási, tudományos, kutatási tevékenységgel, a gyermekek, a fiatalok, az idős korúak, a fogyatékosok, a hátrányos helyzetűek segítségével, a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek, illetve a határon túli magyarság támogatásával, környezetvédelemmel, műemlékvédelemmel, természetvédelemmel, gyermek- és ifjúságvédelemmel, közlekedésbiztonsággal, az állampolgári jogok, a közrend, közbiztonság védelmével, gyermek-, ifjúsági és szabadidősporttal, valamint a fogyatékosok sporttevékenységével,
- nyilatkoztak arról, hogy pártoktól függetlenek, azoktól támogatást nem kapnak, országgyűlési képviselőjelöltet nem állítottak és nem támogattak, s ezt alapszabályukban a továbbiakra is kizárják,
- igazolták, hogy köztartozásaik és társadalombiztosítási tartozásaik nincsenek.

Ennek az új támogatási formának a jelentőségét nem elsősorban az adta, hogy már az első évben több mint másfél milliárd Ft pótlólagos bevételhez juttatta a nonprofit szervezeteket (Vámosi Nagy, 1998, 615. old.), hanem az, hogy soha nem látott mértékben szélesítette ki az állampolgárok beleszólási jogát a civil szféra állami támogatásával kapcsolatos döntésekbe. Elvben valamennyi adófizető számára lehetővé tette akaratának, preferenciáinak kinyilvánítását, s ezzel nyilvánvalóan a közpénzek egészen más típusú elosztását eredményezte, mint amelyet a központosított döntési mechanizmusok működése szokott kialakítani (Kuti-Vajda, 1997; Mészáros-Sebestény, 1997).

Áttörést jelentett az „1 százalékos törvény” a potenciális kedvezményezettek körének megválasztásában is. Ellentétben az adótörvényekkel, amelyek az addigiakban következetesen az alapítványi formához kötötték az adományozók által igénybe vehető kedvezményeket, az 1 százalékos esetében az egyesületek is bekerültek a támogatotti körbe. Ennyiben az 1 százalékos törvény parlamenti elfogadása előrevetítette azokat a megközelítésbeli változásokat, amelyeket egy évvel később nonprofit törvény vezetett be a nonprofit szektor jogi és gazdasági szabályozásában.

Az 1998-as paradigmaváltás: a közhasznúság válik az adókedvezmények legfontosabb feltételévé

Ez a paradigmaváltás már régen készülődött. A jogi és gazdasági szakértők régóta érzékelték, hogy a nonprofit szektor adópolitikai kezelésében a szervezetek jogi formája nagyon rossz iránytű, igen keveset árul el a tényleges tevékenységről, s még kevesebbet arról, hogy ez a tevékenység köz- vagy magáncélokot szolgál-e. Egyre több érdekelt értett egyet abban, hogy a szabályozásnak nem a jogi forma, hanem a tevékenység valódi társadalmi hatásai szerint kell különbséget tennie a nonprofit szervezetek között, s a közvetlen és közvetett támogatásokat egyaránt a közhasznúság mértékéhez kell igazítani. Ez az elemi konszenzus volt az alapja annak a mélyreható átalakulásnak, amely a nonprofit törvény 1998. január elsejei hatályba lépésével még éppen csak megindult, s amelynek a szektorra gyakorolt hosszú távú hatásait rendkívül nehéz lenne a maguk összetettségében előre látni.

A törvény a közhasznú nonprofit szervezetek két típusát határozta meg, a közhasznú és a kiemelkedően közhasznú szervezeteket, de ezzel hallgatólagosan definiált egy harmadik típust is, a nem közhasznú nonprofit intézményeket. (Ebbe a harmadik típusba korántsem csak az alapítók, tagjaik, támogatóik érdekeinek szolgálatára, közösségi tevékenységeinek szervezésére szorítkozó alapítványok, egyesületek, érdekképviselések, közhasznú társaságok tartoznak, hanem számos olyan nonprofit intézmény is, amelynek a tevékenysége valami okból kívül marad a törvényben meghatározott körön.) A közhasznú jogállást a nonprofit szervezetek - kérelem alapján - bírósági nyilvántartásba vétellel szerezhetik meg. Közhasznú szervezetként

az az alapítvány, közalapítvány, egyesület, köztestület, közhasznú társaság vehető nyilván-
tartásba, amely

- közhasznú tevékenységet (1. egészségmegőrzés, betegségmegelőzés, gyógyító, egészségügyi rehabilitációs tevékenység; 2. szociális tevékenység, családsegítés, időskorúak gondozása; 3. tudományos tevékenység, kutatás; 4. nevelés és oktatás, képességfejlesztés, ismeretterjesztés; 5. kulturális tevékenység; 6. kulturális örökség megóvása; 7. műemlékvédelem; 8. természet-
védelem, állatvédelem; 9. környezetvédelem; 10. gyermek- és ifjúságvédelem, gyermek- és ifjúsági érdekképviselés; 11. hátrányos helyzetű csoportok társadalmi esélyegyenlőségének elősegítése; 12. emberi és állampolgári jogok védelme; 13. magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségekkel, valamint határon túli magyarsággal kapcsolatos tevékenység; 14. sport, a munkaviszonyban és a polgári jogi jogviszony keretében megbízás alapján folytatott sport-
tevékenység kivételével; 15. közrend és közbiztonság védelme, önkéntes tűzoltás, mentés, katasztrófaelhárítás; 16. fogyasztóvédelem; 17. rehabilitációs foglalkoztatás; 18. munkaerő-
piacon hátrányos helyzetű rétegek képzésének, foglalkoztatásának elősegítése és a kapcsolódó szolgáltatások; 19. euroatlanti integráció elősegítése; 20. közhasznú szervezetek számára biztosított - csak közhasznú szervezetek által igénybe vehető - szolgáltatások; 21. ár- és
belvízvédelem ellátásához kapcsolódó tevékenység; 22. a közforgalom számára megnyitott út, híd, alagút fejlesztéséhez, fenntartásához és üzemeltetéséhez kapcsolódó tevékenység) folytat;
- nem zárja ki, hogy közhasznú szolgáltatásaiból a tagjain kívül más is részesülhessen;
- vállalkozási tevékenységet csak közhasznú céljainak megvalósítása érdekében, azokat nem veszélyeztetve végez;
- gazdálkodása során elért eredményét nem osztja fel, azt a létesítő okiratában meghatározott tevékenységére fordítja;
- közvetlen politikai tevékenységet nem folytat, szervezete pártoktól független és azoknak anyagi támogatást nem nyújt;
- betartja a közhasznú szervezet működésével, belső felépítésével, gazdálkodásával kapcsola-
latban a törvényben részletesen is rögzített szabályokat.

A kiemelkedően közhasznú jogállás megszerzéséhez két további feltételnek is teljesülnie kell.

A szervezetnek

- közhasznú tevékenysége során olyan közfeladatot kell végeznie, amelynek ellátásáról egyéb-
ként - törvény vagy törvény felhatalmazása alapján más jogszabály rendelkezése szerint -
valamely állami szervnek vagy helyi önkormányzatnak kellene gondoskodnia;
- tevékenységének és gazdálkodásának legfontosabb adatait a helyi vagy országos sajtó útján nyilvánosságra kell hoznia.

A nonprofit törvény a közhasznú, illetve a kiemelkedően közhasznú státushoz kötődő adó-
kedvezmények mértékét nem határozta meg, de felsorolta azokat a kedvezménytípusokat,
amelyekre a közhasznú jogállást megszerző nonprofit szervezetek - a megfelelő adó-, vám- és
illetéktörvények konkrét rendelkezéseivel összhangban - jogosulttá válhatnak. A személyi
jövedelemadóról és a társasági adóról szóló törvények előkészítése már a nonprofit törvény
tervezetének ismeretében történt. Így állhatott elő az a sajátos helyzet, hogy az 1997
novemberében elfogadott adótörvények a nonprofit szervezeteknek járó kedvezményeket már
a közhasznúsági fokhoz igazították, bár ez utóbbinak a pontos meghatározása csak egy
hónappal később történt meg, amikor az országgyűlés december 15-i ülésnapján lezajlott a
nonprofit törvény zárószavazása.

A társasági adóról szóló törvény (CVI/1997) úgy rendelkezett, hogy a közhasznú szervezet mentesül a társasági adó megfizetése alól, ha vállalkozási bevétele nem haladja meg az összbevétel 10 százalékát vagy 20 millió Ft-ot. A kiemelkedően közhasznú szervezetek esetében ezt a határt valamivel magasabban, 15 százalékban határozta meg. A közhasznú, illetve a kiemelkedően közhasznú nonprofit szervezeteket támogató vállalati adományok 20, illetve 150 százalékának az adóalapból való levonását engedélyezte. A levonható összeg felső hataraként mindkét esetben az adóalap 20 százalékát jelölte meg. Ez összességében azt jelentette, hogy az előző évhez képest a közhasznúnak minősülő magánalapítványok adókedvezményei lényegesen nem változtak, a kiemelkedően közhasznú státust megszerzőké pedig valamelyest javultak. Számottevő volt a kedvezmény-növekedés azon egyesületek körében, amelyek bekerültek valamelyik közhasznúsági kategóriába. Romlott viszont a helyzete a közhasznú státusra nem jogosult összes alapítványnak, sőt, azoknak a közalapítványoknak is, amelyek csak a közhasznúság alacsonyabb fokozatát tudták elérni.

A személyi jövedelemadóról szóló CVI/1997-es törvény nem változtatott az adókedvezmények konstrukcióján, s a kulcsokon is csak igen keveset. Rendelkezései szerint a közhasznú, illetve a kiemelkedően közhasznú nonprofit szervezeteknek nyújtott lakossági adományok 30, illetve 35 százaléka vonható le a fizetendő adóból. A levonható összeg felső határa közhasznú kedvezményezett esetén az adó 15, kiemelkedően közhasznú támogatott esetén az adó 30 százaléka. Ez azt jelenti, hogy jelentősen csak azoknak az egyesületeknek a helyzete javult, amelyek a közhasznú jogállás megszerzése révén jogosulttá váltak az adományokhoz kötődő adókedvezményre. A kiemelkedően közhasznúnak minősülő alapítványok kedvezményei elhanyagolható mértékben nőttek, a közhasznúaké változatlanul maradtak, míg a közhasznú státust meg nem szerzőké teljesen elvesztek.

Egyértelműen kedvező volt viszont annak a törvénynek (CXLII/1997) a szektorra gyakorolt hatása, amely - a nonprofit törvénytől teljesen függetlenül - a társadalmi szervezetek által használt állami tulajdonú ingatlanok jogi helyzetének rendezéséről intézkedett. A törvény rendelkezése szerint a nonprofit szervezetek tulajdonába kell adni azokat a tevékenységükhöz szükséges, állami tulajdonú ingatlanokat, amelyekre a korábbiakban ingyenes használati jogot szereztek. Ez régi követelése volt az egyesületeknek, hiszen - mint a történeti fejezetben láttuk - vagyonuk államosítása sokuk számára jelentett súlyos veszteséget. Ugyanakkor az oktatási, szociális, kulturális szolgáltatásokat nyújtó alapítványok működési biztonságát is gyakran veszélyezteteti, hogy nincs saját épületük. Ez a probléma sokkal súlyosabb annál, semhogy az 1998-ban megkezdett ingatlanjuttatás teljesen megoldhatta volna, de legalább az első lépés megtörtént a rendezés irányába.

A szabályozási változások mérlege

A viszonylag részletes időbeli áttekintés után indokoltnak látszik feltenni a kérdést, hogy a szabályozás fentiekben ismertetett változásai összességükben hogyan befolyásolták a magyarországi nonprofit szektor működési feltételeit. Ennek a kérdésnek a megválaszolását segíti az 5. tábla, amely - bár vázlatosan és némileg leegyszerűsített formában - érzékelteti a hatások bonyolultságát.

5. tábla
A szabályozási változások nonprofit szervezetekre gyakorolt hatásai,
1990-1998

Szervezettípus	1990	1992	1994	1995	1997	1998
Társas nonprofit szervezet	J	R	NV	NV	J	kkh J
						kh J
						mkh r
Alapítvány	J	kh	R R	R	J	kkh J
						kh NV
		mkh	R NV	NV	NV	mkh R
Közalapítvány				J	J	mkh J
						kh J+R
						mkh R

Rövidítések

Közhasznúsági fokozat A változás iránya

kkh - kiemelkedően közhasznú J - javulás

kh - közhasznú R - romlás

nkh - nem közhasznú NV - nincs lényegi változás

A kilencvenes évek legelején a nonprofit szektor jogi és gazdasági szabályozása rendkívül kedvező volt. Sajátos módon ezt akkor nem így éltük meg, hiszen a szervezetek többsége a kezdeti nehézségekkel küszködött. A tapasztalatlanságból fakadó adminisztrációs nehézségek mellett nem vettük észre, hogy (a mai követelményekkel összehasonlítva) milyen egyszerűek, mondhatni bürokráciamentesek voltak a bejegyeztetési eljárások, milyen kevés nyilvántartási és beszámolási szabálynak kellett eleget tenni. Az általános forrásszegénység körülményei között „nem volt feltűnő” az adókedvezmények nagyvonalúsága, hiszen a gazdasági válság miatt a magán-támogatásokat csak igen korlátozott mértékben lehetett növelni. A szervezetek konkrét, megfogható, közvetlenül elkölthető állami pénzeket szerettek volna kapni, s ha elméletileg tudták is, valójában mégsem érzékelték, hogy az adó elengedése szintén fontos támogatás. Többnyire azt sem gondolták át, hogy az egyéni és vállalati adományozóktól érkező pénz 20-30 százalékát a támogatónak eredetileg adóként kellett volna befizetnie, tehát arról valójában az állam mondott le a nonprofit szektor javára.

A kormányzati oldal ebből a szempontból természetesen tudatosabb volt, s azt is nagyon hamar átlátta, hogy az ellenőrzetlenül igénybe vehető kedvezmények súlyos veszélyeket rejtenek. Ezért adópolitikai szempontból - ha kimondatlanul is - már kezdettől próbált különbséget tenni a közhasznú és a közérdeket csak közvetetten szolgáló nonprofit szervezetek között. Az első időszakban ez a megkülönböztetés igen durva leegyszerűsítésre épült. A határvonalat az alapítványi és az egyesületi szféra között húzták meg, nyilván abból a megfontolásból, hogy alapítványt eleve csak tartós közérdekű célra lehet létrehozni. Az adórendszer az egyesületeket és az egyesülési jog alapján létrejött egyéb, tagsági viszonyon alapuló szervezeteket ebben a kezdeti időszakban jóval kevésbé támogatta, mint az alapítványokat. Az alaptevékenység és az azt kiegészítő vállalkozási tevékenység ugyan az

egyesületi szférában is élvezett bizonyos adókedvezményeket, de az adományozók csak az alapítványoknak nyújtott támogatást írhatták le automatikusan az adóalapjukból. (Az egyesületnek szánt adományt legfeljebb külön hivatalos procedúra árán, azzal lehetett adómentessé tenni, ha közérdekű kötelezettségvállalásnak minősítették.)

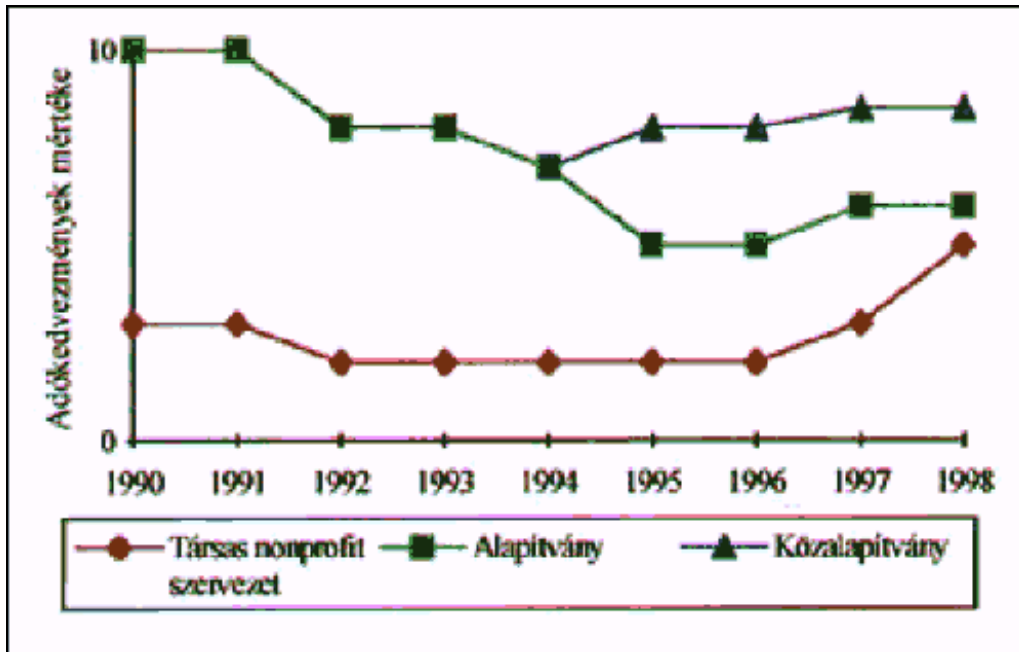
Az évtized első éveiben ezerszám jöttek létre az alapítványok, s így a nonprofit szektoron belül megnőtt a kiemelt adókedvezményekre jogosult szervezetek aránya. Ekkor vált nyilvánvalóvá a szervezeti formához kötött és a tényleges tevékenység érdemi ellenőrzése nélkül, automatikusan biztosított preferenciák veszélye. Egyre jobban látszott, hogy az alapítvány/egyesület választóvonal nem esik egybe a közhasznú és a nem közhasznú tevékenységet folytató szervezetek közötti határvonallal. A pénzügyi kormányzat ugyanakkor sokallotta az adókedvezmények miatt kieső bevételeket, bár ezek tényleges méreteiről szakmailag részletesen dokumentált, valóban megbízható becslések se akkor, se azóta nem készültek.

Az adóbevételek növelésére irányuló törekvés és a közhasznúsági követelmények szigorúbb érvényesítésének szándéka sajátos öszvérmegoldás kialakításához vezetett. Az egész nonprofit szektorban korlátok közé szorították a vállalkozási bevételek adókedvezményét, az alapítványi szférán belül pedig megtették az első kísérletet a közhasznú és a közcélokat kevésbé szolgáló szervezetek differenciált adópolitikai kezelésére. „Megfeledeztek” ugyanakkor arról, hogy az egyesületek körében is elkülönítsék azt a réteget, amelyik éppolyan közhasznú tevékenységeket folytat, mint egyes alapítványok. Az eredmény a nonprofit szektor szempontjából siralmas volt. 1992-ben összességében a szektor minden szereplőjének romlott a kedvezményezettsége, még azoké az alapítványoké is, amelyek közhasznúnak minősültek, azaz megkapták az adóhatóságtól a hozzájárulást, hogy adományozóiknak a támogatás adómentességére jogosító igazolást adjanak.

Az egyesületek és a közhasznúnak nem minősülő alapítványok esetében ez a nagyon alacsony kedvezményezettségi szint a következő években stabilizálódott. Romlott viszont a helyzete azoknak az alapítványoknak, amelyeknek még maradt valami veszténivalójuk. Egyrészt az újabb és újabb technikák - melyek kidolgozásában a Pénzügyminisztérium legalább olyan innovatívnak bizonyult, mint amilyen újtási hajlamokat a nonprofit elméletek a civil szervezeteknek tulajdonítanak - bevezetése nyomán fokozatosan csökkent az adókedvezmények mértéke, másrészt a jogszabályalkotók újabb kísérletet tettek a közcélokat leginkább szolgáló alapítványok megkülönböztetésére. Ezúttal a közjog eszközeit vetették be: létrehozták a közalapítvány jogintézményét. Az új szervezeti forma bevezetésének egyik - nem is titkolt - célja az volt, hogy az alapítványokon belül elkülönítsenek egy olyan csoportot, amely szigorúan ellenőrzött módon folytat kifejezetten közcélú tevékenységeket, s ezáltal kiemelt kedvezményekre jogosult. Mint láttuk, a folyamatok ebben a tekintetben a törvényalkotók szándékainak megfelelően alakultak, a közalapítványokat az adótörvények valóban jobb helyzetbe hozták az átlagosnál.

Összességében azt mondhatjuk, hogy az adókedvezményekben megnyilvánuló állami támogatások 1990 és 1996 között a nonprofit szektor egészét tekintve számottevően csökkentek, bár az egyes részterületeken zajló folyamatok igen különbözőek voltak. A csökkenés általános tendenciája 1997-ben, az 1 százalékos törvény életbe lépésével fordult meg, majd 1998-ban a nonprofit törvény hatályba lépésével vált rendkívül differenciálttá és nehezen összegezhetővé. Az 1. ábra azzal próbálkozik, hogy vizuálisan megragadhatóvá és folyamatában is értelmezhetővé tegye az 5. táblában szemléltetett, évről évre bekövetkezett szabályozási változásokat. (A grafikon természetesen csak az irányok érzékeltetésére alkalmas, a szektorra gyakorolt pénzügyi hatások számszerűsítéséhez és összegzéséhez sajnos a legelemibb információk is hiányoznak.)

1. ábra
A nonprofit szervezetek adókedvezményeinek alakulása,
1990-1998



Annyi mindenesetre biztosnak látszik, hogy az alapítványok helyzete az időszak egészét tekintve romlott. Adókedvezményeik 1998-ban kisebbek és nehezebben hozzáférhetőek, kevesebb szervezet számára elérhetőek, mint az évtized elején voltak. Még a közalapítványok adókedvezményei sem érik el azt a szintet, amely a magánalapítványok számára 1990-ben biztosított volt. Más a helyzet a társas nonprofit szervezetek (egyesületek, köztestületek, közhasznú társaságok) esetében. Adópolitikai kezelésük az évtized közepén elért mélypont után az utóbbi két évben határozottan javult. Ha az alapítványokénál mégis kevesebb az esélyük az adókedvezményekre, az ma már nem jogi formájuk, hanem eltérő tevékenységi összetételük következménye. Sokkal több ugyanis közöttük az érdekképviseleti és szabadidős szervezet, melynek tevékenysége nem minősül közhasznúnak, tehát adókedvezményekre sem jogosít.

Ezzel az igen egyszerű megállapítással elérkeztünk a magyarországi nonprofit szabályozás legaktuálisabb és legkritikusabb, s egyúttal a legnehezebben megválaszolható kérdéséhez. Az eddigiekben elvont szabályokról, paragrafusokban jól-rosszul meghatározott kedvezményekről volt szó, azokról a lehetőségekről, amelyeket a nonprofit szervezetek potenciálisan igénybe vehetnek, és nem arról a közvetett támogatásról, amelyet az adórendszeren keresztül ténylegesen kapnak. Ez a két kör sohasem esik teljesen egybe, de átfedésük az eddigiekben egész biztosan sokkal nagyobb volt, mint amilyen a nonprofit törvény bonyolult kritérium- és követelmény-rendszerének életbelépése után lesz.

A közhasznú jogállás megszerzésével kapcsolatos teendők első határideje 1998. június elsején járt le. Azok a szervezetek, amelyek ez előtt a határnap előtt nem kezdeményezték közhasznúvá nyilvánításukat, 1998-ra egész biztosan elvesztették adókedvezményeiket. Márpedig az első hírek riasztóak. Lomnici Zoltán, a Legfelsőbb Bíróság főtitkára szeptember elején országos adatokról ugyan még nem tudott nyilatkozni, de elmondta, hogy a Budapesten működő több mint 14 ezer civil szerveződés közül csak 4 ezer kezdeményezte közhasznú szervezatként való regisztrálását. Eddig mindössze 133 közhasznú és 49 kiemelkedően közhasznú szervezetet vettek nyilvántartásba, a kérelmek túlnyomó többségét hiánypótlásra vissza kellett adni (Elutasított ..., 1998, 3. old.). Tekintve, hogy az eddig viszonylag magasabb

adókedvezményeket élvező alapítványok száma a fővárosban meghaladja a 6 ezret, arra kell következtetnünk, hogy a budapesti mérleg idén negatív lesz. Még ha minden kérelmező megkapná is a közhasznú státust, számuk akkor sem érné el a tavaly még az alapítványi forma jogán adókedvezményekben részesülők kétharmadát.

Miért állt elő ez a felemás helyzet? Hogyan alakult ki a sok vitathatatlan jószándék ellenére is olyan bonyolult szabályozás, amellyel a szektor szereplői ennyire nehezen tudnak megbirkózni? A „programozott csodavárás”-t (Gadó, 1995) miért váltotta fel a fásult tanácstalanság?

Ahhoz, hogy ezeket a kérdéseket megválaszoljuk, ismét vissza kell lépünk egy kissé az időben. A nonprofit törvény problémái ugyanis nem érthetők meg, ha nem ismerjük a törvény viszontagságos történetét.

Egy befejezetlen történet: a nonprofit törvény viszontagságai

Az átfogó és átlátható nonprofit szabályozás igénye - mint a történeti fejezetben láttuk - már régen megfogalmazódott, s nem is csak az állam, hanem az önkéntes szervezetek részéről is. A nonprofit szektor rendszerváltás óta bekövetkezett fejlődésének is visszatérő motívuma, hogy a legkülönbözőbb gyakorlati problémák újra meg újra reflektorfénybe helyezik a szabályozás megoldásra váró kérdéseit, s a szektor legkülönbözőbb szereplői újra meg újra kezdeményezik a nonprofit törvény megalkotását.

Ezek a szereplők (nonprofit ernyőszervezetek, törvényhozók, politikusok, kormányhivatalnokok, kutatók, jogi szakértők) - ha változó súllyal és intenzitással is - szinte mind vállaltak valamilyen részt a nonprofit törvény kidolgozásával kapcsolatos előkészítő munkából. A folyamat ennek ellenére (vagy éppen ezért) nagyon hosszúra nyúlt, és igen vitatott eredménnyel végződött. Legfontosabb állomásai a következők voltak:

- A Pénzügyminisztérium már az egyesülési törvény elfogadásának évében foglalkozni kezdett a nonprofit szabályozás kérdéseivel. 1989 szeptemberében el is készült a Minisztertanácsnak szánt előterjesztés tervezete, amely a címe szerint csak a nonprofit szervezetek gazdálkodásának szabályozásával foglalkozott volna, de valójában számos jogi kérdést is felvetett. A sok kritikával fogadott anyagon látszott, hogy készítői maguk is csak akkor ismerkedtek a témakörrel. A bíráló megjegyzések hatására olyan döntés született, hogy mélyebb és részletesebb feltáró munkára és új koncepció kialakítására van szükség.
- A második, immár sokkal átgondoltabb és alaposabb tanulmány (Törvénytervezések a nonprofit szervezetek és tevékenységek, valamint a célszervezetek szabályozására) 1990 októberében készült el és került Pénzügyminisztériumon belüli megvitatásra, de még házon belül sem sikerült vele kapcsolatban egyetértésre jutni.
- A következő, 1991. novemberi keltezésű dokumentum (Előterjesztés a Kormány részére a nonprofit intézményekre és tevékenységekre vonatkozó szabályozás továbbfejlesztéséről) közös erőfeszítések eredménye volt. Az előterjesztők között a Pénzügyminisztériumon kívül a Népjóléti Minisztérium, a Művelődési és Közoktatási Minisztérium, az Igazságügyminisztérium, továbbá az Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság is szerepelt, de a továbblépéshez szükséges konszenzust ismét nem sikerült kialakítani.
- Következő lépésként 1992 februárjában a Pénzügyminisztérium külső szakértőknek adott megbízást a szabályozásra váró legfontosabb szervezeti és gazdálkodási problémákat összefoglaló anyag megírására. A tanulmányt (A magyar nonprofit szabályozás alapelvei - Kormányelőterjesztés tervezete) a kutatók áprilisra elkészítették, majd ugyanazon év júniusában és szeptemberében a megrendelő kívánságai szerint még kétszer átdolgozták.

- A szakértői anyag felhasználásával a Pénzügyminisztérium munkatársai 1993 februárjában és augusztusában két újabb dokumentumot (Előterjesztés a Miniszteri Értekezlet részére a civil szerveződések, a harmadik szektor újjáéledéséről Magyarországon; A civil szerveződés és társadalmi önszerveződések /nonprofit szervezetek/ működési és gazdasági rendjéről szóló tézisek) készítettek, de ezek a javaslatok is a korábbi elképzelések sorsára jutottak. (Érdemes emlékeztetni rá, hogy ugyanebben az időszakban zajlott a vita a Polgári Törvénykönyv módosításáról, amelynek az Igazságügyminisztérium eredeti elképzelései szerint igen komoly hatása lett volna a nonprofit szervezetek gazdálkodási feltételeinek alakulására. Mivel azonban a vállalkozási tevékenységek korlátozására és a szolgáltató típusú non-profit szervezetek állami ellenőrzés alá vetésére vonatkozó javaslatok a nonprofit szektor és az adott szolgáltatási területekért felelős szakminisztériumok ellenállásán megbuktak, a nonprofit szervezetek gazdálkodásának szabályozási kérdései továbbra is nyitva maradtak.)
- A nonprofit szektor gazdasági szabályozásának kialakításáért felelős főosztály 1993 októberében javasolta, hogy a nonprofit szektor egyik legkiválóbb külföldi szakértőjét tanácsadóként alkalmazza a non-profit törvény kidolgozását előkészítő munkában, de kezdeményezéséhez nem sikerült megszereznie a minisztériumi vezetők pénzügyi támogatását.
- Az 1994-es parlamenti választások után kormányra került mindkét párt választási programja, a koalíciós megállapodás és a kormányprogram egyaránt tartalmazta azt az ígéretet, hogy a következő kormányzati ciklusban sor kerül az átfogó, a szektor egészét egységesen szabályozó nonprofit törvény kidolgozására.
- A szabályozási feladatok áttekintésére 1994 őszén a Környezetvédelmi és Területfejlesztési, a Munkaügyi, a Művelődési és Közoktatási, valamint a Népjóléti Minisztérium, továbbá a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal részvételével államtitkári szintű bizottság jött létre.
- 1994 végén a Nonprofit Információs és Oktatási Központ kidolgozta a nonprofit törvény koncepcióját, de hosszas (még 1995 tavaszán is zajló) viták után ezt a koncepciót se a szektor képviselői, se az államigazgatási szereplők nem fogadták el. Az elutasítás egyik legfontosabb oka a javaslatnak az az eleme volt, mely szerint nonprofit kamarát kellett volna létrehozni a nonprofit elvű működés és az etikai normák betartásának ellenőrzésére.
- 1995 nyarán a kormányzat megbízásából a kutatók egy csoportja kidolgozta az átfogónak szánt nonprofit szabályozás alapelveit és - a nemzetközi tapasztalatokat is szem előtt tartva - felvázolta a konkrét szabályozási megoldások azon alternatíváit, amelyek közül a magyar viszonyok között választani lehetett.
- A jogi és gazdasági szakértők egy másik csoportja 1995 szeptemberében a Pénzügyminisztérium megrendelésére tanulmányt írt a szabályozásra váró gazdálkodási kérdésekről.
- 1996 tavaszán a jogi és gazdasági szakértők egy újabb csoportja immár a nonprofit törvény tervezetét készítette el a Művelődési és Közoktatási Minisztérium megbízásából, amely közben felvállalta a törvény előkészítését. (Az ezzel kapcsolatos kompetenciákat illetően korábban volt némi bizonytalanság, mivel a nonprofit szektor intézményei számos különböző tárca területén működnek, s így szabályozásukhoz is a legkülönbözőbb kormányzati érdekek kötődhetnek.) A tervezet a közhasznúsági szint bonyolult feltételrendszeren alapuló meghatározását egy e célra létrehozandó (nagyjából az angol Charity Commission mintáját követő) nonprofit felügyeletre kívánta bízni, amelynek feladata lett volna a közhasznú státussal rendelkező nonprofit szervezetek működésének és gazdálkodásának figyelemmel kísérése is.
- A törvénytervezetről 1996 nyarán és őszén széles körű és igen heves viták folytak. A nonprofit szektor képviselői a közhasznúvá nyilvánítás javasolt mechanizmusát túlságosan bürokratikusnak találták, és hevesen elleneztek a nonprofit felügyelet felállítását.

- A kormányzat meghátrált, és szakértőivel új, kompromisszumos törvénytervezetet dolgoztatott ki, amely 1997 tavaszán el is készült. Ez a változat már nem tartalmazta a nonprofit felügyelet létrehozására vonatkozó javaslatot, helyette azt az alternatívát ajánlotta, hogy az ellenőrzési feladatokat az ügyészség vagy az adóhatóság lássa el. Megváltozott a közhasznúvá válást és a közhasznú státus megtartását szabályozó mechanizmusokra vonatkozó elképzelés is. A nonprofit szervezet tevékenységi területe lett a közhasznúság egyik meghatározó kritériuma, miközben a közhasznú működés eredetileg elképzelt garanciái és ellenőrzési technikái lényegesen lazábbá váltak. Maga a törvénytervezet már sok kompromisszumot tartalmazott, de még átgondolt és többé-kevésbé konzisztens volt.

- Különböző érdekcsoportok nyomása alatt a kormány a törvénytervezetnek ezt a változatát is elvetette. Sajnos ugyanakkor még egy - minden másnál kérlelhetlenebb - nyomásgyakorló tényező is megjelent, mégpedig az idő. Közeledtek az 1998-as választások, és a kormány tartani akarta a nonprofit törvény meghozatalára vonatkozó ígérteit. Éppen ezért búcsút mondott az addigi szakértőknek, és létrehozott egy kodifikációs bizottságot azzal a feladattal, hogy a törvénytervezetet belátható időn belül alkalmassá tegye a parlamenti vitára. A bizottság azt tette, amit az adott helyzetben tenni lehetett: a szövegből egyszerűen kihúzta azokat a részeket, amelyekkel kapcsolatban nem sikerült az érdekeltekkel megállapodásra jutni. Az eredmény természetesen egy meglehetősen eklektikus anyag lett, amely nem tartalmaz valódi garanciákat a működés közhasznúságának biztosítására. Ugyanakkor benne maradt a szövegben számos sokkal kisebb jelentőségű kérdés részletekbe menő szabályozása.

- A parlament elé beterjesztett törvénytervezet nemigen felelt meg az átfogó szabályozással kapcsolatos várakozásoknak. A róla folytatott vita során több mint 200 képviselői módosító javaslat érkezett be, ami önmagában is jelzi a tervezettel kapcsolatos általános elégedetlenséget. Bár a javaslatok nagyobbik fele konkrét érdekcsoportok (a közhasznúsági körbe bekerülni kívánó speciális nonprofit szervezetek) lobbitevékenysége nyomán született, olyan módosító indítvány is bőven akadt, amely a legalapvetőbb kérdésekben akart változásokat elérni. A törvényt az Országgyűlés 1997. december 15-én fogadta el, a hatályba lépés napja 1998. január elseje volt.

A különböző javaslatok, előterjesztések, tanulmányok, szakértői anyagok, vitairatok, törvénytervezetek nagy száma, valamint a róluk folytatott szenvedélyes vita azt mutatja, hogy a nonprofit szabályozással kapcsolatos érdekek számos ponton ütköznek egymással. Kár lenne ugyanakkor elhallgatni, hogy az egyetértés számos kérdésben nem azért nem született meg, mert a véleménykülönbségek voltak áthidalhatatlanok. A folyamat néhány szereplője számára nem az volt a fontos, hogy milyen nonprofit törvénye lesz az országnak, hanem az, hogy a törvénytervezetek vitái során adódó szereplési alkalmakat, illetve a tervezett szabályozási változások nyomán kínálkozó lehetőségeket saját pozícióinak erősítésére használja. Sajnos a nonprofit ernyőszervezetek, amelyek korábban a Polgári Törvénykönyv módosításáról folytatott vitákban képesek voltak hatékonyan és összehangoltan fellépni, ezúttal maguk is megosztottnak és erőtlennek bizonyultak. Most nem a kormányzati jóindulat hiányzott, hanem a nonprofit szektor egységes, tárgyilagos, a közös érdekekre építő állásfoglalása. Ha úgy tetszik, egy társadalmi csapda (Hankiss, 1979) lépett működésbe: a részérdekeik maximális érvényesítésére törekvő szereplők kompromisszum-képtelensége nyomán olyan megoldás született, amely nemcsak a közösség érdekeit sérti, hanem a vele szembeállított részérdekek többségét is. Minden későbbi előrelépésnek elemi feltétele, hogy ezzel a problémával szembenézzünk.

Márpedig az előrelépés sürgős lenne, mert a nonprofit törvény számos kérdést megoldatlanul hagyott, s több területen ellentmondásos helyzetet teremtett. Összességében éppen a vele szemben támasztott legfontosabb követelménynek nem sikerült eleget tennie, nem teremtett

egységes, átlátható, jól strukturált, mindenki számára könnyen követhető szabályrendszert. Ugyanakkor mégis a szektor működési feltételeit hosszú távra meghatározó, számos ponton áttörést jelentő törvényről van szó, amely módosítható ugyan (s nyilván módosulni is fog), de mindenképpen kristályosodási pontként kell szolgálnia a szektor szabályozásának elengedhetetlen továbbfejlesztésében.

Megoldásra váró szabályozási kérdések

A nonprofit törvény a jelenlegi formájában igen sok kisebb-nagyobb értelmezési és alkalmazási problémát vet fel. Ezek részletes ismertetését, az új rendelkezések magyarázatát, a gyakorlati alkalmazással kapcsolatos útmutatást és a nyitott kérdések elemzését kiváló jogi szakértők frissen megjelent írásai (Csizsár-Bíró, 1998; Kondorosi, 1998; Lomnici, 1998; Sík, 1998) és a különböző tanácsadó- illetve ernyőszervezetek információs brosrúái és oktatási anyagai bőséges terjedelemben tartalmazzák, belőlük a nonprofit szervezetek napi problémákkal küszködő vezetői és a szektor kutatói egyaránt képet kaphatnak a megoldásra váró kérdések teljes skálájáról. Ezek közül itt csak a szabályozás továbbfejlesztésének legfontosabb problémáit emelem ki.

Először is szembe kell néznünk azzal a ténnyel, hogy az új törvény - a várakozásokkal és a politikai ígérekkel ellentétben - nem oldja meg a nonprofit szektor átfogó szabályozását. Ezt egyébként a törvényalkotók becsülettel jelzik is, amikor a címben nonprofit szervezetek helyett közhasznú szervezetekről beszélnek. A szektor egy speciális, a közösség érdekét (adókedvezmények által is elismerten) közvetlenül szolgáló részének kiemelése és külön törvényben való szabályozása önmagában még nem volna baj. A baj az, hogy a törvény egyszerűen tudomást sem vesz az összes többi civil szerveződésről, azokról, amelyek a jelen szabályozás szerint nem jogosultak a közhasznú státus megszerzésére. Ezzel - anélkül, hogy bármit mondana - azt sugallja, hogy az általa felállított követelményeknek bármi okból meg nem felelő szervezetek egyáltalán nem közhasznúak, keményebb megfogalmazásban, a nagyobb közösség számára haszontalanok. Ez annál is furcsább, mert a közhasznú szervezetek köréből kizárt nonprofitok között szép számmal akadnak alapítványok, amelyeket a Polgári Törvénykönyv szerint kizárólag tartós közérdekű célra lehet létrehozni, közalapítványok, amelyeket maga az állam alapított közfeladatok ellátására, továbbá közhasznú társaságok, amelyek a nevükben (még hozzá a Ptk előírásainak megfelelően) közhasznúak, a minősítésük szerint viszont nem. (Egyébként a köznyelvben, sőt a nonprofit menedzserek körében is komoly zavarokat okoz, hogy ugyanazt a szót, amelyet a Polgári Törvénykönyv egy konkrét szervezeti forma elnevezésének részeként a korábbiakban már „lefoglalt”, a nonprofit törvény más értelemben kezdte használni. Naponta hallani a médiában, de néha még alapítványi vezetők szájából is, hogy akadozik a közhasznú társasággá alakulás, illetve hogy a nonprofit törvény értelmében a szervezeteknek közhasznú társasággá kell alakulniuk. Ez a tévhit komolyan hozzájárulhat ahhoz, hogy olyan kevesen folyamodtak a közhasznú státusért, mint amilyen számokról az első sajtóhírek szólnak.)

A közhasznúsági körön kívül eső szervezetek hallgatólagos leértékelése létükben nem veszélyezteti az érintetteket, hiszen a nonprofit szervezetek alapításával kapcsolatos alkotmányos jogok gyakorlását a Polgári Törvénykönyvben rögzített szabályozás biztosítja. A szervezetek létrehozásához hatósági engedély nem szükséges, a bejegyzést végző bíróságok csak a törvényes feltételek meglétét vizsgálhatják. Nem rendelkezik azonban a Ptk (miért is rendelkezne?) az adókedvezményekről. Megteszi viszont ezt a non-profit törvény, amikor - többek között - leszögezi, hogy „a közhasznú szervezetet a létesítő okiratában meghatározott cél szerinti tevékenysége után társasági adómentesség ... illeti meg” (6. §). Igaz, nem mondja, hogy az általa közhasznúként el nem ismert szervezeteknek adózniuk kell az alaptevékenységük után,

de egy ilyen értelmezés veszélye nagyon is magától értetődően rejlik benne a szabályozási logikában, s ez már valódi veszélyt jelent sok ezer civil szervezet számára. Belegondolni is rossz, hogyan hatna a magyar nonprofit szektorra, ha a területfejlesztési alapítványoknak, érdekképviselőeknek, szakmai szövetségeknek, vagy a legkülönbözőbb szabadidős tevékenységekre létrejött kluboknak, köröknek, egyesületeknek társasági adót kellene fizetniük.

A nonprofit szabályozásnak mindenképpen el kellene ismernie, hogy „bizonyos mértékig minden, az állampolgárok által létrehozott öntevékeny szervezet közhasznú, hiszen - mint a társadalmi önszerveződés színtere - minden ilyen szervezet részét képezi a társadalom szövetének” (Harsányi, 1992, 37. old.). Ha nem is közvetlenül, valamilyen módon ezek a csoportok is szolgálják a tágabb közösség érdekeit, alkalmat adnak arra, hogy az emberek általuk választott közösségekben tevékenykedjenek, s ezáltal bekerüljenek a társadalom vérkeringésébe, ami nemcsak az elmagányosodástól véd, hanem adott esetben a devianciától és a lelki betegségektől is. Ez utóbbiak megelőzése pedig már nagyon is közvetlen társadalmi érdek.

Egyébként sem árt emlékeztetni rá, hogy a közhasznúság definíciója mennyire függ a kor-szellemtől, a társadalom és a gazdaság éppen adott fejlettségi szintjétől, a kulturális hagyományoktól stb. Szigorúan véve, az a tevékenység közhasznú, amelyet fejlődésének adott szintjén a társadalom annak elismer. Például a Széchenyi István által alapított Első Lótenyésztő Egyesület vagy a Nemzeti Kaszinó közhasznúságát a maga korában (a bécsi udvart kivéve) senkinek nem jutott volna eszébe megkérdőjelezni, ma viszont a nonprofit törvény előírásai alapján egyik se kaphatná meg a közhasznú státust.

A közhasznúság társadalmi elismerése természetesen testet ölthet egy taxatív felsorolásban. (Lényegében ez történt az 1992. évi adótörvények kialakításakor, amikor az adományok adómentességét a támogatott alapítványok tevékenységétől tették függővé, az „1 százalékos felajánlások” kedvezményezett körének kijelölése során, s végül - hosszas viták után - a nonprofit törvénybe is bekerült a közhasznúnak minősített tevékenységek listája.) Nem árt azonban tisztában lenni az ilyen típusú listák veszélyeivel. Túl azon, hogy a felsorolásból mindig kimarad valami (az 1992-es adótörvényből például a gyermek- és ifjúságvédelem, a munkanélküliség kezelése, az emberi jogok védelme stb., a nonprofit törvényből a településfejlesztés), a közhasznú tevékenységek ily módon megvont köre mégis mindig túl tág lesz. A tevékenységeket egyszerűen nem lehet olyan pontosan meghatározni, hogy közhasznúságuk, közösségi támogatásra való jogosultságuk valóban vitathatatlan legyen. Márpedig a törvénnyel szentesített tevékenységlisták automatikus besorolásokra csábítják (sőt, többé-kevésbé kötelezik) a döntéshozókat.

Ez a feszültség a nonprofit törvény kapcsán azért éleződik ki, mert a közhasznú jogállást a szervezetek bírósági nyilvántartásba vétellel szerezhetik meg. A döntést tehát egy olyan intézmény hozza, amelynek a tényleges működés vizsgálatára se módja, se kompetenciája nincs, egyedül a benyújtott dokumentumok alapján tud képet alkotni a kérelmezőről. Ez felértékeli azokat a minősítési kritériumokat, amelyek többé-kevésbé egyértelműek. Azt, hogy a szervezet alapítólevelében szerepel-e - lehetőleg szó szerint azonos megfogalmazásban - a törvényben felsorolt tevékenységek valamelyike, nagyon egyszerű ellenőrizni. Sokkal bonyolultabb lenne utánajárni például annak, hogy teljesülnek-e az összeférhetetlenségi követelmények, valóban pártoktól független-e a működés, széles körűen elérhetők-e a szervezet szolgáltatásai stb. Nem véletlen tehát, hogy a lobbitorékvések jelentős része a törvényben szereplő tevékenységlista kibővítésére irányult, a parlamenti vita során beterveztett módosító javaslatok körülbelül egyötöde is ezzel a kérdéssel foglalkozott. Mi több, néhányan az első vereség után sem adták fel. Alig két és fél hónappal az elfogadása után a nonprofit törvényt máris kiegészítették (1998. évi XIV. törvény a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény módosításáról). A vízügyi és a közúti lobbinak ennyi idő alatt sikerült elérnie,

hogy a közhasznú tevékenységek listája két új tétellel (ár- és belvízvédelem ellátásához kapcsolódó tevékenység, illetve a közforgalom számára megnyitott út, híd, alagút fejlesztéséhez, fenntartásához és üzemeltetéséhez kapcsolódó tevékenység) bővüljön.

Félreértés ne essék, a gondot itt nem a tevékenységi lista okozza, s még kevésbé az, hogy milyen konkrét tételek szerepelnek rajta. Ha az illetékes döntéshozók közlekedéspolitikai szempontból indokoltnak tartják, hogy a közútfenntartást nonprofit formában szervezzék meg, akkor ezzel kapcsolatban helye lehet szakmai vitáknak, de az bizonyosan nem vitatható, hogy a közutak fenntartása közhasznú tevékenység. A sok vihart látott magyar nonprofit szervezeteket se nagyon kell féltetni: ha komolyan akarják, biztosan tudnak olyan alapítólevelet szerkeszteni, amelyben kifogástalan megfogalmazásban szerepelnek a közhasznú státusra jogosító tevékenységek és a törvényben meghatározott működési szabályok. A jelenlegi bírósági gyakorlat - mint az itt következő példa bizonyítja - egyértelműen ebbe az irányba szorítja őket. (Az idézet megtartja az eredeti dokumentum helyesírását.) A végzést az illetékes bíróságok egyike a május végén beadott kérelemre válaszolva október (!) elején küldte meg egy olyan egyesületnek, amelynek közhasznúságához tevékenysége és működése alapján (legalábbis a laikus szemével nézve) egyáltalán nem férhet kétség. Nagyon valószínű, hogy országsszerte a nonprofit szervezetek ezrei kaptak hasonló végzéseket.

„A Bíróság a Egyesület módosítás iránti kérelmével kapcsolatban felhívja, hogy az alábbi hiányokat 30 napon belül elutasítás terhe mellett pótolja:

1.A kérelmet és minden tisztségviselői nyilatkozatot két tanúval is alá kell íratni, a lakcímükkel együtt.

2.Az 1997.évi CLVI.tv.-Khtv- előirt összeférhetetlenségi szabályokat a nyilatkozatban is fel kell hívni, nem elég csak arra hivatkozni.

3.Az egyesület közhasznú szervezetté való átsorolását csak az eredeti célokon belül lehet kérni a Khtv. 26.§.c/pontja alapján, megjelölve az ott feltüntetett számokkal is. Annak érdekében, hogy a bíróság a szervezetet közhasznúvá átsorolja új célt nem lehet megjelölni. Ennek megfelelően úgy kell az alapszabályt módosítani, hogy az eredeti célok alapján kell kérni az átsorolást. Az új célokat csak ezen túlmenően lehet megjelölni, de nem ezek alapján kell kérni az átsorolást.

4.A politikai tevékenységre utaló részt ki kell egészíteni a Khtv. 26..d/pontjában felsoroltakkal.

5.A közgyűlés határozatképességét úgy kell meghatározni, hogy a „szavazásra jogosult tagok 50. %-a plusz 1 fő jelenléte” szükséges hozzá. Ezt a bekezdést a =4 oldal 3.pont) úgy kell befejezni, hogy „a határozatképes szó után oda kell írni a következőket” ha a fentikeről a tagokat a meghívóban már előre tájékoztatták”. A 4. pontot ki kell azzal egészíteni, hogy a közgyűlést nyíltan tartják (Khtv. 7.§.(1) bek.a/3 pont)

6.A közgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartozó részt ki kell egészíteni azzal, hogy az éves beszámoló és a közhasznúsági jelentés elfogadása is a hatáskörébe tartozk.

7-Az elnökségre vonatkozó részt ki kell egészíteni a Khtv.7.§.(1) bekezdésben foglaltakkal, v agyis ugyanúgy kell szabályozni a működést mint a közgyűlést.

8.A határozatok könyvében a közgyűlésen hozott határozatokra vonatkozóan is ugyanúgy kell rendelkezni mint az elnökségre nézve (Khtv.7.§.(2) bek. a/pont)

9.Az elnökségre vonatkozó részben kell azt is szabályozni, hogy az éves költségvetés meghatározása is a hatáskörébe tartozik (1989.évi II. tv. 12.§.).

10. Az összeférhetetlenségre vonatkozó részt - a 8 oldalon - ki kell egészíteni a Khtv. 9. §-ban foglaltakkal is.

11. Az alapszabályban rendelkezni kell a Khtv. 7.§(2) bekezdés a,b,c, és d/pontokban foglaltakról, a módozatokat is jelölve.

12. Nyilatkozni kell továbbá a Khtv. 17.§-ban foglaltakra is, itt negatív nyilatkozatot is kell tenni.

13. Az alapszabályt egy megismételt határozatképes közgyűlésen kell módosítani, és a módosított részeket az egységes alapszabályban megkülönböztetésre alkalmas módon kell feltüntetni.

A bíróság felhívja az alapítók figyelmét a Khtv. szabályainak pontos megtartására és alkalmazására.”

A gondot valójában az okozza, hogy a közhasznú jogállás megszerzésében túlsúlyba kerültek a mechanikusan ellenőrizhető kritériumok, s a törvény nem teremtette meg a feltételeket a működés tényleges közhasznúságának érdemi vizsgálatához.

Súlyosbítja a helyzetet, hogy ez a kontrollátlanság nem részletes működési és adminisztrációs előírások hiányában állt elő, hanem - éppen ellenkezőleg - nagyon is komplikált, számos ponton túlzottnak tűnő szabályozás mellett. A nonprofit törvény pontosan megszabja, hogy mit kell tartalmaznia a közhasznú szervezetek alapító okiratának és működési szabályzatának, összeférhetetlenségi követelményeket határoz meg a vezetés személyi összetételére és a döntéshozatali eljárásokra vonatkozóan, felügyelő szerv létrehozását teszi kötelezővé az 5 millió Ft-nál nagyobb éves bevétellel rendelkező szervezetek számára, normákat állít fel az adománygyűjtési és pályázati tevékenységgel kapcsolatban, rendelkezik a gazdálkodás általános szabályairól, meghatározza a nyilvántartások és a beszámoló-készítés rendjét - mindezt olyan részletekbe menően, hogy még a harcedzett alapítványi és egyesületi vezetők is elborzadnak tőle. Az évente készítendő közhasznúsági jelentésnek például a 19. § előírásai szerint tartalmaznia kell

„a) a számviteli beszámolót;

b) a költségvetési támogatás felhasználását;

c) a vagyon felhasználásával kapcsolatos kimutatást;

d) a cél szerinti juttatások kimutatását;

e) a központi költségvetési szervtől, az elkülönített állami pénzalaptól, a

helyi önkormányzattól, a kisebbségi települési önkormányzattól, a települési önkormányzatok társulásától, az egészségbiztosítási önkormányzattól és mindezek szerveitől kapott támogatás mértékét;

f) a közhasznú szervezet vezető tisztségviselőjének nyújtott juttatások

értékét, illetve összegét;

g) a közhasznú tevékenységről szóló rövid tartalmi összefoglalót.”

Ha a törvény következő paragrafusa arról szólna, hogy a közhasznúsági beszámolót hová kell beküldeni, záró rendelkezéseiben pedig köteleznék a kormányt a formai előírások kidolgozására (mint ahogy ezt egyes képviselők a parlamenti vitában javasolták), akkor azt is mondhatnánk, hogy ez a felsorolás csak első látásra, a kacifántos jogi szóhasználat miatt ijesztő. Végül is csupa olyan gazdálkodási adatról és tevékenységi információról van benne

szó, amelyet a kisebb nonprofit szervezetek vezetői akár fejből is tudnak. (Például: Költségvetési támogatást sajnos nem kaptunk. Vagyunk is. Az önkormányzat adott 50 ezer Ft-ot a falunap megrendezésére, azt a fellépő művészek tiszteletdíjára és a résztvevők által elfogyasztott virslire, sörre, üdítőre költöttük. A vezetőink nem kapnak tiszteletdíjat. Tavaly a falunap megrendezésén kívül szerveztünk 3 műsoros estet, elkészítettünk két fejezetet a község történetét összefoglaló könyvből, működtettük a népdalkört és a fazekas kört. A fazekasaink augusztus 20-án a Mesterségek ünnepén is részt vettek.) A nagyobb szervezetek menedzsmentje természetesen aligha tudna kapásból ilyen egyszerű válaszokat adni, de rájuk is érvényes, hogy a törvény által megkövetelt információkat szervezetük működtetéséhez mindenképpen ismerniük kell, azokra nem elsősorban a központi előírások betartása érdekében van szükségük.

Némi hozzáértéssel és jóindulattal egyáltalán nem volna lehetetlen olyan (emberi nyelven fogalmazott, a kis, helyi alapítványokat, egyesületeket irányító vezetők számára is érthető) beszámolási nyomtatványt készíteni, amelynek a kitöltése a szervezetek többségének nem okozna nehézséget. Csakhogy ilyen nyomtatvány elkészítésére senki nem kapott felhatalmazást, mint ahogy arra sem, hogy a közhasznúsági beszámolókat begyűjtse.

A helyzet abszurd. Beszámolót kell ugyan készíteni, de senki sem mondja meg, pontosan milyen. Következésképp a szervezetek nem tudhatják, mit fognak számon kérni rajtuk. Elég-e vajon, ha - a fenti példához visszatérve - az egyesület elnöke fél oldalon összefoglalja a legfontosabb gazdálkodási és tevékenységi adatokat, vagy valami sokkal hivatalosabbra van szükség? Mikorra kell ennek a dokumentumnak elkészülnie? Egyszerre a számviteli beszámolóval, amelyet csatolni kell hozzá, vagy később is ráér? Esetleg már korábban is szükség lehet rá, ha a szervezethez ellenőrök érkeznek? Mert érkezhetnek szép számmal, hiszen a törvény rendelkezése szerint (21. §) az „adóellenőrzést a közhasznú szervezet székhelye szerint illetékes adóhatóság, a költségvetési támogatás felhasználásának ellenőrzését az Állami Számvevőszék, a törvényességi felügyeletet pedig - a közhasznú működés tekintetében - a reá irányadó szabályok szerint az ügyészség látja el.”

Aki ért hozzá, tudja: az olyan tevékenységi beszámolók, amelyeket nem kell adott határidőre benyújtani, igen nehezen készülnek el, s ha elkészültek is, könnyen elvesznek, áldozatul esnek a költözéseknek, vezetőváltásoknak, vagy egyszerűen az alacsony intézményesültségnek, az irodahelyiség hiányának, ami pedig a kisebb nonprofit szervezeteknek általános jellemzője. Ennél is nagyobb baj azonban az, hogy a fiókban őrzött közhasznúsági beszámolókból az adófizetők pénzének gondos kezeléséért felelős kormányzati szervezetek számára nem derülhet ki, hogy az alapszabályaik megvizsgálása alapján közhasznúnak minősített nonprofit szervezetek tényleges tevékenysége (s így a közvetlenül vagy az adókedvezmények közvetítésével hozzájuk áramló közpénzek felhasználása) valóban a közösség hasznát szolgálja-e. Mindenképpen szükség lenne tehát egy olyan intézményre, amely a közhasznúsági beszámolók alapján rendszeresen áttekinti a közhasznú szervezetek tevékenységét, szükség esetén helyszíni ellenőrzéseket tart, s kirívó jogsértések esetében kezdeményezheti a közhasznú státus megvonását. (Ez utóbbira a jelenlegi szabályozás szerint az ügyészségnek van joga, csak éppen módja nincs arra, hogy több tízezer szervezet munkáját folyamatosan figyelemmel kísérje. Legfeljebb szűrőpróbaszerű ellenőrzéseket tud tartani.)

Mint a nonprofit törvény történetének áttekintése során láttuk, az ellenőrzési feladatokat ellátó, a szabályok betartására ügyelő központi szervezet felállításának gondolata többször is felmerült. A Nonprofit Információs és Oktatási Központ javaslata szerint önkéntes tagságon alapuló, de hatósági feladatokat is ellátó nonprofit kamara jött volna létre erre a célra. A Művelődési és Közoktatási Minisztérium szakértői által készített törvénytervezet valódi állami hatóság, nonprofit felügyelet felállítását kezdeményezte. A törvénytervezet parlamenti vitájában módosító javaslatként a non-profit köztestület létrehozásának gondolata jelent meg.

A három különböző elképzelésnek sok közös vonása volt, s közös lett a sorsa is. Mindhárom elvérzett, méghozzá mindhárom ugyanazokból az okokból.

A magyar társadalomnak általában, s így természetesen a civil szerveződéseinek is van egy igen erős, történelmileg mélyen gyökerező rebellis beállítottsága. Nem szeretjük a pórázt, az ostort még kevésbé. Titkolnivalónk mindig akad, hiszen a túlélésért folytatott küzdelem során nemigen lehet válogatni az eszközökben. A gondoskodó államról is másféle tapasztalataink vannak, mint az Európa nyugati felében élőknek. Így aztán az állami ellenőrzés vörös posztónak számít, minden formáját ösztönösen elutasítjuk, anélkül, hogy a racionális megfontolásoknak teret adnánk. Ami az angol nonprofit szervezetek számára természetes, a Charity Commission típusú, szakmai segítséggel és információs szolgáltatásokkal kombinált állami ellenőrzés, az Magyarországon elszánt ellenállást vált ki. Ez az ellenállás akkor sem sokkal kisebb, ha az ellenőrzésre jogosult szervezet a szektor közreműködésével, esetleg annak képviselőiből jöhet létre. Talán még nagyobb is, mert ilyenkor a rivalizálás, a sértődöttségek, a kicsinyes önzések és a kölcsönös féltékenységek is mind előjönnek.

Többek között erről is szól a nonprofit törvény befejezetlen története. A befejezetlenség részben csak tény, részben talán ígéret. A törvény elfogadásával nem jött létre konzisztens szabályozás, szükség van tehát a szektor működését érintő jogszabályok összehangolására. Ebben mindenki egyetért, így a harmonizációs lépésekre hosszabb-rövidebb idő alatt bizonyára sor fog kerülni. Jó lenne hinni benne, hogy ennél több is történhet.

A közhasznú jogállás megszerzésének nehézkes és bürokratikus eljárása, a kis szervezetek számára nehezen átlátható, szövevényes követelményrendszer és a beszámoltatás rendezetlensége optimális esetben arra is indíthatná a nonprofit szektor meghatározó súlyú szereplőit, hogy - előítéleteiket és egymás közötti ellentéteiket félretéve - megpróbáljanak a problémákra intézményes megoldást találni. Az ideális persze az lenne, ha maguk az alapítványok és egyesületek hoznának létre egy olyan szervezetet, amely hangsúlyozottan a szektor egésze, a nonprofit közösség érdekében vállalja a törvényes kötelezettségek és az etikai normák betartásának ellenőrzését. Ha ez nem megy, akkor legalább abban egyetértésre kellene jutni, hogy milyen állami megoldás elfogadható a szektor számára. A jelenlegi kontrollálatlan agyonszabályozottság ugyanis biztosan káros. Teremt ugyan bizonyos mozgásszabadságot azáltal, hogy a sok, ellenőrzési joggal felruházott, de az ehhez szükséges tárgyi és személyi feltételekkel nem rendelkező hatóság valójában úgysem képes hatékony ellenőrzésre, de ugyanakkor kiszolgáltatottá is tesz. A számtalan előírás útvesztőjében a legtöbb nonprofit szervezet biztosan eltéved, s tévedései bármikor számon kérhetők rajta. Sajátos módon éppen a kisebb szervezeteknek lenne igazán érdekük a jól kiépített, szakszerű, garanciális elemeket is tartalmazó, gazdálkodásuk átláthatóságát nemcsak megkövetelő, de elő is segítő központi ellenőrzés, hiszen ők azok, akiknek nincs pénzük szakképzett jogászok és könyvelők alkalmazására.

A közhasznú működésnek a hatósági ellenőrzéssel azonos fontosságú biztosítéka a társadalmi ellenőrzés, a szervezetek működési és gazdálkodási adatainak nyilvánossága. A nyilvánosság megteremtésének első lépcsőjeként a nonprofit törvénynek mindenképpen rendeznie kellett volna a non-profit szervezetek nyilvántartásának kérdését. Olyan hiteles, naprakész, minden érintett számára hozzáférhető nyilvántartásra lenne szükség, amely egyúttal a szervezetek legfontosabb működési jellemzőiről is tartalmaz információkat. Ennek létrehozásáról azonban a törvény nem intézkedett.

A közhasznúnak minősülő szervezetek tevékenységére vonatkozó adatok nyilvánosságát a jelenlegi szabályozásnak az a rendelkezése (19. §) biztosítja, mely szerint „a közhasznú szervezet éves közhasznúsági jelentésébe bárki betekinthez, illetőleg abból saját költségére másolatot készíthet.” A kiemelkedően közhasznú szervezeteket a törvény arra is kötelezi,

hogy legfontosabb tevékenységi és gazdálkodási adataikat a helyi vagy az országos sajtó útján nyilvánosságra hozzák. Hogy melyek a legfontosabb adatok, azt a dolgok mai állása szerint a szervezetek dönthetik el.

Az éves közhasznúsági jelentésbe való betekintés lehetősége igen nagy lépést jelent a nyitás, a nonprofit tevékenységek nyilvánosságának megteremtése felé. Az egyetlen gyengéje, hogy ennek a kötelezettségnek a betartása lényegében ellenőrizhetetlen, s számos esetben még a legteljesebb jószándék mellett is komoly nehézségekbe ütközik. A nonprofit szervezetek jelentős része nemcsak a székhelyén lakóktól számít támogatásokra. Az iskolai alapítványok megkeresik az öregdiákokat, a falusi hagyományörző körök a településről elszármazottakat, a kórházi alapítványok a gyógyult betegeket stb. Ha ezek a potenciális adományozók arról szeretnék meggyőződni, hogy jó munkát végez-e a támogatást kérő szervezet, aligha megfelelő számukra az a módszer, hogy útra keljenek, megkeressék a (saját irodával a legritkább esetben rendelkező) alapítványi, egyesületi vezetőket, s elkérjék tőlük az előző évi közhasznúsági jelentést.

A valódi megoldást az jelentené, ha a közhasznúsági beszámolók adatai bekerülnének egy olyan adatbázisba, amelyben bárki számára hozzáférhetővé válnának. Jogilag erre az teremtené meg a lehetőséget, ha a beszámolókból szereplő információkat a nonprofit szabályozás hivatalosan is közérdekű adatnak minősítené, s ezáltal feloldaná az egyedi adatokat egyébként megillető titokvédelem alól. A racionális természetesen az volna, ha ez az adatbázis egybeépülne a nonprofit szervezetek közhiteles nyilvántartásával, s egyszerre szolgálná a címnyilvántartást, a közhasznú működés dokumentálását, annak hatósági és társadalmi ellenőrzését, valamint nonprofit szektor méreteire, szerkezetére és gazdálkodási jellemzőire vonatkozó statisztikai összeállítások és tudományos elemzések készítését.

Magam is érzem, hogy ennek a lehetőségnek a felvetésével alighanem az utópia birodalmába tévedtem. A megvalósításhoz ugyanis nem csak (sőt, nem is elsősorban) pénzre lenne szükség, hanem bizalomra, nagyvonalúságra, higgadt és tárgyilagos gondolkodásra, együttműködési készségre, tehát csupa olyasmire, aminek eléggé szűkében vagyunk. Mégis azt hiszem, hogy a nonprofit törvény befejezetlen történetét érdemes lenne felhasználni a szektor önvizsgálatára. Részben a happy end érdekében, részben pedig azért, mert a XX. század végén, egy alapvetően demokratikus politikai berendezkedésű, az Európai Unió tagság felé araszoló országban egyszerűen anakronizmus az állam és a nonprofit szervezetek szembenállásában gondolkodni. A magyar nonprofit szektor van olyan érett, hogy - ha egységesen lép fel - komoly partnere tud lenni a kormánzatnak. A következő fejezetben elemzett folyamatokból úgy látszik, hogy ezt mostanra már az állam is felismerte, s ezzel egy igen gyümölcsöző együttműködés lehetőségei teremődtek meg.

4. FEJEZET - AZ ÁLLAM ÉS A NONPROFIT SZEKTOR VISZONYA

A politikai pártok és a kormányzat általános attitűdje

„Ha a kormányzat nonprofit szektorral kapcsolatos álláspontját egyetlen szóval kellene jellemeznem, haboznék, hogy a bizonytalanságot, a belső ellentmondásosságot, vagy inkább az ambivalenciát említsem-e” (Kuti, 1996b: 126. old.). Ezzel a mondattal indult 1994-ben írt könyvemben az a fejezet, amely a nonprofit szektor fejlődését befolyásoló politika áttekintésére tett kísérletet. A helyzet azóta - szerencsére - nagyon sokat változott. Ma már valószínűleg indokoltabb diffúz jóindulatról, az egymásra utaltság általános tudomásulvételéről beszélni, amit azért - egy-egy konkrét érdekütközés, hangosabb civil megnyilvánulás kapcsán - néha ellenérzések is színeznék. Változatlanul igaz viszont, hogy a nonprofit szektor sorsát korántsem csak azok az intézkedések befolyásolják, amelyek kifejezetten ilyen céllal születnek. Mivel a civil szervezetek a társadalom és a gazdaság minden pontján jelen vannak, természetesen a társadalompolitika, az adópolitika és a különböző ágazati politikák következményeit is nagyon megérzik. Működési kereteiket és szabályozási környezetüket tehát két hatás spontán összegződése alakítja ki: a szektorral kapcsolatos tudatos politikai szándékoké és az egyéb megfontolásból (a civil szféra szempontjait többnyire végig sem gondolva) hozott intézkedéseké.

Ami az elsőt illeti, a rendszerváltás óta Magyarországon nincs olyan felelős politikai csoportosulás (sőt, felelőtlen se nagyon), amely a legalapvetőbb demokratikus elveket, az egyesülés és a civil kezdeményezések szabadságát meg merné kérdőjelezni, nyíltan ki merné jelenteni, hogy neki „a civil társadalom nem kell” (Molnár, 1996). A negyven évnyi államszocializmusból kibontakozó magyar társadalom számára az önkéntes szerveződés, az állampolgári kezdeményezések visszaszerzett joga emocionálisan is nagyon fontossá vált. A nyolcvanas és kilencvenes évek fordulóján egyre többen, egyre többet és egyre nagyobb érzelmi azonosulással beszéltek a civil társadalomról (Fricz, 1990). Nyilván nem mindenki volt tisztában vele, hogy pontosan mit is jelent, s elenyészően kevesen ismerték azt az Arisztotelész-től Locke, Rousseau és az utópisták munkáin keresztül egészen a mai teoretikusokig, például Aratóig ívelő irodalmat, amely koronként változó tartalommal töltötte meg a fogalmat, de azt tudták, hogy valamiképpen a demokratikus átalakulás zálogáról van szó. Ebben a helyzetben szentségtörés, mi több politikai öngyilkosság lett volna, ha valamelyik párt nem vallja magát a civil társadalom elkötelezett hívének. Bár - mint Heller Ágnes (1992, 41-44. old.) kimutatta - a polgárosodással kapcsolatban az 1990-es pártprogramokban „három és fél alapirányzat” jelent meg, s ennek megfelelően a civil szervezetekhez való viszony is más volt a keresztény-nemzeti, a konzervatív, a liberális és a szociáldemokrata ideológiát valló pártok körében, a frazeológia a lényeget tekintve mégsem különbözött. A társadalmi szervezeteket támogató országgyűlési bizottság MDF-es elnökének következő mondata bármelyik más pártból származó képviselőtársának a szájából is elhangozhatott volna: „... egyetértünk abban, hogy az egyesületek léte, fennmaradása, az egyesületi élet kialakulása és sok nemes emberi cél megvalósítása elsősorban társadalmi érdek, és nem közvetlenül állami feladat. Az úgynevezett civil társadalom megszerveződésének előmozdítása mindannyiunk közös akarata és törekvése.” (Naplótöredékek ..., 1993, 26. old.) A deklarációk szintjén tehát teljes volt az egyetértés.

A nonprofit szektor pedig erősödött, az alapítványok és egyesületek szaporodtak, képviselőik a politikai arénában is megjelentek. „Magyarország első demokratikus kormányának tapasztalnia kellett, hogy a civil szféra - történelmi hagyományait követve - önálló érdekeket és értékeket követve áll szemben minden monopolisztikus állami törekvéssel. Az MDF vezette keresztény-konzervatív kormány megpróbálta ugyan a maga értékrendje szerint alakítani a nonprofit szektor fejlődését, de a nonprofit vezetők sikerrel szövetkeztek a szektor függetlenségének védelmére és érdekeinek érvényesítésére” (Jenkins, 1995, 198. old). Ez az erő felértékelte a szektort a politikusok szemében. Megértették, hogy a civil szervezeteknek befolyásuk lehet a választópolgárok hangulatára, döntéseire, érdemes tehát megnyerni a jóindulatukat, érdemes a civil társadalom védelmezőjének szerepében fellépni. Ez magyarázza a szektor iránti figyelem általános növekedését, ami mögött azonban - az 1994-es és 1998-as választási programokból ítélve - jelentős pártok közötti különbségek húzódtak meg.

6. tábla

A nonprofit szektort érintő kérdések említéseinek száma a kormánypártok 1994-es és 1998-as választási programjaiban

A nonprofit szektor szerepével, jogi és gazdaságpolitikai kezelésével kapcsolatos kérdések				
Kormánypártok 1994 - 1998				
	MSZP		SZDSZ	
	94	98	94	98
Civil társadalom				
	1	8	94	94
Érdekképviselés				
	1	13	-	9
Nonprofit szolgáltatások				
	2	21	-	18
Nemzetközi civil kapcsolatok				
	-	10	-	1
Elosztási döntések társadalmasítása				
	1	8	2	8
Vagyonjuttatás				
	3	2	-	-
Közvetlen állami támogatás				
	1	3	1	2
Adókedvezmények				
	5	7	2	7
Jogi szabályozás				
	2	6	1	2
Átláthatóság, ellenőrzés				
	3	3	-	-
Összesen				
	19	81	7	52

A nonprofit szektor szerepével, jogi és gazdaságpolitikai kezelésével kapcsolatos kérdések						
Kormánypártok 1994 - 1998						
	FIDESZ		FKGP		MDF	
	94	98	94	98	94	98
Civil társadalom						
	-	9	-	-	-	-
Érdekképviselő						
	-	6	-	1	1	3
Nonprofit szolgáltatások						
	3	16	-	-	1	8
Nemzetközi civil kapcsolatok						
	-	1	-	-	-	2
Elosztási döntések társadalmasítása						
	1	5	-	-	-	2
Vagyonjuttatás						
	-	1	-	-	-	-
Közvetlen állami támogatás						
	1	3	-	-	-	-
Adókedvezmények						
	1	2	-	-	-	-
Jogi szabályozás						
	2	1	-	-	1	-
Átláthatóság, ellenőrzés						
	-	2	-	-	-	-
Összesen						
	8	46	-	1	3	15

Források: 1994: Választási Hírlevél, 1998: Választási programok

A 6. táblában szereplő számok önmagukért beszélnek, bár a belőlük levonható következtetésekkel természetesen csínján kell bánni. Nem szabad szem elől téveszteni, hogy az említések száma nem feltétlenül tükrözi pontosan azt, hogy az adott politikai erő mekkora fontosságot tulajdonít a nonprofit szektornak. (Egészen más súlyú választási ígéret például az, amelyik arról biztosítja a civil szervezeteket, hogy bekapcsolódhatnak a nemzetközi kapcsolatok ápolásába. Ráadásul az említések számára a választási programok terjedelme is hatással lehet.) Mivel azonban mind a pártok közötti különbségek, mind az időbeli változások igen nagyok, a módszertani fenntartások ellenére is megfogalmazható néhány óvatos megállapítás.

Éles választóvonal húzódik először is a hagyományosan konzervatív, keresztény nemzeti ideológiát valló, idősebb tagsággal és vezetéssel rendelkező, illetve a többi pártok között. Úgy tűnik, hogy ez az ideológiai irányzat és ez a korosztály politikai szinten nemigen tud mit kezdeni a nonprofit szektor kínálta lehetőségekkel. (A gyakorlatban igen - ezt számos

pártközeli alapítvány működése bizonyítja.) Ezen belül még az MDF gondolkodásában és politikai programjában vannak inkább jelen a civil szervezetek. A Független Kisgazdapártnak 1994-ben egyáltalán nem volt mondanivalója a nonprofit szektorról, s 1998-ban is csak annyi, hogy a kötelező kamarai tagságot meg kell szüntetni.

Érdekes, hogy a másik három párt közül a FIDESZ és az SZDSZ nemcsak 1994-ben, de még 1998-ban is közel azonos súllyal (bár némileg eltérő hangsúlyokkal) szerepeltette programjában a nonprofit szervezeteket. A modernizációs elkötelezettség ebből a szempontból semlegesíteni látszik az ideológiai távolodás hatásait.

Mindkettejükénél sokkal több figyelem jutott ugyanakkor a nonprofit szektornak az MSZP választási programjában. Ennek egyik oka minden bizonnyal az a politológusok által gyakran emlegetett tény, hogy a már a rendszerváltás előtt is működő társadalmi szervezetek és munkavállalói érdekképviselések jelentős része kapcsolatban maradt a szocialistákkal: azokkal a párt továbbra is mint szövetségeseivel számol, s ennek megfelelően az érdekeiket is szem előtt tartja. Elképzelhető azonban egy másik magyarázat is. Ugyanezek a társadalmi szervezetek számos olyan aktivistát és munkatársat vonzottak magukhoz, akik született közösségsszervezők voltak, alkatuknál, hajlamaiknál és nem politikai ambícióiknál fogva kapcsolódtak be (sokszor csak jobb híján, ahogy a mérnök is a szocialista nagyüzemben vállalt munkát) a KISZ, az Úttörőszövetség, a TIT vagy a Hazafias Népfront tevékenységébe. Ezekből a szakemberekből a rendszerváltás után részben kiváló nonprofit menedzserek váltak, akik belülről ismerték meg a szektor minden problémáját, s ugyanakkor - éppen korábbi kapcsolataik jóvoltából - módjuk volt az MSZP nonprofit szektorra irányuló politikájának befolyásolására. A többi párt körül hasonló holdudvar kevésbé alakulhatott ki, mert a nonprofit vezetők újabb generációja már a nonprofit szektor definíciójával együtt megtanulta (amit egyébként a politikai váltógazdaság körülményei között amúgy is nagyon hamar megértett volna), hogy a civil szervezetek jobban teszik, ha távol tartják magukat a pártpolitikától.

1994 és 1998 között valamennyi párt esetében növekedett a nonprofit szektor iránti figyelem. A FIDESZ, az MSZP és az SZDSZ 1998-as programja a szektor szerepével, jogi és gazdaságpolitikai kezelésével kapcsolatos kérdések legtöbbjét érintette, s összességében azt a benyomást keltette, hogy ezek a pártok (amelyek egyébként a 386 parlamenti helyből 306-ot mondhatnak magukénak) a civil szférát a magyar társadalom és gazdaság fontos szereplőjének tekintik. A programokban a nonprofit szervezetek a civil társadalom intézményeként, szolgáltatóként, támogatóként, valamint érdekképviselői és redisztribúciós funkciójukban egyaránt megjelennek. Általánosnak látszik az egyetértés abban is, hogy a nonprofit szektor munkáját indokolt közvetlen állami támogatással és adókedvezményekkel is segíteni. Ugyanakkor megfogalmazódik a jogi szabályozás továbbfejlesztésének ígérete, s a beszámoltathatóság és átláthatóság igénye is.

Nem sok kétség lehet afelől, hogy e mögött az általános egyetértés és az egymásra rímelő megfogalmazások mögött azért eléggé különböző értelmezések és tényleges szándékok húzódnak. Egy másfajta koalíció valószínűleg másképpen alakította volna a nonprofit szektorral kapcsolatos 1994 és 1998 közötti politikát, mint ahogy a szocialisták és a szabaddemokraták tették. Nyilván az új kormány se változtatlanul folytatja majd elődei politikáját, annál is kevésbé, mert a FIDESZ-nek ezúttal két olyan koalíciós partnerrel kell egyeztetnie, amely az eddigiekben kevesebb érdeklődést tanúsított a szektor iránt, s így az elképzeléseiről is kevesebbet lehet tudni. Mindazonáltal az általánosan pozitív (vagy legalábbis biztosan nem nyíltan ellenséges) attitűd biztatónak látszik, mert olyan légkört teremt, amely kedvez a kormányzat és a nonprofit szektor közötti együttműködés fejlesztésének.

Ugyanakkor a programokban érintett kérdések belső megoszlásában bizonyos átrendeződés is megfigyelhető. Határozottan nőtt a nonprofit szolgáltatások és az érdekképviselési funkciók említéseinek aránya. Ez azt jelzi, hogy a jóléti szolgáltatásokban a pártok egyre inkább számítanak a nonprofit szervezetekre, s az érdekképviselésekkel folytatandó tárgyalásokra való hajlandóságukat is jónak látták a választási kampány során megerősíteni. Lényegében hasonló hangsúlyeltolódások mutathatók ki (7. tábla) a két kormányprogram összehasonlítása során is.

7. tábla
A nonprofit szektort érintő kérdések említéseinek száma
az 1994-es és az 1998-as kormányprogramban

A nonprofit szektor szerepével, jogi és gazdaság-politikai kezelésével kapcsolatos kérdések	1994. évi kormányprogram	1998
Civil társadalom	3	2
Érdekképviselés	1	2
Nonprofit szolgáltatások	5	8
Nemzetközi civil kapcsolatok	-	1
Elosztási döntések társadalmasítása	1	3
Vagyonjuttatás	1	-
Közvetlen állami támogatás	1	2
Adókedvezmények	6	0
Jogi szabályozás	2	-
Átláthatóság, ellenőrzés	2	1
Összesen	22	19

Források: Kormányprogram, 1994, Kormányprogram, 1998.

A két program nonprofit szektorral kapcsolatos legfontosabb állásfoglalásai és ígéretei a következők voltak:

1994:

- „A kormány álláspontja szerint a civil szervezetek az állampolgárrá válás színterei, működésükön keresztül erősödik a pluralizmus, megjelenik az értékek sokszínűsége, teret kapnak a kulturális, etnikai és vallási különbségek.” (Kormányprogram, 1994, 11. old.)
- „A fejlett piacgazdaságok gyakorlatához közelítés és a további államtalánítás érdekében a kormány támogatja és erősíteni kívánja a nonprofit szféra működését. Vallja, hogy az alapítványokon és egyesületeken keresztül a társadalom számos csoportja fontos szociális, egészségügyi és művelődési szolgáltatásokhoz jut, és azok lehetőséget teremtenek arra, hogy az embereknek beleszólásuk legyen környezetük formálásába.” (Uo. 11. old.)
- A kormány partneri viszonyra törekszik az érdekképviselésekkel, valamint a kultúra, oktatás, környezetvédelem, szociális ellátás, egészségügy, foglalkoztatáspolitikai, sport és turizmus területén működő szolgáltató nonprofit szervezetekkel.
- A közszolgáltatások modernizálásának és komplex reformjának keretében újra kell gondolni a nonprofit szervezetek és az állami intézmények közötti munkamegosztást, s ezzel összhangban kell átalakítani a nonprofit szektor finanszírozásának rendszerét is.

· „A civil szféra létezése lehetőséget nyújt az állampolgár autonóm döntésére: milyen közszolgáltatást és milyen mértékben akar támogatni, s melyeket bíz rá az állami költségvetés újraelosztására. Ezt a lehetőséget a kormány az adórendszeren keresztül elismeri és támogatni kívánja.” (Uo. 11. old.)

· „Az 1995. évi adótörvényekben a kormány olyan konstrukciók megvalósítását célozza, amelyek elősegítik a civil szektor fokozott feladatvállalását. Így javaslatot tesz az adómentes alapítványi támogatás értékhatárának megszüntetésére; ... a közhasznú társaságként való működés tevékenységi körének kiszélesítésére; a kulturális és más nonprofit szervezeteknek nyújtott közvetlen adományozás adó- és illetékrendszerbeli elismerésének kidolgozására.” (Uo. 10. old.)

· „A kormány lehetőséget kíván biztosítani arra, hogy az adófizetők a személyi jövedelemadó meghatározott hányadával szabadon támogathassanak egyházi, kulturális, szociális és más társadalmi szervezeteket, amelyek azonban sem politikai, sem érdekképviselői szervek nem lehetnek.” (Uo. 1. old.)

· „A kormány ... tervezi ... a nonprofit törvény kidolgozását, amely meghatározza a nem haszonelvű tevékenységek körét és feltételeit, a nonprofit szervezetek működésének szabályait és gazdálkodásuk rendjét, az elérhető kedvezmények körét és feltételeit, az összeférhetlenségi szabályokat, a pályázati rendszer általános elveit, valamint a nyilvánosság, az ellenőrzés és a jogorvoslatok rendszerét.” (Uo. 9. old.)

1998:

· „A polgárokat szolgáló Kormány képes biztosítani a feltételeket a polgárok öntevékenységehez, képes arra, hogy felszabadítsa a társadalom alkotó erőit.” (Kormányprogram, 1998, 2. old.)

· „A Kormány az érdekegyeztetést a jelenleginél magasabb szintre kívánja emelni. Érdemi tárgyalásokat, megegyezésre törekvő szociális párbeszédet fog folytatni az érdekképviselőkkel. Eltökélt célja, hogy hatékony együttműködés alakuljon ki a Kormány és az érdekképviselők között a gazdaság-, a foglalkoztatás- és a szociálpolitika területén.” (Uo. 8. old.)

· „A Kormány ösztönzi az egyházi és a civil szervezeteket, hogy több állami feladatot vállaljanak át szerződéses alapon, s egyúttal biztosítja számukra a feladat ellátásához szükséges forrásokat is. E feladatok összehangolása érdekében a Kormány törekszik egy önálló, egyeztető és ellenőrző szerepet ellátó Civil Koordinációs Szolgálat felállítására.” (Uo. 21. old.)

· „A huszonegyedik század polgári állama lemond az olyan gazdaság-szervezési és társadalom-szervezési feladatokról, amelyeket a közösségek is el tudnak látni, de hatékonyan és cselekvőképesen vállalja azokat, amelyek meghaladják az egyének és közösségek erejét.” (Uo. 40. old.)

· A nonprofit szervezetekre komoly szolgáltató szerep vár a szociális ellátás, az egészségügy, a oktatás, az ismeretterjesztés, a felsőoktatás, a sport, a környezetvédelem, a bűnmegelőzés, a foglalkoztatáspolitikai és a fogyasztóvédelem területén.

· A közalapítványok rendszere felülvizsgálatra szorul, de továbbra is fontos funkciókat fog betölteni a közoktatás és az ifjúságvédelem területén.

Ami a szándékokat illeti, a két programból készített kivonat nagyon világosan mutatja az egymást követő kormányok nonprofit politikája közötti hasonlóságokat és különbségeket. A szocialista/szabaddemokrata koalíció nonprofit szektor iránti elkötelezettsége nyilvánvalóan a civil társadalom iránti erős (mindkét párt esetében más ideológiai és társadalomlélektani háttérű) elkötelezettségben gyökerezik. A kormányzati dokumentumhoz képest feltűnően lírai hangvételű állásfoglalás szabad állampolgári döntésekről, beleszólásról, autonómiáról, pluralizmusról, az értékek sokszínűségéről beszél, igaz, ugyanakkor modernizációról, államtalanításról, új munkamegosztásról, adókedvezményekről és nonprofit törvényről is.

A FIDESZ kormány megközelítése sokkal pragmatikusabb. Feltűnően kevés szó esik az egyébként oly sokat emlegetett polgárról, mintha azt a program alkotói inkább individuumnak tekintenék, mint önmagát civil közösségekben megfogalmazó, társadalmi aktivitását azok közvetítésével kifejtő lénynek. A nonprofit szervezeteket körülvevő civil társadalmi dicsfénynek itt nyoma sincs. Megfogalmazódik viszont a szubszidiaritás elve, körvonalazódik a nonprofit szervezetek szolgáltató szerepe és az állammal kötendő szerződések rendszere, hatékony együttműködést irányoznak elő az érdekképviselőkkel. Ami feltűnően hiányzik, az a szektor jogi szabályozásával és adópolitikai kezelésével kapcsolatos állásfoglalás.

Mi lehet ennek a különbségnek az oka? Az 1994-esztől merőben eltérő helyzet, a nonprofit szektorral kapcsolatban megoldásra váró problémák megváltozott összetétele, az ideológiai különbségek, a másfajta társadalmi és kulturális háttér, vagy egyszerűen a generációs különbség? Nehéz lenne megmondani, valószínűleg mindegyik. Annyi bizonyos, hogy - ha módot kap rá - 1998-ban az MSZP és az SZDSZ se ugyanolyan kormányprogramot készített volna, mint 1994-ben, hiszen a hangsúlyeltolódások az ő választási programjukban is kimutathatóak voltak. Egy érettebb, fejlettebb nonprofit szektorral nyilvánvalóan másképp lehet és kell együttműködni, mint egy gyengével, gyámolításra szorulóval.

Önmagában az a tény, hogy a kormánynak van politikája a nonprofit szektorral kapcsolatban, s ez a politika alapvetően jóindulatú és együttműködés-orientált, megfelelő kiinduló pontot teremthet a nonprofit szektort érintő intézkedések összehangolásához. S hogy erre milyen nagy szükség van, azt az előző évek tapasztalatai bőségesen igazolják.

Kormányzati politika vagy kormányzati politikák?

A rendszerváltozást követő években a nonprofit szervezetek sokat szenvedtek attól, hogy az állampolgári szabadságjogok és a civil társadalom fontosságát elismerő, a társadalmi önszerveződések felmérhetetlen jelentőségét hangsúlyozó politikai nyilatkozatokat a kormány nem váltotta aprópénzre, nem dolgozott ki olyan gyakorlati politikát, amely megpróbálta volna érvényesíteni a szép elveket. A végiggondolt, egységes politika hiánya természetesen teret adott a legkülönbélebb kormányzati szereplőktől kiinduló kezdeményezéseknek. Így aztán a szektor helyzetét és fejlődési lehetőségeit az egymással versengő, egymást keresztező, gyakran egymás hatását kioltó részpolitikák együttese határozta meg.

Abban természetesen semmi különös nincs, ha a különböző felelősségi körű, különböző tapasztalatokkal rendelkező, különböző (akár egyformán legitim) érdekeket képviselő főhatóságok másképpen ítélik meg a helyzetet, és másképpen látják a teendőket. Az országokat azért irányítják kormányok és nem egymástól független minisztériumok, mert mindenütt felismerték, hogy a különböző szempontokat egyeztető, kompromisszumok árán egységessé formált politika hatékonyabb a széttagoltnál és koordinálatlannál. Csakhogy a kormányok rangsorolnak, nem jut mindenre figyelmük és erejük. Magyarországon a kilencvenes évek elején a nonprofit szektor azon területek közé tartozott, amelyekkel kapcsolatban nem alakult ki határozott központi elképzelés.

Mint a jogi szabályozásról szóló fejezetben már láttuk, volt viszont - gyakran egymással ütköző - elképzelése az egyes minisztériumoknak. Némi leegyszerűsítéssel három „frontvonalat” különböztethetünk meg. Ezek

- a pénzügyi kormányzat költségvetési, illetve a jóléti szolgáltatásokért felelős minisztériumok szakmai megfontolásokon alapuló törekvései között,
- a Pénzügyminisztériumon belül a fiskális és a társadalompolitikai szemléletű részlegek között, valamint
- az Igazságügyminisztérium jogi megközelítésű és a többi szereplő gyakorlati szempontú megoldási javaslatai között húzódnak.

Az első esetben a konfliktusok abból a rendkívül egyszerű alapképletből adódnak, hogy a pénzügyi kormányzat elsősorban a költségvetési egyensúly biztosításáért érzi felelősnek magát, ami a „fiskális csapdák” (Kornai, 1992) között vergődő országban egyáltalán nem könnyű szerep, a szakminisztériumok viszont a maguk területéért felelnek, s így annak az érdekeit követve alakítják politikájukat. A kilencvenes évek elején a deficités költségvetésből a szokásosnál is nehezebb volt támogatásokat szerezni. A szakminisztériumok egyszerre szembesültek a finanszírozási problémákkal, és látták maguk körül egyre növekvő számban megjelenni a nonprofit szervezeteket, amelyek az állami szolgáltatások egy részének átvállalását, s számos igen kényes, az állami ellátórendszer keretében szinte megoldhatatlan probléma önálló kezelését ígérték. Ennek fejében természetesen támogatást kértek, de korántsem annyit, amennyibe hasonló feladatokat ellátó állami intézmények létrehozása és működtetése került volna. Ugyanakkor sorra jöttek létre az állami iskolák, kórházak, szociális és kulturális intézmények munkáját segítő, azok számára bel- és külföldi magántámogatásokat gyűjtő alapítványok.

A szakminisztériumok számára tehát a nonprofit szervezetek fellépése összességében pozitív jelenség volt. Ez még akkor is igaz, ha ugyanakkor egyik-másik civil csoportosulással (főleg az érdekvédelemre szakosodottakkal és a politikai irányultságúakkal, de néha a kétségbeesett vagy kontrollvesztett vezetők irányítása alatt állókkal is) meggyűlt a bajuk. Nem véletlen, hogy a nonprofit szektorral való intézményes együttműködés csírái először a szaktárcák szintjén jelentek meg (Bagó, 1992; Gayer és szerzőtársai, 1992). Mivel számukra az adott területen felmerülő problémák megoldása és az intézményhálózat működőképességének a fenntartása volt a fontos, érthetően kevésbé érdeklődtek a nonprofit szervezetek működésének össztársadalmi költsége, vagy az igénybe vett adókedvezmények nagysága iránt.

Ugyanennyire érthető, hogy a pénzügyi irányítást viszont pontosan ezek az utóbbi kérdések foglalkoztatták. A nonprofit szervezetek gazdálkodásával kapcsolatos információhiány szükségképpen gyanakvást ébresztett. Mivel nem lehetett tudni, hogy a nonprofit szektorba irányuló közvetett támogatások valójában mekkorák és hogyan hasznosulnak, a különböző alapítványi visszaélésekről fel-felröppenő (nem is mindig alaptalan) sajtóhírek fontos, majdhogynem meghatározó elemeivé váltak a nonprofit szektorról kialakított képnek. Az információhiányra és a visszaélésekre persze úgy is lehetett volna reagálni, hogy kiépítik a megfelelő pénzügyi információs rendszert és megszigorítják az ellenőrzéseket. Egyszerűbb és kényelmesebb volt azonban azt mondani, amit 1993-as interjúalanyunk, a privatizációért felelős állami szervezet akkori vezetője mondott: „A nonprofit szervezetek csak marginális szerepet játszhatnak, mert ez az intézménytípus idegen test a mai magyar gazdaságban és társadalomban. Éppen azok a tulajdonságai (a jól meghatározott, teljes körű felelősség és megbízhatóság) hiányoznak ugyanis, amelyekre a privatizációs folyamatban a legnagyobb szükség van.” Az adóhivatal akkori elnöke egyszerűbben fogalmazott: „Én nem hiszem, hogy ezek az ügyek kezelhetőek addig, amíg a nagy, állam által működtetett intézmények kezelése nem oldódik meg.”

Nem hangzik túlságosan tudományosan, mégis azt kell mondanunk, hogy abban a folyamatban, melynek során az évtized első öt évében (a civil társadalom fontosságáról szóló ünnepélyes politikai nyilatkozatok aláfestő zenéje mellett) a nonprofit szektor adókedvezményeinek igen nagy részét elvesztette, a személyi véletleneknek is fontos szerepe volt. Azokban a körökben, ahol az adórendszert érintő tényleges döntések születtek, az évtized közepére a komplikált és költséges ellenőrzések bevezetését elutasító, s ellensúlyozásként az adókedvezmények radikális csökkentésére törekvő álláspont vált uralkodóvá. Ezeknek a döntéshozóknak a pozíciói igen erősek lehettek egészen addig, amíg a szektor egészével kapcsolatban nem fogalmazódott meg markáns kormányzati akarat. A szaktárcák hiába léptek fel a nonprofit szervezetek védelmében, hiába álltak mellékük az adótörvényekről folytatott vitákban, a fiskális szempontok képviselői rendre erősebbnek bizonyultak. Az alapítványellenes adópolitikát még 1994 őszén is sikerült (szerencsére akkor már utoljára) érvényesíteni. Alig pár hónappal azután, hogy a kormányprogram ígéretet tett az adómentes alapítványi támogatás értékhatárának megszüntetésére, a személyi jövedelamadóról szóló törvény nem az értékhatárt szüntette meg, hanem az adómentességet, olyan konstrukciót vezetve be helyette, amely az adományozók döntő többsége számára egyet jelentett az addig élvezett kedvezmények csökkenésével.

A szektor számára hátrányos adótörvény-javaslatok - némileg paradox módon - egy olyan Pénzügyminisztériumban születtek, amelynek munkatársai között szép számmal akadtak nagyon felkészült, a nonprofit szervezetek fontosságát meggyőződéssel valló, s a bennük rejlő lehetőségek kibontakoztatása érdekében szívósan dolgozó szakemberek is. A szektorral kapcsolatban tehát magának a Pénzügyminisztériumnak is több különböző politikája volt. A törésvonalak házon belül a költségvetés bevételi oldaláért felelős részlegek, illetve azok között a főosztályok között húzódtak, amelyek az államháztartási reformért és a közszolgáltatások finanszírozásáért voltak felelősek. Ez utóbbiak ugyanis nyilvánvalóan egy másik logika mentén alakították ki viszonyukat a nonprofit jelenséggel. Gondolatmenetük hasonló lehetett ahhoz, amelyet Harsányi László (1997, 17-18. old.) a következőképpen vázolt fel:

„Az alapítványoknak juttatott lakossági és vállalati adományokkal kapcsolatos adókedvezmények a költségvetésnek körülbelül 11 milliárd Ft adókiesést jelentettek. Ezen felül az állam maga körülbelül 30-35 milliárd Ft-nyi megrendeléssel járul hozzá a nonprofit szervezetek működéséhez. Ezzel az állami 'befektetéssel' állított elő a nonprofit szektor a közszolgáltatások forrásai számára - állampolgári, vállalkozói adományokból, valamint vállalkozási bevételekből - pótlólag még 150 milliárd Ft-ot. Az ilyen mértékű forrásbővülés a szolgáltatásoknak ezen a piacon, amely öröklött hátrányát még nagyon hosszú ideig nem lesz képes ledolgozni, akárhogy is nézzük, elég jó befektetésnek tűnik az állam számára. A közszolgáltatásokat jelentősen szűkítő költségvetési megszorítások (az államháztartási reform) időszakában különösen támogatásra érdemesek a magánszemélyek és társadalmi csoportok bizonyos törekvései. Jelesül, hogy önkéntes szervezeteik, alapítványaik útján - az állam szempontjából tehát bizonyíthatóan olcsón - maguk gondoskodjanak egyes kollektív szükségleteik kielégítéséről, és ezáltal a társadalmi feszültségek enyhítéséről.” (A szerző által említett adatok az 1995-ös évre vonatkoznak. - K.É.)

A minisztériumon belüli vitáknak nagyon látványos, a kívülálló számára is nyomon követhető megnyilvánulása volt a nonprofit szervezetek társasági adómentessége körüli „szabályozási háború”. Az 1992-es adótörvények előkészítése során (mint a szabályozási fejezetben már szó esett róla) az adópolitikuskoknak sikerült keresztülvinni az akaratukat: minden olyan nonprofit szervezet elvesztette az adómentességét, amelynek vállalkozásból származó bevétele meghaladta az adóévben elért összes bevétel 10 százalékát, vagy a 10 millió Ft-ot. Az új szabály a szolgáltatásokat nyújtó nonprofit szervezeteket nagyon kellemetlenül érintette, mert díjbevételeik aránya többnyire jóval magasabb volt 10 százaléknál, de megrémültek azok a kis

alapítványok és egyesületek is, amelyeknek bevételei között fontos tételt jelentettek a szabad pénzeszközök befektetéséből és az esetenkénti eszközértékesítésekből származó (egyébként összességében nem magas) bevételek. Szerencsére az adótörvény felhatalmazta a kormányt, hogy rendeletben szabályozza, mi is tekintendő vállalkozási tevékenységnek. A kormányrendeletek (114/1992 és 115/1992) ugyanabban a Pénzügyminisztériumban készültek, ahol az adótörvények, de egy másik főosztályon, amelyik jobban ismerte a nonprofit szervezetek sajátosságait, és érzékenyebb volt problémáik iránt. Így aztán a két rendelet leszögezte, hogy az alapítványok és társadalmi szervezetek alapszabályában meghatározott, az eredeti célokkal összhangban végzett tevékenység (amelynek lehetséges körét a rendeletekhez csatolt tevékenységi lista alig korlátozta), valamint a szabad pénzeszközök befektetése, forgatása, az eszközök, vagyontárgyak esetenkénti értékesítése, továbbá az egyesületek által tagdíj ellenében nyújtott szolgáltatás nem minősül vállalkozási tevékenységnek.

Túl a különböző gazdasági megközelítéseken, a nonprofit szektorral kapcsolatos kormányzati magatartás alakulását a jogi és a közgazdász szakma észjárása és törekvései is számottevően befolyásolták. A magyar jogrend alapja a római jog, a jogász szakma döntően a germán típusú jogrendszer hagyományain nevelődött. Ezzel szemben a közgazdász társadalomban, s azon belül is különösen a nonprofit szektorral foglalkozó szakemberek körében meglehetősen erős az amerikai iskolák hatása. A gondolkodásmódnak ezek a különbségei természetesen a nonprofit szektor szabályozásával kapcsolatos elképzelésekben is leképeződtek.

A probléma adott volt: megoldást kellett találni a nonprofit szektorban, s főleg az alapítványi világban előforduló visszaélések megakadályozására. Mi sem kézenfekvőbb, mint hogy minden szakma a maga logikája szerinti javaslatokkal állt elő. A jogászok azokat a jogi formákat kezdték el keresni, amelyek segítségével biztosítani lehet az állami ellenőrzést, s magától értetődően rátaláltak a közjog kínálta lehetőségekre, annál is inkább, mert a közalapítványi forma mind a második világháború előtti Magyarországon, mind a szintén mintául szolgáló német jogrendben jelen volt. A Polgári Törvénykönyv Igazságügy-minisztérium által előkészített és 1994-ben hatályba lépett módosítását akár ennek a megközelítésnek a győzelmeként is értelmezhetnénk, ha ugyanakkor nem bukott volna meg a javaslat második fele, a magánalapítványok gazdálkodási lehetőségeinek korlátozása.

A közgazdászok - már láttuk - egymással sem értettek ugyan egyet, de abban közös volt az álláspontjuk, hogy nem az intézményválasztás befolyásolásával és a magánjogi szervezetek tevékenységének korlátozásával akarták megoldani a problémákat. Az általuk kialakított elképzelésekre az angolszász minták sokkal erősebb hatással voltak, mint a német. S itt korántsem csak az angol modell és a nonprofit kamara, felügyelet, illetve köztestület koncepciója közötti nyilvánvaló kapcsolatra érdemes gondolni. Ugyanígy könnyen kimutatható az adóhivatali ellenőrzésre alapozó elképzelések és az amerikai gyakorlat rokonsága. Mindkettőnél sokkal fontosabb azonban az a - szintén az angolszász és nem a német jogrenddel harmonizáló - törekvés, amely az adókedvezményeket nem intézményi formákhoz, hanem a tényleges tevékenységen alapuló közhasznúsági besoroláshoz köti.

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy a kilencvenes évek első felében a magyar nonprofit szektor egymással versengő kormányzati politikák hatásainak kitéve, támogatások és megszorítások között lavírozva fejlődött. 1995 után a politika kilengései mérséklődtek, a kormányzati magatartás valamivel egységesebbé vált. Továbbra is maradtak ugyan jól kimutatható különbségek a különböző minisztériumok nonprofit szervezetekkel kialakított kapcsolataiban, de ezek már inkább csak az adott területeken működő alapítványok és egyesületek támogatási esélyeit befolyásolták, mint a szektor egészét. A civil szférával való együttműködés a kormányzati politika rangjára emelkedett, s ez valamivel egységesebbé tette az egyes főhatóságok nonprofit szervezetekkel kapcsolatos magatartását.

Az utóbbi években a minisztériumok sorra hoztak létre a civil kapcsolatokért felelős részlegeket, vagy - ha önálló osztály nem is alakult - legalább néhány munkatárs mindenütt feladatul kapta, hogy kiemelten foglalkozzon a nonprofit szervezetekkel folytatott együttműködés problémáival. A Művelődési és Közoktatási Minisztériumban 1995-ben megszervezték a Civil Kapcsolatok Igazgatóságát, amely nemcsak a nonprofit szervezetekkel való párbeszéd továbbfejlesztését, hanem a nonprofit törvény gondozását is feladatul kapta. A Népjóléti Minisztérium ugyanebben az évben szakértői csoportot bízott meg azzal, hogy tanulmányt (A Népjóléti ..., 1995) készítsen a civil szervezetek és a minisztérium közötti kapcsolatok intézményesítésének lehetőségeiről. A Munkaügyi Minisztériumban működő Egyenlő Esélyek Titkársága (korábban Nőpolitikai Titkárság) 1996 októberétől kezdve havonta összehívta a civil szervezetek vezetőit, továbbá szakértők és civil szervezetek részvételével vitasorozatot szervezett Egyenlő Esélyek Fóruma néven. A Közlekedési és Területfejlesztési Minisztérium 1997-ben 16 környezetvédő szervezettel együttműködve elkezdte egy regionális információs hálózat kiépítését, rákapcsolódott továbbá a környezetvédő nonprofitok E-mail hálózatára, a Zöld Pókra. A Munkaügyi Minisztérium 1997-ben Országos Munkaügyi-Foglalkoztatási Civil Találkozót szervezett, 1998-tól pedig elindította a Munkaügyi-Foglalkoztatási Civil Klub munkáját.

1997. januárjától a Miniszterelnöki Kabinetirodában kormánytanácsadó foglalkozott a civil szférát érintő ügyekkel. Koordináló tevékenységének fontos részeként létrehozta a Nonprofit Műhelynek nevezett konzultatív fórumot, amely immár intézményes formája volt a nonprofit szektorral kapcsolatos politika szaktárcák közötti rendszeres egyeztetésének. A havonta rendezett összejöveteleken állandó résztvevőként voltak jelen a minisztériumok civil kapcsolatokért felelős munkatársai. Az alkalmi meghívottak között olyan államigazgatási vezetők és szakemberek szerepeltek, akik a szektort érintő legfontosabb kérdésekkel (például nonprofit törvény, államháztartási reform és nonprofit szolgáltatások, közigazgatás és civil szervezetek, önkormányzatok és nonprofit szervezetek, az alapítványi szabályozást szolgáló értékelemzési projekt stb.) foglalkoznak. A Műhely rendezvényeire mindig meghívták a nonprofit szektor néhány meghatározó intézményének vezetőit, így a tárcák képviselői nemcsak egymás munkájáról szereztek információkat, hanem a nonprofit ernyőszervezetekről és információs központokról is.

Az 1998-as kormányváltás után nemcsak a személyek változtak, hanem a konstrukció is. A Miniszterelnöki Hivatalban immár nem egyetlen civil referens, hanem egy egész főosztály foglalkozik a civil kapcsolatokkal. Tényleges tevékenységéről ilyen rövid idő alatt természetesen nem sok derülhetett ki, de léteben mindenesetre azt sugallja, hogy a kormánynak szándékában áll egységes politikát kialakítani a nonprofit szektorral kapcsolatban.

Az állam mint támogató

A politikai deklarációk, szabályozási intézkedések és kapcsolatteremtési törekvések áttekintése után érdemes azt is megvizsgálni, hogy a szektornak nyújtott tényleges költségvetési támogatások alakulása mennyire volt összhangban a politikai törekvésekkel.

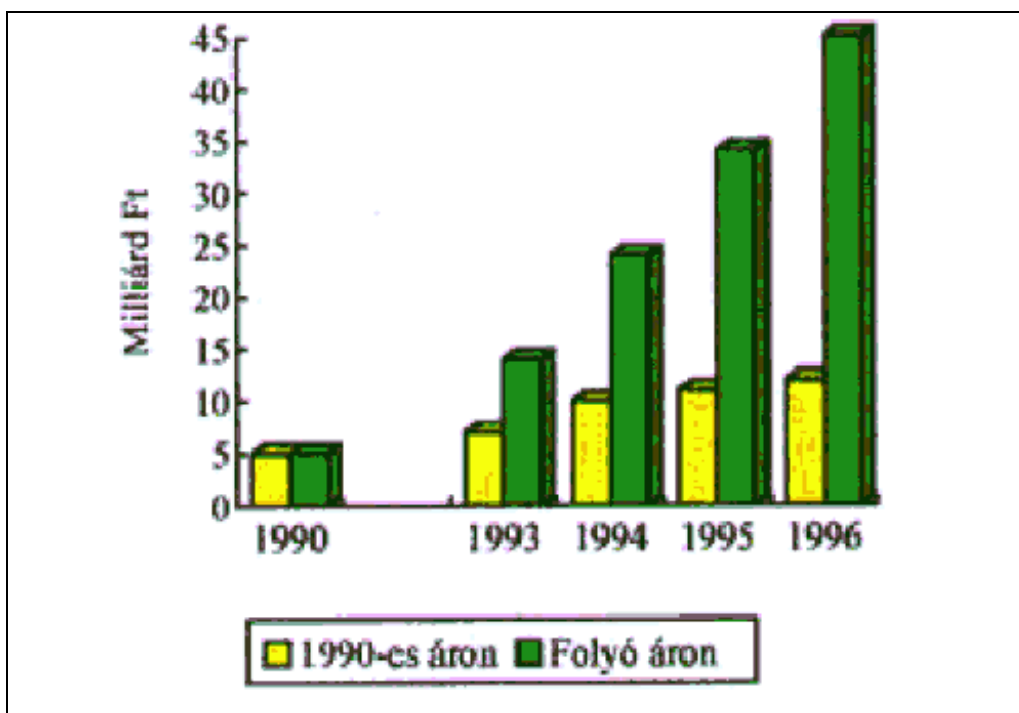
A kutatási anyagok és statisztikai jelentések (Bocz és szerzőtársai, 1995, 1996, 1997, 1998; Kutj, 1996b) adataiból első pillantásra imponálóan felfelé ívelő tendencia rajzolódik ki. 1990 és 1996 között (sajnos pillanatnyilag ez az utolsó rendelkezésünkre álló adat) a szektor központi költségvetési támogatása körülbelül kilencszeresére, 5 milliárdról majdnem 45 milliárd Ft-ra nőtt. Ez azt jelenti, hogy értéke még az inflációt leszámítva is jócskán megduplázódott. Az időbeni alakulást (2. ábra) szemügyre véve azonban (különösen ha az árváltozásokat is bekalkuláljuk) már sokkal kevésbé kedvező a kép.

A reálértékben bekövetkezett növekedés ugyanis majdnem teljes egészében az 1990 és 1994 közötti változások eredménye, attól kezdve már inkább csak a támogatás nominálösszege emelkedett. A költségvetési hozzájárulások reálértékének a kilencvenes évek közepén ellaposodó görbéje kísértetiesen emlékeztet arra a folyamatra, melynek során az adótörvények 1994-ben és 1995-ben egyre radikálisabban nyirbálták meg a szektor adókedvezményeit. Úgy tűnik, hogy az adópolitikai szigorításokban kifejeződő politika és a közvetlen állami támogatásokkal kapcsolatos döntések összhangban voltak egymással. (Reménykedjünk benne, hogy ez a párhuzamosság 1996 után is megmaradt, s az 1997-től kedvezőbb szabályozási folyamatok együtt jártak a közvetlen költségvetési hozzájárulások reálnövekedésével.)

A nonprofit szervezeteknek nyújtott állami támogatások az elmúlt néhány évben nemcsak összegüket, hanem formáikat tekintve is sokat változtak. A rendszerváltás előtt a társadalmi szervezetek költségvetési szubvencionálásának messze legfontosabb formája az általános működési támogatás volt. A kilencvenes években ez a helyzet gyökeresen megváltozott. Az elosztásért felelős állami intézmények magatartása és maga az elosztás rendszere is átalakult. „Divatba jött”, mi több, túlsúlyba került a meghatározott célokhoz kötött programtámogatás. Az oktatás és a szociális ellátás területén megjelentek a nonprofit szervezetek által is igénybe vehető normatív támogatások. Ezek egy ellátottra jutó összegét minden évben a költségvetési törvény határozza meg.

2. ábra

A nonprofit szektor központi költségvetési támogatása, 1990-1996



Források: Bocz és szerzőtársai (1998); Kuti (1996b)

A támogatási formák differenciálódásával párhuzamosan a döntési kompetenciák is „szétszóródtak” a különböző kormányzati és politikai intézmények között. A korábbinál lényegesen nagyobb szerephez jutott a parlament, amely két különböző módon is bekapcsolódott a direkt pénzosztásba. Egyrészt az igazán nagy, országos jelentőségű egyesületek és alapítványok egy része önálló soron szerepel az állami költségvetésben. Közülük jónéhány az Országgyűlés és a Miniszterelnökség fejezetében, a többi pedig az egyes minisztériumokéban. Támogatásukat a költségvetési szavazás során a parlament szentesíti, bár valódi vita ritkán folyik róla. Minden évben éles plenáris viták tárgya viszont annak a néhány százmillió forintos keretnek az elosz-

tása, amelyből - a társadalmi szervezetek támogatására létrehozott országgyűlési bizottság javaslatai alapján - főleg országos hatókörű egyesületeket és ifjúsági mozgalmakat támogatnak.

Továbbra is szép számban születnek elosztási döntések az egyes minisztériumokban is. Az adott tevékenységi területen dolgozó non-profit szervezetek számára kézenfekvő, hogy nagyobb, országos jelentőségű programjaikhoz az illetékes szakminisztériumoktól próbáljanak pénzt szerezni, s az esetek egy részében ez sikerül is. Ugyancsak előfordul, hogy a civil szervezetek módot kapnak a részvételre a főhatóságok szakmai programjaiban, esetleg teljesen rájuk bízják azok lebonyolítását. Még arra is akad példa, hogy egy-egy nagyobb feladatra (például a Frankfurti Könyvvásáron való magyar részvétel megszervezésére) maga a kormányzat hoz létre önálló nonprofit szervezetet (a példában szereplő esetben közhasznú társaságot).

8. tábla
A nonprofit szektor központi állami támogatása, 1996

Támogatási forma	Milliárd Ft	
	Összes támogatás	Pályázati úton nyert támogatás
Normatív támogatás	5,4	1,2
Nem normatív támogatás	27,8	2,7
Központi alapokból kapott támogatás	11,5	4,0
<i>Összesen</i>	<i>44,7</i>	<i>7,9</i>

Forrás: Bocz és szerzőtársai (1998)

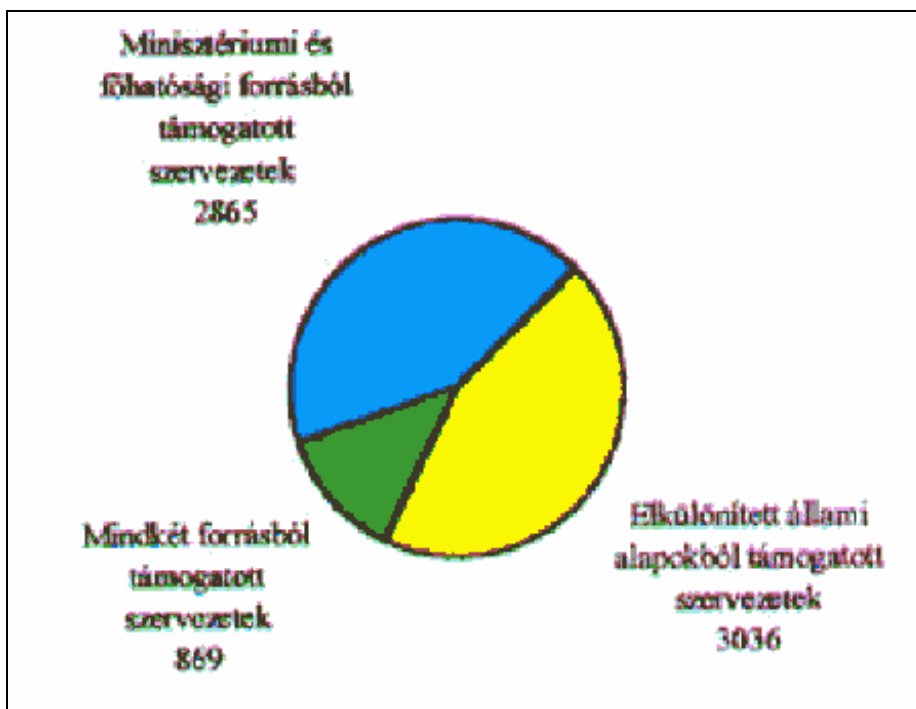
Sajátos módon még a normatív támogatásra jogosító szerződések megkötése is gyakran történik minisztériumi szinten, pedig magukat a fejkvótás támogatásban részesülő oktatási és szociális szolgáltatásokat többnyire nem országos hatókörű, hanem helyi nonprofit szervezetek nyújtják. Ennek valószínűleg az a magyarázata, hogy a helyi önkormányzatok jelentős része nem szívesen vállal hosszú távú, szerződésben rögzített kötelezettséget a nonprofit szolgáltatók támogatására. Egyrészt nincsenek meg hozzá az anyagi eszközei, másrészt többnyire saját fenntartású iskoláinak és szociális intézményeinek működtetése is gondot jelent számára, s ezért nem érdekelt a nekik járó fejkvótás támogatás nonprofit szervezetekhez való átcsoportosításában. Ez utóbbiak így arra kényszerülnek, hogy az illetékes minisztériumhoz forduljanak (Várhegyi, 1996, 23-24. old.).

Bár a nem normatív központi támogatások (mint a 8. tábla mutatja) még 1996-ban is közel kétharmadát tették ki a nonprofit szektor központi költségvetésből származó bevételeinek, a finanszírozás mechanizmusa az évtized első felében mégis sokat változott. Ha nem is viharos gyorsasággal, de teret nyertek a pályázatok. A magas rangú tisztviselők informális, a nyilvánosság számára ellenőrizhetetlen döntéseit legalább részben felváltotta a támogatások formalizált, az általános hozzáférhetőséget és a viszonylagos átláthatóságot egyaránt biztosító elosztása, amely szakmai testületek, bizottságok, kuratóriumok bevonásával zajlott. A meghirdetett pályázatokra olyan, a „tűztől távol”, kormányzati kapcsolatok nélkül működő szervezetek is jelentkeztek, amelyek a minisztériumi döntéshozókhoz nemigen tudtak volna utat találni. Ennek a valamivel személytelenebb elosztási rendszernek fontos intézményeivé váltak az elkülönített állami pénzalapok (például a Nemzeti Kulturális Alap, Környezetvédelmi Alap stb.). 1996-ban a nonprofit szektor a központi állami támogatások egynegyedét már ezeknek az alapoknak a közvetítésével kapta, s a központi forrásokból támogatott szervezetek közel fele csak rajtuk keresztül jutott költségvetési hozzájáruláshoz (3. ábra).

Az alapok tervezett megszüntetése (a javaslat éppen e könyv megírása alatt, 1998 őszén került nyilvánosságra) a nonprofit szektor szempontjából nyilvánvalóan egyet jelent az elosztási döntések rendszerváltást követően megindult decentralizálásának megállításával, sőt, a folyamat visszafordításával. Sajnos nagyon nehezen képzelhető el, hogy a döntési centrumoktól távol eső, kisebb nonprofit szervezetek a minisztériumi csatornákon keresztül is hozzá tudnak jutni azokhoz a támogatásokhoz, amelyeket az eddigiekben az elkülönített állami pénzalapok pályázatain meg tudtak szerezni. A tervezett intézkedés komoly aggodalomra ad okot a szektor minden olyan területén (jogvédelem, nemzetközi kapcsolatok, szociális ellátás, oktatás), ahol viszonylag erős a függés az állami támogatásoktól, de különösen aggasztóak a kilátások a kultúra szempontjából. A politikai váltógazdaság természetesen együtt jár azzal, hogy a minisztériumok magatartását erősen befolyásolja az éppen hatalmon levő kormány politikai színezete. Ez a gazdasági és társadalmi problémák kezelésére, az azzal kapcsolatos prioritások alakulására is komoly hatással van, de különösen élesen jelenik meg kultúra területén. A politikai és az ideológiai hovatartozás ritkán független a kulturális háttértől és az ízlésvilágtól, így aztán fennáll a veszély, hogy a politikai váltások a nemzeti kultúra különböző rétegei iránti preferenciák változásával is együtt járnak. Az ebből adódó hektikus kultúratámogatási gyakorlat káros hatásait felismerve, azokat enyhítendő jutott el annak idején az Antall kormány a Nemzeti Kulturális Alap létrehozásáig. A politikailag viszonylag kiegyensúlyozott összetételű szakkuratóriumok egész sorából felépülő Alap megszüntetése, a támogatási döntések minisztériumi hatáskörbe vonása igen fontos finanszírozási csatornát zár le. Ezen a csatornán keresztül ugyanis olyan kulturális nonprofit szervezetek, rendhagyó, alternatív kezdeményezések is támogatáshoz juthattak, amelyek „nem férnek bele a hivatalos kultúrába”, vagy egyszerűen csak túl messze vannak a hatalmi központoktól, így minisztériumi támogatásra nemigen számíthatnak.

3. ábra

Központi állami támogatásban részesülő nonprofit szervezetek száma a támogatás forrása szerint, 1996



Forrás: Bocz és szerzőtársai (1998)

A központi források hozzáférhetőségének romlása különösen azért jelent veszélyt a nonprofit szervezetek számára, mert az állami támogatások döntő hányadát mostanáig ezekből a forrásokból kapták. A szektor összes bevételeinek 1996-ban 22 százaléka származott állami hozzájárulásból. Ezen belül közel 19 százalék a központi kormányzati szintről érkezett, s alig több mint 3 százalék volt az önkormányzati támogatás. A központi szinten érvényesülő centralizálási tendenciákat tehát semmiképpen sem tudja ellensúlyozni az önkormányzatok nyilvánvalóan sokkal változatosabb, több különböző értéket és törekvést tükröző támogatási gyakorlata.

A helyi önkormányzatok és a nonprofit szervezetek

A kisebb településeken működő civil szervezetek számára a helyi önkormányzat hozzájuk való viszonya legalább annyira fontos, mint a szektor egésze számára a központi kormányzat politikája. Bármilyen csekély mértékben járulnak is hozzá az önkormányzatok a nonprofit szektor egészének finanszírozásához, a helyi civil szervezetek szemszögéből gyakran mégis ők jelentik a legbiztosabb támogatót. A tőlük megszerezhető pár tízezer forintnyi összeg az, amire számítani lehet, ami a helyi közösségek összetartásával kapcsolatban felmerülő költségeket legalább valami minimális szinten fedezi. A magyar nonprofit szektornak több mint 10 ezer olyan szervezete van, amelynek a működési lehetőségei igen erősen függenek a helyi hatóságok jóindulatától. Közülük jó háromezer a bevételeinek több mint kétharmadát önkormányzati forrásokból kapja (Bocz és szerzőtársai, 1998).

Az önkormányzatok támogatáspolitikája merőben különbözik a központi kormányzatétól és valamennyi magánadományozóétól is. Az általuk nyújtott pénzbeni hozzájárulásoknak több mint kétharmada három tevékenységi területre, a sport- és szabadidős egyesületekhez, a kulturális szervezetekhez, valamint a szociális ellátás szférájába áramlik. Ezen belül is az első csoport súlya a legnagyobb (50 százaléknál is magasabb), ami világosan mutatja, hogy ezek az egyesületek rendkívül fontosak a helyi döntéshozók számára. A kistelepülések ismeretében nincs is ebben semmi meglepő. Először is, ahol még akad 11 férfi, aki 90 percen át képes kergetni egy labdát, ott többnyire működik sportegyesület. Ez igen fontos tényező, mert helyi civil szervezeteket magától értetődően csak akkor lehet támogatni, ha azok valóban jelen vannak a településen. Másodszor, a sportesemények általában, s a futballmeccsek meg különösen nagyon népszerűek a férfi lakosság körében, amely egyúttal a szavazópolgárok kisebbségét, de többnyire valószínűleg hangadó részét adja. A helyi vezetők (egyébként 80 százalékban maguk is férfiak - Bocz, 1996) tehát már csak az újraválasztásuk érdekében is jobban teszik, ha részt vállalnak a sport támogatásából. Harmadszor, a helyi szabadidős egyesületek, főleg a vadásztársaságok tagjai között többnyire ott vannak a falu notabilitásai. (A polgármesterek egyötöde maga is tagja valamilyen sport vagy szabadidős egyesületnek - Bocz, 1996.) Ilyen társadalmi összetétel mellett nem nehéz módot találni arra, hogy az önkormányzatot rábírják az egyesület támogatására.

Bizonyos mértékig ugyanez érvényes a kulturális szervezetekre is, amelyek evidensen a helyi kulturális elit szervezetei, vagy legalábbis annak az irányítása, védnöksége alatt dolgoznak. Ennek a kulturális elitnek a tagjai (tanárok, iskola-, könyvtár- és múzeumigazgatók) nem is csak a községekben, de még a városokban is közvetlen kapcsolatban állnak a település vezetőivel, hiszen intézményeik többnyire önkormányzati finanszírozású szervezetek. Tudják tehát, hogy kinél, mikor és hogyan érdemes támogatási kérelmeiket előterjeszteni (Vajda, 1995), ha az általuk vezetett kulturális alapítványok és egyesületek számára pénzt akarnak szerezni. Egyébként a helyi döntéshozók jelenléte a kulturális nonprofit szervezetekben is számottevő. A polgármestereknek 6 százaléka tagja kulturális egyesületeknek, további 6 százaléka pedig kuratóriumi tagként segíti a helyi kulturális alapítványok munkáját (Bocz, 1996).

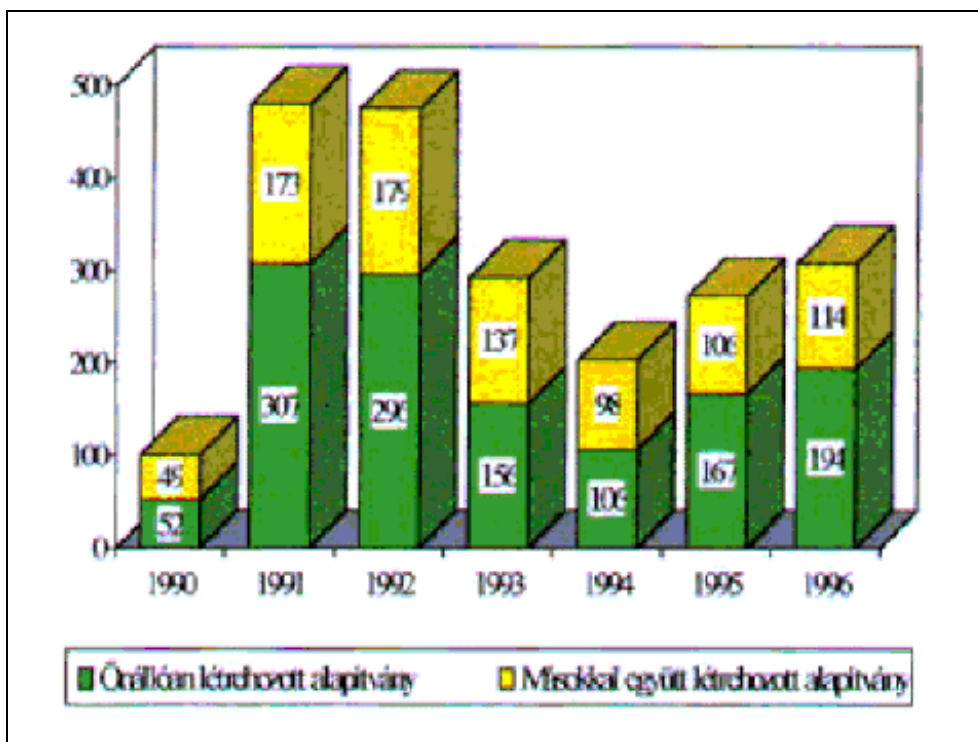
A harmadik terület, amely viszonylag nagy arányban részesül önkormányzati támogatásban, valószínűleg egészen más okokból kap kiemelt figyelmet, mint a sport és a kultúra. A szociális szolgáltatásban a nonprofit szervezetek egyre fontosabb partnerévé válnak a helyi önkormányzatoknak. Az idősök házigondozásának fokozatosan növekvő részét vállalják magukra önkéntes segítők, a hajléktalan-szállók és az ingyenkonyhák jelentős részét nonprofit szervezetek üzemeltetik. Számos új szolgáltatás meghonosítását a civil szervezetek kezdeményezték (Lévai-Széman, 1993; Széman, 1997).

A széleskörű önkormányzati támogatás bár fontos, de korántsem az egyetlen indikátora az önkormányzatok nonprofit szervezetekkel kapcsolatos politikájának. Az utóbbi években végzett kutatások (Balogh és szerzőtársai, 1997; Lévai, 1996; Mészáros és Sebestény, 1998; Sebestény, 1998; Széman, 1996; Vajda 1997a) kimutatták, hogy az önkormányzatok kapcsolatai a helyi civil szerveződésekkel nagyon sokrétűek és több különböző formát ölthetnek. A helyi nonprofit közösség szempontjából az önkormányzatok egyaránt megjelenhetnek

- alapítóként vagy társalapítói minőségben,
- szerződő félként,
- támogatóként, adományozóként,
- tagként (főleg a települések egyesületeiben és szövetségeiben),
- a nonprofit szervezetek által nyújtott támogatások vagy önkéntes munka kedvezményezettjeként, továbbá
- együttműködő és vitapartnerként a helyi közösséget érintő döntések meghozatalában és végrehajtásában.

4. ábra

Az önkormányzati támogatással létrehozott alapítványok száma, 1990-1996



Forrás: Sebestény (1998)

1990 és 1996 között a helyi önkormányzatok egyharmada önállóan vagy társalapítóként részt vett alapítványok létrehozásában. Az önkormányzati közreműködéssel életre hívott alapítványok száma a 2 ezret is meghaladta. Ezeknek a szervezeteknek több mint felét 1991-ben és 1992-ben hozták létre, amikor az alapítványok adópolitikai kezelése még viszonylag kedvező volt. Az 1994-es mélypontot részben a kedvezmények csökkentése, részben a közpénzek alapítványba helyezésének megnehezítése idézte elő. A közalapítvány intézményének megjelenése az önkormányzati alapítványtételnek is új lendületet adott. Az 1995-ben megindult növekedés a következő évben is folytatódott, s számos jel szerint azóta is tart.

Az önkormányzati kezdeményezésre létrehozott alapítványok célja egyértelműen az, hogy valamilyen közvetlen vagy közvetett módon részt vállaljanak a település problémáinak megoldásában. Szerepük az esetek többségében egyszerűen arra korlátozódik, hogy adományokat gyűjtsenek a helyi iskolák, könyvtárak, múzeumok, színházak, szociális otthonok, kórházak, rendőrség stb. számára. Szép számmal akadnak azonban közöttük olyan szervezetek is, amelyek közvetlenül kapcsolódnak be a helyi szociális, oktatási és közrendvédelmi szolgáltatásokba, környezetvédelmi és településszépítő akciókat, kulturális rendezvényeket, kiállításokat, fesztiválokat, nyári táborokat stb. szerveznek. A településfejlesztési, munkahelyteremtő és vállalkozástámogató programok szintén az önkormányzati alapítású nonprofit szervezetek gyakori tevékenységei közé tartoznak.

A szerződéses kapcsolatok bővülése rendkívül lassú. Még 1996-ban is csak az önkormányzatok 11 százaléka választotta ezt a formát a közszolgáltatások egy részének nonprofit formában történő biztosítására. Ez a 338 önkormányzat összesen 250 alapítvánnyal, 482 egyesülettel, 92 közhasznú társasággal és 81 egyházi intézménnyel állt szerződésben. Eseti támogatásokra ennél sokkal nagyobb arányban, a települések kétharmadán számíthattak a helyi civil szervezetek (Sebestény, 1998).

Amilyen aggasztó, hogy a hosszabb távon is kiszámítható, tartós kapcsolatot, tehát mindkét fél számára biztonságot jelentő együttműködési formák egyelőre nagyon ritkák, olyan ígéretes viszont, hogy az önkormányzatok egy része már nemcsak egyes szervezeteknek nyújt alkalmi támogatásokat, hanem a helyi nonprofit közösség egészét próbálja segíteni. Ennek egyik formája az, amikor az épület ingyenes átengedésével teremti meg a lehetőséget különböző civil központok (például Bács-Kiskun Megyei Civil Szervezetek Háza Kecskeméten, közösségi „inkubátor”-ház Debrecenben, Civil Közösségek Háza Pécsen) létrehozásához. A tatabányai önkormányzat általánosan hozzáférhető adatbázisba rendezi a helyi nonprofit szervezetek adatait, s a címlista megjelentetésével is hozzá kíván járulni a civil szféra szereplői közötti együttműködés fejlesztéséhez. A fővárosi önkormányzat számottevő anyagi hozzájárulása tette lehetővé a mára már regionális hálózattal is rendelkező Nonprofit Információs és Oktatási Központ létrehozását. A települések, illetve a budapesti kerületek információs kiadványaiban, ingyenes újságjaiban, hírleveleiben is egyre gyakrabban jelennek meg a nonprofit szervezetek tevékenységéről szóló tudósítások. Számos önkormányzat (például Csorna és Dombóvár) külön pénzalapot hozott létre a civil szféra támogatására, s a pénz elosztásába az érintetteket is bevonta. Néhány nyugat-dunántúli város a helyi adók egy részének átengedésével támogatja a nonprofit szervezeteket. A vállalkozók iparűzési adójuk előre meghatározott százalékat közvetlenül utalhatják át a támogatásra jogosultaknak. Debrecenben a város egyik közelmúltban elhunyt közismert személyiségének emlékére civil díjat alapítottak, s ezt az első évben a Civil Szervezetek Szövetsége kapta meg.

A helyi önkormányzatok nemcsak támogatóként, hanem tagként is kapcsolatban állnak a nonprofit szektorral: 61 százaléuk tagja valamilyen egyesületnek vagy szövetségnek. Ezek az önkormányzati szerveződések a legváltozatosabb tevékenységeket folytatják. Egy részük egyszerűen az információ- és tapasztalatcseréhez biztosít fórumot. Mások érdekképviselési

funkciót töltenek be, a parlamenti és a kormányzati döntéseket próbálják befolyásolni. Ismét mások a regionális problémákra (például a bűnözés, munkanélküliség, környezetszennyezés) kísérelnek meg közös válaszokat adni, együttműködésen alapuló megoldási stratégiákat kidolgozni és közös akciókat megszervezni.

A nonprofit szervezetek nemcsak támogatottként, hanem támogatóként is kapcsolatba kerülhetnek a helyi önkormányzatokkal. Bár közvetlenül az önkormányzatnak címzett pénzáttalásokról 1996-ban csak a települések 7 százaléka számolt be (Sebestény, 1998), valószínű, hogy a helyi költségvetési intézmények ennél sokkal több helyen támaszkodhattak az alapítványok és egyesületek pénzbeni és természetbeni támogatására, valamint a civil szervezetek tagjainak önkéntes munkájára.

Végül, a helyi nonprofit közösség - választott vagy delegált képviselői útján - a település ügyeinek intézésébe, a döntéshozatali folyamatokba is bekapcsolódhat. Úgy tűnik, hogy ez a civil részvétel az utóbbi néhány évben valamelyest bővült. Egy 1991-ben végrehajtott felmérés (Horváth-Péteri, 1993, 130. old.) még azt mutatta, hogy a polgármesterek szerint a helyi egyesületek nem gyakoroltak számottevő befolyást a költségvetési döntésekre, az ötfokozatú skálán elért pontszámuk mindössze 1,62 volt. Sebestény (1998) 1996-ra vonatkozó vizsgálati eredményei arra utalnak, hogy a helyzet a közbeeső években, ha nem is gyorsan, de változott. A helyi önkormányzatok 17 százaléka úgy nyilatkozott, hogy a helyi civil szervezetek hivatalosan is részt vesznek az önkormányzati döntések előkészítésében. Ez a részvétel (akár egy városon, községen belül is) több különböző formában valósulhatott meg. A nonprofit szervezetek képviselői 215 településen az állandó, 222-ben az ad hoc bizottságok tagjaként voltak jelen az önkormányzati munkában. 202 településen szakértőként vonták be őket bizonyos döntések előkészítésébe, 160 esetben az együttműködés valamilyen egyéb formát öltött. A civil kapcsolatok ápolására egyre több város (például Dombóvár, Székesfehérvár) alkalmaz civil referenst, civil tanácsnokot, vagy legalábbis olyan munkatársat, akinek a feladatkörében nevesítve szerepel a kapcsolattartás a helyi nonprofit szektorral. Mind gyakrabban olvashatunk híreket az önkormányzatok és a civil szféra közötti információcserét szolgáló civil fórumokról, kerekasztal vitákról, sőt ezek rendszeressé tett, intézményesített változatairól is.

A sokoldalú kapcsolatoknak ez a rövid áttekintése azt sugallja, hogy az önkormányzatok nonprofit szektorral kapcsolatos attitűdje semmivel se kedvezőtlenebb, mint a központi kormányzaté. Sőt, a kapcsolatok helyi szinten - a dolgok természetéből adódóan - jóval szorosabbak, gyakoribbak, intenzívebbek, az együttműködés formái is sokkal gazdagabbak. Az önkormányzatok és a civil szervezetek közötti kapcsolatok fejlődése csendben, fokozatosan, majdhogynem észrevétlenül ment végbe. Nem voltak igazán látványos, ország-világ előtt reklámozott események, egyszerűen csak lezajlott egy tanulási folyamat, amelyben az egymásra utalt partnerek megtanultak az új körülmények között együtt élni, s az esetek egy részében együtt is működni egymással. E folyamat eredményeként a kapcsolatok átgondoltabbá, strukturáltabbá váltak. A korábbi, sokszor ösztönös reakciókat lassan felváltották a tudatos megfontolások, a körülmények mérlegelésén alapuló együttműködési döntések. Ennek illusztrálására álljon itt néhány sor a fővárosi önkormányzat 1997-ben készült szociálpolitikai cselekvési programjából:

„A Fővárosi Önkormányzat kezdeményezi, hogy az ellátások hatékonyságának javítása, a költségek lehetséges csökkentése, illetve a források növelése érdekében készüljön átfogó megvalósíthatósági tanulmány egyes szociális ellátást biztosító szervezetek nem önkormányzati költségvetési gazdálkodási szervként való továbbműködtetéséről. Át kell tekinteni: milyen előnyökkel és hátrányokkal járna az ellátások KHT, vagy közalapítványi működtetése. Az átalakítás fő feltétele, hogy sem az ellátási kapacitás, sem az ellátottaknak nyújtott

szolgáltatások szakmai színvonala nem csökkenhet, illetve az ellátások relatív ráfordításai nem növekedhetnek. ...

Ugyancsak megvalósíthatósági tanulmány segítségével fel kell tárni az önkormányzatok egyes szociális ellátási feladatainak nem állami-önkormányzati szervezetek keretében való biztosításának előnyeit és hátrányait. A tanulmányban egyebek között be kell mutatni:

- a lehetséges szerződési kereteket,
- az ellátás szakmai-biztonsági garanciáit,
- az ellátás nem önkormányzati szerv hibájából való megszűnésének következményeit,
- a feladat finanszírozásának módját.

A feltárás eredményeként, illetve ahhoz kapcsolódóan javaslatot kell készíteni egységes, úgynevezett szerződési kódexre, amely a Fővárosi Önkormányzattal közszolgáltatási szerződéseket kötő valamennyi szervezetre szektorsemlegesen és diszkrimináció mentesen érvényes lehet, beleértve a szerződéses ajánlatok elbírálását, a biztosítékok rendszerét, az ellátások szakmai tartalmának bemutatását.” (Budapest ..., 1997, 12-13. old.)

Ez a tudatosság, a legkülönbözőbb szempontok gondos figyelembevétele nagyon fontos fejlemény. Benne rejlik ugyanis az az ígéret, hogy - legalábbis hosszabb távon - megalapozott, szilárd partneri viszony épülhet ki az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek között.

A nemzetközi szervezetek és a magyar nonprofit szektor

A központi kormányzat és a helyi önkormányzatok nonprofit szektorral kapcsolatos politikájának áttekintése után indokoltnak látszik azokat a változásokat is szemügyre venni, amelyek a nagy - bizonyos értelemben kormányok fölötti - nemzetközi szervezetek és a szektor viszonyában bekövetkeztek.

Az évtized első éveiben a magyar alapítványok és egyesületek vezetői okkal nehezteltek az országban éppen akkor aktivizálódó szupra-nacionális szervezetekre. Azok ugyanis gyakorlatilag egyáltalán nem vettek tudomást a kibontakozóban levő nonprofit szektorról. Szinte kizárólag a kormányhatóságokkal voltak hajlandók együttműködni, s még amikor - nagy ritkán - a civil szféra támogatására szánták el magukat, akkor is a minisztériumokra bízták az elosztási döntéseket, illetve a pályázatok lebonyolítását. Közben az országban már számos külföldi magánszemély, magánalapítvány és egyéb nonprofit szervezet próbálta a legkülönbözőbb módokon (főleg adományokkal, képzéssel, tanácsokkal) segíteni a demokratikus átmenetet, s ennek fontos szereplőit, a civil szervezeteket, de az IMF, a Világbank és az Európai Unió még mindig nem ítélte elég megbízható partnernek őket. Eleinte még a Phare Demokrácia Programja is állami keretekben, kormányzati intézmények közvetítésével zajlott.

Szerencsére a nemzetközi szervezetek nonprofit szektorral kapcsolatos álláspontja az utóbbi években számottevően megváltozott. A „világméretű egyesületi forradalom” (Salamon, 1993), a nonprofit ernyőszervezetek nemzetközi síkon is egyre intenzívebbé váló lobbitevékenysége és a szektorra vonatkozó, nemzetközi összehasonlító vizsgálatokra alapozott tudás ugrásszerű növekedése (Salamon-Anheier, 1995) megtette a hatását: a nemzetközi szervezetek érdeklődése is felébredt a nem-kormányzati szervezetek iránt.

Hosszú és bonyolult előkészítő munka (Anheier-Kendall, 1997; Gjems-Onstad, 1995; Taylor, 1997) után 1997-ben az Európai Unió átfogó politikai dokumentumot (Communication ..., 1997) hozott nyilvánosságra a nonprofit szektorral kapcsolatos támogató álláspontjáról. Ettől nyilván nem teljesen függetlenül, a civil társadalom fejlesztése a Phare program céljai között

is megjelent. Az 1998-ban induló Phare Civil Társadalom Program legfontosabb célkitűzései a következők:

- „a nem-kormányzati szervezetek és a szociális partnerszervezetek intézményesülésének elősegítésével erősíteni kell a közép- és kelet-európai országok civil társadalmát,
- támogatni kell azoknak az állampolgároknak a társadalmi ügyekbe való bevonását, akiket (akár kulturális vagy vallási okokból, akár nemük, hajlamaik vagy egészségkárosodottságuk miatt) gazdasági vagy politikai marginalizálódás fenyeget, továbbá azokat a helyi (fejlesztési és foglalkoztatási) kezdeményezéseket, amelyek ezeknek a rétegeknek a megsegítését célozzák” (Phare Civil ..., 1998. 1. old.).

Az Európai Unióval párhuzamosan a Világbank is hozzálátott nonprofit szektorra vonatkozó politikájának kialakításához, s ugyanakkor a célországokban működő civil szervezetekkel is keresni kezdte a kapcsolatokat. E közeledés egyik első lépéseként, a készülőben lévő új országstratégiát vitatták meg a magyar nonprofit szektor néhány képviselőjével (Civil Society..., 1997), majd kísérletet tettek a Világbank és a nonprofit szervezetek közötti jelenlegi kapcsolatok feltérképezésére és a jövőbeni együttműködés lehetőségeinek feltárására. Szerepet szán a Világbank a civil szerveződéseknek a hitelszerződések hatásvizsgálatában, a strukturális alkalmazkodási program végrehajtásának monitorozásában is. Erre a célra már létre is jött a magyarországi munkacsoport.

Az olyan fontos nemzetközi szervezetek, mint az Európai Unió és a Világbank, már a pusztán érdeklődésükkel és együttműködési hajlandóságukkal is sokat használhatnak a nonprofit szektornak, mert ez az érdeklődés világos jelzés a magyar kormány és az üzleti szféra számára. A Világbank egyik dokumentumában (Civil Society ..., 1997, 2. old.) megfogalmazódó állásfoglalás, mely szerint „a civil társadalommal folytatott széles körű eszmecserék segíthetik a Világbankot, hogy olyan országstratégiai elképzelést fogalmazzon meg, amely pontosan tükrözi az ország általános prioritásait”, egyúttal üzenet is a helyi döntéshozók és a nonprofit szektor számára.

Túl ezen az általános politikai támogatáson, a nemzetközi szervezetek nonprofit szektor iránti jóindulata közvetlenebb hatásokkal is lehet a jóléti politikára. Mivel az államháztartási reform még mindig nem fejeződött be, sőt, a nagy ellátó rendszerek egy részének átalakítása éppen csak elkezdődött, egyáltalán nem mindegy, hogy a szakmai vitákban intenzíven részt vevő külföldi intézmények mennyire gondolkoznak nonprofit alternatívákban (is), milyen elképzeléseik vannak a nonprofit szektor szolgáltató szerepéről.

A nonprofit szervezetek részvétele a nemzetközi támogatással zajló programok végrehajtásának ellenőrzésében és hatásvizsgálatában nyilvánvalóan presztízs-növelő tényező, adott esetben ajánlólevélként, referenciaként is szolgálhat más megbízások elnyerésében. Márpedig ilyen megbízásokra a továbbiakban számítani lehet, hiszen mind a Európai Unió Agenda 2000 (1997), mind a Világbank országstratégiája olyan prioritási területeket (környezetvédelem, szegénység, területi egyenlőtlenségek, egészségügy stb.) jelöl meg, amelyek egyértelműen beletartoznak a nonprofit szervezetek tevékenységi körébe.

Összefoglalva: a nemzetközi szervezetek civil társadalom iránti érdeklődésének erősödése belföldön is növeli a nonprofit szektor súlyát és tekintélyét. Ez a közvetett hatás a szektor belső kohéziójának megerősítése szempontjából legalább annyira fontos (valószínűleg még fontosabb is), mint azok a közvetlen előnyök, amelyek a szupranacionális intézményekkel folytatott együttműködésből származnak. Márpedig ennek a kohézióknak az erősítése, a szektor identitástudatának fejlesztése - mint a következő fejezetekben látni fogjuk - mindenfajta továbblépésnek elemi feltétele.

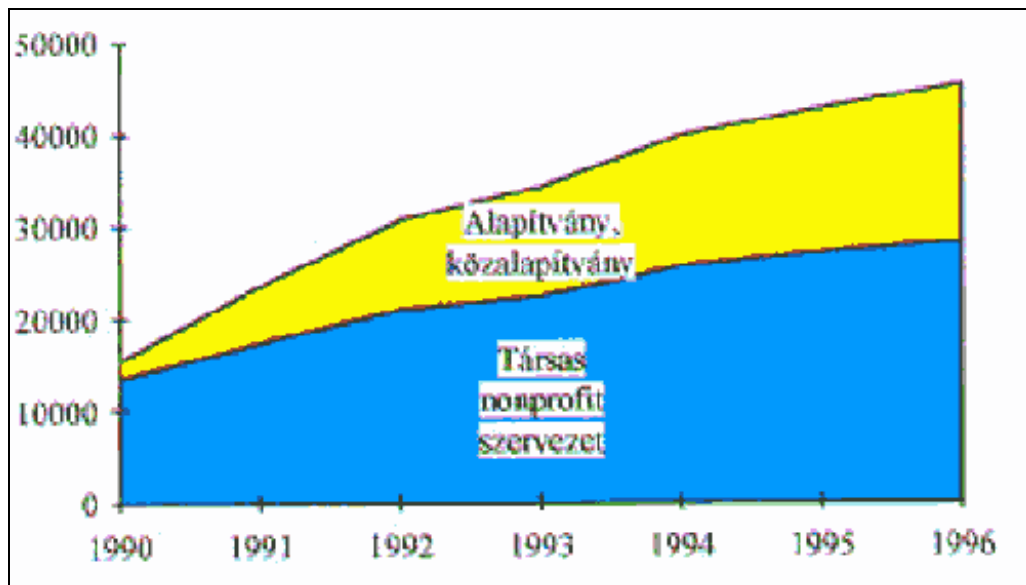
5. FEJEZET - SZERKEZET, FEJLŐDÉS, SZEREPKÖRÖK

Növekedés és szerkezeti átalakulás

A magyarországi nonprofit szektor igen rövid idő alatt nagyon gyors változásokon ment át. Ez a fejlődés összességében nem nulláról indult ugyan (5. ábra), a nonprofit szervezetek bizonyos csoportjai mégis szinte előzmények nélkül jelentek meg.

5. ábra

A nonprofit szervezetek számának alakulása, 1990-1996



Forrás: Bocz és szerzőtársai (1998)

Ilyen csoportot alkotnak mindenekelőtt az alapítványok, amelyeknek 1987-ben valóban csak távoli múltja volt, közelmúltja alig, hiszen a közérdekű kötelezettségvállalások döntő többségükben nem alapítványszerűen működtek. A szabályozás 1990-es liberalizálását követően a fejlődés robbanásszerű volt. 1991-ben napi átlagban közel 12, 1992-ben 9 alapítványt hoztak létre. A növekedési ütem ezt követően fokozatosan csökkent ugyan, de az alapítások egy napra jutó száma még 1996-ban is elérte a négyet.

9. tábla

A nonprofit szektorban lezajlott változások legfontosabb mutatói, 1990-1996

Megnevezés	1990	1996
A szektor méretei		
A nonprofit szervezetek száma	15945	45316
A szektor összes bevétele folyó áron, milliárd Ft	31,4	239,0
A szektor összes bevétele 1990-es áron, milliárd Ft	31,4	62,4
A foglalkoztatottak becsült* száma, fő	32738	47352

A szektor szerkezete, %

Az alapítványok aránya	11,7	37,8
Az alapítványi bevételek aránya	20,4	40,9
Sport- és szabadidős szervezetek aránya	41,0	32,0
Sport/szabadidős szervezetek bevételeinek aránya	38,4	17,3
Oktatási és kutatási szervezetek aránya	6,3	13,4
Oktatási/kutatási szervezetek bevételeinek aránya	7,0	12,5
Gazdaság- és településfejlesztő szervezetek aránya	4,0	5,2
Gazdaság/településfejlesztők bevételeinek aránya	2,4	15,9

* A főállásban, részmunkaidőben foglalkoztatottak számát 1990-ben a tényleges munkaidő ismeretében számítottuk át teljes munkaidőre. 1996-ban munkaidő-adatunk nem volt, ezért a becslést arra a feltevésre alapoztuk, hogy a részmunkaidősök napi négy órában dolgoztak.

Források: Bocz és szerzőtársai (1998); Kuti (1996b)

Közel sem ilyen látványosan, mondhatni az alapítványok árnyékában, szinte észrevétlenül, de fejlődött az egyesületi szféra is. Szervezeteinek száma 1990 és 1996 között annak ellenére megduplázódott, hogy közben több mint 4 ezer egyesület fejezte be működését. Sajátos módon ezeknek a megszűnéseknek jelentős része nem a politikai változások, hanem a gazdasági átrendeződések miatt következett be. A községekben működő sport- és szabadidős egyesületek legfőbb támogatóinak 1989 előtt a helyi termelészövetkezetek számítottak. Ezek feloszlása gyakorta együtt járt a támogatott egyesületek felszámolásával. Hasonló folyamatok zajlottak a gazdasági szerkezetváltás miatt bezárt vállalatokhoz kötődő egyesületek és érdekvédelmi szervezetek körében is. Figyelemre méltó, hogy a gazdálkodó szervezetek helyzetének megingása miatt veszélybe került egyesületek számottevő részét a helyi közösségek és önkormányzataik „megmentették”. A téesz-sportkörök, a vállalati horgászegyesületek és vadásztársaságok jelentős hányada hivatalosan meg sem szűnt, csak nevet változtatott, s községi egyesületként folytatja munkáját. Ugyanakkor az új néven, új vezetőséggel és új támogatókkal megalakuló egyesületek egy része is a megszűnt szervezetek helyett, az azok mögött maradó űrt betöltendő jött létre.

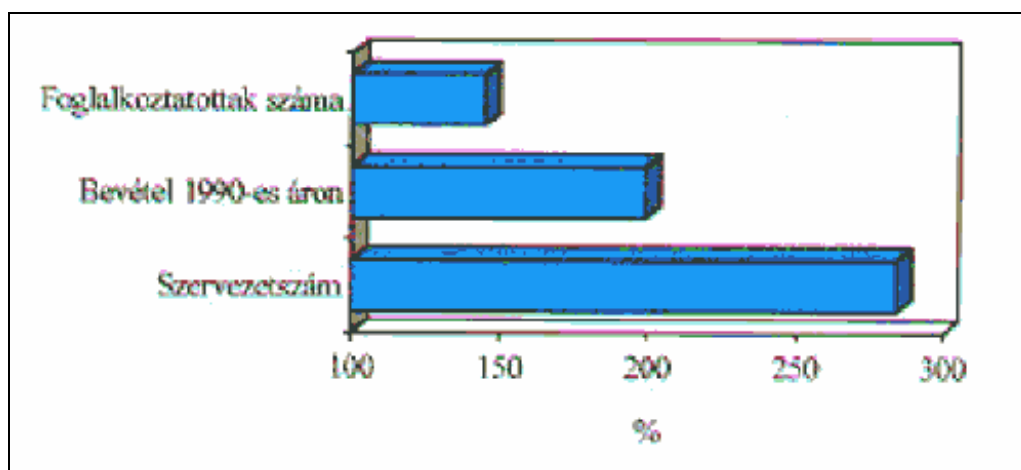
Párhuzamosan ezerszám szerveződtek a valóban új funkciók ellátására vállalkozó egyesületek is. A településfejlesztés, környezetvédelem, jogvédelem - mint láttuk - a korábbiakban ritkán jelenhetett meg önálló egyesületi célként. Ha voltak is egyes önkéntes szervezeteknek ilyen törekvéseik, azokat rendszerint kulturális vagy szabadidős tevékenység örvé alatt próbálták érvényesíteni. A rendszerváltás után az álcázás fölöslegessé vált, így bizonyos differenciálódási folyamatok is beindultak. Az addig egyetlen szervezet (például Hazafias Népfront, Vöröskereszt) ernyője alatt végzett különböző tevékenységekre most már speciális öntevékeny csoportok jöhettek létre. Megjelentek ugyanakkor új kihívások is. A szociális biztonság megingása nyomán sorra szerveződtek az önszolgáltató, krízisintervenciós és jótékonyossági intézmények, a romló közbiztonság életre hívta a polgárőr szervezeteket.

A szektor szerkezete, amely 1990-ben még feltűnően különbözött a fejlett országokban tapasztalható tevékenységi megoszlástól (Salamon-Anheier, 1995), hat év alatt jelentős változásokon ment át. Számottevően csökkent a szabadidős és sportegyesületek relatív súlya, érzékelhetően megnőtt ugyanakkor a nonprofit szervezetek szerepe az oktatás, valamint a település- és gazdaságfejlesztés területén (9. tábla). Kevésbé volt szembevetendő az arányok változása a szektor egyéb területein, de összességében azt mondhatjuk, hogy a gyors extenzív növekedés fontos szerkezeti átrendeződéseket idézett elő. A növekvő befolyású civil szereplők és a külföldi támogatók céljai, értékrendje, preferenciái számottevően különböztek a korábbi állami finanszírozókéétól, s fokozatos érvényesülésük számottevő strukturális átalakulást idézett elő.

A szervezetszámok meredek emelkedése nem járt együtt a szektor gazdasági erejének hasonlóan dinamikus növekedésével és a foglalkoztatottsági helyzet azonos ütemű javulásával.

Mint a 6. ábra mutatja, a nonprofit szektor bevételeinek reálértéke 1990 és 1996 között megduplázódott, ami a gazdaság egészét jellemző válságjelenségek közepette hatalmas fejlődésnek számít. A szektorban foglalkoztatottak száma szintén nőtt. Igaz, csak másfélszeresére, de egy olyan időszakban, amikor a munkaerőpiacot a drámai hanyatlás, a munkahelyek több mint egyötödének megszűnése jellemezte.

6. ábra
Növekedési folyamatok a nonprofit szektorban, 1990-1996



Források: Bocz és szerzőtársai (1998); Kuti (1996b)

Optimista értelmezésben ezek a számok azt bizonyítják, hogy a nonprofit szektor különösen életképes része - ha úgy tetszik, húzóágazata - a magyar gazdaságnak, miközben a növekedés háttérében fellelhető civil kezdeményezések egyúttal a társadalom egészségének, reagálóképességének is fontos indikátorai. Ennek az optimista értelmezésnek természetesen megvan a létjogosultsága. Kár lenne azonban tagadni, hogy ugyanezek a számok - s a részletesebb adatok (10. tábla) még inkább - bizonyos problémákra is utalnak.

A nonprofit szektor gazdasági ereje reálértékben csak 1990 és 1993 között nőtt számottevően, abban az időszakban, amikor az első, s egyben a legnagyobb alapítványtételi hullám végigspórt az országon, és amikor a nonprofit szektor adópolitikai kezelése a legkedvezőbb volt. A különböző szereplők (alapítók, támogatók, nonprofit vezetők) 1993 és 1996 között tett erőfeszítései csak arra voltak elegendők, hogy a szektor bevételeinek reálértéke nagyjából szinten maradjon. A folyamatosan növekvő szervezetszám mellett ez csak egyet jelenthetett. Azt, hogy az átlagos magyar nonprofit szervezet 1996-ban lényegesen kisebb vásárlóértékű bevétellel gazdálkodott, mint 1993-ban.

10. tábla
A nonprofit szektor* bevételei, 1990-1996

Év	Az éves bevétel			
	összege milliárd Ft		növekedés %	
	folyó áron	1990-es áron	folyó áron	1990-es áron
1990	31,4	31,4		
1993	118,5	58,2	377,4	185,4
1994	139,3	57,6	117,6	99,0
1995	181,9	58,7	130,6	101,9
1996	239,0	62,4	131,4	106,3

* Biztosítópénztárak nélkül

Források: Bocz és szerzőtársai (1998); Kuti (1996b)

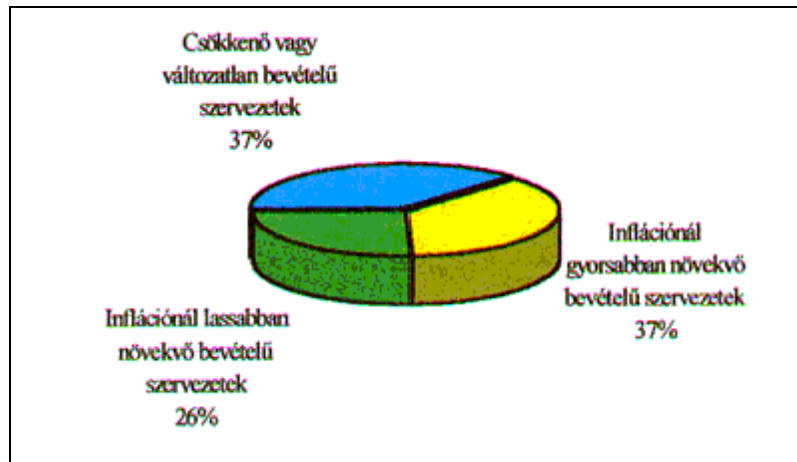
Kézenfekvően adódna tehát a pesszimista értelmezés: a nonprofit szervezetek elszegényedésének és ellehetetlenülésének víziója. Az igazság - mint rendesen - bizonyára valahol a két szélsőség között keresendő. Együtt és egyszerre igaz ugyanis, hogy a nonprofit szektor egészében kiválóan állta a kilencvenes évtized nem mindennapi megpróbáltatásait, mi több, megerősödött, és a gazdaságnak is fontos szereplőjévé vált; valamint az, hogy a szektor szervezetei egyenként nagyon törekenyek és sérülékenyek, többségükben kicsik és szegények, s az alacsony bevételű szervezetek aránya az utóbbi években folyamatosan nőtt.

Az, hogy a nonprofit szervezetek átlagos nagysága csökken, nem okvetlenül baj, különösen nem is meglepő. Az ideális szervezetméret nyilvánvalóan a funkciótól függ. A falusi bélyeggyűjtő körnek magától értetődően kevesebb bevételre van szüksége, mint az alapítványi iskolának; az öregdiákok egyesülete akár pénz nélkül is megszervezheti közös programjait, míg a kórházat működtető közhasznú társaság tízmilliókat használ fel; a Detroitba szakadt Kovács János se annyi támogatást folyósít a róla elnevezett, hajdani iskolája támogatására szánt alapítványnak, mint Soros György a magáénak. Ez eddig természetes, s természetes az is, hogy amikor minden évben ezerszám jönnek létre a nonprofit szervezetek, akkor a kicsik jobban szaporodnak, mint a nagyok. Hobbiszervezetet könnyebb létrehozni, mint iskolát (valószínűleg több is kell belőle), s a Kovács Jánosokból is több akad, mint a Soros György kaliberű támogatókból. Azon tehát nincs mit csodálkozni, hogy az újonnan alapított szervezetek nagy részének alacsony a bevétele. A kis egyesületek és alapítványok növekvő aránya pedig természetesen lefelé mozdítja a bevételi átlagot.

A kérdés valójában inkább az, hogy mi történik közben a korábban alapított szervezetekkel. A szektor egészére vonatkozó statisztikai adatok erre a kérdésre nem adnak választ, hiszen azokban a régi és az új szervezetekre vonatkozó információk összevontan szerepelnek. Némi támpontot kínálnak viszont annak a közel 9 ezer nonprofit szervezetnek az adatai, amelyek 1993 óta minden évben kitöltve küldték vissza a KSH kérdőívét.

7. ábra

A nonprofit szervezetek megoszlása bevételeik 1993 és 1996 közötti alakulásának iránya szerint

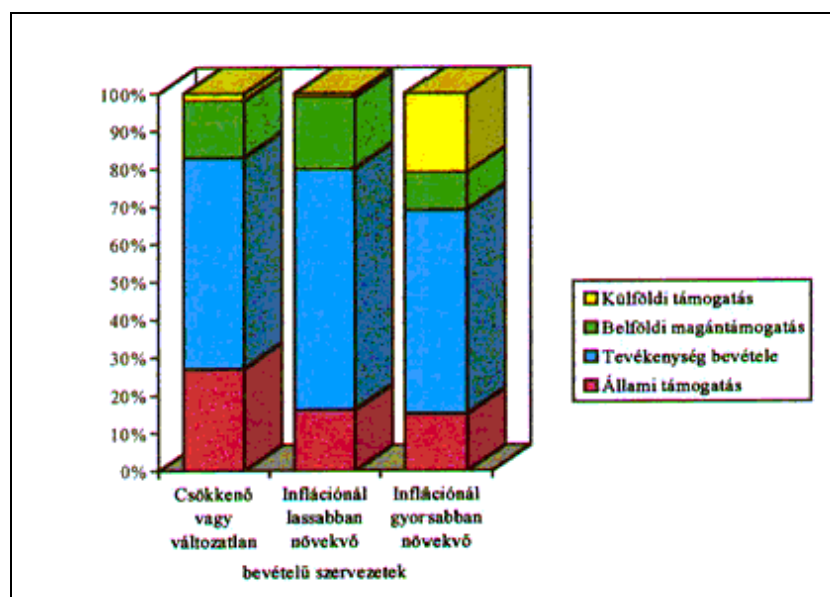


A 7. ábrából kibontakozó kép nem túlzottan szívderítő. A viszonylag régi, 1993-ban vagy azelőtt alapított nonprofit szervezeteknek mindössze 37 százaléka rendelkezett 1996-ban akkora bevétellel, amely az 1993-ban elért összeget reálértékben is meghaladta. Hajszára ugyanekkora volt azoknak az alapítványoknak és egyesületeknek az aránya, amelyek 1996-ban nominálértékben is kevesebb vagy legfeljebb ugyanannyi pénzzel gazdálkodhattak, mint 1993-ban. Végül a szervezetek egynegyedének nőtt ugyan az adott időszakban a jövedelme, de lassabban, mint az infláció, vagyis a gazdálkodási feltételek összességükben romlottak.

A csökkenő bevételi átlagok pesszimista értelmezésének is van tehát némi alapja. Tény, hogy a gazdasági lehetőségek a többség számára még a nonprofit szervezeteknek ebben a speciális (fegyelmezett, törvénytisztelő, többé-kevésbé rendezett nyilvántartásokat vezető) csoportjában is beszűkültek. Az árak az időszak során közel 90 százalékkal emelkedtek, ennél nagyobb bevételnövekedést a szervezeteknek alig több mint egyharmada tudott elérni. Mint a 8. ábrán látható, az inflációval folytatott versenyfutásban a külföldről érkező támogatások hatalmas előnyt jelentettek, annál is inkább, mert az ideig-óráig devizaszámlán tartott összegek után a rohamosan romló forintárfolyam „jóvoltából” még árfolyamnyereséghez is lehetett jutni.

8. ábra

Különböző fejlődési irányú nonprofit szervezetek bevételi szerkezete, 1996



Érdekesek ugyanakkor a belföldi források közötti különbségek is. A belföldi magán-támogatások és az alap-, illetve vállalkozási tevékenységből elért bevételek aránya a nonprofit szervezeteknek abban a csoportjában a legmagasabb, ahol a bevételek növekedése elmarad az inflációtól. Ez azt a következtetést sugallja, hogy mind a támogatók, mind a nonprofit szervezetek vezetői tettek erőfeszítéseket a működőképesség fenntartása érdekében, de a kedvezőtlen gazdasági körülmények között ezek nem hozták meg a kellő eredményeket. Ezzel szemben az állami támogatások ott a legmagasabbak, ahol a bevételek még nominálértékben sem nőttek. Ezt nehéz lenne másképp értelmezni, mint hogy éppen a legerősebb hazai szereplő, a kormányzat tett a legkevesebbet az inflációkövető támogatáspolitikai kialakítása érdekében. (Ezt a megállapítást egyébként az a tapasztalat is alátámasztja, hogy a költségvetésben egy-egy nonprofit szervezet neve mellett több éven át ugyanakkora, vagy éppenséggel csökkenő támogatási összegek jelentek meg.)

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy miközben a nonprofit szektor egésze vitathatatlanul nőtt és erősödött, a szektor egyes szervezeteinek sorsa háttérüktől, támogatói bázisuktól, tényleges szerepkörüktől és vezetőik rátermettségétől függően igen különbözően alakult. A belső átrendeződések tényleges tartalmukat tekintve valószínűleg jóval mélyebbek voltak, mint amennyire az a statisztikai adatokból látszik. Az évtized második felére mindenesetre kialakult egy rendkívül sokszínű, bonyolult, sokfunkciós intézményegyüttes, amelynek szervezetei 80 százalékban már a rendszerváltás után, jórészt annak kihívásaira reagálva jöttek létre. Típusaik és tényleges tevékenységük rövid áttekintése éppen e sokszínűség bemutatása, a leegyszerűsítő értelmezések elkerülése érdekében látszik szükségesnek.

Szervezettípusok és tényleges tevékenység

Az alapítványok, közalapítványok, egyesületek, klubok, körök, önszervező csoportok, tömegszervezetek, szakmai és gazdasági érdekképviselőket, szövetségek, köztestületek és közhasznú társaságok alkotta nonprofit intézményegyüttes annyira sokrétű, hogy a maga egészében eddig ritkán került az elemzések középpontjába. Természetesen mást tartott belőle figyelemre méltónak a közgazdász és a szociológus, a szociálpolitikus és a kultúrpolitikus, a pénzügyi és a jogi szakember, a kormánytisztviselő és a nonprofit menedzser stb. Többnyire még maguk a kifejezetten a nonprofit szektorra irányuló kutatások is egy-egy speciális metszetre vagy valamilyen konkrét problémára koncentráltak. Így alakulhatott ki az a helyzet, amelyben majd minden elemzőnek „megvan a saját nonprofit szektora”.

A rendszerváltást követően megszorodó nonprofit szervezetek olyan változatos funkciók betöltésére vállalkoztak és annyira különböző módokon működtek, hogy mindenki könnyedén rájuk vetíthette a saját érdekeiből és értékrendjéből fakadó praktikus vagy ideologikus reményeit, várokozásait, esetleg ellenérzéseit. Meg is tettük szinte mindannyian. A sok kisebb-nagyobb egyesület megjelenésében sokan és szívesen láttuk a civil társadalom erősödésének jeleit. Reméltük, hogy az adományozó alapítványok nemcsak a finanszírozást teszik többszornak, az elosztási döntéseket demokratikusabbá, hanem a társadalmi egyenlőtlenségek enyhítéséhez is hozzájárulnak. Voltak, akik a leépülő állami szociálpolitika szerepkörének részleges átvételét várták a nonprofit szervezetektől. A paternalista állam hívei ugyanezt a lehetőséget veszélyként élték meg, s ezért elutasították a nonprofit megoldásokat. A civil kezdeményezéseket sokan mint az emberi jótékonyság és segítőkészség megnyilvánulását üdvözltek, mások - éppen ellenkezőleg - az önérdeket és az adócsalási motívumokat keresték a jótékonysági akciók mögött. Volt, aki a hatékonyság növekedését várta a nonprofit szolgáltatások bővülésétől, mások attól tartottak, hogy a nem hivatásos szolgáltatók megjelenése a szakszerűség csökkenéséhez vezet. Egyesek a fejlődés motorját látták a magánkezdeményezések innovatív jellegében, mások a nonprofit vállalkozások gyenge anyagi és szakmai meg-

alapozottságát mint a szolgáltatások stabilitását és megbízhatóságát veszélyeztető tényezőt érezték fontosabbnak.

A sort még lehetne folytatni, de a probléma ennyiből is érzékelhető. A még nagyon kialakulatlan, gyorsan változó, rendkívül heterogén nonprofit intézményegyüttes az egymással ellentétes várakozások és előítéletek keresztútjába került. Fejlődését, teljesítményeit, a vele kapcsolatos tényeket többnyire nem önmagukban, belső összefüggéseiket szem előtt tartva értékeltük és értelmeztük, hanem saját feltevéseink igazolását kerestük bennük.

Az itt következő felsorolás ezen a gyakorlaton próbál túllépni azzal, hogy a nonprofit szektor tényleges tevékenységeit a maguk valóságában, mint a helyzetből fakadó kihívásokra adott intézményes válaszokat kísérel meg áttekinteni.

A nonprofit szervezetek létrehozásának motívumai igen sokfélék lehetnek:

- A leggyakoribb valószínűleg az, amikor az emberek egyszerűen a szabadidejük eltöltése érdekében, a hozzájuk hasonló érdeklődésű, társadalmi helyzetű, kulturális háttérű partnerek társaságát keresve szerveződnek egyesületekbe.
- Hasonló a tevékenysége, de eltérő a lélektani funkciója azoknak a csoportoknak, amelyek a különböző problémákkal (például magány, idős kor, egészségkárosodás) küzdők szabadidős együttlétének biztosítására jönnek létre.
- A közös problémák mentén szerveződő egyesületek egészen más típusát alkotják azok a szervezetek, amelyeknek nem egyszerűen a társas együttlét a célja, hanem a kölcsönös segítségnyújtás, a válságos élethelyzetbe került vagy tartósan nehéz körülmények között élő emberek (például munkanélküliek, nagycsaládosok, volt állami gondozottak) közös erőfeszítése a kiútkeresésre.
- Lényegében ugyanezeknek, s a még náluk is sokkal elesettebb, már önsegítő csoportok létrehozására sem képes rászorulóknak (például hajléktalanok, szegények) az ellátására, támogatására természetesen mások is létrehozhatnak a szó klasszikus értelmében vett jótékony szervezeteket. Ezek speciális alfaját alkotják a vállalati szociális alapítványok, amelyek azonban rendszerint csak az alapító közvetlen érdekeltségi körébe tartozóknak nyújtanak támogatásokat. Szintén előfordul, hogy bizonyos csoportok (például a holocaust túlélői vagy a hadigondozottak) segélyezését a kormányzat maga is alapítványi formában szervezi meg.
- A jóléti szolgáltatások egy részét szintén célszerű lehet nonprofit szervezetek segítségével biztosítani. Az ilyen szolgáltató típusú nonprofitok részben korábbi állami intézmények átalakításával, részben új alapítású szervezetként, de rendszerint állami részvétellel jönnek létre.
- A kiszolgáltatottak, segítségre szorulóknak, vagy éppen a társadalmi diszkriminációtól szenvedők iránti elkötelezettség motívuma nem okvetlenül a jótékonykodás irányába visz. Egy másik logika mentén olyan jogvédő szervezetek létrehozása is következhet belőle, amelyek az említett csoportok számára több figyelmet és kedvezőbb körülményeket követelnek.
- Ugyanezt a jogvédő tevékenységet - amennyiben nem nagyon elesettek - természetesen maguk az érintettek is megszervezhetik.
- Nagy számban jönnek létre olyan szervezetek is, amelyeknek nem egyes embercsoportok, hanem veszélyben levő értékek (például a kulturális örökség, műemlékek, népi hagyományok, természeti értékek) megvédése a célja.
- Gyakori cél a közrend és közbiztonság védelme, a tűz elleni védekezés, a balesetek, természeti csapások áldozatainak megmentése.

- Az állampolgárok jelentős része hajlandó közösségi cselekvésre a szűkebb környezetének szépítése, a település vagy lakóközrzt kommunális fejlesztése érdekében.
- Ugyanerre a célra gyakran maguk a helyi önkormányzatok is nonprofit szervezeteket hoznak létre.
- Sok és sokféle érdeke fűződik a gazdaság- és vállalkozásfejlesztéshez is, az ezzel foglalkozó szervezetekben az állam, a magánszemélyek, a gazdálkodó egységek és a külföldi támogatók egyaránt szerepet vállalnak.
- Nonprofit szervezetek létrehozására indíthatnak adott esetben a szakmai (például speciális oktatási módszerek, gyógyítási eljárások alkalmazására irányuló) ambíciók is.
- Nagyon gyakori, hogy elkötelezett szakemberek egyszerűen az őket alkalmazó intézmény (például gyermekotthon, múzeum, könyvkiadó) megmentése vagy finanszírozási gondjainak enyhítése érdekében hoznak létre az intézményt segítő szervezeteket. Az alapítók között - hasonló megfontolásokból - sűrűn megjelennek a felügyeleti szervek, helyi önkormányzatok is.
- Ugyanez a kezdeményezés kiindulhat a szolgáltatásokat igénybe vevő fogyasztóktól is, ha esélyt látnak arra, hogy a támogató szervezetek közreműködésével számottevően javuljon a szolgáltatások minősége vagy választéka.
- Hasonlóan tipikus célja a nonprofit szervezetek alapításának valamilyen nagyobb beruházás (például templomépítés, műszerbeszerzés, emlékmű felállítása), vagy nagyszabású rendezvény (például fesztivál, sportesemény) tető alá hozása. A kezdeményező itt is egyaránt lehet magánember, valamilyen helyi szakmai közösség vagy állami szervezet.
- A szakmai, gazdálkodói és munkavállalói érdekek érvényesítésének legkézenfekvőbb intézményes megoldása a különböző szakmai kamarák, szövetségek, gazdakörök, ipartestületek, szakszervezetek létrehozása.
- Az állam adott esetben szívesen enged át bizonyos hatósági jogköröket (például működési engedélyek kiadása, szakmai ellenőrzés) nonprofit szervezeteknek, leginkább e célra alapított köztestületeknek.
- Szintén fűződhetnek kormányzati érdekek bizonyos elosztási döntések decentralizálásához, alapítványi, közalapítványi formában való meghozatalához, különösen azokban az esetekben, amikor a döntés során esztétikai vagy értékszempontokat kell érvényesíteni, illetve amikor a rendelkezésre álló források elenyészően csekélyek a megoldásra váró probléma méreteihez képest.
- Alakulhatnak nonprofit szervezetek politikai és ideológiai célzattal is, akár önállóan, akár valamely párt vagy egyház holdudvarán belül, annak törekvéseit támogatva, de akár egy-egy személy hatalmi-politikai ambícióinak kielégítésére is.
- A nyugdíjas kor biztonságának megteremtésére, illetve a betegség okozta anyagi kockázat csökkentésére törekvők is választhatnak nonprofit szervezeti formát, mégpedig az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakét.
- Végül - kár lenne tagadni - a nonprofit szervezetek létrehozásának mozgatórugója néha az adókedvezményekkel való visszaélés szándéka, a rejtett profitmotívum.

Egy másik dimenzió mentén, domináns tevékenységük és az általuk elsődlegesen betöltött funkciók szerint a nonprofit szervezetek alábbi típusait különböztethetjük meg:

- adományosztó,
- adománygyűjtő,
- szolgáltatásokat nyújtó,
- érdekvédelmi,
- felhalmozási célú, önszegélyező jellegű,
- társadalmi érintkezést szolgáló, klubjellegű szervezetek és
- korábbi állami, államigazgatási tevékenységet „átvállaló” köztestületek.

Az elsődlegesen adományosztó és az elsődlegesen adománygyűjtő szervezetek többségükben alapítványi formában működnek. Magyarországon viszonylag ritka a nyugati gyakorlatban általánosnak számító, az alaptőkéje hozadékból élő, „klasszikus” adományosztó alapítvány. Sokkal gyakoribb az alapítótól kapott évenkénti támogatásra, illetve az egyéb adományokra alapozott működés. Az adománygyűjtő alapítványok célja az esetek igen nagy részében egy-egy konkrét intézmény vagy ügy támogatása, valamely konkrét cél elérése. A nagy adományosztók között igen fontos szerepet játszik néhány „gazdagnak” számító, külföldi támogatásokból finanszírozott alapítvány. Mind az adományosztók, mind az adománygyűjtők között számottevő az állami szektorhoz szorosan kapcsolódó szervezetek aránya. A nagy adományosztó, részben már közalapítvánnyá alakított, részben továbbra is magánalapítványi formában működő szervezetek jelentős hányadának valójában az állami támogatások társadalmiasított elosztása a feladata. Ezeknek a támogatásoknak értelemszerűen csak egy része marad meg a nonprofit szektorban, jelentős hányada az elosztás során a lakossághoz és a piaci szektor szereplőihez áramlik, vagy a közintézmények programjainak támogatásán keresztül visszatér az állami szektorba. Ugyanakkor nagyon sok kisebb-nagyobb magánalapítvány kifejezetten a közintézmények (iskolák, kórházak, múzeumok, könyvtárak stb.) támogatására jött létre, tehát lényegében az a funkciója, hogy a lakosságtól és a piaci szektorból származó adományokat a közszolgáltatások finanszírozásában hasznosítsa.

Az elsődlegesen szolgáltatásokat nyújtó szervezetek bármelyik nonprofit (alapítványi, egyesületi, közhasznú társasági) formában működhetnek, s valóban valamennyi intézményforma elő is fordul közöttük. Tevékenységeik között fontos helyet foglal el az államtól átvállalt közfeladatok ellátása (például alap- és középfokú oktatás, közbiztonság védelme stb.) és a társadalmi problémák (munkanélküliség, alkoholizmus, drogfogyasztás stb.) kezelése. Ugyanakkor sok olyan szolgáltatást is nyújtanak (például modern eszközökkel végzett egészségügyi beavatkozások, természetgyógyászati kezelés, rekreációs szolgáltatások stb.), amelyek közvetlenül főleg speciális rétegigények kielégítését szolgálják.

Az érdekvédelmi, az önszegélyező és a társadalmi érintkezést szolgáló, klubjellegű szervezetek többségükben egyesületi formában, elsődlegesen a saját tagjaik érdekeivel és céljaival összhangban tevékenykednek, de ugyanakkor igen fontos társadalmi integrációs és indikátor szerepet is betöltenek. A magyar nonprofit szektornak közel felét ezek a szervezetek teszik ki.

Végül, erősen vitatott (Gadó, 1995; Kondorosi, 1998) a nonprofit szektorhoz tartozása két meglehetősen speciális szervezettípusnak, a köztestületnek és az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárnak.

Ami a köztestületeket illeti, ezek a posztmodern közjog „újszerű jogrétegét” (Ádám, 1995, 24. old.) képviselő szervezetek alapításukkor hatósági jogköröket kapnak a kormányzattól. Ez nemcsak jogi státusukat teszi vitatottá, hanem - a nonprofit oldalról - komoly legitimációs kérdéseket is felvet, a kormányzat szemszögéből nézve pedig az ellenőrizhetőség válik

problematikussá. A gondot - nagyon leegyszerűsítve - az okozza, hogy a hatósági jogkörrel felruházott köztisztviselők nem állnak a tagjaik ellenőrzése alatt, mint a többi civil szervezet, hiszen ezekkel a tagokkal szemben hatóságként viselkednek, ugyanakkor nonprofit státusuk folytán közvetlen kormányzati ellenőrzés alatt sem állnak. Ez a „kettős ellenőrzetlenség” mindkét felet okkal irritálja, s maguknak a köztisztviselőknek a dolgát is megnehezíti. Nonprofit szektorhoz tartozásuk kérdését valószínűleg sokkal inkább gyakorlati magatartásuk és működésük eredményei fogják eldönteni, mint a státusukról folytatott jogi és szakmai viták.

Tisztább a képlet az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak és a hozzájuk hasonlóan működő biztosító egyesületek esetében. Ezek a szervezetek (bár kétségtelen, hogy korai elődeiket, a bányatársulákat, temetkezési egyleteket, önszegélyező egyleteket évszázadokon át az egyesületek között tartották számon) valójában sokkal jobban hasonlítanak a biztosítási tevékenységet folytató pénzintézetekre, mint a valódi nonprofit szervezetekre. Ezen még az sem változtat, hogy kedvezményrendszerük az utóbbiakkal rokonítja őket. Ha a nonprofit definíció kulcselemét, a profit szétosztásának tilalmát valamelyest is komolyan vesszük, akkor ezeket a biztosítási intézményeket nyilvánvalóan nem tekinthetjük a nonprofit szektor részének.

Társadalmigazdasági funkciók, szerepkörök

Bár az előző alfejezetben szereplő felsorolás nem ad minden részletre kiterjedő képet a nonprofit szervezetek által megtestesített szándékokról és törekvésekről, arra talán mégis alkalmas, hogy érzékeltesse, milyen jelentős társadalmi erők és milyen változatos szükségletek állnak a szektor rendkívül gyors növekedésének hátterében. Kétségtelen, hogy az alapítványok és egyesületek többségükben a mindennapi élet apró szükségleteihez igazodnak, s közvetlenül nem a társadalom egészét, hanem csak annak szűkebb csoportjait szolgálják. Ugyanakkor azonban ezek a hétköznapi problémák megoldásában segítséget kínáló, az aktív cselekvés és a kisebb, helyi közösségekbe való beilleszkedés lehetőségeit biztosító szervezetek együttesen, tevékenységük összehatásaként olyan társadalmi-gazdasági funkciókat is betöltenek, amelyek ellátásáról egyenként nem is álmodhatnának. A nonprofit jelenség egészének megértéséhez és társadalmi összefüggésekben való elhelyezéséhez ezeknek a szerepköröknek a számbavételére is szükségünk van.

A nonprofit szervezetek mint a civil társadalom intézményei

Amikor „a szabadság kis köreit”, a civil társadalom szervezeteit emlegetjük, általában olyan önkéntes szerveződésekre szoktunk gondolni, amelyek nagyjából megfelelnek Arató (1992, 55. old.) definíciójának, mely szerint a modern civil társadalmat a civil kezdeményezések és önszerveződések változatos formái alkotják, s egy olyan, az elemi emberi jogok érvényesülését garantáló jogrendszer intézményesíti, amely tiszteletben tartja a társadalom sokszínűségét. A nonprofit szervezetek közvetítenek az állam és polgárai, valamint a gazdasági hatalom és az állampolgárok között, s ezáltal igen fontos szerepet töltenek be a társadalom életében. Nevezetesen:

- „Eszközül szolgálnak a különféle komplex társadalmi szükségletek kifejezéséhez és aktív kezeléséhez.
- Az embereket arra ösztönzik, hogy a társadalmi élet minden területén állampolgárokként viselkedjenek, ne hajoljanak meg az államhatalom előtt, ne hagyatkozzanak annak jóindulatára.

- Védelmeszik és erősítik a pluralizmust és a társadalmi sokszínűséget, így a kulturális, etnikai, vallási, nyelvi (és egyéb) identitástudatot is.
- Függetlenebb és rugalmasabb szolgáltatásaik alternatívát kínálnak a központi állami ellátással szemben.
- Létrehozzák azokat a mechanizmusokat, amelyek segítségével a kormány és a piac a közösség által ellenőrizhető és felelősségre vonható.” (Siegel-Yancey, 1992, 15. old.)

Magától értetődik, hogy nem minden nonprofit szervezet tekinthető automatikusan a civil társadalom intézményének. A társadalmi szervezetek bizonyos történelmi körülmények között könnyen válhatnak a mindenhatóságra törekvő állam eszközévé (Anheier-Priller, 1991; Bauer R., 1990, Molnár, 1996). Az sem számít ritkaságnak, hogy a szolgáltatások egy részét (akár az állam, akár magánszemélyek) non-profit formában szervezik meg, főleg azokban az esetekben, amikor az ellátott és a szolgáltató közötti információs aszimmetria (Hansmann, 1991) miatt a piaci formák nem nyújtanak kielégítő minőségi garanciákat, s így bizalmatlanságot keltenek a fogyasztóban.

A szoros kormányzati ellenőrzés alatt működő, állami funkciókat ellátó és a valójában vállalkozásként, bár nonprofit formában működtetett szolgáltató szervezetek értelemszerűen nem tekinthetők a civil társadalom intézményének. Nem lehetünk azonban ilyen szigorúak a szektor sok ezer kisebb-nagyobb szervezetével, amelyik egyáltalán nem fenntölt célok érdekében, hanem nagyon is gyakorlatias megfontolásokból (például egy műemlék kastély megmentésére, értelmi fogyatékosok kézműipari foglalkoztatására, az iskolai nyelvoktatás színvonalának emelésére, a szemetéshulladék megoldására stb.) szerveződik. Az ilyen „földhözragadt” próbálkozások jelzik igazán, hogy az állampolgárok széles körének vannak saját válaszkísérletei az égető társadalmi problémákra, s ezek a válaszkísérletek gyakran öltenek nonprofit intézményi formákat. A magyar nonprofit szektor nagy része ebben az értelemben mindenképpen „civil”, egyáltalán nem „infantilizált”, nem vár se csodára, se állami beavatkozásra, bár ez utóbbit - mint látni fogjuk - időnként megpróbálja kikényszeríteni.

A nonprofit szervezetek szerepe a társadalompolitika formálásában

A nonprofit szervezeteket a történelmi tapasztalatok arra tanították, hogy a döntéshozók és a politika befolyásolásában nem szorítkozhatnak a nyílt lobbizásra, hanem az alternatív módszerek egész sorát kell bevetniük. Az idők során az eszköztár egyre bővült, a módszerek egyre finomodtak. A mai nonprofit szervezetek által a leggyakrabban alkalmazott befolyásolási technikák a következők:

- A kikényszerítés stratégiája.
- Kezdeményező jellegű nyílt érdekérvényesítés.
- Védekező jellegű nyílt érdekérvényesítés.
- A beépülés stratégiája.

A kikényszerítés stratégiája azon a tapasztalaton alapul, hogy a már létezőnek megvan a maga tehetetlenségi ereje. Ha egy hiányzó szolgáltatás iránt nyilvánvalóan nagy társadalmi szükséglet mutatkozik, akkor a kormánynak ahhoz kell energiát kifejtenie, hogy az adott ellátást megszervezze. Ha viszont az öntevékeny szervezetek már elindították (bár hosszabb távon fenntartani nem tudják) a szolgáltatást, s kellő drámaisággal képesek prezentálni az összeomlás veszélyét és az abból származó társadalmi károkat, akkor a kormányzat

kényszerhelyzetben van, hiszen a tétlenség önmagában is negatív döntésnek, a támogatás megtagadásának számít.

Hogy ez a technika működőképes, és legalább 200 éve jelen van a magyar nonprofit szervezetek gyakorlatában, azt a példák végtelen sorával lehetne bizonyítani a XIX. század eleji nőegyletek dologházain (Csizmadia, 1977) és Brunszvik Teréz „Angyalkertjén” (Ravasz és szerzőtársai, 1961) kezdve, a két világháború közötti gyermekvédelmi intézményeken (Béry, 1929, Gyáni, 1994)) keresztül egészen azokig az alapítványokig (Gádos, 1992, Kuti-Somogyvári, 1993), amelyeknek az utóbbi években sikerült elérniük, hogy egészségügyi tevékenységüket társadalombiztosítási támogatással végezhesék. A technika egyébként korántsem csak a nonprofit szektorban ismert, hanem a gazdaság egyéb területein is. Sajátos módon még az államszocialista időszak beruházási ciklusai mögött is kimutatható (Bauer T., 1981) ugyanez a jelenség: az erőn felüli kötelezettségvállalás árán beindított folyamat, amely kész helyzetet teremt, s így olyan irányba mozditja a központi hatalom döntéshozóit, amerre azok önszántukból, a terhek előzetes felmérése alapján nem indultak volna.

A külföldi megfigyelők mindig meglepődnek, s néha meg is botránkoznak, amikor ezzel a stratégiával találkozónak. Érdemes ezzel kapcsolatban kicsit hosszabban idézni egy angol elemzőt (6, 1993a, 31. old), aki az otthon és a Magyarországon tapasztalt attitűdöket állította szembe egymással:

„Meginterjúvoltam egy nagy, igen befolyásos brit alapítvány vezetőjét, ... aki a következőt mondta: A pályázatok elbírálásakor nagyon világosan meg kell húzni egy választóvonalat. A kérdés, amelyet mindig fel kell tennünk, így hangzik: ‘Állami finanszírozást helyettesít-e a kért alapítványi támogatás, vagy sem? ... Kapott-e a javasolt program az eddigiekben önkormányzati vagy központi költségvetési szubvenciót?’ Mert ha igen, akkor ezeket az állami terheket nem szabad átvállalnunk. ...

Míg az angol nonprofit szektor energiáinak jelentős részével azt a veszélyt próbálja elhárítani, hogy belekényszerüljön az állami finanszírozás kiváltásába, amihez egyébként sincs elegendő anyagi eszköze, addig Magyarországon a szolgáltatások szélesan értelmezett ‘privatizációja’ az ottani alapítványi világban éppen ellenkező törekvéseket ébreszt.

1993 áprilisában Budapesten beszélgettem egy olyan alapítvány vezetőjével, amely kifejezetten közfeladatot vállal át az állami egészségügytől. Ez a nonprofit vezető szilárdan meg volt győződve arról, hogy az emberéletek megmentése érdekében nélkülözhetetlenül szükséges sürgősségi ellátás bevezetését csak magánforrások bevonásával, alapítvány létrehozásával tudja megoldani. Felvettem neki, hogy magatartását a pénzügyi kormányzat könnyen jelzésnek veheti, olyan üzenetnek, mely szerint az állam kivonulhat az egészségügyi ellátás bizonyos területeiről, s azokat a nonprofit szektor gondjaira bízhatja. Ő azonban csak vállat vont és ennyit mondott: ‘Nézzé, én egész egyszerűen segíteni akarok a koraszülötteken, s erre nincs más lehetőség.’ Az egyáltalán nem volt kérdés számára, hogy magatartása hosszabb távon milyen következményekkel járhat.”

Az angol kutató valószínűleg téved, amikor azt hiszi, hogy a meginterjúvolt alapítványi vezető nem törődik magatartása hosszabb távú következményeivel. Éppen ellenkezőleg, az általa követett stratégiában az a tapasztalat tükröződik, amelyet részben ő maga, részben még az előtte járó generációk halmoztak fel. Ez a tapasztalat azt mutatja, hogy az állampolgároknak és szervezeteiknek nagyon aktívnak és nagyon pragmatikusnak kell lenniük, ha a társadalmi problémákra megoldást akarnak találni. Az érdekérvényesítő mozgalmaknak a magyar történelem igen kevés teret engedett, a civil szervezetek által nyíltan megfogalmazott és határozottan képviselt követelések általában előbb keltették fel a rendőrség, mint az illetékes társadalompolitikusok figyelmét. Következésképp természetesen felértékelődtek a

csendes, konfliktuskerülő megoldások, az idők során lassan kifejlődött és egyre szélesebb körben terjedt a kikényszerítés stratégiája.

A jóléti szolgáltatások egész magyarországi története azt mutatja, hogy a magánkezdemenyezések nyomán létrejövő gyakorlati eredmények a hatalom számára meggyőzőbbek, mint az elméleti érvek, javaslatok, kérelmek, beadványok, demonstrációk. Nem csoda tehát, hogy az állampolgárok és szervezeteik gyakran olyankor is belevágnak egy-egy tervük megvalósításába, ha tudván tudják, hogy magánforrásokból az adott intézmény vagy szolgáltatás (például anyaoththon, átmeneti szálló stb.) nem tartható fenn. Az egyik cél ilyenkor valóban az adott probléma - legalább részleges és időleges - megoldása, de ugyanakkor azzal is tisztában vannak, hogy az új szolgáltatások beindulása explicitte teszi az iránta jelentkező igényeket, s egyúttal bizonyos értelemben kész helyzetet teremt a döntéshozók számára.

A nonprofit szektor szereplői által alkalmazott „kikényszerítési stratégia” egyébként közeli rokona annak a gazdálkodási gyakorlatnak, amelyet a rokon területeken működő közintézmények (állami kórházak, egyetemek, színházak) folytatnak, amikor novemberre egész évi költségvetési támogatásukat elköltik, s pótlólagos támogatásért folyamodnak a fenntartásukért felelős kormányzati szervezetekhez. A cél mindkét esetben az állami hozzájárulások növelése, a technika is azonos, csak az esélyek különbözőek. Míg az állami intézményeket végül majdnem mindig megmentik, addig az új szolgáltatások bevezetésével kísérletező nonprofit szervezeteknek bizony azzal a lehetőséggel is számolniuk kell, hogy nem kapják meg a további működéshez szükséges állami segítséget. Ennek ellenére úgy tűnik, hogy az alapítványok és egyesületek jelentékeny része hajlandó vállalni ezt a kockázatot. A jóléti szolgáltatások választékának fejlesztésében még ma is az alternatív szolgáltatások öntevékeny megindítása, a „kikényszerítési stratégia” alkalmazása látszik a leghatásosabb módszernek.

A kezdeményező jellegű nyílt érdekérvényesítés sokkal ritkább, és ritkábban is sikeres, aminek valószínűleg két oka van. Az egyik az, hogy az ország gazdasági helyzete valóban nem rózsás, a költségvetésnek a már meglevő, állami keretek között nyújtott szolgáltatások finanszírozása is komoly gondokat okoz, az új kezdeményezések ilyen körülmények között nemigen találnak kedvező fogadtatásra. A másik ok az, hogy a nonprofit szektorban nemcsak a hagyománya és a gyakorlata hiányzik a dinamikus, kreatív, kezdeményező jellegű érdekérvényesítésnek, hanem többnyire az infrastruktúrája is.

Az érdekek megfogalmazása és a hatalommal szembeni hatékony képvisellete egészen más típusú felkészültséget igényel, másféle személyi feltételeket és szervezeti kereteket tesz szükségessé, mint az alternatív szolgáltatások megtervezése, beindítása, működtetése és finanszírozása. Ha például néhány kiváló pedagógusnak elege lesz abból, hogy az iskola nem tud mit kezdeni a hátrányos helyzetű gyerekekkel, akkor megfelelő elkötelezettség és némi szerencse segítségével alighanem létre tud hozni egy olyan alapítványi intézményt, amelyben szakmai lelkiismeretének megfelelően foglalkozhat néhány olyan tanulóval, akinek a hagyományos iskolában semmi esélye nem lenne. Az oktatás jelenlegi rendszerének megreformálásához ezzel szemben egészen másféle erőfeszítéseket kellene tenniük. Először is néhányan nem lennének elegendően hozzá, tehát meg kellene keresni a tanárok és a szülők között a potenciális szövetségeseiket, erős, hatékony lobbicsoporttá szervezni őket, kidolgozni a reform szakmai koncepcióját, megértetni azt az érintettekkel és a médiával, felvenni a kapcsolatot az oktatáspolitikáért felelős politikusokkal és állami intézményekkel, meggyőzni őket, kompromisszumra jutni a status quo fenntartásában érdekeltekkel, a koncepciót végrehajtásra alkalmas konkrét tervezetté formálni, és így tovább. Mindezeket a feladatokat néhány elkötelezett szakember nyilvánvalóan nem tudja elvégezni, még akkor sem, ha átlátja, hogy a probléma megoldásához összefogásra van szükség, s e célból szakmai egyesületet hoz

létre. Nem csoda hát, ha megmarad azon a szinten, ahol közvetlenül is cselekedhet, s beindítja speciális alapítványi iskoláját.

A problémákra átfogó megoldásokat kereső, a kormányzati szereplők szemében is komoly partnernek számító nonprofit szervezetek nem születnek meg varázsütésre. Az egyesülési szabadság törvénybe iktatása és a civil kezdeményezéseknek kedvező légkör kialakítása elegendő ahhoz, hogy ezerszám jöjjenek létre a nonprofit szervezetek, de ahhoz, hogy belőlük erős, egységes, ütőképes szövetségek és lobbicsoportok alakuljanak, mindenképpen idő kell, valószínűleg nem is kevés. Nemcsak a szövetségekbe tömörülő szervezeteknek kell legalább a legfontosabb kérdésekben egyetértésre jutniuk (ez sem könnyű), hanem annak a személyi állománynak és szervezeti infrastruktúrának is ki kell alakulnia, amely a szövetségeket működőképessé teszi. Az érdekképviselési és lobbitevékenység is szakma, ráadásul olyan, amelybe leginkább beletanulni lehet, hiszen közben azért máshoz, az éppen adott szakterülethez is érteni kell. Ha figyelembe vesszük, hogy 1989 óta még tíz év sem telt el, akkor természetesnek kell tekintenünk a nonprofit szervezetek kezdeményező jellegű, nagyobb területeket és átfogóbb kérdéseket előtérbe helyező fellépéseinek alacsony számát és csekély eredményességét.

Mindenesetre biztató jelnek tekinthetjük, hogy azért már országos szinten is akad példa az ilyen akciókra (például az akadálymentes közlekedés megteremtéséért folytatott kampány), helyi szinten pedig egyre gyakoribbá válik, hogy civil szervezetek állnak elő a település fejlesztésére és a helyi problémák megoldására vonatkozó, jól kidolgozott és végiggondolt javaslatokkal.

A védekező jellegű érdekérvényesítés azonban változatlanul sokkal gyakoribb, mint azok az esetek, amikor a nonprofit szervezetek vállalják a kezdeményezést. Alig telik el hét olyan civil akciók nélkül, amelyek valamilyen tervezett vagy megvalósulóban levő kormányzati vagy önkormányzati intézkedés elleni tiltakozásul szerveződnek. Ezek a tiltakozások többnyire békés felvonulások, demonstrációk, aláírásgyűjtések, az érintett hatóságokhoz intézett nyílt levelek formáját öltik (Szabó M., 1995, 1996, 1998). Előidézőik rendszerint gazdasági érdeksérelmek vagy környezetrombolónak ítélt fejlesztési programok, de előfordulnak olyan esetek is, amikor az állampolgárok szervezetei általánosabb érvényű kérdésekben (például egyéni szabadságjogok, sajtószabadság, a női önrendelkezés és a magzati élet védelme stb.) foglalnak állást. Akad néhány „tiltakozásra specializálódott” emberi jogi szervezet is, ezek főleg etnikai kérdésekkel (Ladányi, 1998) és menekültügyi problémákkal foglalkoznak.

Bár a védekező jellegű érdekérvényesítés az utóbbi években igen sokat fejlődött, részben ezen a területen is érvényes, amit a korábbiakban a kezdeményező jellegű érdekérvényesítés problémáiról mondtunk. A nonprofit vezetők gyakran panaszkodnak, hogy szervezeteik nem elég informáltak és nem elég intézményesültek, ezért nem tudják kellő hatékonysággal nyomon követni és befolyásolni a kormányzati intézkedéseket. A nonprofit szervezetek többségének nincsenek állandó alkalmazottai, a vezetők rendszerint önkéntes munkaként, szabadidejüktől függően intézik, vagy halasztják későbbre a legkülönbözőbb ügyeket. Márpedig a kormányzati politika befolyásolása nagyon idő- és energia-igényes, szinte állandó készenlétet, naprakész informáltságot igényel. Ha a nonprofit szervezetek hatást kívánnak gyakorolni a döntésekre, akkor figyelemmel kell kísérniük a politikai és szabályozási vitákat, hozzá kell férniük a különböző kormányzati szinteken készülő javaslatokhoz, előterjesztésekhez, képesnek kell lenniük a megszerzett dokumentumok elemzésére, el kell igazodniuk a döntéshozók között, ápolniuk kell a kapcsolatokat a politikusokkal, kormányhivatalnokokkal és az adott esetben szövetségesnek számító nonprofit szervezetekkel, bármely pillanatban készen kell lenniük arra, hogy akcióba lépjenek, ha ez szükségesnek mutatkozik.

Ezeknek a feltételeknek jelenleg igen kevés civil szervezet felel meg, s - ami nagyobb baj - ernyőszervezeteik többsége sincs igazán felkészülve a magas szakmai színvonalú lobbitevékenységre. Talán ezzel magyarázható az a meglepően gyakran tapasztalható törekvés, hogy a civil szervezetek beépüljenek a hatalomba, s így intézményesüljön beleszólási lehetőségük.

A beépülés stratégiája egyáltalán nem veszélytelen. A közvetlen politikai szerepvállalást a nonprofit szabályozás egyre kevésbé nézi jó szemmel, a pártok választási kampányában való részvétel ma már kizárja a közhasznú státusz megszerzését. Ennél is fontosabb azonban, hogy a hatalomba való beépülés kísérletei komoly belső feszültségeket szíthatnak a nonprofit szektorban, s ugyanakkor torzulásokat okozhatnak a kormányzattal folytatott kommunikációban is.

Az utóbbi időben egyre gyakrabban jelenik meg néhány nonprofit szervezet részéről az a követelés, hogy kétkamarás parlament jöjjön létre, s a második kamarában kapjanak helyet a civil társadalom képviselői is (különös tekintettel magukra a javaslattevőkre). Ez a törekvés főleg azért veszélyes, mert a civil társadalom képviselőjének gyakorlatilag bármely szervezet kikiálthatja magát, ehhez szinte semmi tényleges társadalmi támogatottság nem szükséges. A civil szféra természetéből következik, hogy szervezeteit az egyesülési és szólásszabadság alkotmányos joga önmagában is legitimálja. Maréknyi csoportok hangzatos nevű egyesületei léphetnek fel a közjó letéteményeseiként, s képviselhetnek eközben nagyon is partikuláris érdekeket. Mivel Magyarországon egyelőre semmi esély nincs rá, hogy ezeket a nonprofit szektor valóban hiteles csúcsszervezetei és az etikai normák betartására ügyelő szervezetei diszkvalifikálják, egyáltalán nem volna szerencsés lehetővé tenni, hogy a civil társadalom önjelölt képviselői beépüljenek a hatalomba, mert ez csak tovább növelné a szektoron belül amúgy is meglévő rivalizálást és feszültségeket.

Némileg más a helyzet a helyi szinten, ahol (különösen az aprófalvakban) sokszor az egész helyi társadalom a civil szervezetek körül szerveződik meg, s így kézenfekvő, hogy azok vezetői a képviselőtestületekben is jelen legyenek. Mind az esettanulmányok, mind a statisztikai adatok (Bocz, 1996; Farkas-Vajda, 1991; Jagasics, 1992) azt mutatják, hogy a nonprofit szervezetek jelöltállítással és a közvélemény befolyásolásával egyaránt aktívan részt vesznek az önkormányzati választások előkészítésében, s tagjaikat, képviselőiket viszonylag nagy számban juttatják be a képviselőtestületekbe. Ez a beépülési stratégia biztosítja ugyan számukra a teljes informáltságot és a helyi ügyekbe való beleszólás jogát, ugyanakkor némileg megkérdőjelezi civil jellegüket, s konfliktushelyzetekben valószínűleg a legitimációjukat is.

A kormányzati politika befolyásolásának fentiekben ismertetett négy módszere természetesen nem zárja ki egymást. Egyáltalán nem ritka, hogy ugyanaz a szervezet különböző esetekben vagy fejlődésének különböző fázisaiban más és más stratégiát követ, illetve kombinálja egymással a különböző lobbizási eljárásokat. Hogy két egymástól igen távol eső példát említsünk: a Brunszvik Teréz és követői által kezdetben alkalmazott „kikényszerítési stratégiát” az általuk alapított Kisdedóvóintézeteket Magyarországon Terjesztő Egyesület 1836-ra már nyílt politikai kezdeményezéssel váltotta fel, immár nem maga hozott létre intézményeket, hanem a városok vezetését buzdította felekezeteiktől független óvodák létesítésére (Ravasz és szerzőtársai, 1961, 64. old.). Jó 160 évvel később a szociális célú nonprofit szervezetek szövetségének tevékenységében is nyomon követhető hasonló elmozdulás: ők a kilencvenes évek elejének védekező jellegű érdekérvényesítési küzdelmeitől jutottak el a kezdeményezésig, a szakmai és etikai normák kidolgozására irányuló programjuk beindításáig.

A civil szervezetek tehát több különböző módon befolyásolják a társadalompolitika alakulását, ami annál is inkább fontos, mert a jóléti szolgáltatások rendszere átalakulóban van, s ennek következtében a nonprofit szektor gazdasági szerepe is egyre jelentősebbé válik.

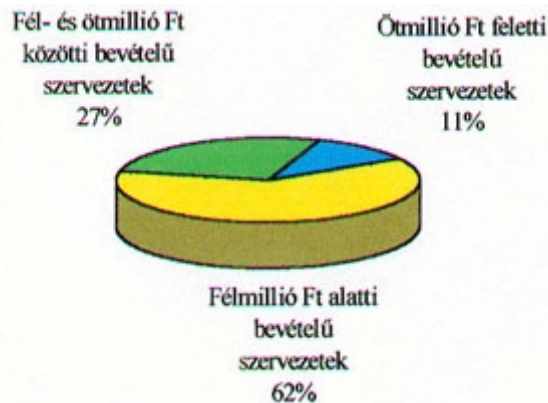
A nonprofit szervezetek gazdasági szerepe

Az „egyszektoros gazdaság” és az ennek kereteibe illesztett jóléti rendszer működési zavarai, a kvázi-fejlettség, a krónikus hiányok és az elosztási egyenlőtlenségek az elemzők (Jánossy, 1969; Kornai, 1980; Manchin-Szelényi, 1986) számára már jóval a rendszerváltást megelőzően nyilvánvalóak voltak. Maguk az állampolgárok is látták a problémákat, s igyekeztek a kiskapuk megkeresésével legalább a maguk és családjuk számára megoldásokat találni. Összességében azonban mégiscsak azt érzékelték, hogy a jóléti szolgáltatások rendszere az államszocializmus utolsó évtizedeiben igen sokat fejlődött, a szociális biztonság számottevően nőtt. Csak a legjobb szakértők voltak tisztában azzal, hogy a szolgáltatások fokozatos bővülése az egész jóléti rendszer válságának érlelődését is jelentette. A válság kitörése az emberek többségét sokkhatásként érte. A sokat kritizált mennyiségű és minőségű, de korábban mégiscsak állampolgári jogon járó szolgáltatások szűkítése és egy részének fizetővé tétele igen széles rétegeket érint érzékenyen, és komoly mennyiségű szükségletet hagy kielégítetlenül. A bölcsődei, óvodai és napközi otthoni ellátás leépítése, illetve megdrágulása, az idült betegek, a tartós egészségkárosodásban és mentális betegségekben szenvedők intézeti ellátásának visszafejlesztése, a kórházi kapacitások csökkentése, a nyugdíjak vásárlóértékének csökkenése és az idősek ellátatlanul maradása mind-mind olyan terheket ró a családokra, amelyekkel azok igen nehezen, vagy sehogy sem tudnak megbirkózni. A nonprofit szervezetek szempontjából ez két dolgot jelent egyszerre. Egyrészt nyilvánvalóan nő az öntevékeny, kölcsönös segítségnyújtásra vagy jótékonyásra alapozott megoldások iránti kereslet. A gyerekevelésben és a betegség, munkanélküliség vagy magatartási devianciák okozta krízishelyzetek megoldásában egyre nagyobb szükség van a tágabb közösség, a jótékony szervezetek szolgáltatásaira. Kézenfekvő ebben a helyzetben a hasonló problémákkal küzdők szövetkezése, a kölcsönös segítségnyújtás bizonyos fokú intézményesítése is (Csató, 1994; Gayer és szerzőtársai, 1992; Tóka, 1992). Ugyanakkor a fokozódó terhek alatt roskadozó középgeneráció állandó pénz- és időzavarral küzd, ami nyilvánvalóan ellene hat az öntevékenység bővülésének, a nonprofit szolgáltatások fejlődésének. A szociális problémák kezelésére szánt nonprofit szervezetek létrejönnek ugyan, de megerősödésükhöz a magánforrásokból megszerezhető támogatások nem jelentenek elegendő alapot.

A nagy, gazdaságilag megalapozott szervezetek igen alacsony aránya éles ellentmondásban van azzal az újra meg újra felbukkanó, a civil és a kormányzati oldalon egyaránt megfogalmazódó reménnyel, hogy a nonprofit szektor képes lesz a nagy állami ellátó rendszerek leépítése nyomán keletkező űr betöltésére, a korábban a költségvetési intézmények által biztosított jóléti szolgáltatások jelentős részének átvállalására. A 9. ábrán jól látszik, hogy a szervezeteknek alig több mint egy tizede rendelkezik annyi jövedelemmel, amennyi 4-5 alkalmazott foglalkoztatására és egy kisebb épület rezsiköltségének fedezésére elegendő lenne. Ilyen anyagi feltételek mellett kórházak, szociális otthonok vagy egyetemek működtetéséről természetesen csak akkor lehet szó, ha az állam a feladattal együtt nagyon komoly összegeket is átad a nonprofit szervezeteknek.

9. ábra

A nonprofit szervezetek megoszlása bevétel nagyság szerint, 1996



Forrás: Bocz és szerzőtársai (1998)

Természetesen nem lehetetlen, hogy ez - akár viszonylag nagyszámú állami intézmény esetében is - megtörténik. Ezzel kapcsolatosan le kell azonban számolni egy mítosszal, mégpedig a nonprofit szolgáltatások magasabb hatékonyságának bizonytalan eredetű mítoszával. A nemzetközi szakirodalomban fellelhető anyagok nem támasztják alá azt a hazai hiedelmet, amely szerint a nonprofit formában nyújtott szolgáltatás eleve hatékonyabb az államinál. Az eddig elvégzett, eléggé szórványos empirikus vizsgálatok igen változatos eredményeket hoztak. Ezek leginkább abban foglalhatók össze, hogy a jól működő nonprofit szervezetek által elért hatékonyság magasabb a túlbürokratizált állami intézményekénél, míg a rosszul szervezett nonprofit szolgáltatások - többek között - hatékonyság tekintetében is elmaradnak a jól működő állami szolgáltatások mögött. (Még kevesebb hatékonysági előnyt tudtak a kutatók kimutatni a nonprofit szervezetek piaci szolgáltatókkal való összehasonlításában.) Lényegében az empirikus munkák is azt bizonyították, amit a nonprofit szektor egymással vitatkozó, s ugyanakkor egymásra épülő elméletei, az állam kudarca/piac kudarca (Weisbrod, 1991), szerződéses kapcsolatok kudarca (Hansmann, 1991), öntevékenység kudarca (Salamon, 1991) elméletek már jóval korábban világossá tettek, hogy a nonprofit szervezeteket nem az általuk elérhető magasabb szolgáltatói hatékonyság teszi kívánatos intézményi formává.

Az öntevékeny szervezetek nagy előnye az, hogy olyan szükségletekre is képesek reagálni, amelyek nem a többség, az átlagpolgár, hanem a speciális helyzetben levő társadalmi csoportok szükségletei, hogy profitmotívum híján megbízhatóbbak a piaci törvények szerint működő szolgáltatóknál, hogy az általuk nyújtott szolgáltatások innovatívabbak és emberre szabottabbak a tucatszolgáltatásoknál.

Mindennek fényében erősen kérdéses, hogy a költségvetési intézmények nonprofit szervezetekké való átalakítása, az állami ellátási feladatok nonprofit szolgáltatóknak való átadása valóban a hatékonyság növekedését ígéri-e. Valószínűleg nem. A funkciója sokkal inkább az állam ellátási felelősségének csökkentése, szabadulás bizonyos kényelmetlen és nehezen megoldható feladatoktól, s az esetek egy részében az intézmények „kiszabadítása” a kincstári rendszerből, gazdálkodási mozgásterük megnövelése.

Ezeket a kérdéseket azért fontos idejében tisztázni, mert az állami feladatokat olcsón és hatékonyan végző nonprofit szektor illúziója voltaképpen leértékeli a szektor tényleges szolgáltatási teljesítményét. Pedig ez a kisebb léptékű, a társadalom hétköznapijaihoz kötődő szolgáltatói szerep egyáltalán nem elhanyagolható jelentőségű.

Az állampolgárok szabadidős közösségi tevékenységei Magyarországon hagyományosan egyesületi formában szerveződnek. A természetjáró körök, sportklubok, vadász-, horgász-, galambász-, rádióamatőr stb. egyesületek nem egyszerűen összefogják a tagjaikat, hanem bizonyos (főleg infrastrukturális és információs) szolgáltatásokat is nyújtanak nekik. Ugyanezt mondhatjuk a kulturális és érdekvédelmi, s még sokkal nagyobb mértékben a szociális és egészségügyi szervezetekről is. Ezekben a csoportokban sem ritka, de a településfejlesztési, környezetvédelmi, tűzoltó- és polgárőr-egyesületekben kifejezetten az a tipikus, hogy a tagok nem egyszerűen haszonélvezői, hanem egyúttal előállítói is a szolgáltatásoknak.

11. tábla

A nonprofit szektor bevételei bevételi források szerint, 1996

Bevételi forrás	Bevétel	
	összege milliárd Ft	megoszlása %
Normatív költségvetési támogatás	5,4	2,3
Nem normatív költségvetési támogatás	27,8	11,6
Központi alapoktól kapott támogatás	11,5	4,8
Normatív önkormányzati támogatás	0,8	0,3
Nem normatív önkormányzati támogatás	7,2	3,0
Összes állami támogatás	52,7	22,0
Vállalati támogatás	16,7	7,0
Lakossági támogatás	6,0	2,5
Külföldi támogatás	19,0	8,0
Támogatás nonprofit szervezetektől	8,9	3,7
Összes magántámogatás	50,6	21,2
Tagdíjbevétel magánszemélyektől	8,8	3,7
Tagdíjbevétel jogi személyektől	13,9	5,8
Alaptevékenység ár- és díjbevétele	41,0	17,2
Alaptevékenység értékesítési bevétele	4,5	1,9
Alaptevékenység összes bevétele	68,2	28,6
Kamatbevétel	14,2	5,9
Pénzügyi befektetések hozama	10,6	4,4
Vállalkozási bevétel	40,6	17,0
Gazdálkodási tevékenység összes bevétele	65,4	27,3
Hitelfelvétel	1,8	0,7
Egyéb bevétel	0,3	0,2
Összes bevétel	239,0	100,0

Forrás: Bocz és szerzőtársai (1998)

Ezeknek a tevékenységeknek a piaci értéke az érték fizetett díjak segítségével becsülhető ugyan, de valódi jelentőségüket ezzel a mutatóval még hozzávetőlegesen sem tudjuk mérni. Mint a 11. táblában látható, az alaptevékenység bevétele 1996-ban körülbelül 45 milliárd Ft volt, ez a szám azonban nem sokat mond, mert a szolgáltatások nagy részéért vagy egyáltalán nem kell fizetni, vagy a tagdíjakon és a különböző forrásokból származó támogatásokon keresztül valósul meg a finanszírozásuk. Szintén beépül a szolgáltatásokba az állampolgárok által a nonprofit szervezetek számára végzett önkéntes munka. Ennek a hozzávetőleges értéke 1993-ban 14 milliárd Ft volt (Czakó és szerzőtársai, 1995).

Az adatok igen keveset árulnak el az öntevékeny szervezetekben folyó munka valódi jelentőségéről, a nonprofit szektor tényleges szolgáltatási teljesítményéről. S nemcsak azért, mert nem elég részletesek. Ha minden mérhető tényezőt mérnénk, s minden adat a rendelkezésünkre állna, akkor is nehezen tudnánk becsülni, hogy mit ér a társadalomnak, amikor például a drogfüggéstől veszélyeztetett fiatalok önszorgó csoportja amatőr színházi előadást hoz létre, a keresztény ifjúsági egyesület tagjai karácsonyi műsort adnak a hajléktalan szálló lakóinak, vagy az öregdiák kör tagjai külföldi jutalomutazást szerveznek az iskola tehetséges tanulóinak. Annyi mindenesetre bizonyos, hogy ezekben az esetekben maga a „kulturális, illetve idegenforgalmi szolgáltatás” (bár - ha nagyon akarnánk - hozzávetőlegesen ki tudnánk számítani az értékét) nem annyira konkrét szolgáltatásként fontos, hanem inkább azért, mert alkalmat ad a társadalomba való integrálódásra, illetve az önkéntes jövedelem-átcsoportosításra.

Jótekonyság és redisztribúció: a nonprofit szervezetek jövedelem-újraelosztásban játszott szerepe

Ez utóbbit azért is fontosnak tartom kiemelni, mert meglepően sokan gondolják, hogy az öntevékeny szervezetek klasszikus funkciója a jótekonyság, s a mai nonprofit szervezetek legfőbb feladata is a rászorulóknak megsegítése, vagy legalábbis az kellene hogy legyen. Ennek a meggyőződésnek az elterjedtsége annál is furcsább, mert immár évszázadokkal hagytuk magunk mögött azt a fejlődési szakaszt, amikor még valóban túlsúlyban voltak a jótekonyság célú alapítványok és egyesületek. Már a reformkori beszámolókból is érzékelhető, hogy a gazdaságfejlesztési, oktatási, kulturális és szabadidős tevékenységet folytató egyesületek sokkal gyorsabban szaporodtak, mint a jótekonyság szervezetek, s ez a tendencia azóta is fennmaradt. A szociális és egészségügyi célú egyesületek aránya 1862-ben, első teljes körű statisztikai felmérésük időpontjában együttesen is csak 30 százalék volt, s ez az arány azóta még tovább csökkent.

A szervezetszámból levonható következtetéseket támasztják alá a nonprofit szektor bevételi szerkezetéről rendelkezésre álló adatok (11. tábla) is. A jótekonysággal leginkább összefüggésbe hozható magántámogatások nagyobbik fele külföldről, illetve alapítványoktól, egyházaktól, szakszervezetektől és más nonprofit szervezetektől származik. A belföldi magánszemélyek és vállalatok 1996-ban (körülbelül egynegyed-háromnegyed arányban) összesen több mint 22 milliárd forintnyi adománnyal támogatták a nonprofit szektort, s ennek nem egészen egyötöde jutott a szociális területen működő szervezeteknek.

Természetesen nem tudhatjuk, hogy az említett összegekből mennyit emésztett fel maguknak a támogatott szervezeteknek a működtetése, s mekkora hányaduk szolgálta végül a kívülállók, illetve az adományozókhöz szorosan kötődők támogatását, de maga a nagyságrend egyszerre két dolgot is mutat. Az egyik az, hogy a jótekonyság nem hiányzik a magyarországi gyakorlatból, a másik pedig az, hogy ugyanakkor a nonprofit szektor egészén belül a jótekonysági elem semmiképp sem meghatározó jelentőségű. Témánk szempontjából mindkét következtetés egyformán fontos.

Az első azért, mert új megvilágításba helyezi azt a szélsőségesen pesszimista képet, amelyet egyes elemzők - többek között éppen az alapítványi botrányok kapcsán - rajzolnak a magyar társadalomról. A magyar polgárok a rendelkezésre álló statisztikai információk szerint egyáltalán nem önzőek és nem közömbösek. Ezt nemcsak a pénzbeni adományok viszonylag magas összege, valamint az a tény bizonyítja, hogy az adományok lakossági jövedelmekhez viszonyított aránya Magyarországon semmivel sem alacsonyabb, mint például Franciaországban (Archambault, 1996), hanem egy 1993-as lakossági adatgyűjtés (Czakó és szerzőtársai, 1995) is. Ennek során valamennyi, az adományozással és az önkéntes munkával kapcsolatos pozitív állítás általános egyetértésre talált, különösen az, amely szerint a gyerekeken, öregeken, súlyos betegeken segíteni erkölcsi kötelesség. Szintén erősnek bizonyult a szegények és a menekültek iránti szolidaritás. A megkérdezettek nem láttak ellentmondást a magánjótékonyság szükségessége és az állam azon kötelezettsége között, hogy törekedjen a szociális problémák megoldására. Az állampolgárok nyilvánvalóan a jóléti társadalom vegyes modelljében gondolkodnak: elfogadják saját felelősségüket, önként hajlandók bizonyos terheket vállalni, de nem akarják magánkezdeményezésekkel helyettesíteni az állam ellátási felelősségét.

Hogy ez a segítőkészség nemcsak szavakban van meg, azt a pénzbeni támogatásokra vonatkozó információknál is megbízhatóbban mutatják a természetbeni adományok és az önkéntes munka adatai (12. tábla). Mivel ez utóbbi támogatási formákhoz nem kapcsolódnak adókedvezmények, semmi okunk nincs kétségbe vonni, hogy ezekben az adatokban valóban a segítőkészség, a sorstársak és a rászorulókat iránti szolidaritás tükröződik. (A pénzadományok esetében bonyolultabb a helyzet, hisz az adókedvezmény mindig jelent bizonyos csábítást arra, hogy olyan összegeket is támogatásként tüntessenek fel, amelyeket az alapítványi szolgáltatások igénybe vevői valójában a szolgáltatás ellenértékéért fizetnek.)

12. tábla
Az egészségügyi és szociális célú nonprofit szervezeteket segítő
természetbeni adományok és önkéntes munka, 1993

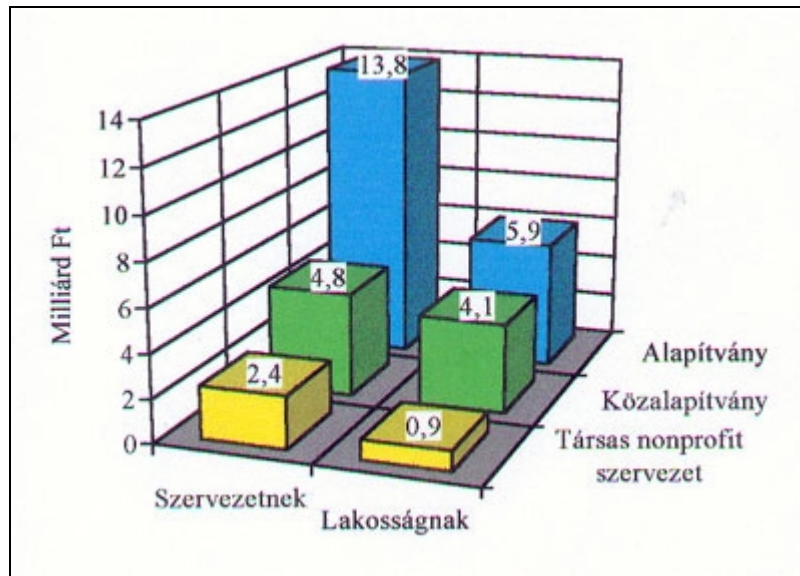
Tevékenységi terület	A természetbeni adományokat nyújtók száma	1 év alatt végzett önkéntes munka Munkanap
Egészségügy	87930	801431
Szociális ellátás	381566	1289405
Külföldi magyarok támogatása	169433	271668

Forrás: Czakó és szerzőtársai (1995)

A magánjótékonyság tehát élő, létező, forintban és munkanapokban is kifejezhető fontosságú jelenség. Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy a jótékonysági elem a magyar nonprofit szektor fejlődésének csak egyik mozgatórugója a sok közül. Éppen ezért nemhogy a szektor megítélését, de még a redisztribúciós folyamatokban játszott szerepének értékelését sem célszerű a szervezeteknek erre a vonására alapozni.

A nonprofit szervezetek, s ezen belül főleg az alapítványok és közalapítványok közvetítésével számottevő jövedelem-átcsoportosítás zajlik le, az általuk kiosztott támogatások 1996-ban meghaladták a 30 milliárd Ft-ot (Bocz és szerzőtársai, 1998). A támogatások kétharmadát szervezetek, egyharmadát magánszemélyek kapták.

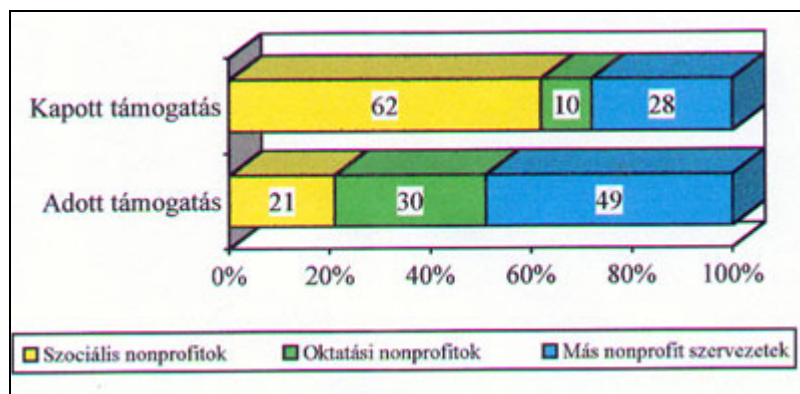
10. ábra
Különböző típusú nonprofit szervezetek által kiosztott támogatások, 1996



A pénzmozgásokat a statisztikai adatok alapján sajnos nem lehet pontosan nyomon követni, annyi azonban biztos, hogy nem egyirányú áramlásról, hanem a különböző szektorok és szereplők közötti bonyolult újraelosztási folyamatokról van szó. Ezekben egyszerre van jelen a klasszikus magánjótékonyosság, a közszolgáltatások javítását vagy éppen helyettesítését célzó kényszerű áldozatvállalás, a vállalatok szociális célú és image-javító támogatáspolitikája, valamint a támogatási döntések egy részének társadalmasítására irányuló kormányzati törekvés.

A lakosság támogatóként és támogatottként egyaránt fontos szereplő, adományainak összege 1996-ban valamelyest meghaladta a 6 milliárd, az általa kapott segélyeké megközelítette a 11 milliárd Ft-ot. Nagyon érdekes, hogy a kapott és az adott támogatások egyaránt ugyanarra a két területre koncentráálódtak, igaz, nem azonos mértékben.

11. ábra
A lakosság által nonprofit szervezetektől kapott,
illetve azoknak nyújtott támogatások megoszlása, 1996



Forrás: Bocz és szerzőtársai (1998)

A lakossági adományok két legfőbb címzettje az oktatási és a szociális célú nonprofit szervezetek csoportja volt. A szektornak ugyanezen a két területén működő szervezetek osztották ki a magánszemélyeknek szánt támogatások közel háromnegyedét. A szociális nonprofitok kitüntetett szerepe ismét azt látszik megerősíteni, hogy a hagyományos jótékonyság

fontos eleme a szektor működésének. Ugyanakkor az oktatási alapítványok által közvetített pénzáramlások egészen más típusú redisztribúciós folyamatokra utalnak. A lakosság befizetéseinek célja ezekben az esetekben többnyire az oktatási intézmények működési feltételeinek javítása. Az általuk nyújtott támogatás jelentős része az alapítványok közvetítésével végső soron az állami szektorba áramlik, azokhoz az összegekhez adódik hozzá, amelyeket a költségvetésből folyósítanak az iskolák működtetésére. Ez részben még akkor is igaz, amikor az oktatási alapítványok magánszemélyeknek folyósítanak támogatásokat, hiszen a kedvezményezettek között gyakran ott vannak a pedagógusok, akik esetenként jutalomként és fizetés-kiegészítésként kapják az alapítványi ösztöndíjakat és egyéb juttatásokat (Kuti, 1998c).

Egészen más preferenciák, de nagyon is hasonló „oda-vissza” pénzáramlások fedezhetők fel a vállalatok és a nonprofit szektor kapcsolatában. Bár a vállalati adományozó nem (vagy csak ritkán) vár közvetlen ellenszolgáltatást az általa nyújtott támogatásért, s nem kíván azonnali megtérülést, a célja többnyire mégiscsak az image-építés. Ritka vállalatnak lehet teljesen közömbös, hogy milyen kép él róla a külső környezetében, s vannak olyan típusú vállalkozások (például biztosítók, bankok), amelyeknek kifejezetten nagy szükségük van bizalmi tőkére. Ennek a bizalomnak az építésében az adományozás fontos stratégiai elem lehet, hiszen azt sugallja, hogy a vállalat felelősséget érez a dolgozói, a tágabb környezete, a különféle társadalmi problémák megoldása iránt. Ennek megfelelően vállalati támogatásra nemcsak azok a nonprofit szervezetek (például sportklubok, látványos kulturális eseményeket, fesztiválokat szervező alapítványok) számíthatnak, amelyek kifejezetten jó reklámhordozónak számítanak, hanem azok is, amelyek kevésbé állnak a reflektorfényben, de igazoltan, elfogadottan jó ügyeket szolgálnak (például szociális és egészségügyi alapítványok, gyermekvédelemre szakosodott szervezetek).

Adataink valóban azt mutatják, hogy a nonprofit szektorba áramló vállalati adományok kétharmadát négy terület (nagyság szerinti sorrendben a sport, a szociális ellátás, a kultúra és az egészségügy) kapja. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az összegek jelentékeny része megmarad a nonprofit szektorban, hisz a sportszervezetek zöme egyesületi formában működik, de nem jelentéktelen hányada a szociális alapítványok közvetítésével a lakossághoz áramlik. (Annál is inkább, mert ezek között a szociális alapítványok között szép számmal vannak olyanok, amelyeket maguk a vállalatok hoztak létre dolgozóik és nyugdíjasaik támogatására.) Ugyanakkor az is valószínűsíthető, hogy a kulturális alapítványok egy része viszont a mögötte működő állami kulturális intézményhez továbbítja a vállalati támogatást. Szinte biztosan az állami egészségügyet segítik a kórházi és egészségügyi műszerfejlesztési alapítványoknak nyújtott vállalati adományok (Orosz, 1995; Szalai, 1997).

Az is biztosra vehető, hogy a vállalatok nemcsak támogatóként, hanem kedvezményezettként is jelen vannak a nonprofit szervezetek közvetítésével zajló újraelosztási folyamatban. A gazdaságfejlesztésre, vállalkozásfejlesztésre szakosodott alapítványok 1996-ban több mint 3 milliárd Ft-ot utaltak át különböző szervezeteknek. A támogatottak zöme nyilvánvalóan az üzleti vállalkozások közül került ki (Vajda, 1996), bár az ilyen típusú pályázatokon a munkanélküliek munkaerőpiacra való visszavezetését célzó nonprofit vállalkozások is eredménnyel pályázhattak (Frey, 1998). Szintén gyakori, hogy a kulturális alapítványok által meghirdetett pályázatok nyertesei for-profit formában működő könyvkiadók, filmgyártók, lemezkiadók és egyéb kulturális vállalkozások. Ez természetes is, hiszen a kultúra-finanszírozási rendszer 1989 után végrehajtott reformja során az állam a támogatásra szánt összegek jelentős részét (utóbb részben közalapítvánnyá alakított) alapítványokba helyezte, így most számos területen (például a könyv- és filmszakmában) ezek a szervezetek az állami mecenatúra legfontosabb döntéshozói.

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a nonprofit szervezetek, s azon belül is főképp az alapítványok és közalapítványok részvételével igen bonyolult újraelosztási folyamatok zajlanak le, amelyekben a gazdaság valamennyi szektora adományozóként is, kedvezményezettként is érintett. Ezeknek a pénzáramlásoknak jelentős része nem a hagyományos filantrópia kategóriáiban, hanem egészen más megfontolások mentén értelmezhető, ebből azonban nem következik, hogy elvetendő vagy elítélendő volna. A kérdés valójában inkább az, hogy mennyire célszerű és mennyire hatékony. Ennek a kérdésnek a megválaszolásához azonban további, sokkal mélyebbre ásó kutatásokra lenne szükség, mint ahogy igen sok még a kutatók teendője a nonprofit jelenség társadalomlélektani összefüggéseinek megértésében is.

A nonprofit szervezetek társadalomlélektani szerepe

Az állampolgári öntevékenységnak, a jótékonyásnak és az önkéntesen, ellenszolgáltatás nélkül végzett munkának mind a társadalom, mind az egyén életében több különböző funkciója lehet. Bármilyen magas fejlettséget ért is el a XX. század végére a munkamegosztás, bármennyire uralkodóvá váltak is a modern társadalmakban a piaci viszonyok, a professzionális piaci szolgáltatók mégsem lehetnek képesek minden emberi és társadalmi szükséglet kielégítésére. Több okból sem. Egyrészt a szolgáltatások megvásárlása fizetőképes keresletet feltételez, s ez a feltétel a társadalom peremén élők esetében maradéktalanul sohasem teljesül. Másrészt, az emberi szükségletek túlságosan differenciáltak ahhoz, hogy kielégítésükre a - skálagazdaságossági megfontolásokból - némileg szükségképpen uniformizált piaci szolgáltatások alkalmasak legyenek. Végül, a közösségi kezdeményezés, az önérdéken túllépő adomány és a piaci intézményrendszeren kívül, önkéntesen végzett munka - gyakorlati hasznosságától függetlenül - igen fontos lelki szükségleteket is kielégít, hozzájárul ahhoz, hogy az emberek kiéljék kreatív hajlamaikat, számukra fontos közösségekbe kapcsolódjanak be, tágabb és szűkebb környezetükben egyaránt hasznosnak érezzék magukat (Scitovsky, 1990).

A jótékonyásra, öntevékenységre és önkéntes munkára tehát a társadalomnak a szükségletek kielégítése, a szociális problémák kezelése, maguknak az állampolgároknak pedig saját belső egyensúlyuk és a társadalomban elfoglalt helyük megszilárdítása érdekében van szükségük. Ebből elméletben nemcsak az következik, hogy a nonprofit jelenségnek a modern társadalomban rendkívül kiterjedtnek kell lennie, hanem az is, hogy kiterjedtsége bizonyos értelemben a társadalom egészségének mutatójaként is felfogható. A közösségi kezdeményezések magas arányából szoros és szerteágazó társadalmi kapcsolatokra, az állampolgári felelősségérzet és szolidaritás erősségére, az egyének szilárd társadalmi beágyazottságára lehet következtetni. Alacsony szintje - éppen ellenkezőleg - súlyos problémákra, a társadalom atomizáltságára, s az egyének ezzel szorosan összefüggő talajvesztésére utal.

Természetesen sem a társadalmi problémák megoldásának, sem az egyéni státusteremtésnek nem az önkéntes szervezetek létrehozása az egyetlen lehetséges eszköze. A jóléti állam igen sok olyan szolgáltatást biztosít polgárainak, amelyekhez a piaci rendszer jóvoltából nem jutnának hozzá, s így bizonyos mértékig csökkenteni tudja az önkéntes kezdeményezések iránti társadalmi igényt. Az egyén is számos módon teheti hasznossá és fontossá magát: fizetett munkája, hatalmi pozíciója, vagy éppen jótékony célú adományai éppúgy alkalmasak társadalmi státusának megszilárdítására, mint a közösségi tevékenysége. Bizonyos életszínvonal fölött a családi, baráti és társasági kapcsolatoknak sem feltétlenül nélkülözhetetlen eleme a kölcsönös segítségnyújtás.

Mindennek ismeretében megfogalmazható az a kérdés, hogy milyen lelki szükségleteket elégítettek ki a kilencvenes évek elején a gombamód szaporodó nonprofit szervezetek, mi volt az a társadalomlélektani funkció, amelynek betöltésére az állampolgárok ezerszám hozták létre öntevékeny szervezeteiket.

A korábbiakban már bőven esett szó arról, hogy a rendszerváltás - miközben politikailag teljes felszabadulást hozott - számottevően megnyirbálta az állam jóléti szerepvállalását, s ezzel új típusú gazdasági és szociális kényszereket teremtett, növelte a helyi közösségek egymásra utaltságát. Ezekre a változásokra a racionális megfontolások alapján is kézenfekvő volt nonprofit szervezetek létrehozásával reagálni. Ugyanilyen irányba hatott ugyanakkor egy másik, az eddigiekben kevesebb figyelemben részesített folyamat is, a társadalom átrétegződése.

Az államszocializmus évtizedeinek viszonylag homogén magyar társadalma 1989 után gyors differenciálódásnak indult. A leglátványosabb folyamat ezen belül a feltűnő szegénység (hajléktalanok, tartós munkanélküliek) és a feltűnő gazdagság megjelenése volt, de a két szélsőség közötti sávban is fontos átrendeződések mentek végbe. Többé-kevésbé elvált egymástól a vállalkozói és a munkavállalói réteg. Az értelmiségen belül megnőtt a szakmák (jogász, közgazdász, orvos, tanár stb.) és az ehhez kapcsolódó közös érdekek mentén kialakuló csoportosulások szerepe. A munkásságon belül a korábbinál is fontosabb meghatározóvá vált a szakképzettség. A falu társadalmát nemcsak a téveszék széthullása és a kárpótlási folyamat zilálta szét, hanem a korábbi ingázók tartós munkanélküliként való hazatérése is. Drámaian megnőtték a falun és a nagyvárosokban lakók körülményei, élet- és munkalehetőségei közötti különbségek. A nagyvárosokon belül is felerősödtek bizonyos szegregációs folyamatok. A társadalom erősebb differenciáltsága a nonprofit elméletek (James, 1991; Weisbrod, 1991) szerint többnyire az öntevékeny szervezetek magasabb számát eredményezi. A különböző társadalmi csoportok normális körülmények között képesek arra, hogy közösségekbe szerveződve gondoskodjanak az átlagostól és általánostól eltérő szükségleteik kielégítéséről, érdekeik érvényesítéséről. A magyarországi fejlemények igazolni látszanak ezt az elméleti feltevést.

A társadalom átrétegződése a szociálpszichológia szemszögéből nézve azt jelenti, hogy az emberek jelentős tömegeinek inog meg a társadalmi státusa. A rétegváltás még a felfelé irányuló mobilitás esetében is súlyos lelki megpróbáltatásokkal jár. Az új réteg normáihoz akkor is nehéz alkalmazkodni, ha ezt az egyén mint a „társadalmi emelkedésért” fizetendő árat élheti meg, de különösen keserves akkor, ha az alkalmazkodás a „lecsúszás” kényszerű következménye. Mint Collins és Hickman (1991) kimutatta, az altruista magatartás igen fontos szerepet játszik a státusteremtésben. A hasznosság tudata, a valahová tartozás érzése, az értelmes munkából fakadó öröm és önbizalom, a bármilyen kicsiny, bármilyen jelentéktelen szervezetben elfoglalt vezető pozíció a bizonytalan helyzetbe került emberek számára különösen fontos lehet. A kérdés csak az, hogy vannak-e olyan belső tartalékaik, amelyek mozgósításával megtalálják az ilyen kapaszkodókat, s vannak-e olyan civil szervezetek, amelyek képesek eljutni hozzájuk, és felkínálni számukra a közösségbe tartozás és a másokért végzett munka terápiás értékű élményét. Erre a kérdésre természetesen nincs, nem is lehet fekete-fehér válasz. A valószínű sajnos az, hogy - ha vannak is jó példák, például a munkanélküliek egyesületei - a „rászorulók” igen nagy része reked kívül azokon az embercsoportokon, akciókon, szervezeteken, amelyek keretében értelmes munkát végezhetne.

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy a kilencvenes évek Magyarországon az emberek nagy részének, szervezőknek és egyszerű egyesületi tagoknak, segítőknek és segítetteknek egyaránt égető szükségük van az önkéntes szervezetekben folyó munkára. Ugyanakkor társadalmi-gazdasági viszonyaink korántsem teremtenek ideális feltételeket az öntevékenység és az altruista magatartás fejlődéséhez. Hiába magas a civil szervezetek száma, az adatok (Czakó és szerzőtársai, 1995; Kuti, 1998a) sajnos azt mutatják, hogy munkájukba a társadalom elesettjei, az alacsony iskolai végzettségű, idős emberek az átlagosnál sokkal kisebb arányban kapcsolódnak be. Az öregek - csakúgy, mint az alacsonyan képzettek és a szegények - perifériára szorulnak. Helyzetüknél, adottságaiknál fogva nem képesek kezdeményezően fellépni, s

hiányoznak azok az intézmények, mechanizmusok, amelyek bekapcsolnák őket a társadalom vérkeringésébe. Nem működik az a helyettesítés, amelyre pedig elvben számítani lehetne, hogy tudniillik a magas jövedelmű, elfoglalt emberek inkább adományokkal, a szegényebbek pedig inkább munkájukkal segítik a szűkebb és tágabb környezetüket, biztosítják pozícióikat a viszonyosságon alapuló társadalmi kapcsolatok rendszerében.

A szervezetek számára végzett munka feltételez bizonyos intézményesültséget és valamiféle „kollektivitást”, kooperációt. Ellentétben a magánszemélyek közötti, többnyire informális segítségnyújtással, az intézményesültebb munkaformák nemcsak a konkrét cél elérését szolgálják, hanem valamilyen együttműködést is kialakítanak a munkavégzők között. Egyáltalán nem mindegy, hogy az önkéntes segítő a beteg szomszédasszonynak visz át egy tányér levest, vagy egy jótékonyági egyesület aktivistájaként hordja ki a rászorulóknak az ebédet; önként lekaszálja a szomszédos tarlón a parlagfűvet, vagy ugyanezt a munkaműveletet egy helyi akció keretében, másokkal együtt, esetleg egy környezetvédelmi klub aktív tagjaként végzi el. A szándékosan triviális példákon jól érzékelhetők a fokozatok. Az informális jótékonykodó is a másik ember iránti felelősségérzetről tesz tanúságot, tehát közösségi lényként viselkedik. A közösségfejlődés szempontjából azonban sokkal hatásosabb lehet az, ha felelős polgárként kapcsolódik be az általa választott szervezet akcióiba, s még inkább az, ha a civil szervezetek közvetítésével maga lép fel kezdeményezőként. Ez utóbbi ugyanis azt jelenti, hogy az egyén aktív részt vállal a közösségi célok meghatározásában, ami az azokkal való azonosulást nyilvánvalóan nagyon megkönnyíti, s ezzel erősíti a közösséghez való kapcsolódást.

Az eddigiekben elmondottak egyik legfontosabb tanulsága az, hogy a nonprofit szervezetek léte önmagában nem biztosíték a bevezetőben említett társadalomlélektani funkciók betöltésére. A - bármilyen okból - marginalizálódott személyek egyelőre nagyon nehezen találják meg azokat az alkalmakat és közösségeket, amelyek a szolgáltatási igényeik kielégítését és a társadalmi (re)integrálódást szolgáló önkéntes munka lehetőségét kínálnák számukra. Az ő elérésük és önkéntes tevékenységekbe való bevonásuk tekinthető ma a nonprofit szektor előtt álló egyik legnagyobb kihívásnak. Ennek a feladatnak a megoldásához a szektor infrastruktúrájának és az öntevékenység kultúrájának egyaránt fejlődnie kell. Erre a fejlődésre egyébként nemcsak a nonprofit szervezetek társadalomlélektani, hanem minden más funkciójának betöltéséhez is szükség van.

6. FEJEZET - PROBLÉMÁK ÉS KIHÍVÁSOK

A problémák politikusi és szakértői értékelése

A nonprofit szektor legfontosabb problémáinak feltérképezéséhez az objektív adatok elemzése mellett a szubjektív megközelítések megismerésére is szükségünk volt. A nemzetközi összehasonlító kutatás keretében két ízben is megkerestük kérdéseinkkel azokat a politikusokat, kormánytisztviselőket és nonprofit vezetőket, akiknek a véleménye mérvadónak számít, illetve akiknek a tevékenysége számottevően befolyásolja a szektor sorsának alakulását. Nem volt ez reprezentatív minta, a kiválasztott interjúalanyok közé azok kerültek, akikről pozíciójuk, a pártjukban, a kormányzatban vagy a nonprofit szervezetekben betöltött szerepük, illetve nyilatkozataik és publikációik alapján tudni lehetett, hogy valamilyen szinten foglalkoznak a non-profit szektor ügyeivel. Az első megkérdezés 1993-ban, a második 1997-ben zajlott le. A megkérdezettek száma az első alkalommal 27, másodsorra 29 volt. A szakértők „saját jogon”, a pártok és a főhatóságok képviselői funkciójuknál fogva kerültek be a „mintába”, így az utóbbiak személyi összetétele a két időpont között sokat változott. Mindkét esetben ugyanazt a kérdéssort használtuk. Az interjút készítő újságírók és fiatal kutatók bevezetesként a szektor általános helyzetéről, társadalomban betöltött szerepéről, állami támogatottságáról, jogi és gazdasági szabályozásáról, illetve az általuk képviselt szervezet nonprofit szektorral kapcsolatos álláspontjáról, politikájáról kérdezték az interjúalanyokat. Ezt követően arra kérték őket, hogy ötjegyű skála segítségével határozzák meg, mennyire fontosak a magyarországi körülmények között azok a problémák, amelyek a nemzetközi tapasztalatok szerint helyenként és időnként komolyan befolyásolják a szektor működését és fejlődési lehetőségeit.

Az interjúk első, s talán a legfontosabb tapasztalata az volt, hogy 1993 és 1997 között számottevően bővültek a nonprofit szektorral kapcsolatos ismeretek. 1993-ban a megkérdezett politikusok és kormányzati szereplők között még jócskán akadtak olyanok, akik - bár nem vallották be - nem tudták, hogy mi is a nonprofit szektor, miben különbözik a szintén nem nyereségorientált állami intézményrendszerrel, milyen speciális problémái vannak, miért is kellene vele kapcsolatban akár a kormánynak, akár a pártoknak saját politikát kialakítaniuk.

13. tábla

A nonprofit szektor problémáinak átlagpontoszáma, 1993, 1997

Jelenség, probléma	1993	1997
A. Kormányzati politika		
Adományok alacsony adókedvezménye	4,0	3,6
A nonprofit törvény hiánya	3,7	4,2
Alacsony állami támogatottság	3,7	3,9
Az állami támogatások formája	3,4	3,7
A szektor állami ellenőrzése	2,8	2,7
A gazdaságpolitika hatása nem kedvező	2,6	3,0
A szociálpolitika hatása nem kedvező	4,0	3,7
Külföldi befolyás a nonprofit szektorban	2,0	2,2

B. Egyéb finanszírozási problémák		
Túl kevés lakossági támogatás	4,0	3,2
Túl kevés vállalati támogatás	3,9	4,0
Piaci szolgáltatók támasztotta verseny	1,4	2,6
Nincs fizetőképes kereslet	2,8	3,0
Rosszak a vállalkozási lehetőségek	3,6	2,6
Nehéz önkéntes segítőket találni	3,3	3,4
C. Működési problémák		
Nehéz megfelelő alkalmazottat találni	3,6	3,1
Alacsonyak a fizetések	3,8	3,4
A szervezetek nem elég intézményesültek	3,1	3,4
Nem megoldott a szakemberképzés	3,8	3,3
Érdekvédelmi és szolgáltató funkció konfliktusa	2,4	3,0
Sok a visszaélés	3,2	3,3
Nem átlátható a szervezetek gazdálkodása	3,6	4,0
D. Egyéb problémák		
Vallási és etnikai problémák	2,1	1,7
A politikai stabilitás hiánya	2,8	1,9
Ideológiai, politikai támadások a szektor ellen	2,8	2,3
Erős egyházi befolyás	2,6	1,5
Erős vállalati befolyás	2,8	1,5
A szektor nem segíti eléggé a szegényeket	3,4	2,2
Etikai problémák	3,3	3,2
Nem elég széles körű a szektor kutatása	3,4	3,0
A fogyasztói kontroll gyengesége	2,1	3,3

1997-ben már nem találkoztunk olyan interjúalannyal, akinek ne lett volna valamilyen véleménye az általunk feltett kérdésekről, bár a szektor problémáit sokan még mindig nem általánosságban, hanem csak közvetlen tapasztalataikon átszűrve, az intézményük érdekei által teremtett speciális megvilágításban érzékelték.

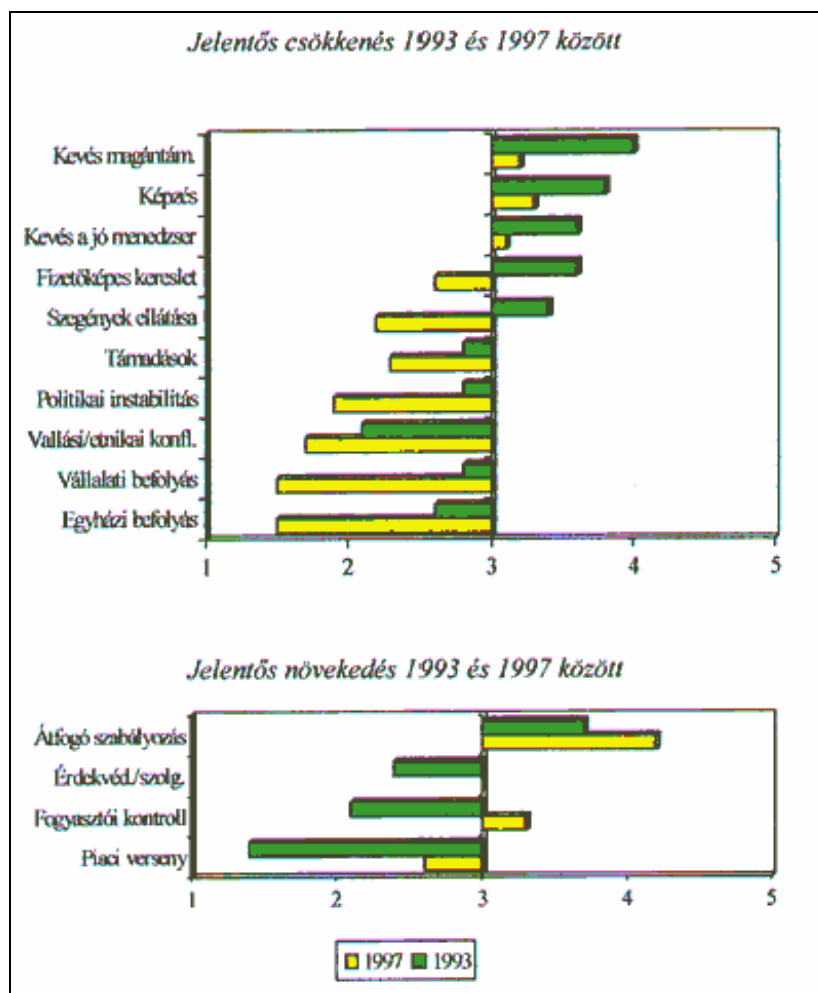
A szektorral kapcsolatos kép tisztulásának és árnyaltabbá válásának örvendetes ténye módszertani szempontból azzal a következménnyel jár, hogy az 1993 és 1997 között mért véleményváltozások jelentős része a szó valódi értelmében nem az álláspont változását, hanem annak kialakulását mutatja. Erre utal az elmozdulások iránya is. Ahol érzékelhető mértékű változások következtek be, ott a vélemények rendszerint markánsabbak lettek, kevésbé húznak középre (13. tábla és 12. ábra).

A válaszadóktól kapott pontszámok átlaga a felvetett problémák közel felénél változott számottevő mértékben. (Számottevőnek tekintettük az elmozdulást, ha az 1993-as illetve 1997-es átlagpontszám közötti különbség 0,5 vagy annál több volt.) Ezen belül a válaszadók mindössze négy esetben tulajdonítottak a korábbinál nagyobb fontosságot valamilyen kérdésnek. A növekvő fontosságúnak ítélt problémák között egyetlenegy akadt, amelyet az

érintettek már 1993-ban is az átlagosnál súlyosabbnak tartottak, mégpedig a szektor átfogó szabályozásának kérdésköre, a nonprofit törvény hiánya. Néhány éve még jelentéktelennek látszottak azok a feszültségek, amelyekkel a nonprofit szervezetek szolgáltatói és érdekvédelmi szerepük betöltése során, vagy a forprofit szolgáltatókkal folytatott piaci versenyben szembesülnek, s nem tűnt komoly gondnak a fogyasztói kontroll gyengesége sem. Ezek a problémák 1997-ben már nagyobb súllyal jelentek meg, de átlagpontszámuk szerint továbbra is csak a legfeljebb közepesen fontos kérdések kategóriájába tartoztak.

Interjúalanyaink tíz problémának tulajdonítottak határozottan csökkenő jelentőséget. Ezek fele 1993-ban még a közepesnél fontosabbnak minősült, a másik fele már akkor is igen alacsony pontszámokat kapott. Úgy tűnik, hogy a (más országokban gyakran komoly feszültségeket okozó) egyházi és vállalati befolyástól, vallási és etnikai konfliktusoktól, politikai instabilitástól, illetve a szektor elleni ideológiai és politikai támadásoktól a megkérdezettek már 1993-ban sem, 1997-ben pedig még kevésbé féltették a civil szférát.

12. ábra
Lényegesen megváltozott megítélésű kérdések



Ugyanakkor néhány probléma az 1993-ban még kifejezetten magas pontszámok helyett kapott 1997-ben közepes, vagy annál is alacsonyabb besorolást. Ez részben valószínűleg a tapasztalatok bővülésével, részben a tényleges helyzet megváltozásával függött össze. A kilencvenes évek elején a lakossági támogatások és a fizetőképes kereslet hiányával kapcsolatos aggályok lényegében feltételezésekből táplálkoztak, hiszen megbízható információk még nem

álltak rendelkezésünkre. Az alacsony jövedelemszint és az általános gazdasági nehézségek közepette jogos volt a feltevés, hogy a nonprofit szervezetek magánadományokra és szolgáltatási díjbevételekre nem nagyon számíthatnak. Szerencsére tévedtünk. A következő évek tapasztalatai azt mutatták, hogy a lakossági forrásokból érkező támogatások és tagdíjak, valamint a nonprofit iskolák, szociális otthonok, természetgyógyászati központok, kulturális, sport- és rekreációs intézmények szolgáltatásaiért fizetett díjak nemzetközi összehasonlításban (Salamon-Anheier, 1995) tekintélyes mértékben járulnak hozzá a nonprofit szektor finanszírozásához. Ezek a tapasztalatok, az utóbbi években közismertté vált statisztikák és kutatási eredmények valószínűleg komoly szerepet játszottak a magánfinanszírozással kapcsolatos problémák átlagpontszámainak csökkenésében.

Más a helyzet a nonprofit képzés és a menedzser-ellátottság esetében. A csökkenő pontszámok itt valószínűleg tényleges változási folyamatokat tükröznek. A szakemberhiány és a képzési rendszer kialakulatlansága a kilencvenes évek elején még valóban komoly gondot jelentett. Azóta azonban számos külföldi és hazai szervezet indított be különböző szintű és tematikájú oktatási programokat, menedzserképző tanfolyamokat. A részben vagy egészben a nonprofit szektorral kapcsolatos ismeretek oktatására specializálódott intézmények (Állampolgári Tanulmányok Központja, Civil Társadalom Fejlődéséért Alapítvány, Nonprofit Információs és Oktatási Központ Alapítvány) mellett szinte valamennyi nonprofit ernyőszervezet is bekapcsolódott a képzésbe. Az egyetemek többsége szintén beépítette tantervébe a nonprofit szemináriumokat, előadássorozatot. A nonprofit szabályozás változásait követően a for-profit cégek is mindig megjelentek a piacon az aktuális tudnivalók átadására szervezett (sokszor igen borsos árú) tanfolyamaikkal. Mi több, néhány nagyobb adományozó alapítvány támogatásaiba eleve belekalkulálta a támogatott nonprofit szervezetek vezetőinek nyújtott képzés költségeit. A nonprofit ügyintéző napjainkra már hivatalosan is elismert (7/1998-as számú MüM rendelet) foglalkozássá vált. Ha lassan is, de érzékelhetően megváltozott a nonprofit szervezetek menedzsmentje. Az igazán nagy, komoly összegekkel gazdálkodó alapítványok, egyesületek, szövetségek és közhasznú társaságok vezetésében egyre több az olyan fiatal, aki már nem (vagy nem csak) aktivistaként, hanem fizetett alkalmazottként, foglalkozásszerűen végzi a szervezetek irányítását.

14. tábla
A nonprofit szektor problémáinak fontossági foka, 1997

Jelenség, probléma	Alacsony			Magas		Össz.
	1	2		4	5	
A. Kormányzati politika						
Adományok alacsony adókedvezménye	3	14	29	29	25	100
A nonprofit törvény hiánya	3	7	17	14	59	100
Alacsony állami támogatottság	3	10	17	35	35	100
Az állami támogatások formája	-	19	23	31	27	100
A szektor állami ellenőrzése	14	24	48	4	10	100
A gazdaságpolitika hatása nem kedvező	14	15	32	32	7	100
A szociálpolitika hatása nem kedvező	7	7	27	28	31	100
Külföldi befolyás a nonprofit szektorban	28	28	21	10	3	100

B. Egyéb finanszírozási problémák						
Túl kevés lakossági támogatás	4	22	33	30	11	100
Túl kevés vállalati támogatás	-	8	15	46	31	100
Piaci szolgáltatók támasztotta verseny	28	20	28	14	10	100
Nincs fizetőképes kereslet	24	21	14	14	27	100
Rosszak a vállalkozási lehetőségek	31	10	28	28	3	100
Nehéz önkéntes segítőket találni	10	10	28	31	21	100
C. Működési problémák						
Nehéz megfelelő alkalmazottat találni	14	14	36	22	14	100
Alacsonyak a fizetések	11	19	22	15	33	100
A szervezetek nem elég intézményesültek	8	15	31	31	15	100
Nem megoldott a szakemberképzés	21	7	31	31	10	100
Érdekvédelmi és szolgáltató funkció konfliktusa	7	29	14	25	25	100
Sok a visszaélés	3	21	52	14	10	100
Nem átlátható a szervezetek gazdálkodása	-	-	36	32	32	100
D. Egyéb problémák						
Vallási és etnikai problémák	59	22	15	-	4	100
A politikai stabilitás hiánya	46	32	7	11	4	100
Ideológiai, politikai támadások a szektor ellen	29	29	28	11	3	100
Erős egyházi befolyás	59	33	4	4	-	100
Erős vállalati befolyás	61	27	8	4	-	100
A szektor nem segíti eléggé a szegényeket	34	28	24	14	-	100
Etikai problémák	3	17	42	28	10	100
Nem elég széles körű a szektor kutatása	11	25	32	18	14	100
A fogyasztói kontroll gyengesége	10	21	14	34	21	100

Valószínűleg ezekre a változásokra reagáltak interjúalanyaink, amikor 1997-ben kevésbé ítélték súlyosnak a képzési és munkaerő-problémákat, mint 1993-ban. Szintén valós változások, a szegények (például hajléktalanok, közműdíj-hátralékosok stb.) megsegítésére létrejött szervezetek egyre bővülő és egyre nagyobb publicitást kapó tevékenysége magyarázza, hogy a megkérdezettek 1997-ben már nem látták problematikusnak a nonprofit szervezetek rászorultakkal kapcsolatos magatartását.

Ami a különböző problémák fontossági sorrendjét illeti, interjúalanyaink nem egészen és korántsem mindenben értettek egyet egymással (14. és 15. tábla).

15. tábla
A társadalmi helyzet hatása a problémák megítélésére

Rangsor	Jelenség, probléma	Politikus	Kormány- tisztviselő	Nonprofit vezető	Férfi	Nő
1	A nonprofit törvény hiánya	5-6	1	1	1	1-2
1-2	Átláthatóság hiánya	5-6	3	2-3	4	1-2
2-3	Túl kevés vállalati támogatás	3-4	2	4	2	3-4
4	Alacsony állami támogatottság	2		2-3	3	
5	Az állami támogatások formája	1			5-6	
6	Szociálpolitika hatása		4-5	5	5-6	
7	Alacsony adókedvezmények					5
8-10	Alacsonyak a fizetések		4-5			
8-10	Nehéz önkéntes segítőket találni					3-4
17-20	Érdekvédelem/szolgáltatás	3-4				

A különböző nemű és a különböző társadalmi csoportokba tartozó megkérdezettek által adott osztályzatokból kialakuló fontossági sorrendek meglehetősen különböznek. (A nem és a társadalmi állás változóját általában nem célszerű egymástól független csoportosítási ismérvként használni, mert a magasabb pozíciókban a nők többnyire alulreprezentáltak, az alacsonyabb státusú csoportokban viszont többségben vannak. Az általunk megkérdezettek körében nem ez volt a helyzet. A nők aránya a politikusok között 29, a kormánytisztviselők között 50, a nonprofit vezetők között pedig 25 százalékra rúgott.) Ha az első öt helyre rangsorolt problémákat akarjuk figyelembe venni, akkor a különböző megkérdezetti csoportok jóvoltából valójában tíz kérdés kerül a látókörünkbe, s közöttük csak három olyan akad, amelynek minden érintett szerint az első ötben a helye.

Nagyon érdekes, hogy a megkérdezettek döntő többsége által a legsúlyosabbnak tekintett szabályozási problémát, a nonprofit törvény hiányát éppen a politikusok nem sorolták az első helyre, sőt, csupán az 5-6. „helyezésre” jogosító pontszámot adtak neki. Ennek két magyarázata lehet. Az egyik az, hogy törvényalkotóként kevesebb az illúziójuk a jogi szabályozást illetően, mint a jogalkalmazóknak. A másik lehetőség az, hogy többet tudtak a törvény-előkészítés folyamatáról (interjúink abban az időszakban készültek, amikor a nonprofit törvény már a kodifikációs szakaszban volt), s a közeli megoldás reményében tulajdonítottak kisebb jelentőséget a szabályozási kérdéseknek.

Ugyancsak különbözik a politikusok véleménye a többi csoporttól azoknak a problémáknak a megítélésében, amelyek a nonprofit szervezetek tevékenységének és gazdálkodásának átláthatóságával kapcsolatban merülnek fel. Úgy tűnik, hogy a nonprofit vezetők, valamint a gyakorlati kérdésekkel többet foglalkozó kormányzati tisztségviselők (és különösen a nők) kritikusabbnak érzik a beszámoltathatósági és megbízhatósági problémákat, mint a konkrét tapasztalatokkal kevésbé rendelkező törvényhozók. Sajnos azt kell mondanunk, hogy ezeknek a konkrét, az apró, mindennapos ügyekre vonatkozó ismereteknek a hiánya nemcsak a politikusi véleményekben tükröződik, hanem azokban a törvénytörvényekben is, amelyek a

parlamenti viták végeredményeként megszületnek. Nem kizárt, hogy a nonprofit törvénynek a közhasznú státus megszerzésével és megszűnésével, illetve a közhasznúsági beszámolóval kapcsolatos paragrafusai is másképpen alakultak volna, ha a törvényhozók élesebben érzékelik az átláthatósággal összefüggő gyakorlati problémákat.

Kétszeresen is meglepő interjúalanyaink vállalati támogatásokkal kapcsolatos állásfoglalása. Egyrészt érdekes, hogy milyen nagy a különböző megkérdezetti csoportok közötti egyetértés (a kérdéskör mindannyiuknál a 2-4. helyre kerül), másrészt meglepő, hogy a problémának ilyen nagy fontosságot tulajdonítanak. Kétségtelen, hogy a vállalati támogatások a non-profit szektor számára fontos (bár nem meghatározó) bevételi forrást jelentenek, az is igaz, hogy arányuk 1990 óta fokozatosan (bár nem drámai mértékben) csökken, s ilyen értelemben jelent bizonyos gondot az érintett civil szervezeteknek, de rejtély, hogy a kérdés miért kap ilyen nagy hangsúlyt az általunk megkérdezett szakértők körében. A magyarázat talán az lehet, hogy a vállalatok, pénzintézetek státusának, vezetésének változásaival összefüggő támogatáspolitikai váltások, valamint a vállalati jótékonyági akciók egyaránt nagy publicitást kapnak, s így ráterelik a figyelmet erre a kérdéskörre. A kilencvenes évek elején a privatizáció előtt álló gazdálkodó szervezetek jelentős része helyezte alapítványba jóléti intézményeit (például a vállalati könyvtárakat, művelődési házakat, ifjúsági klubokat, sportlétesítményeket), valamint azokat az összegeket, amelyeket korábban a szociális és kulturális célokat szolgáló alapokban különített el. Ezeknek az alapítványoknak jelentős részét a jogutód vállalatok saját szociálpolitikájuk eszközeként azóta is működtetik. Ugyanakkor számos vállalati alapítvány tönkrement, vagy az ellehetetlenülés szélére jutott, s így az állami döntéshozók számára is problémát jelent, különösen akkor, ha olyan intézményeket működtet, vagy olyan szervezeteket támogat, amelyek tevékenysége túlmutat az alapító közvetlen érdekkörébe tartozó csoportok kiszolgálásán. Mivel a vállalati jótékonyág és a vállalati mecenatúra számos esetben az állami támogatásokat helyettesíti, természetes, hogy változásaira az állami szereplők és a támogatottak egyaránt érzékenyen reagálnak. Az érdeklődés felkeltésében annak is része lehet, hogy a multinacionális cégek (például Levi Strauss, Phillip Morris, Shell stb.) magyarországi megjelenésével egy új, nyugati típusú vállalati adományozási kultúra meghonosodása is megkezdődött. Ennek pénzügyi hatásai még csak korlátozott mértékben érezhetők, de az egyedi akciók nagy publicitása mindenképpen a vállalati filantropia kérdéseire irányítja a figyelmet.

Hasonlóan a törvényhozókhoz, akik nem tulajdonítanak kiemelkedő fontosságot a nonprofit törvénynek, a kormánytisztviselők sem látják különösebben problematikusnak a szektor állami támogatásának kérdéseit, amelyek pedig a politikusok és a nonprofit vezetők szerint egyaránt kulcsfontosságúak. Ezzel szemben a kormánytisztviselők és a nonprofit vezetők értenek egyet abban, hogy a kormány szociálpolitikája nonprofit szempontból is nagyon fontos. A politikusok ezt az összefüggést sokkal hátrább sorolják, miközben mindenki mástól eltérően nagy jelentőséget tulajdonítanak annak a feszültségnek, amely a nonprofit szervezetek szolgáltató szerepe és érdekképviselői funkciója között kialakulhat. Ennek nyilván ismét az a magyarázata, hogy az ilyen típusú konfliktusokról több lehet a személyes tapasztalatuk, mint a szervezetek működésével kapcsolatos egyéb problémákról.

A nők személyes tapasztalatai szemlátomást számottevően különböznek a férfiakétól. Valószínűleg sokkal többet foglalkoznak az önkéntes segítők szervezésével és irányításával, s ezért vannak inkább tudatában az ezzel kapcsolatos nehézségeknek. Ugyanígy: feltehetőleg az adományok alacsony adókedvezményének nehezényezése is az adománygyűjtésben való intenzívebb személyes részvételre vezethető vissza.

Nagyon érdekes, hogy a nonprofit szektorban elérhető alacsony fizetéseket nem a nonprofit vezetők minősítik kiemelkedően fontos problémának, hanem a kormánytisztviselők. Ez utóbbiak a különböző pályázatokban és támogatási kérelmekben bizonyára gyakran találkozo-

nak a fizetések kérdésével, mindazonáltal azt hinnénk, hogy a munkatársak bérezésének nehézségei a nonprofit vezetőket érintik fájdalmasabban.

A közeljövő legfontosabb kihívásai

A kulcsszereplők nonprofit szektorral kapcsolatos állásfoglalásainak áttekintése után, részben azokra, részben az interjúkból leszűrt egyéb tapasztalatokra, részben pedig az előző fejezetekben ismertetett kemény információkra alapozva megkísérlem röviden összefoglalni azokat a legfontosabb kihívásokat, amelyekkel a közeljövőben szembe kell néznünk. Ezek a következők:

- A szabályozási környezet stabilizálása.
- A kitűzött célok és a gazdasági lehetőségek összehangolása.
- A szakmai színvonal problémája.
- Az identitás problémája, etikai és morális kihívások.
- Integrációs kihívások.

A szabályozási környezet stabilizálása

Mint a fentiekben láttuk, a szabályozási kérdések fontosságát illetően szinte minden érintett egyetért, s az elmúlt években kormányzati tisztviselők és szakértők egész serege dolgozott az átfogó jogi és gazdasági szabályozás kialakításán. Valószínűleg kisebb az egyetértés az eredmények megítélésében. Annyi mindenestre biztosnak látszik, hogy a közhasznú szervezetekről szóló törvény parlamenti elfogadásával nem az a nonprofit törvény jött létre, amelytől a szektor is, a kormányzat is a szabályozási környezet stabilizálódását várta.

A statisztikai adatokból és a szakértői elemzésekből egyaránt egy rendkívül sokszínű és nagyon polarizált nonprofit szektor képe rajzolódik ki. Úgy tűnik, hogy a szektor ezen jellemzőihez a törvényi előírásoknak nem sikerült alkalmazkodniuk. A kicsiny, minden szempontból kiszolgáltatott, szinte kizárólag a legszűkebb környezetük által támogatott, igen csekély összegekkel gazdálkodó nonprofit szervezeteknek se a szakértelmük, se a kapcsolataik, se az anyagi eszközeik nincsenek meg az olyan professzionális működéshez és adminisztrációhoz, amelyet a nonprofit törvény az adókedvezmények feltételeként megszabott. Ebben az értelemben a törvény előírásai túlságosan szigorúak. Egy másik megközelítésben ugyanakkor éppen az a gond, hogy a komplikált szabályrendszer ellenére sincs valódi garancia a visszaélések ellen, mert az ellenőrzés mechanizmusai nincsenek kidolgozva. Így a nagy szervezetek, amelyek meg tudják fizetni a kiváló jogi és pénzügyi szakembereket, akár hosszú távon is működhetnek törvénytörő módon anélkül, hogy ez kiderülne róluk.

A nonprofit szektor polarizáltsága olyan tény, amelyre mind a szabályozásnak, mind a támogatáspolitikának reagálnia kellene, mert az esélyegyenlőtlenségek fennmaradása már rövid távon is igen sok, jobb sorsra érdemes kezdeményezés elsorvadásához vezethet. Nagyon sok múlik azon, hogy a közeljövőben sor kerül-e a nonprofit szabályozás felülvizsgálatára. Mindenekelőtt égető szükség lenne egy olyan elemzésre, amely a nonprofit törvény első évét vizsgálná, és áttekintené az új szabályozás szektorra gyakorolt hatásait. Ennek eredményeire alapozva lehetne kidolgozni a változtatásokra vonatkozó javaslatokat.

Ha a szükséges módosításokkal sikerülne a teljes nonprofit intézményegyüttes problémáira reagáló, átfogó, jól strukturált szabály-, követelmény- és támogatási rendszert, átlátható működési feltételeket teremteni, az a nonprofit szektorban igen sok - eddig a szabályok

útvesztőiben elpazarolt - energiát szabadíthatna fel a valódi munka számára. Ugyanakkor egy rosszul sikerült, egyoldalú, a szektor sokarcúságát, a közösségi cselekvés sokféle hasznosságát figyelmen kívül hagyó, a költségvetés érdekeit túlhangsúlyozó szabályozás viszont már rövid távon is nagy kárt okozhat. Éppen ezért viszonylag gyors, de mindenképpen nagyon megfontolt lépésekre lenne szükség, olyanokra, amelyeket egyszerre irányít a szektor alapos ismerete, a civil társadalom iránti elkötelezettség, valamint az a szándék, hogy a szabályozás egy modern, már az Uniós csatlakozásra felkészülő, szolgáltató non-profit szektor kialakulását is szolgálja.

A kitűzött célok és a gazdasági lehetőségek összehangolása.

Az utóbbi években nemcsak az állampolgárok és szervezeteik, hanem a kormányzati intézmények is aktívan részt vettek szolgáltató típusú nonprofit szervezetek létrehozásában. Országos jelentőségű tudományos, kulturális és szociális intézményeket alakítottak át előbb alapítvánnyá, majd közalapítvánnyá, köztestületté, közhasznú társasággá. A helyi önkormányzatok szintén követték a központi kormány példáját, s a helyi jóléti szolgáltatásokat, sőt, esetenként a kommunális feladatok ellátását is nonprofit formában szervezték meg. Ugyanakkor az ellátási résekben sorra jöttek létre az alternatív szolgáltatásokat kínáló nonprofit iskolák, színházak, szociális intézmények stb.

Mindez hatalmas fejlődést eredményezett, de gazdaságilag rendkívül kevésbé megalapozott, pénzügyileg kiegyensúlyozatlan nonprofit szektort hozott létre, melynek az anyagi eszközei messze elmaradnak vállalt feladatai mögött. A nemzetközi összehasonlító adatok (16. tábla) e tekintetben is nagyon tanulságosak.

A magyar nonprofit szektor bevételei nagyságrendekkel maradnak el a fejlett országokra jellemző értékektől, miközben a vállalt feladatok bizonyos területeken nem sokkal kisebbek, az ország megoldásra váró szociális problémái pedig sokkal nagyobbak, mint Nyugat-Európában. Meg kell állapítanunk, hogy az állami pénzek nonprofit szektorba való átcsoportosítása egyáltalán nem volt szinkronban az állami feladatok áthárításával. A bevételek szerkezete 1990 óta igen mérsékelten változott, ugyanakkor a nonprofit szektor szolgáltató szerepe számottevően megnőtt. A viszonylag alacsony arányú állami finanszírozás azért volt fenn tartható, mert a nonprofit szervezetek költségvetésen kívüli forrásokat is képesek voltak mozgósítani. A bel- és külföldi adományozók jelentős részét sikerült meggyőzniük céljaik fontosságáról, meglepő gyorsasággal tanultak meg eligazodni a különböző pályázati és egyéb adományszerzési lehetőségek között. Megtalálták azokat a rétegeket, amelyek nemcsak igényt tartottak szolgáltatásaikra, hanem fizetni is tudtak értük. Ugyanakkor arra is jutott energiájuk, hogy vállalkozási tevékenységgel próbálkozzanak, valamelyest ezzel is javítva alaptevékenységük anyagi feltételeit.

16. tábla

A nonprofit szektor bevételei nemzetközi összehasonlításban, 1995

Ország	A nonprofit szektor bevételének	
	összege millió USD	1 lakosra jutó összege, USD
USA	566960	2155
Japán	264366	2112
Németország	94454	1157
Nagy-Britannia	78220	1340
Franciaország	57304	985

Hollandia	56291	3643
Belgium	26505	2629
Spanyolország	25778	657
Ausztrália	20096	1113
Izrael	10947	2027
Ausztria	6262	780
Finnország	6064	1187
Írország	4982	1392
Magyarország	1433	140
Peru	1190	51
Románia	1010	46
Csehország	900	87
Szlovákia	309	58
Mexikó	229	2

Forrás: Salamon-Anheier (1998)

Ezek a hősies erőfeszítések szektorszinten dinamikus fejlődést és viszonylag kiegyensúlyozott bevételi szerkezetet hoztak létre, ugyanakkor azonban az egyes szervezetek gazdálkodása az esetek jelentős részében nagyon is kiegyensúlyozatlan maradt. A nonprofit szolgáltatók többsége mind a mai napig nagyon bizonytalan pénzügyi alapokon áll, s a helyzetet tovább rontja, hogy a külföldi támogatók egy része „kivonulni” készül Magyarországról, a rendelkezésre álló forrásokat a továbbiakban a rászorultabb kelet-európai területekre és a fejlődő világba kívánja irányítani. A hazai fizetőképes kereslet és adományozói potenciál csak igen lassan nő, ezek komolyabb bővülésére a nonprofit szervezetek legfeljebb hosszabb távon számíthatnak. Ilyen körülmények között még a normatív költségvetési hozzájárulásban részesülők többségének is gondot jelent a működéshez szükséges pótlólagos összegek előteremtése, a fejkvótás támogatásra nem jogosultak élete pedig a fennmaradásért folytatott harcban telik.

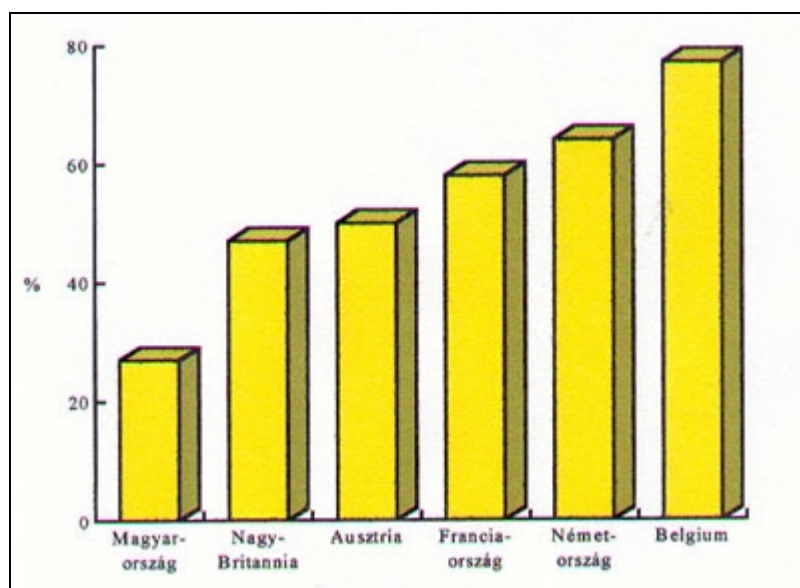
Éppen e könyv megírásának idején született meg az Alkotmánybíróság állásfoglalása, amely kimondja, hogy az alapítványi iskolák nem jogosultak ugyanarra az állami támogatásra, amelyet a költségvetési intézményként működő, illetve az egyházi iskolák megkapnak. A lelkiismereti és vallásszabadságnak ez a sajátos értelmezése az egyházakat is gondolkodóba ejthetné. Akár szolidaritást is vállalhatnának az alapítványi iskolákkal (ha másért nem, saját jól felfogott érdekükben, hiszen az egyházi iskolák is jobban járnának, ha joguk lenne az állami támogatásokra, nem pedig privilégiumként kapnák azt), de ennek kicsi a valószínűsége. A közeljövőben tehát arra kell számítani, hogy a nonprofit szolgáltatók továbbra is kénytelenek lesznek egyenként vagy csoportosan, de mindenképpen az illetékes kormányzati szervezetekkel folytatott tárgyalások útján megszerezni a működésükhöz szükséges állami támogatásokat.

Középtávon azonban mindenképpen elvárható lenne, hogy a támogatáspolitikai végre összhangba kerüljön a nonprofit szolgáltatásokkal kapcsolatos várakozásokkal. Ha komolyan vesszük az egymást követő kormányok programjaiban megjelenő törekvéseket, azt kell hinnünk, hogy a jóléti szolgáltatásokban az állam számít a nonprofit szervezetek közreműködésére. Amennyiben ez így van, aligha kerülheti el, hogy az eddiginél sokkal nagyobb mértékben kapcsolódjon be a nonprofit szervezetek finanszírozásába. A stabilitás és a gazdálkodási biztonság elemi feltételeinek megteremtése nemcsak a nonprofit szolgáltatóknak

és az általuk ellátott fogyasztóknak érdeke, hanem azoknak a kormányzati szervezeteknek is, amelyek végső soron felelősek a jóléti rendszer működtetéséért. A magyar nonprofit szektor jövőbeni fejlődése igen nagy mértékben múlik azon, hogy ezt a felelősséget mennyire terjesztik ki a civil szervezetek által működtetett jóléti intézményekre.

A nemzetközi összehasonlító adatok nagyon világosan mutatják, hogy a nonprofit szektor állami támogatottsága minden fejlett európai országban sokkal magasabb, mint nálunk. Ebből aligha lehet más következtetést levonni, mint azt, hogy a szektor további erősödésének Magyarországon is elemi feltétele a költségvetési hozzájárulások számottevő emelése.

13. ábra
A nonprofit szektor állami támogatottságának aránya
Nyugat-Európában és Magyarországon, 1995



Forrás: Salamon-Anheier (1998)

Az állami finanszírozás alakulása természetesen korántsem csak a kormányzati jószándékon múlik, hanem azon is, hogy mekkora a non-profit szektor szakmai tekintélye és érdekérvényesítő képessége, milyen súllyal és meggyőző erővel tudja bizonyítani, hogy nemcsak szüksége van az állami támogatásra, hanem fel is készült annak szakszerű és hatékony felhasználására.

A szakmai színvonal problémája

Részben a viharos gyorsaságú szerves fejlődéssel, részben az anyagi nehézségekkel függ össze, hogy a nonprofit szervezetek tényleges teljesítménye és a tevékenységek szakmai színvonala nincs mindig összhangban a vállalt feladatokkal. A magas szakmai színvonallal kapcsolatos követelményeknek a nonprofit szolgáltatók jelentős része egyelőre nem tud eleget tenni. Ennek elsősorban az az oka, hogy az alapítványoknak, egyesületeknek csak igen csekély része engedheti meg magának fizetett alkalmazottak foglalkoztatását, s ezen belül is elenyésző azoknak a szervezeteknek a hányada, amelyek a jól képzett munkaerőt is vonzó fizetéseket tudnak kínálni. További gondot jelent, hogy egyelőre nem alakult ki a menedzsereknek egy olyan speciálisan képzett rétege, amelyre az alkalmazottakat kereső nonprofit szervezetek, valamint a szektor számára speciális szakmai segítséget nyújtó intézmények adott esetben számíthatnának.

A pénzügyi nehézségeken és a szakmai hozzáértés hiányán túl sokszor megfigyelhetők bizonyos attitűd-problémák is. Az alapítványi és egyesületi vezetők egy része mindenféle adminisztrációtól irtózik, és civil létében érzi sértve magát, amikor az általa irányított szervezet tevékenységének és gazdálkodásának dokumentálását kéri számon rajta. Mintha sokan nem értenék, amit Bódi György (1994, 120. és 124. old.) egyik előadásában éppen a kis szervezetek vezetőinek próbált megmagyarázni: „Minden alapítvány a jogszabályok szerint egyforma, és ugyanúgy kell működtetni, tehát profi módon. ... Ugyan kis alapítványokról van szó, nem nagyon nagy pénzekről, de addig lesz hitelük ... a közvetlen környezetükben, amíg azt látják az emberek, hogy az alapítvány komolyan veszi magát, tisztességesen tevékenykedik, és minél több információt ad a saját tevékenységéről.”

A szektor egészének pénzügyi helyzete rövid távon aligha fog számottevően javulni, de a számára elérhető munkaerő és szolgáltatások szakmai színvonalának javítására, a szervezetek irányításának hatékonyabbá tételére, a támogatáspolitikák befolyásolására azért kínálkoznak bizonyos lehetőségek. Nevezetesen:

- Erőfeszítéseket lehetne tenni annak érdekében, hogy a nonprofit szervezeteknek címzett támogatásokon belül nőjön a szervezetfejlesztésre, munkavállalók alkalmazására fordítható összegek aránya. Jelenleg számos nagy támogató kifejezetten elzárkózik attól, hogy állandó alkalmazottak foglalkoztatását finanszírozza, de a többiek is „sokkal szívesebben adnak ‘gyutacspénz’ jellegű program-indító támogatást, és nagyságrenddel nehezebb a civil szervezetek folyamatos működési költségeinek finanszíroztatása” (Gosztonyi, 1997, 59. old.). A támogatáspolitikák befolyásolása természetesen nem történhet direkt eszközökkel. Tudatosítani lehetne azonban, hogy bizonyos nagyságrend fölött a támogatott szervezet alacsony intézményesültsége már a projektfinanszírozás sikerességét is veszélyezteti.
- A nonprofit menedzserképzés az utóbbi években óriási lendületet vett. Az eddigi tapasztalatokra alapozva, megfelelő tananyagok kialakításával megszervezhető lenne egy olyan „távoktatási” rendszer, amely az egynapos vagy bentlakásos tanfolyamoknál lényegesen hatékonyabban, az érdeklődők sokkal szélesebb köréhez juttathatná el a nonprofit menedzsmenttel kapcsolatos tudnivalókat.
- A nonprofit szervezeteknek (különösen a legkisebbeknek) sok esetben nem annyira képzésre és információkra van szükségük, mint inkább arra, hogy szakértő szervezetek lássák el őket jogi, pénzügyi, befektetési tanácsokkal, legyenek segítségükre bizonyos számviteli és adminisztratív feladatok megoldásában. Valójában a kifejezetten a nonprofit szférát segítő, megbízható minőségű és elfogadható árú szakmai szolgáltatásokat nyújtó intézmények országos hálózata lenne alkalmas a gondok enyhítésére. Az első ilyen szolgáltató szervezetek már létrejöttek, de ezen a területen még komoly fejlődésre van szükség ahhoz, hogy a nonprofit szektorban folyó munka szakmai színvonala érezhetően javuljon, s legalább a nonprofit szolgáltatások egy részének valóban kiemelkedően magas legyen a hatékonysága

Az identitás problémája, etikai és morális kihívások

Az elmúlt években bekövetkezett rendkívüli fejlődés ellenére az alapítványok és egyesületek sokasága valójában még ma sem alkot egységes, tehát szükség esetén összehangolt fellépésre is képes szektort. Több okból sem:

- A nonprofit szervezetek érdekeik, céljaik, méreteik, anyagi helyzetük és még számos más tényező mentén rendkívül differenciáltak, ráadásul - az általános szűkösség körülményei közepette - igen gyakran ugyanazokért a fizetőképes fogyasztókért, ugyanazokért a támogatásokért versenyeznek.

- Mind a szektoron belül, mind azon kívül igen kevésbé tudatosul, hogy melyek a nonprofit jelleg kritériumai, illetve milyen jogi és morális kötelezettségekkel jár az adókedvezmények igénybevétele, a közösségi forrásokkal való gazdálkodás. A szervezetek döntő többségének csak szakmai identitása van, a nonprofit formát pusztán a szakmai célok eléréséhez szükséges eszköznek tekinti, s ennél fogva nem éli meg a nonprofit szektoron belüli érdekközösséget, el sem jut a szektor érdekeit védelmező közös cselekvés gondolatáig.

- Sűrűn megfigyelhetők olyan törekvések, amelyek arra irányulnak, hogy egy-egy önjelölt csúcsszervezet sajátítsa ki a civil szféra érdekeinek és véleményének képviselőit. Ezek a törekvések nemcsak azért ártalmasak, mert „elkoptatják” azokat a fogalmakat, amelyekre kicsinyes pozícióharcaik közepette hivatkoznak, hanem azért is, mert akadályokat gördítenek a valódi együttműködés útjába, megnehezítik, hogy igazán hiteles, a nonprofit szervezetek és a közvélemény bizalmát egyaránt megérdemlő ernyőszervezetek alakuljanak ki.

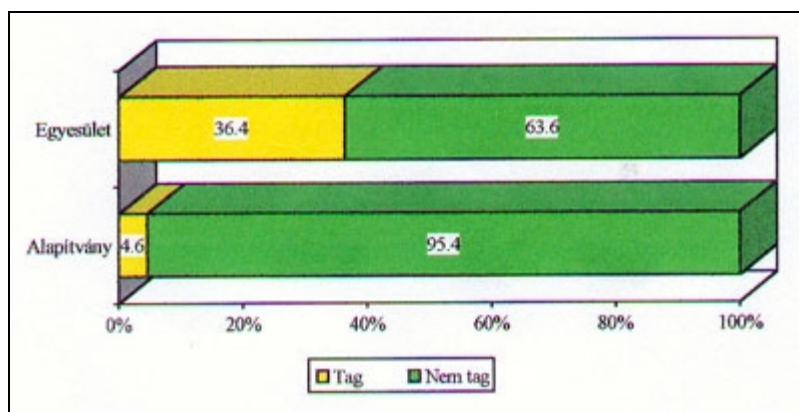
- A kormányzati oldalon is hiányzik a szektor egységes kezelése. A különböző politikai és kormányzati szereplők többnyire csak a nonprofit szervezetek szűk körét ismerik, s csak a saját szakterületük szempontjából fontos alapítványokkal és egyesületekkel tartanak kapcsolatot; rosszabb esetben beérik a lehangosabb, legnehezebben lerázható szervezetek vezetőivel folytatott tárgyalásokkal.

Az objektív körülményeken természetesen csak igen lassan lehet változtatni, de az állami és a nonprofit oldalon egyaránt érdemes lenne erőfeszítéseket tenni a nonprofit szektor identitásának és belső szerveztségének erősítése, a szektorról alkotott kép árnyaltabbá és pontosabbá tétele érdekében. A szektor valamennyi szereplőjének, de főleg a szakmailag megalapozottabb, bizonyos értelemben tudatosabb szervezeteknek törekedniük kellene a szolidaritáson és együttműködésen alapuló légkör kialakítására, a szektor belső szerveztségének erősítésére. Ez két irányból történhetne. Egyrészt támogatni lehetne a nonprofit szervezetek alulról szerveződő szövetségeit, s ösztönözni közöttük a párbeszéd és a közös cselekvési programok kialakítását. Ennek szükségességét mi sem bizonyítja jobban, mint a 14. ábra adatai, amelyekből kiderül, hogy az alapítványoknak kevesebb mint 5 százaléka tagja nonprofit szövetségeknek, de az egyesületeknek is csak egyharmada áll intézményes kapcsolatban a társzervezetekkel.

Ugyanakkor szükség lenne a nagy tekintélyű, feddhetetlen, politikailag független, gazdaságilag is erős, a szektort valamilyen szempontból reprezentáló nagy nonprofit szervezetek többé-kevésbé intézményesített összefogására is. Míg a nonprofit szövetségek legitimitását a mögöttük álló tagság, addig a nagy szervezetek összehangolt fellépéseit a szektor érdekeinek hatékony szolgálata adhatná.

14. ábra

Tagsági viszony nonprofit szövetségekkel, 1994



Forrás: Bocz és szerzőtársai (1996)

A nonprofit szövetségek fontos feladata lenne feltérképezni a nonprofit szektorral kapcsolatos közvélemény formálásában számottevő szerepet játszó médiumokat, elemezni az általuk képviselt álláspontokat (sokszor előítéleteket), s kidolgozni a védekezés, meggyőzés, aktív befolyásolás stratégiáit. Az újságírókkal kialakított aktív vélemény- és információcsere nemcsak a nonprofit szervezetek külső megítélésének javításához, de - közvetve - a szektor belső azonosságtudatának erősítéséhez is hozzájárulhatna. Hasonlóképpen szükség lenne azoknak a politikai és kormányzati szereplőknek a számbavételére is, akik kisebb-nagyobb elkötelezettséggel befolyásolni próbálják, vagy pozíciójuk folytán befolyásolni tudnák a nonprofit szervezetek támogatottságát, szabályozási környezetét, működési feltételeit. A velük kialakított rendszeres kommunikáció nemcsak a szektorral kapcsolatos kormányzati politikára lehetne pozitív hatással, hanem annak a tanulási folyamatnak is fontos elemét képezhetné, amelynek során a szektor vezetőinek a közös fellépés fortélyait kell elsajátítaniuk.

A szektortudat és az együttműködés megerősödése azért is kulcsfontosságú lenne, mert csak így van esély arra, hogy időben szembenézzünk azokkal a súlyos morális dilemmákkal, amelyekkel a szektor küszködik. A nyilvántartott alapítványok és egyesületek jelentékeny része nem egyéb, mint az adóelkerülés eszköze; egy másik, szintén számottevő hányada ugyan fontos társadalmi funkciókat tölt be, de tevékenységével etikai normákat (sőt, gyakorta jogi előírásokat is) sért. Ennek a helyzetnek a kialakulása nem független a társadalom általános állapotától, de a fenyegető morális válság megelőzésében magának a nonprofit szektornak is nagy a felelőssége. A szektor reprezentatív szervezeteinek mindenképpen részt kellene vállalniuk a nyilvánosság és az átláthatóság követelményeinek megfogalmazásában. Le kellene leplezniük azt az érvelést, amely mindennemű beszámolást és beszámoltatást a polgári szabadságjogok megsértéseként értelmez. Ha halványan és bátortalanul is, egyes szervezetek már évekkel ezelőtt felvetették egy etikai kódex kidolgozásának szükségességét. Az önkéntes részvételen alapuló értékelésre és garanciavállalásra szakosodott (úgynevezett „watchdog”) szervezetek létrehozásának igénye szintén felmerült.

Az ilyen kezdeményezések továbbvitelét segíthetné, ha a magyar non-profit szervezetek nemcsak egymással, hanem a nemzetközi ernyőszervezetekkel is erősítenék kapcsolataikat. Az első lépések ezen a téren is megtörténtek. A civil szervezetek - ha nem is tömegesen, hiszen a tagdíjak befizetése sokuknak komoly gondot okoz - jelen vannak a szakterületükön működő nemzetközi szövetségekben, tagjai a legkülönbözőbb információs hálózatoknak, részt vesznek az együttműködési programokban. A CIVICUS-nak, a Civil Szervezetek Világszövetségének nemcsak az első igazgatója érkezett a magyar nonprofit szektorból, hanem a második konferenciájának is Budapest adott otthont adott, s jó esély van rá, hogy ugyanitt nyíljon meg a szervezet keleteurópai regionális irodája. A nonprofit kutatók nemzetközi szövetsége, az ISTR szintén Magyarországon rendezte első világkonferenciáját. Voltak magyarországi rendezvényei az Európai Alapítványi Központnak, s számos más rangos nemzetközi ernyőszervezetnek is. Szintén Budapesten született és valósult meg elsőként az Európai Nonprofit Expó ötlete.

Ezeknek a nemzetközi kapcsolatoknak természetesen megvan a kisugárzó hatása a hazai nonprofit szervezetekre, de a szektor egészéhez, s főleg annak kisebb, kevésbé intézményesült szereplőire a külföldi tapasztalatok is csak a hazai információs és ernyőszervezetek közvetítésével juthatnak el, ezen a hálón keresztül fejthetik ki szektoridentitást erősítő hatásukat. A hazai együttműködési mechanizmusok fejlesztésének tehát ebből a szempontból is igen nagy a jelentősége, annál is inkább, mert az európai integrációs szervezetekhez való csatlakozás előkészítésében a civil szervezetekre is komoly feladatok várnak.

Integrációs kihívások

Az európai integráció komplex folyamat, sok és sokféle problémát, bonyolult kérdéseket vet fel, sokirányú alkalmazkodást tesz szükségessé. Ez az összetársadalmi alkalmazkodás elképzelhetetlen a civil szervezetek aktív közreműködése nélkül. Az új feltételrendszer és az új követelmények megértéséhez, az egyéni és csoportos alkalmazkodási stratégiák kidolgozásához szükség van azokra a szervezetekre, amelyek a magyar társadalom valamennyi rétegét eléri, képesek a mindennapok nyelvére lefordítani az információkat, és segítséget tudnak adni azok feldolgozásához.

Legalább ennyire fontos azoknak a konfliktusoknak a kezelése is, amelyek az Unió csatlakozás kapcsán óhatatlanul felmerülnek. Egy nagy, régen kialakult, a miénknél jóval erősebb és gazdagabb országokból álló szervezethez való csatlakozás szükségképpen együtt jár bizonyos frusztrációval. Akkor is így lenne, ha a kapcsolatok alakulását nem akadályozná krónikus ismerethiány, és nem terhelnék kölcsönös előítéletek, ha nem tátongana szakadék Magyarország önképe és a róla alkotott külső kép között. A tényleges érdekellentétek megértése, a kompromisszum-keresés, a szolidaritás-építés, a tanulási folyamatok felgyorsítása, az előítéletek oszlatása és a nemzeti önismeret fejlesztése mind-mind olyan feladat, amelynek megoldásában kulcsszerep jut a civil szervezeteknek.

Végül, de korántsem utolsósorban, fontos funkciója lehet a nonprofit szervezeteknek az EU-csatlakozás akadályainak elhárításában is. Az integráció felgyorsítását olyan problémák (szegénység, szociális feszültségek, regionális egyenlőtlenségek, környezetszennyezés) nehezítik, amelyek csak civil összefogással oldhatók meg. Az Európai Uniótól érkező támogatások felhasználása is akkor lehet igazán hatékony, ha a helyi kultúrában gyökerező és a helyi erők mozgósítására képes önkéntes szervezetek részt vesznek a támogatott programok kialakításában és megvalósításában.

Ebben a fejezetben tudatosan és szándékosan a nonprofit szektor előtt álló kihívásokról és a megoldásra váró problémákról ejtettem szót. Ennek ellenére úgy gondolom, hogy a szektor kilencvenes években lezajlott fejlődése sikertörténet, a magyar polgárok alkalmazkodóképességének és a civil társadalom erősödésének bizonyítéka. Ebben az erőben bízva remélem, hogy a szektornak lesz bátorsága őszintén szembenézni a rá leselkedő veszélyekkel, s képes lesz a megfelelő válaszok és túlélési stratégiák kialakítására.

7. FEJEZET - ÖSSZEFOGLALÁS, KÖVETKEZTETÉSEK

A jövőbe nyúló múlt

A magyarországi nonprofit szektor fejlődésének és problémáinak áttekintése után indokoltnak tűnik, hogy feltegyük a kérdést, mennyi támpontot adnak a nonprofit elméletek (Hansmann, 1991; James, 1991; Salamon, 1991; Weisbrod, 1991) a nálunk zajló folyamatok megértéséhez, mennyiben segítenek hozzá a várható fejlődési irányok előrejelzéséhez.

Az első kérdésre mi sem adhatunk más választ, mint Mark Lyons (1993), aki a maga ausztráliai tapasztalataira alapozva azért bírálta a nonprofit elméleteket, mert azok nagyon mélyen gyökereznek a XX. századi amerikai kultúrában, s figyelmüket szinte kizárólag a szolgáltató típusú nonprofit szervezetekre összpontosítják, tudomást sem vesznek a konkrét ügyeket vagy egyszerűen az emberi érintkezést szolgáló civil szerveződésekről. A Weisbrod, Hansmann és James nevéhez fűződő elméletek - bár kivétel nélkül a nonprofit jelenség magyarázatát keresik - valójában abból a hallgatólagos feltevésből indulnak ki, hogy a nonprofit szervezetek egy jól kialakult, stabil társadalmi rend keretei között, annak játékszabályaihoz igazodva jönnek létre. Ez a társadalmi rend a jóléti kapitalizmus, ennek különböző gyengéit korrigálandó, illetve a rendszer nyújtotta lehetőségeket kihasználó lépnek akcióba az állampolgárok önkéntes szervezetei, a nonprofit formákat preferáló vállalkozók, illetve a nonprofit szolgáltatóként is ideológiai, politikai céljaikat követő szervezetek.

Nem nehéz belátni, hogy a mai magyar viszonyok között ezeknek az elméleteknek korlátozott a magyarázó értéke. A nálunk zajló társadalmi-gazdasági átalakulás egészen másféle intézményi környezetet és másféle kihívásokat teremt, így természetesen a nonprofit szervezetek létrehozásának motivációja is különböző. Ebből következően az elméletek önmagukban nem alkalmasak a hazai fejlemények magyarázatára, ugyanakkor számos olyan gondolat található bennük, amely - ha nem is önállóan, hanem más összefüggésekkel együtt - segítségünkre lehet a magyar nonprofit szektor fejlődésének megértésében.

Az „állam kudarca” (igaz, szélesebb értelemben, mint ahogy Weisbrodnál megjelenik) mindenképpen egyike azoknak a tényezőknek, amelyek ösztönzik a nonprofit szektor fejlődését. A jóléti szolgáltatásokban tapasztalható sokféle mennyiségi és minőségi hiány arra indítja az állampolgárokat, hogy - többek között nonprofit szervezeteik útján is - megkíséreljék bővíteni és speciális igényeiknek megfelelően alakítani a kínálatot. Kevesebb a magyarázó értéke a Weisbrod-féle, James által továbbfejlesztett „heterogenitási tézisnek”, mely szerint a nonprofit szektor méretei együtt nőnek a népesség vallási és etnikai sokszínűségével. A heterogenitás és az egyesületi élet fejlettsége között már az 1878-as adatokon végzett korrelációs és regressziós elemzések (Kuti, 1996b, Reisz, 1998) segítségével sem sikerült szoros kapcsolatot kimutatni. Azóta az ország etnikai összetétele sokkal homogénebbé vált, a vallási heterogenitás pedig azért nem játszik komoly szerepet, mert az egyházak kevésbé élnek a nonprofit szervezeti formák nyújtotta lehetőségekkel. (1996-ban a nonprofit szervezetek alig több mint 2 százalékának voltak vallási kötődései, s ezek óriási többsége is egyszerűen csak alapítványi formában gyűjtött adományokat az egyházi épületekkel kapcsolatos beruházásokhoz és felújításokhoz.) Ugyanakkor - mint láttuk - a társadalom átrétegződésének, újfajta differenciálódásának hatása számos civil szervezet létrehozásának hátterében kimutatható.

A „szerződéses kapcsolatok kudarcának” Hansmann-féle elmélete közvetlenül szintén kevésbé alkalmazható, hiszen a magyar fogyasztók egyelőre nem nagyon válogathatnak a

nonprofit szervezetek és az üzleti vállalkozások által kínált jóléti szolgáltatások között. Figyelemre méltó azonban Hansmannak az a megjegyzése, mely szerint az adományokra számot tartó szervezeteknek szükségük van a támogatók bizalmára, ezért rendszerint célszerűnek tartják, hogy valamilyen nonprofit formában jöjjenek létre. Ez a motívum valószínűleg a magyar viszonyok között is érvényesül, amikor az alternatív iskolák, színházak vagy szociális otthonok alapítói vállalkozásuk szervezeti formájáról döntenek. A gazdasági társaságok létrehozása nemcsak tökeigényesebb, mint a nonprofit szervezeteké, hanem egyúttal azt is nagyon valószínűtlenné teszi, hogy ezek a vállalkozások a későbbiekben megnyerjék az adományozók bizalmát, s tőlük számottevő támogatásokat kapjanak.

Ha a magyar nonprofit szektor fejlődéstörténetét vesszük szemügyre, akkor a leginkább helytállóan Salamon elmélete tűnik, amely az öntevékenység kudarcából vezeti le az állam jóléti szerepvállalását, valamint a kormányzati és a nonprofit szektor közötti együttműködés kialakulását. A kilencvenes években lezajlott változások magyarázatában azonban ennek az elméletnek sem sok hasznát lehet venni. Valószínűnek látszik, hogy a történetek megértéséhez a keresleti és kínálati oldal hagyományos vizsgálatánál sokkal komplexebb elemzésre van szükség. Minden jel arra mutat, hogy a nonprofit szektor fejlődését a gazdasági megfontolásokon és a szolgáltatások iránti szükségleteken kívül egy sor nehezebben megfogható tényező is befolyásolja, mint például a legfontosabb szereplők (s ebbe az állampolgárok és közösségeik mellett a kormányzati, sőt, a gazdasági szervezetek is beleértendők) kulturális háttere, értékrendje, érdekrendszere, ideológiai, erkölcsi és politikai elkötelezettsége, legitimációs szükséglete, jótékonyági, problémamegoldási, konfliktuskezelési kultúrája, és így tovább. Ezeknek a „puha” tényezőknek a feltárására (DiMaggio-Anheier, 1991; Douglas, 1991), sőt átfogó értelmezésére (Salamon-Anheier, 1996) is történtek már kísérletek, de ezek egyelőre nem álltak össze olyan elméletté, amely tökéletes értelmezési keretet adna a magyar nonprofit szektorban zajló fejlődés vizsgálatához. Egyelőre be kell tehát értnünk annak leszögezésével, hogy ennek a többrétgű, sokszereplős, majd minden társadalmi csoportot érintő folyamatnak nincs és nem is lehet egyszerű magyarázata, fekete-fehér értékelése.

Magyarország kultúrája alapvetően túlélés-orientált kultúra. Szeretjük ugyan „lovagias, bátor, könnyen lelkesedő, passzív ellenállásban erős, önérzetes” nemzetnek tartani magunkat (Bibó, 1984, II. kötet, 574. old.), de tényleges viselkedésünk nincs igazán összhangban ezzel az önképpel. Tökéletesen illik ránk Alhadeff (1986, 183. old.) általános megállapítása, mely szerint az ember tagja egy közösségnek, s annak a kultúrának a nyomait viseli magán, olyan magatartásmintákat követ, amelyeket ez a közösség a túlélését biztosító evolúciós folyamatban, a társadalmi környezet hatásaira reagálva alakított ki.

Ez a társadalmi (és politikai) környezet Magyarországon a XVI. századtól kezdve folyamatosan kedvezőtlen volt. Az egyéneknek és különböző önkéntes szervezeteiknek olyan problémákkal kellett ismétlődően szembenézniük, mint az idegen megszállás vagy (legjobb esetben) a korlátozott függetlenség, a feudalizmus maradványai, a késleltetett polgárosodás, a gazdasági elmaradottság, a diktatórikus politikai rendszerek, a demokratikus intézmények fejletlensége, a vallási, etnikai és szociális feszültségek. A társadalom aspirációi és tényleges lehetőségei között áthidalhatatlan szakadék tátongott: Európa nyugati része, a politikai demokrácia, a fejlett, modern gazdaság és a társadalmi jólét mindig látótávolságban, s mégis elérhetetlenül messze volt. Ebben a frusztrált helyzetben egymást követték a sokszor heroikus, máskor inkább bizarr, de egyaránt reménytelen erőfeszítések. Kudarcuk súlyos társadalmi traumákat és sok személyes tragédiát is okozott, de a demokratikus értékeket nem tudta teljesen megsemmisíteni, és nem bénította meg a társadalmat. A kompromisszumok, a megalkuvó félmegoldások, az illegális és féllegális vállalkozások egész sora született meg, megjelentek a második gazdaság és a második társadalom intézményei. Demokratikus intézmények és jogi garanciák hiányában az egyéni és a közösségi viselkedésben egyaránt

túlsúlyba került a rövid távú (sőt, sokszor rövidlátó), pragmatikus magatartás a hosszú távú, stratégiai gondolkodással szemben. Megnőtt az informális társadalmi kapcsolatok jelentősége, elmosódtak a határok a hivatalos és a nem hivatalos, a formális és az informális között. Ez a mentalitás - ebben egyet kell értenünk Anheierrel és Seibellel (1993, 34. old.) - „premodern, amennyiben az ‘átvergődéses típusú’, kis egységekben és kis méretben végzett társadalmi és gazdasági tevékenységet preferálja a nagyszabású, racionális akciókkal szemben, amelyek a személytelen szabályokban és az állami intézményekben való bizalmat feltételezik.”

A közintézmények iránti általános bizalmatlanság fontos magyarázó tényezője a nonprofit szektor magyarországi erejének és imponáló fejlődésének. Az önkéntes szervezetek történelmük során megtanulták, hogyan éljék túl a betiltásokat és a betiltókat, hogyan játsszák ki a megszorító szabályokat és az állami ellenőrzést, néha még annak is megtalálták a módját, hogy a hatóságok által üldözött társadalmi és politikai mozgalmaknak menedéket nyújtsanak. A hatalommal való szembeszegülés, a kiskapuk megkeresése, a paragrafusok közötti bújócskázás a túléléshez kellett, s ennek megfelelően morálisan nem tekintették elítélendőnek, az esetek egy részében inkább virtusnak számított. Az egyesülési szabadság mindig veszélyben volt, az egyesületek gyakran szorultak az illegálitás határára. A hatóságok nem bíztak bennük, a diktatúrák néha még a teljes megsemmisítésükkel is megpróbálkoztak, annál nagyobb becsben álltak viszont az állampolgárok előtt, akik számára az önkifejezés, a véleménynyilvánítás és az érdekérvényesítés eszközeit jelentették.

Az egyesületi életnek ez a rendkívül erős és gazdag tradíciója igen nagy szerepet játszott a magyar nonprofit szektor 1989 után bekövetkezett viharos gyorsaságú fejlődésében. Mi sem természetesebb, mint hogy bizonyos mértékig a hagyományok és a kialakult viselkedési módok valamennyi eleme érvényesült. A demokratikus aspirációk, a kormány és az állampolgárok közötti bizalmatlanság, a gazdaság premodern jellege, a „második gazdaság” és a „második társadalom” által kialakított mentalitás mind-mind hozzájárultak ahhoz, hogy a gazdaság összes szereplője a nonprofit szervezeti formák felé fordult. Az állampolgárok, a kormányzat és a gazdálkodó szervezetek egyaránt felmérték a különböző jogi formájú nonprofit szervezetek kínálta lehetőségeket, illetve az azokhoz kötődő adókedvezményeket és gazdálkodási előnyöket, s mindezek figyelembevételével hozták létre a céljaiknak leginkább megfelelő intézményeket.

Kétségtelen, hogy ez a fejlődési út a nonprofit szervezetek burjánzásához vezetett. Tipikus példaként az egyesületek által az adományok fogadására létrehozott alapítványokat, illetve az alapítványok mellett a pályázati lehetőségek teljesebb kiaknázása érdekében megszervezett egyesületeket szoktuk emlegetni, de az sem ritka, amikor egy kulturális vagy szociális intézmény előbb adománygyűjtő alapítványt, majd a támogatóiból pártoló egyesületet, a dolgozói számára önsegélyező egyletet hoz létre, s végül (az előző három szervezet megtartásával) közhasznú társasággá alakul. Fontos hangsúlyozni, hogy ezekben az esetekben általában semmi törvényellenes nem történik, a szereplők - éppen ellenkezőleg - a jogszabályok és adórendeletek nyújtotta legális lehetőségeket próbálják meg kihasználni. Természetesen nem akarom azt mondani, hogy a jelenség örömdetes, de a benne tükröződő élni akarás, problémaérzékenység, reakciókészség és alkalmazkodóképesség mindenesetre inkább optimizmusra, mint pesszimizmusra ad okot. Nagyon sok múlik majd azon, hogy a következő néhány évben milyen tendenciák erősödnek fel, lezajlanak-e azok a tisztulási folyamatok, amelyek feltétlenül szükségesek lennének az eddigi eredmények stabilizálásához és a nonprofit szektor kiegyensúlyozott továbbfejlődéséhez.

A nonprofit szektor jövője, a fejlődés forgatókönyvei

A rendszerváltást követő igen gyors, számos szempontból ellentmondásos, extenzív növekedés nyomán létrejött erős jövedelemkoncentráció és alacsony állami támogatottság komoly akadályokat gördít a további fejlődés útjába. A szektor bizonyos értelemben válaszüthöz érkezett. A civil szférában működő szervezetek egyre nagyobb hányada kíván rendezett körülmények között, rögzített játékszabályok alapján részt venni a társadalmi problémák kezelésében. A szabályozás bizonytalanságai olyan (főleg alapítványi) visszaélésekre adtak alkalmat, amelyek igen sokat ártottak és ártanak a nonprofit szektor jóhírének, s ezzel csökkentik annak társadalmi támogatottságát. Az egyéni és a vállalati adományok számottevő növekedésére az adott körülmények között nemigen lehet számítani. A kezdetben rendkívül nagyvonalú adókedvezmények az évtized közepére jelentősen szűkültek, s nem zárható ki, hogy a nonprofit törvény rövid távú hatása - a törvényhozói szándékkal ellentétben - a kedvezményre jogosultak számának csökkenése lesz, ami a szervezetek egy részének gazdasági ellehetetlenülésével fenyeget. A civil és a kormányzati oldalon egyaránt megfogalmazódik a nonprofit szektor átfogó, konzisztens, jól átlátható és viszonylag stabil szabályozásának igénye. Ezen belül az állami szereplők - érthető okokból - inkább a nonprofit szervezetek által átvállalt közszolgáltatások biztosításának garanciáira és az átengedett közpénzek felhasználásának ellenőrzésére, a nonprofit ernyőszervezetek pedig inkább az egyesülési szabadság korlátozás nélküli érvényesítésére és a civil kezdeményezések állami támogatásának fokozására helyezik a hangsúlyt.

A nonprofit törvény koncepciójáról folytatott, néha igen éles és kíméletlen viták során nagyjából kirajzolódtak azok az érdekcsoportok, amelyek tudatosan törekszenek a nonprofit szektor jövőjének befolyásolására. A törvény azonban nem kompromisszumból született. Az ellentétes erőfeszítések részben kioltották egymást, részben olyan elemeket erőszakoltak bele a törvénytövegbe, amelyek nincsenek összhangban egymással. Az így kialakult eklektikus szabályrendszer nyilvánvalóan csak közbeeső állomása lehet a nonprofit szektor átfogó szabályozásának. A végkifejlet még korántsem világos, bár a kép a korábbi évekhez képest sokat tisztult.

A legfontosabb fejlemény valószínűleg az, hogy a jelenlegi helyzetben a nonprofit szektor fejlődésének már csak két különböző forgatókönyve tűnik lehetségesnek. Akár azt is mondhatjuk, hogy a hazai civil szféra sorsának pozitív fordulatai egyet jelentettek a forgatókönyvek számának csökkenésével. Az 1989-ben bekövetkezett politikai fordulat nyomán (ha nem is azonnal, s nem is teljesen) valószínűtlennek lehetett minősíteni azt a scenáriót, amelyben a demokrácia összeomlása, egy diktatórikus, az egyesülési jogot nyíltan korlátozó politikai rendszer kialakulása határozta volna meg a nonprofit szektor további sorsát. Sokkal tovább számított reális veszélynek a „laissez faire” forgatókönyv megvalósulása.

Én magam még 1997 elején írt tanulmányaimban sem mertem kizárni, hogy az 1989-ben megindult fejlődési folyamat megáll, és az állami szektorral kialakulni látszó munkamegosztás szétzilálódik. A szabályozási és ellenőrzési hiányosságokat kihasználó, adóelkerülésre létrejött nonprofit szervezetek körüli botrányokra a kormányzat mindig is ingerülten, a kedvezmények megnyirbálásának szándékával válaszolt. Az állam tevékenységével szemben „hivatalból” kritikus, nehezen kiszámítható, sokszor irracionálisan viselkedő, emocionálisan érvelő civil szervezetek minden kormány számára kényelmetlen partnernek számítanak. A kormányzati oldalon éppen ezért nagy lehet a kísértés, hogy távolságtartó módon kezeljék, valójában sorsára hagyják a nonprofit szektort, az állami támogatását, és így a vele kapcsolatos ellenőrzési kötelezettségeket is a minimumra szorítsák. Ezt könnyen meg is tehetik akkor, ha a nonprofit oldalon kialakulatlan a szektortudat és gyenge a szervezetek érdekképviselője. A „laissez faire” kormányzati attitűd és az alacsony állami támogatottság nemcsak közvetlenül káros a szektor számára, hanem áttételesen is. Adókedvezmények

hiányában eleve alacsonyabbak a tevékenységgel összefüggő bevételek, továbbá kevesebb egyéni és vállalati adományra lehet számítani. Az adományozási hajlandóságot tovább csökkentheti, hogy nem épülnek ki azok az ellenőrzési mechanizmusok, amelyek a támogatók számára garantálnák a megajándékozott szervezetek megbízhatóságát, gazdálkodásának átláthatóságát. Ezen az úton nagyon könnyen ördögi körbe kerülhet a nonprofit szervezetek jelentős része. Az állandó pénzügyi nehézségek közepette nem lehet magasan kvalifikált munkaerőt alkalmazni, nincs kivel és nincs miből javítani a szakmai munkát, emelni a szektoron belüli együttműködés színvonalát, s így pótlólagos források bevonására se nagyon van lehetőség, hiszen a szektor valójában nem szolgál rá a fokozottabb támogatásra.

A „laissez faire” Szenárió nyilvánvalóan a stagnálás forgatókönyve volt. Bekövetkezése hosszabb időre megakaszthatta volna a magyar nonprofit szektor fejlődését. Ma már úgy látom, hogy ez a veszély lényegében elhárult. A nonprofit törvény minden - a korábbiakban bőségesen taglalt - hibája ellenére is azt a gondolkodásmódot szentesítette, mely szerint a közcélokat szolgáló civil szerveződések fontosak, az állam által is méltánylandó szerepet töltenek be a társadalmi problémák kezelésében.

A fejlődés meghatározó tényezők

A megmaradt két forgatókönyv ismertetése előtt célszerű röviden áttekinteni azt a tényező-együttest, amely minden valószínűség szerint meghatározó hatással lesz a szektor fejlődési útjának alakulására. Ezek a befolyásoló tényezők a szó valódi értelmében semmiképpen nem tekinthetők „független változónak”, köztük erős kölcsönhatás, a matematikai statisztika nyelvén szólva „multikollinearitás” tapasztalható. (Ennek köszönhető egyébként, hogy a lehetséges forgatókönyvek száma ilyen alacsony.) Mivel azonban a szektor fejlődése szempontjából ezek a „változók”, egyenként is nagyon fontosak, az alábbiakban elkülönítve, a kölcsönhatások ismételt hangsúlyozása nélkül vizsgálom őket.

- A nonprofit szektor iránti kormányzati attitűd. Az állam és a nonprofit szektor viszonya még civilizált, demokratikus országokban is igen széles skálán mozoghat. A skála egyik végpontja az, amikor az állam ellenfeleinek tekinti a civil szervezeteket, s megtűri ugyan őket, de kellemetlennek találja, hogy azok a társadalom céljait és érdekeit sokszor igen kritikusan, a politikai elit érdekei ellenében fogalmazzák meg. Egészen más viszony alakul ki akkor, ha az állam - akár önként, akár a gazdasági nehézségek teremtette kényszerek nyomán - a nonprofit szervezetekre bízta a jóléti szolgáltatások (például oktatás, egészségügy) egy részének biztosítását. Ilyenkor a kormányzati és a szolgáltató nonprofit szervezetek lényegében szerződéses kapcsolatba kerülnek egymással. Az állam érdekeltté válik a vele szerződő szolgáltatók gazdasági stabilitásában, s nagy lehet a kísértés, hogy ezeket a többi nonprofit szervezet rovására juttassa kedvezményekhez. Végül - ha nem is gyakori - az sem lehetetlen, hogy az állam partnernek tekintse a civil szervezeteket, s ne csak a saját politikájának végrehajtásában, politikai céljainak elérésében próbáljon támaszkodni rájuk, hanem a megoldásra váró problémák megfogalmazásában és a politika formálásában is. Ez a konstruktív, együttműködésre épülő viszony nyilvánvalóan teljesen más távlatokat teremt a nonprofit szektor fejlődése számára, mint akár a szerződéses kapcsolatokra korlátozódó, akár a látenszen ellenséges kapcsolat.

- A közvetlen állami támogatás. A nonprofit szervezeteknek juttatott közvetlen állami támogatások rendszerének alakulása természetesen erősen függ a szektor iránti kormányzati attitűdtől, de azért a hagyományoknak és a civil szervezetek lobbitevékenységének is vannak rá bizonyos hatásai. Az öntevékeny szervezetek támogatása a kormányzat szempontjából igen nehezen megoldható, komplex kérdéseket vet fel. Azt természetesen még a leggazdagabb országok sem engedhetik meg maguknak, hogy az állam válogatás nélkül minden civil

kezdeményezés finanszírozásában részt vállaljon. A támogatási döntéseket tehát valakinek, valamilyen módon meg kell hoznia. Ez történhet minden koncepció nélkül, többé-kevésbé „véletlenszerűen” is. Ilyenkor a kormányzati tisztviselők saját hatáskörükben választanak a támogatást igénylők közül, s legjobb esetben arra törekcsenek, hogy se a közpénzek elherdálásával, dilettáns próbálkozások támogatásával, se konzervativizmussal, az innovatív kezdeményezések háttérbe szorításával ne lehessen vádolni őket. Egy másik lehetőség az, hogy a kormányzat kialakítja azoknak a szolgáltatásoknak a listáját, amelyeket bizonyos minőségi és hozzáférhetőségi követelmények teljesítése esetén minden szolgáltatónál támogatásra érdemesnek tart. Ilyenkor a döntés sokkal kevésbé önkényes, viszont az új ötletek, a „rendszeridegen” kezdeményezések nagyon nehezen jutnak hozzá a költségvetési forrásokhoz. Ezt a problémát enyhítheti az a megoldás, amely a normatív támogatást a nyitott pályázatok rendszerével egészíti ki. Ilyenkor a döntésekbe a szakértőket és a nonprofit szektor képviselőit is bevonják, s jó esetben a pályázati kiírások és az értékelési mechanizmusok minden szereplő számára átláthatóak.

- Az adókedvezmények és a „közhasznúsági teszt”. A nonprofit szervezetek adópolitikai kedvezményezése és az általuk végzett tevékenységek „közhasznúságának” mérése, ellenőrzése hosszabb távon mindenképpen összhangba kell hogy kerüljön egymással. A feltétel és korlátozás nélkül igénybe vehető adókedvezmények előbb-utóbb súlyos visszaélésekhez, botrányokhoz vezetnek. Ezek nyomán a döntéshozók rákényszerülnek az adómentesség korlátozására és/vagy a kedvezményben részesülők működésének ellenőrzésére. A lehetőségek skálája meglehetősen széles. A „legegyszerűbb” megoldás a nonprofit szervezetek összes, vagy szinte összes adókedvezményének a megszüntetése, ami természetesen szükségtelessé teszi a közhasznúság tesztelését. Egy másik lehetőség az, hogy az állam az adórendszeren keresztül csak azoknak a nonprofit szolgáltatóknak nyújt támogatást, amelyek a kormányzati intézményekkel kötött megállapodások alapján közfeladatokat látnak el, tehát mindenképpen állami ellenőrzés alatt állnak, s ezt a kört esetleg egyedi hatósági döntések alapján bővíti újabb nonprofit szervezetekkel. Ezeken az egyszerű megoldásokon túl természetesen egy olyan sokkal bonyolultabb és kifinomultabb rendszer kialakítása is elképzelhető, amely a közhasznúság fokához igazítja az adókedvezményeket. Ebben az esetben a kedvezményre igényt tartó szervezeteknek át kell esniük egy közhasznúsági teszten, amely előre meghatározott normák alapján és nem adminisztratív úton dönti el, hogy milyen típusú adó- és illetékmentességre jogosultak. Fontos hangsúlyozni, hogy az adókedvezmények rendszere nem egyszerűen támogatási technika. Az is kifejeződik benne, hogy melyek a kormányzat prioritásai, mennyire elkötelezett a civil társadalom fejlődése iránt, milyen mértékben kívánja támogatni az állampolgárok szabad, állami ellenőrzés alatt nem tartható kezdeményezéseit.

- A magánadományok. Az igénybe vehető adókedvezmények természetesen hatással vannak az egyéni és a vállalati adományok mértékére, bár ez a kapcsolat korántsem függvénytípusú, a szorossága országonként és kultúránként erősen különbözik. A rendkívül magas magyarországi adókulcsok mellett indokoltnak látszik az a feltételezés, hogy nálunk az átlagosnál erősebb az a befolyás, amelyet az adókedvezmények az adományozási hajlandóságra gyakorolnak. Ennek megfelelően a kedvezmények megnyirbálása vagy a szervezetek szűk körére korlátozása valószínűleg csökkentené az adományozók számát és a támogatások összegét.

- A nonprofit szervezetek vezetésének szakmai színvonala. A nonprofit szektor intézményszerűsége, szervezeteinek „jól kitalált”, a tagok és az ellátottak tényleges szükségleteihez igazított, szakszerűen irányított, hatékony működése igen erősen függ attól, hogy van-e lehetőségük magasán kvalifikált szakemberek alkalmazására, illetve az önkéntesként dolgozó vezetők képzésére. A két végletet a civil szektor gyengeségéről árulkodó nagyon alacsony, illetve a fejlett nonprofit szektorra jellemző viszonylag magas szakmai színvonal képviseli. Közöttük számos átmeneti állapot lehetséges. A legkönnyebben kialakuló egyike az igen

erős polarizáció, a szektor kettészakadása. Ez azt jelenti, hogy a professzionálisan működő, magas állami támogatottságot élvező, közszolgáltató feladatokat átvállaló nonprofit szervezetek szűk csoportjának árnyékában a kisméretű, szegény, rendkívül sebezhető és nagyon amatőr civil szervezetek tömegei működnek, amelyeknek esélyük sincs a hatékony működés intézményi feltételeinek megteremtésére.

- A nonprofit szektor belső szervezettsége, érdekérvényesítő képessége. A nonprofit szektor gyűjtőnéven emlegetett szervezetek rendkívül sokfélék. A szektor jövője szempontjából egyáltalán nem közömbös, hogy ezek a szervezetek tudatosítják-e összetartozásukat, megfogalmazzák-e közös érdekeit, vagy laza konglomerátumot alkotnak, esetleg a belső érdekkülönbségek mentén egymás ellenében lépnek fel, és egymás rovására próbálnak előnyöket szerezni.

- A nonprofit szervezetek gazdálkodásának és működésének átláthatósága. Mint nem-kormányzati intézményeknek és mint a civil társadalom képviselőinek a nonprofit szervezeteknek joguk van ahhoz, hogy állami befolyástól függetlenül működjenek. Ugyanakkor azok a szervezetek, amelyek akár közvetlenül, akár az adókedvezmények révén közpénzekből kapnak támogatást, természetesen elszámolással tartoznak a közösségnek, s a fejlett demokráciák választóiknak felelős kormányai kötelességüknek is érzik, hogy a közpénzek felhasználását ellenőrizzék. Lényegében ennek a kötelezettségnek az elhárítása az, amikor az állam az ellenőrzés rendszerének kiépítése helyett a kedvezmények általános csökkentésével, vagy a kormányzati ernyő alatt működő szervezetekre való korlátozásával éri el a visszaélések megszüntetését. A kormányzat és a nonprofit szektor közötti harmonikus viszony esetén az átláthatóság követelményének az érvényesítése nem kizárólagosan állami feladat, megoldásában a hatósági ellenőrzés mellett a nyilvánosság és a szektoron belül, önkéntesen érvényesített kontroll is komoly szerepet játszhat.

A legfontosabb befolyásoló tényezők vázlatos áttekintése alapján a magyarországi nonprofit szektor fejlődésének két, egymástól markánsan különböző forgatókönyve látszik kirajzolódni. A gyakorlatban a változóknak természetesen sokkal több kombinációja, s ennek megfelelően a forgatókönyveknek is számos változata képzelhető el. Ez utóbbiakkal itt azért nem érdemes foglalkozni, mert mind belesimulnak a fő fejlődési irányok valamelyikébe, egyikük sem képvisel alternatív fejlődési utat. A forgatókönyvek jellemzőit a 17. táblában szereplő, erősen leegyszerűsített mátrix segítségével foglalhatjuk össze.

Az „állami dominancia” forgatókönyve

A mai helyzetben egy olyan kormányzati stratégia kialakulásának legnagyobb a valószínűsége, amely nem hagyja ugyan sorsára a nonprofit szektort, de annak csak egy viszonylag szűk szegmensével alakít ki együttműködést. Az államnak komoly érdeke fűződik ahhoz, hogy a nonprofit szervezetek közreműködésével valamelyest enyhítse a jóléti szolgáltatásokból való visszavonulásának társadalmi következményeit. A nonprofit szolgáltatók belépése természetesen nem ellensúlyozhatja a nagy ellátó rendszerek leépítését, de segíthet az átalakulás okozta válsághelyzetek áthidalásában. Szintén komoly szerepet játszhatnak az önkéntes szervezetek az olyan társadalmi és társadalomlélektani problémák mérséklésében, amelyek kezelése az állami intézményrendszer kereteiben nehezen oldható meg.

17. tábla
A nonprofit szektor fejlődésének lehetséges foratókönyvei

Változó	Az „állami dominancia” foratókönyve	A „partneri viszony” foratókönyve
A szektor iránti kormányzati attitűd	A kormány a közszolgáltatásokat részlegesen átvállaló szerződő feleknek tekinti a nonprofit szervezeteket	A kormány a nonprofit szektort partnernek tekinti a társadalmi problémák kezelésében
A közvetlen állami támogatás	Az állami szektortól átvállalt közszolgáltatások mennyiségétől függ	Normatív elemeket tartalmaz, átlátható szabályok szerint osztják el
Az adókedvezmények	Korlátozottak	Magasak
Közhasznúsági teszt	Adminisztratív	Normatív
A magánadományok	Korlátozottak	Számottevőek
A nonprofit menedzsment szakmai színpvona	Erősen polarizált	Magas
A nonprofit szektor szervezettsége, érdek- értvényesítő képessége	A belső érdekkonfliktusok jellemzik	Magas
A nonprofit gazdálkodás és működés átláthatósága	Korlátozott	Biztosított

A fentieket figyelembe véve a kormányzat dönthet úgy, hogy a közvetlen állami támogatásokat és az adókedvezményeket egyaránt a közfeladatot átvállaló nonprofit szervezetekre korlátozza, ezekkel szerződést köt, s a szerződéses kapcsolatok keretében biztosítja a szakmai, minőségi követelmények teljesülését és az állami támogatások felhasználásának ellenőrzését. Az elmúlt években tapasztalható tendenciák határozottan egy ilyen irányú fejlődésre utalnak. A nonprofit szektor már most is a kettőszakadás jeleit mutatja. 1996-ban az 5 millió Ft fölötti bevétellel rendelkező, a szektor szervezeteinek mindössze 11 százalékát képviselő nagy alapítványok és egyesületek csoportjába áramlott az összes központi költségvetési támogatás 95 százaléka (Bocz és szerzőtársai, 1998).

A fejlődésnek ezt a foratókönyvét az erős állami befolyás jellemzi. A kormányzat szelektál: az általa meghatározott célokat követő, szoros ellenőrzés alatt tartott nonprofit szervezeteket komoly támogatásban részesíti, a többiekéről pedig szinte tudomást sem vesz, igaz, nem is ellenőrzi őket. Ennek megfelelően az állami ernyő alatt működő intézmények kivételezett helyzetüket kihasználva professzionálisan működhetnek, és magas szakmai színvonalú munkát végezhetnek. Jobb infrastruktúrájuk, képzettebb munkatársaik és magasabb adókedvezményeik jóvoltából nemcsak az állami támogatások, hanem a szolgáltatásokkal összefüggő bevételek, valamint a magánadományok megszerzésére is nagyobbak az esélyeik, mint a többi nonprofit szervezetnek. Ez utóbbiak többségükben pénzügyi vergődésre vannak kárhóztatva, s igen kevés az esélyük rá, hogy anyagi helyzetük valaha is összhangba kerüljön célkitűzéseikkel.

Ez az igen erős polarizáltság és a belőle fakadó érdeellentétek természetesen a szektortudat kialakulását is akadályozzák. A „kiváltságos kevesek” nem érdekeltek abban, hogy saját privilégiumaik ellen és a hátrányos helyzetű civil szervezetek védelmében lépjenek fel, az

utóbbiaknak pedig nincs elegendő súlyuk és erejük a hatásos fellépéshez. A szektornak ez a belső megosztottsága hosszú időre konzerválhatja az állami dominanciát, s útját állhatja az civil szféra fejlődésének. Ez az a forgatókönyv, amelynek megvalósulása esetén igaza lesz Ferge Zsuzsának (1998, 81. old.), aki szerint „a piacot és az államot helyettesítő szolgáltató szerep az, amely a legkevésbé zavarja akár a gazdasági, akár a politikai hatalmat. Épp ezért ez vonzza leginkább az állami és a magánforrásokat. Források hiányában viszont kevésbé hallatszik a ‘hang’. Így igen nehéz nyomást gyakorolni bármilyen intézményesült vagy diffúz hatalomra, legyen ez az állam, vagy a piac.”

Lehetséges azonban a fejlődésnek egy másik forgatókönyve is.

A „partneri viszony” forgatókönyve

A fejlődés lehetőségeit számottevően tágítaná, ha az állam és a nonprofit szektor közötti erős és viszonylag kiegyensúlyozott partneri viszony alakulna ki. A kormányzati és a nonprofit szervezetek sokoldalú együttműködést alakíthatnának ki a társadalom szükségleteinek feltárásában és kielégítésében, a társadalompolitika kidolgozásában és megvalósításában. Ennek a közös érdekekre alapozott partneri viszonyoknak a kereteit a nonprofit szabályozás átfogó és konzisztens rendszerének kellene kiépítenie. A nonprofit törvény továbbfejlesztésének legfontosabb tétje éppen az, hogy sikerül-e egy olyan kiegyensúlyozott szabályozást létrehozni, amely megteremti a nonprofit szervezeteknek nyújtott támogatások és kedvezmények közcélú hasznosulásának garanciáit, kifejleszti az ellenőrzések elkerülhetetlenül szükséges rendszerét, s ugyanakkor mégsem veszélyezteti a szektor „civil” jellegét, kormányzattól való függetlenségét.

A partneri viszony kialakulásának elemi feltétele a nonprofit szektor állami támogatásának és ellenőrzésének igen nagy fokú normativitása, az átlátható szabályok alapján hozott, jogorvoslatra is lehetőséget adó döntések magas, és a hatósági mérlegelés alapján születő, egyedi döntések viszonylag alacsony aránya. Ugyanilyen fontos azonban az is, hogy a nonprofit szervezetek a szabályozásról folytatott vitákban és a napi tevékenységük során valóban felelős partnerként, s nemcsak a kormánynak, hanem az állampolgároknak és egymásnak is felelős partnereként viselkedjenek. A nonprofit szektor sokat emlegetett „államosítása” úgy kerülhető el a legbiztosabban, ha a szektor képviselői nem érik be a polgári szabadságjogok emlegetésével, hanem kollektív stratégiát és konkrét megoldásokat dolgoznak ki a nonprofit működés átláthatóságának garantálására, kezdeményezően vesznek részt a visszaélések megszüntetésében és egy etikai kódex kidolgozásában. Erre egyébként nemcsak az állami finanszírozás fenntartása, hanem a magántámogatók megnyerése és a szektor belső fejlődése, hatékonyabb működése, sokszínűségének és civil jellegének megőrzése, a szektoron belüli szolidaritás erősítése érdekében is szükség van.

Partneri viszony csak olyan felek között jöhet létre, akik képesek és hajlandók egymással párbeszédet folytatni. Bármennyire különbözik is a kormányzati logika a civil szervezetek gondolkodásmódjától, legalábbis meg kellene próbálni közös nyelvet találni, egymás szempontjait megérteni, a vitatott kérdéseket pontosan megfogalmazni, és a szóbajöhető kompromisszumokat megkeresni. Ez nagyon, majdnem lehetetlenül nehéz ugyan, de a nonprofit szektor (s egyúttal a magyar társadalom) egészséges fejlődésének egyetlen lehetősége.

IRODALOM

A Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyve (1959), Miniszteri indoklás, Budapest.

A Népjóléti Minisztérium és a civil szervezetek (1995), Népjóléti Minisztérium, Budapest.

A Nonprofit Kamara állásfoglalása a Polgári Törvénykönyv egyes rendelkezéseinek módosításáról (1992), Sokszorosítás, Budapest.

Ácsné Molnár Judit - Fodor Anikó (1992): A nonprofit szervezetek adózása, működése a számviteli törvény hatálybalépését követően, Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Vizsgálati Módszertani Bizottság, Budapest.

Ádám Antal (1995): A köztisztviselők és a közjogi szerződések a posztmodern társadalom és az állam kapcsolatában, Acta Humana, 21.

Agenda 2000. Az Európai Bizottság véleménye Magyarország Európai Unióba történő jelentkezéséről (1997), European Commission, Brussels.

Ágoston Gabriella - Sík László (1994): A közhasznú társaság a Polgári Törvénykönyv és a Társasági adó törvény 1993. évi módosítása tükrében, Pénzügyi Szemle, 2.

Alhadeff, David A. (1986): Microeconomics - the experimental analysis of behavior, In: MacFadyen, Alan J. and MacFadyen, Heather W. (eds.) Economic psychology: Intersections in theory and application, North-Holland, Amsterdam - New York - Oxford - Tokyo.

Alternatív törvénytervezet a Polgári Törvénykönyv egyes rendelkezéseinek módosításáról (1992), Kurázsi, November.

Anheier, Helmut K. - Kendall, Jeremy (1997): The nonprofit sector and European Union policies: What are the issues? Paper presented at the 1997 Voluntas Symposium, London School of Economics and Political Science, London.

Anheier, Helmut K. - Priller, Eckhard (1991): The nonprofit sector in East Germany: before and after unification, Voluntas, 2/1.

Anheier, Helmut K. - Seibel, Wolfgang (1993): A nonprofit szektor és a társadalmi átalakulás, Európa Fórum, 3.

Arató András (1992): Civil társadalom Lengyelországban és Magyarországon, Politikatudományi Szemle, 2.

Archambault, Edith (1996): Le secteur sans but lucratif. Associations et fondations en France, Economica, Paris.

Aronson, Elliot (1978): A társas lény, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Az Egyenlő Esélyek Titkárságának egy éve (1997), Sokszorosítás, Munkaügyi Minisztérium, Budapest.

Az Országgyűlés bizottságainak együttes jelentése a Polgári Törvénykönyv egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 9434. számú törvényjavaslatról, valamint az ahhoz benyújtott módosító indítványokról (1993), Budapest.

Bagó József (1992): Az állam és a nonprofit szervezetek együttműködése a munkanélküliség kezelésében, In: Kuti Éva (szerk.): A nonprofit szektor Magyarországon, Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.

Balázs Magdolna (1991): Az alapítványi élet indulása Magyarországon, Esély, 1.

Balogh Eszter - Bullain Nilda - Simon Ildikó (szerk.)(1997): Egymás jobb megértése felé. Tanulmányok az állam, az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek viszonyáról, A Civil Társadalom Fejlődéséért Alapítvány, Budapest.

Bartal Anna Mária (1993): Kié a szegény? Kézirat, Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.

Bartal Anna Mária (1997): Kié volt a szegény? Gondolatok a két háború közötti magyar szociálpolitikáról az Egri és a Magyar Norma kapcsán, Valóság, 12..

Bartal Anna Mária (1998): Szociális + föld + program = szociális földprogram?, Valóság, 9.

Bauer, Rudolph (1990): Voluntary welfare associations in Germany and the United States: theses on the historical development of intermediary systems, Voluntas, 1/1.

Bauer Tamás (1981): Tervgazdaság, beruházás, ciklusok, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Beck Károly (1995): A civil szervezetek működésének törvényességi problémái, Acta Humana, 21.

Benda Kálmán (1957): A magyar jakobinusok, Budapest.

Béry László (szerk.) (1929): A magyar filantrópia könyve, Légrády Testvérek Nyomdai Műintézete, Budapest.

Bibó István (1986): Válogatott tanulmányok, 1-4. kötet, Magvető, Budapest.

Bocz János (1992): Egyesületi statisztika Magyarországon (Statistics on voluntary associations in Hungary), Statisztikai Szemle, 10.

Bocz János (1996): Az önkormányzatok döntéshozói, 1994, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

Bocz János (1997): A nonprofit szervezetek szerepe a szociális szolgáltatások biztosításában, In: Landau Edit - Szalai Júlia - Vince Péter (szerk.): Az államtalanítás dilemmái: Munkaerőpiaci kényszerek és választások, Aktív Társadalom Alapítvány, Budapest.

Bocz János - Emri Istvánné - Kuti Éva - Mészáros Geyza - Sebestény István (1998): Nonprofit szervezetek Magyarországon, 1996, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

Bocz János - Gyulavári Antal - Kuti Éva - Locherné Kelédi Ildikó - Sebestény István - Vajda Ágnes (1994): Nonprofit szervezetek Magyarországon, 1992, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

Bocz János - Gyulavári Antal - Kuti Éva - Locherné Kelédi Ildikó - Mészáros Geyza - Sebestény István (1995): Nonprofit szervezetek Magyarországon, 1993, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

Bocz János - Kuti Éva - Locherné Kelédi Ildikó - Mészáros Geyza - Sebestény István (1996): Nonprofit szervezetek Magyarországon, 1994, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

Bocz János - Kuti Éva - Locherné Kelédi Ildikó - Mészáros Geyza - Sebestény István (1997): Nonprofit szervezetek Magyarországon, 1995, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

Bocz János - Kuti Éva - Mészáros Geyza - Sebestény István (1995): Gyakorlati, módszertani és stratégiai kérdések a nonprofit szektor statisztikai megfigyelésében, Gazdaság és Statisztika, 3.

Bocz János - Kuti Éva - Sebestény István - Seresné Gyűrűs Gabriella - Vajda Ágnes (1994): Alapítványok és egyesületek. A nonprofit szektor statisztikája, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

Bódi György (1994): Az iskolai alapítványok működésének gyakorlati kérdései, In: Farkas Katalin - Avramov András (szerk.): Tehetséggondozás és alapítvány, Mundus Egyetemi Kiadó, Budapest.

Bodolay Géza (1963): Irodalmi diáktársaságok 1785-1848, MTA KESZ Soksz., Budapest.

Boldisár Kálmán (1933): A debreceni casino százéves története 1833-1933, Debreceni Casino, Debrecen.

Budapest Főváros Önkormányzata szociálpolitikai cselekvési programja (1997), Budapest Főváros Önkormányzata, Budapest.

Burucs Kornélia (1993): Nők az egyesületekben, História, XV/2.

Civil society input to the Country Assistance Strategy (1997), World Bank, Washington.

Collins, Randall - Hickman, Neal (1991): Altruism and culture as social products, Voluntas, 2/2.

Communication from the Commission on promoting the role of voluntary organisations and foundations in Europe (1997), Commission of the European Communities, Brussels. (A dokumentum magyar fordításban is megjelent az Európa Ház kiadásában „Az Európai Közösség Bizottságának közleménye az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában” címmel.)

Csató Zsuzsa (szerk.) (1994): Szociális munka és egészségügy, Szociális Munkások Magyarországi Egyesülete, Budapest.

Csizmadia Andor (1977): A szociális gondoskodás változásai Magyarországon, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest.

Csizmár Gábor - Bíró Endre (1998): Nonprofit jogi kézikönyv, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Csorna Kálmán (1931): A szegénygondozás Budapesten, Statisztikai Közlemények. 62. kötet, 1. Budapest.

Czakó Ágnes - Harsányi László - Kuti Éva - Vajda Ágnes (1995): Lakossági adományok és önkéntes munka, Központi Statisztikai Hivatal - Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.

Czimer Károly (1929): A Szeged-Belvárosi Kaszinó százéves története 1829-1929, Szeged-Belvárosi Kaszinó, Szeged.

DiMaggio, Paul J. - Anheier, Helmut K. (1991): A nonprofit szervezetek és a nonprofit szektor szociológiája, In: Kuti Éva - Marschall Miklós (szerk.): A harmadik szektor. Tanulmányok, Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.

Dobrovits Sándor (1936): Budapest egyesületei, Statisztikai Közlemények, 74. 3.

Douglas, James (1991): Mit mond a politikatudomány a nonprofit szervezetről, In: Kuti Éva - Marschall Miklós (szerk.): A harmadik szektor. Tanulmányok, Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.

Egyesületek Magyarországon, 1970 (1972), Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

Egyesületek Magyarországon, 1982 (1984), Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

Egyesületek Magyarországon, 1989 (1991), Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

Előterjesztés a Kormány részére a Polgári Törvénykönyv egyes rendelkezéseinek módosításáról, Tervezet (1992), Budapest.

Elutasított közhasznúsági beadványok (1998), Civil Magyarország, 6.

Erdélyi László (1925): Bajtársi egyesületek a magyar lovagkorban, In: Emlékkönyv Dr. Gróf Klebelsberg Kuno negyedszázados kultúrpolitikai működésének emlékére, Rákosi Jenő Budapesti Hírlap Újságvállalata, Budapest.

Farkas János - Vajda Ágnes (1991): Két választás Magyarországon 1990-ben, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

Ferge Zsuzsa (1986): Fejezetek a magyar szegénypolitika történetéből, Magvető, Budapest.

Ferge Zsuzsa (1989): Van-e negyedik út? A társadalompolitika esélyei, Magvető, Budapest.

Ferge Zsuzsa (1998): Egy mítosz társadalmi ára. Nemzetközi paradigmaváltás és magyar szociálpolitika, Társadalmi Szemle, 8-9.

Frey Mária (1998): Helyi foglalkoztatási kezdeményezések, alternatív munkaerőpiac. Hazai helyzetkép, In: Non-profit szervezetek szerepe a helyi foglalkoztatásban. Nemzetközi és hazai modellek, ajánlások, Hálózat a Demokráciáért Program, Budapest.

Fricz Tamás (1990): Állam, közvetítés, civil társadalom, Akadémiai, Budapest.

Független Kisgazdapárt választási programja (1998), FKGP honlapja.

Fülöp Géza (1978): A magyar olvasóközönség a felvilágosodás idején és a reformkorban, Akadémiai, Budapest.

Gadó Gábor (1995): Programozott csodavárás, avagy miről szóljon a nonprofit törvény? Gazdaság és Jog, 1.

Gádos J. Júlia (1992): A „Lelki Sérült Gyermekért” Alapítvány történetéről, In: Kuti Éva (szerk.) A nonprofit szektor Magyarországon, Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.

Gárdonyi Albert (1930): Régi pesti könyvkereskedők, Stephaneum Nyomda, Budapest.

Gayer Gyuláné - Gondos Anna - Hegyesi Gábor - Síklaky István -Szirmai Gábor: LARES Humán Szolgáltató Kiszövetkezet, majd alapítvány: 10 év az emberek és egy szociálpolitikai paradigmaváltás szolgálatában, In: Kuti Éva (szerk.) A nonprofit szektor Magyarországon, Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.

Gerlóczy Károly (1887): A Magyarországi közművelődési egyesületek élete, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, Budapest

Gerschenkorn, Alexander (1984): A gazdasági elmaradottság történelmi távlatból, Gondolat, Budapest.

Gjems-Onstad, Ole (1995): The proposed European Association: a symbol in need of friends? Voluntas 6/3.

Gosztonyi Géza (1997): Ki fizeti a révészt? Esély, 3.

Gyáni Gábor (1994): A szociálpolitika múltja Magyarországon, História MTA Történettudományi Intézet, Budapest.

György István (1992): A közalapítványok vagyona és gazdálkodása a kiegyezéstől megszűnésükig, Kézirat, Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.

H. Balázs Éva (1967): Berzeviczy Gergely a reformpolitikus 1763-1795, Akadémiai, Budapest.

Hahn Géza (1960): A magyar egészségügy története, Medicina, Budapest.

Halmai Gábor (1990): Az egyesülés szabadsága. Az egyesülési jog története, Atlantisz Medvetánc, Budapest.

Hankiss Elemér (1979): Társadalmi csapdák, Magvető, Budapest.

Hankiss Elemér (1986): Diagnózisok 2. Magvető, Budapest.

Hankiss Elemér (1989): Kelet-európai alternatívák, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Hansmann, Henry B. (1991): A nonprofit szervezetek közgazdasági elméletei, In: Kuti Éva - Marschall Miklós (szerk.): A harmadik szektor. Tanulmányok, Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.

Harangi László (1986): Az öntevékeny szervezetek szerepe Magyarországon, Művelődés-kutató Intézet, Budapest.

Harsányi László (1992): A nonprofit szektor szabályozásának vitás kérdései, In: Kuti Éva (szerk.) A nonprofit szektor Magyarországon, Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.

Harsányi László (1993): Nonprofit szervezetek az átalakuló gazdaságban, Napi, Június 23.

Harsányi László (1997): Az állam és a nonprofit szektor, INFO-Társadalomtudomány No. 42.

Harsányi László - Kuti Éva (1995): A nonprofit szektor törvényi szabályozásának irányai, Acta Humana, 21.

Hegyesi Gábor (1991): Integrációs modellek és nonprofit szektor, Esély, 1.

Heit Gábor - Vidra Szabó Ferenc (1992): A kulturális egyesületek és szabadidős társaságok szerepe a helyi társadalom fejlődésében, In: Kuti Éva (szerk.) A nonprofit szektor Magyarországon, Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.

Heller Ágnes - Fehér Ferenc - Bozóki András - Fricz Tamás (1992): Polgárosodás, civil társadalom és demokrácia, MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest.

Heller Farkas (1923): Magyarország socialpolitikája, Németh József Könyvkereskedése, Budapest.

Horváth M. Tamás - Péteri Gábor (1993): Új változatosság. Politikai keretek és gazdálkodási stratégiák az önkormányzatokban, „Helyi Demokrácia és Újítások” Alapítvány, Budapest.

Jagasics Béla (1992): Félúton: A zalai alapítványok és egyesületek fejlődéséről, In: Kuti Éva (szerk.) A nonprofit szektor Magyarországon, Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.

Jagasics Béla (szerk.) (1994): Népfőiskola és önkormányzat, Magyar Népfőiskolai Társaság, Budapest.

James, Estelle (1991): A nonprofit szektor elmélete nemzetközi összehasonlítások tükrében, In: Kuti Éva - Marschall Miklós (szerk.): A harmadik szektor. Tanulmányok, Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.

Jánossy Ferenc (1969): Gazdaságunk mai ellentmondásainak eredete és felszámolásuk útja, Közgazdasági Szemle, 7-8.

Jenkins, Robert M. (1995): Politics and the development of the Hungarian non-profit sector, Voluntas, Volume 6, No. 2.

Jenkins, Robert, M. (1998): The role of the Hungarian nonprofit sector in post-communist social policy. Forthcoming in: Cook, Linda J.; Orenstein, Mitchell - Rueschemeyer, Marilyn (szerk.). Social policy and left parties in post-communist Europe, Westview Press, Boulder.

Karácsonyi János (1985): Magyarország egyháztörténete főbb vonásaiban 970-től 1900-ig, Könyvértékesítő Vállalat, Budapest.

Karner Károly (1931): A felekezetek Magyarországon a statisztika megvilágításában, Debrecen Szabad Királyi Város és a Tiszántúli Református Egyházkerület Könyvnyomda Vállalata, Debrecen.

Kátai Gábor (1868): A Királyi Magyar Természettudományi Társulat története alapíttatásától fogva máig, Bucsánszky, Pest.

Kecskés László (1988): Az alapítványi jog fejlődése, Magyar Jog, 2.

Kohut Mária (szerk.) (1971): Források Budapest történetéhez 1873-1919, Budapest Főváros Levéltára, Budapest.

Kondorosi Ferenc (1998): Civil társadalom Magyarországon, Politika + Kultúra Alapítvány, Budapest.

Kormányprogram (1994), Magyar Hírlap, Július 18.

Kormányprogram (1998), A Miniszterelnöki Hivatal honlapja, Budapest.

Kornai János (1980): A hiány, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Kornai János (1992): A posztoszocialista átmenet és az állam. Gondolatok fiskális problémákról, Közgazdasági Szemle, 6.

Kósa János (1939): A magyar kölcsönkönyvtárak kezdetei, Magyar Könyvszemle, Budapest.

Kosáry Domokos (1996): Művelődés a XVIII. századi Magyarországon, Akadémiai Kiadó, Budapest.

Kovács András - Virág Mária (1991): Alapítványokról - mindenkinek, METESZ, Budapest.

Kovács Annamária (1988): Az alapítvány szabályozásának problémái, Állam és Igazgatás, Szeptember.

Kovács Annamária (1989): Az alapítványok jogi szabályozásának alakulása, Kézirat, Művelődéskutató Intézet, Budapest.

Kovalcsik József (1986): A kultúra csarnokai I-III. kötet, Művelődéskutató Intézet, Budapest.

Kozma György - Petrik Ferenc (1990): Társadalmi szervezetek, alapítványok létrehozása és gazdálkodása. Jogszabályok, bírói gyakorlat és ezek magyarázata, UNIO Lap- és Könyvkiadó, Budapest.

Kulcsár Adorján (1943): Olvasóközönségünk 1800 táján, Egyetemi Nyomda, Budapest.

Kuti Éva (1991): A nonprofit elméletek és a nonprofit gyakorlat lehetőségei Magyarországon, Közgazdasági Szemle 1.

Kuti Éva (1992a): Scylla and Charybdis in the Hungarian nonprofit sector, In: Stein Kuhnle, Per Selle (eds.) Government and voluntary organizations, Avebury, Aldershot - Brookfield USA - Hong Kong - Singapore - Sydney.

Kuti Éva (1992b): Visszaélés prolongálva, Kurázs, November.

Kuti Éva (1994): The nonprofit sector and the restructuring of the economy and society in Hungary, In: Stuart S. Nagel, Vladimir Rukavishnikov (eds.): Eastern European development and public policy, MacMillan St. Martin's Press, New York.

Kuti Éva (1996a): A nonprofit szervezetek szerepe a kilencvenes évek magyar társadalmában és gazdaságában, Közgazdasági Szemle, 10.

Kuti Éva (1996b): The nonprofit sector in Hungary, Manchester University Press, Manchester.

Kuti Éva (1997): Merre tart a nonprofit szektor, Beszélő, III/II. 3.

Kuti Éva (1998a): Az önkéntes munka terjedelme és irányai, In: Landau Edit - Szalai, Júlia - Vince, Péter (szerk.): Az államtalanítás dilemmái: Munkaerőpiaci kényszerek és választások, Aktív Társadalom Alapítvány, Budapest.

Kuti Éva (1998b): Easing the transition? NGOs and EU integration for Central and Eastern Europe, In: Christie, Ian (szerk.): EuroVisions: New dimensions of European integration, Demos, London.

Kuti Éva (1998c): Oktatási és tudományos célú nonprofit szervezetek, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

Kuti Éva - Marschall Miklós (1991): A nonprofit szektor fogalma. Egy definíciós vita és ami mögötte van, Esély, 1.

Kuti Éva - Somogyvári Zsolt (1993): The beginning of a contract culture in Hungary, Paper given at the conference „Contracting - Selling or Shrinking? Voluntary and Nonprofit Organizations and the Enabling State in International Perspective”, London, July 20-22.

Kuti Éva - Vajda Ágnes (1997): Az elfogultság védelmében, Beszélő, III/II. 5.

L. Nagy Zsuzsa (1977): Szabadkőművesség a XX. században, Kossuth, Budapest.

Ladányi János (1998): A székesfehérvári gettó-ügy üzenetei, In: Kurtán Sándor - Sándor Péter - Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve, 1998, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.

Ladányi János - Szelényi Iván (1997): Vázlat az „esélyteremtő állam” elméletéhez. A jóléti államon és a neokonzervativizmuson túl, Gazdaság, XXX/VI. No. 1. Tavasz.

Lévai Katalin (1996): Az önkormányzatok és a nonprofit szektor közötti együttműködésről, In: Lévai Katalin - Straussman, Jeffrey (szerk.): Innovatív önkormányzatok, Helyi Társadalom Kutató Csoport, Budapest.

Lévai Katalin - Széman Zsuzsa (1993): Társadalmi trigonometria, Scientia Humana, Budapest.

Lomnici Zoltán (1998): Az alapítványok és közalapítványok kézikönyve, HVGORAC, Budapest.

Lukács Móric (1847): Néhány eszme az egyesületi jog körül, In: Tőkész László (szerk.) (1993): Magyar liberalizmus, Századvég Kiadó, Budapest.

Lyons, Mark (1993): The history of nonprofit organizations in Australia as a test of some recent nonprofit theory, Voluntas, 4/3.

Magyar Bálint (1986): Dunaapáti 1944-1958. Dokumentum-szociográfia I-III. Művelődés-kutató Intézet - Szövetkezeti Kutató Intézet, Budapest.

Magyar Statisztikai Évkönyvek (1886, 1910, 1932, 1934, 1938), Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

Magyar Szocialista Párt választási programja (1998), MSZP, Budapest.

Magyarország különböző egyletei (1862), In: Statisztikai Közlemények. A hazai állapotok ismeretének előmozdítására IV. kötet, MTA Statisztikai Bizottsága, Budapest, 1862. pp. 246-269.

Manchin Róbert - Szelényi Iván (1986): Gazdasági és jóléti redisztibúció az államszocializmusban, Medvetánc, 3-4.

Marschall Miklós (1990): The nonprofit sector in a centrally planned economy, In: Helmut K. Anheier, Wolfgang Seibel (eds.) The third sector: Comparative studies of nonprofit organizations, De Gruyter, New York.

MDF program. A lényegről röviden (1990), Sokszorosítás, Budapest.

Még nem késő! Az MSZP kongresszusa (1990), MSZP-dokumentumok, Budapest.

Mészáros Geyza - Sebestény István (1997): Gondolatok 1 % körül, Beszélő, III/II. 3.

Mészáros Geyza - Sebestény István (1998): Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata, In: Landau Edit - Szalai Júlia - Vince Péter (szerk.): Az államtalanítás dilemmái: Munkaerőpiaci kényszerek és választások, Aktív Társadalom Alapítvány, Budapest.

Modern európai Magyarország, 1998-2002 (1998), SZDSZ, Budapest.

Molnár Miklós (1996): Civil társadalom és akiknek nem kell, Educatio Kiadó, Budapest.

Naplótöredékek a Parlamentből (1993), Kurázsi, Augusztus.

Orosz Éva (1995): Átalakulás az egészségügyben: Az önkormányzati kórházak helyzete, alkalmazkodási törekvései és privatizációs lépései, Aktív Társadalomért Alapítvány, Budapest.

Ők ugyanis sokkal védtelenebbek ... (1997), Hafner Zoltán és Tóth Andrea interjúja Solt Ottiliával, Beszélő, III/II. 3.

Pach Zsigmond Pál (1977): Történelemszemlélet és történettudomány. Tanulmányok, Kossuth Könyvkiadó, Budapest.

Pajkossy Gábor (1993): Egyesületek a reformkori Magyarországon, História, XV/2.

Pálos Károly (1934): Szegénység, szegénygondozás, Martineum Könyvnyomda, Szombathely.

Papházi Tibor (1997): Egyesületek, társadalom, egészségügy, Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.

Pataki György (1993): Töredékek a magyarországi magánjótékonyosság történetéből a szociálpolitika és az egészségügy terén, Kézirat, Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.

Petró Kálmán (1932): Az egri norma, 1927-1932, Kapisztrán Nyomda, Eger.

Phare Civil Society Programme, 1998-99 (1998), Sokszorosítás, Brüsszel.

R. Kiss István (1925): Nagy Lajos és az ősiség, In: Emlékkönyv Dr. Gróf Klebelsberg Kuno negyedszázados kultúrpolitikai működésének emlékére, Rákosi Jenő Budapesti Hírlap Újságvállalata, Budapest.

Ravasz János - Felkai László - Bellér Béla - Simon Gyula (1961): A magyar nevelés története a feudalizmus és a kapitalizmus korában, Tankönyvkiadó, Budapest.

Reisz László (1988): Egyesületek a dualizmuskori Magyarországon, Statisztikai Szemle, 10.

Reisz László (1998): Az egyesületi tagság társadalmi-demográfiai összefüggései, Kézirat, Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.

Rend - Biztonság - Gyarapodás. A Magyar Demokrata Fórum választási programja (1998), MDF, Budapest.

Rézler Gyula (1943): Egy magyar textilgyár munkástársadalma, Magyar Ipari Munkatudományi Intézet, Budapest.

Salamon, Lester M. (1991): A piac kudarca, az öntevékenység kudarca és a kormány nonprofit szektorral kialakított kapcsolatai a modern jóléti államban, In: Kuti Éva - Marschall Miklós (szerk.): A harmadik szektor. Tanulmányok, Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.

Salamon, Lester M. (1993): The global associational revolution: The rise of the third sector on the world scene, Occasional Paper No. 15, The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, Baltimore.

Salamon, Lester M. (1997): Holding the center. America's nonprofit sector at a crossroads. A report for the Nathan Cummings Foundation, New York.

Salamon, Lester M. - Anheier, Helmut K. (1995): Szektor születik, Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.

Salamon, Lester M. - Anheier, Helmut K. (1996): Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally, Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project No. 22, The Johns Hopkins University, Baltimore.

Salamon, Lester M. - Anheier, Helmut K. (1998): The emerging sector revisited. A summary, The Johns Hopkins University, Baltimore.

Sárközi Tamás (1991): Az alapítványok jogi szabályozása Magyarországon, In: Kuti Éva (szerk.): Alapítványi Almanach, Magyarországi Alapítványok Szövetsége, Selyemgombolyító Rt, Budapest.

Schuler Dezső (1935): Az alapítványszerű juttatásokra és alapítványokra vonatkozó törvények és jogszabályok, Budapest Székesfőváros Házinyomdája, Budapest.

Scitovsky Tibor (1990): Az örömtelen gazdaság, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Sebestény István (1998): Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata, 1996, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

Seibel, Wolfgang (1991): A kormány és a nonprofit szektor közötti kapcsolat nemzetközi összehasonlításban: Franciaország és az NSZK, Esély, 1.

Siegel, Daniel - Yancey, Jenny (1992): A civil társadalom újjászületése, The Rockefeller Brothers Fund, Budapest.

Sík László (1997) A közhasznú szervezetek államháztartási kapcsolatairól, Pénzügyi Szemle, 12.

Sík László (1998): A közhasznú szervezetek szabályozásának egyes kérdéseiről, Pénzügyi Szemle No. 3.

Sólyom László (1985): A társadalom részvétele a környezetvédelemben, Medvetánc, 4, 1.

Somogyi Zoltán (1941): A középkori Magyarország szegényügye, Stephaneum, Budapest.

Szabadság és jólét. A polgári jövő programja (1998), FIDESZ Magyar Polgári Párt, Budapest.

Szabó Lajos (1989): A megújuló egyesületek működésének szabályai, Agrárinformációs vállalat, Budapest.

Szabó Máté (1993): Alternatív mozgalmak Magyarországon, Gondolat, Budapest.

Szabó Máté (1994): A társadalmi mozgalmak szerepe a demokratikus politikai rendszer intézményesedésének folyamatában Magyarországon, Szociológiai Szemle, 3.

Szabó Máté (1995): A szabadság rendje. Társadalmi mozgalmak, politikai tiltakozás, politikai szervezetek a rendszerváltás folyamatában, Politikatudományi Szemle, 4.

Szabó Máté (1996): Post-communist protest cultures in ECE. In: Szabó Máté (szerk.) The challenge of Europeanization in the Region: East Central Europe, Hungarian Political Science Association and Institute for Political Sciences of the Hungarian Academy of Sciences, Budapest.

Szabó Máté (1998): Társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás, Villányi Úti Konferenciaközpont és Szabadegyetem Alapítvány, Budapest.

Szádeczky Lajos (1913): Iparfejlődés és a céhek története Magyarországon I-IV. Országos Iparegyesület, Budapest.

Szalai Júlia (1997): Az egészségügyi alapítványokról, INFO-Társadalomtudomány No. 42.

Szelényi Iván (1992): A poszt-kommunista átmenet társadalmi konfliktusai, MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest.

Széman Zsuzsa (1996): Az önkormányzatok és a civil szféra kapcsolata, In: Lévai Katalin - Straussman, Jeffrey (szerk.): Innovatív önkormányzatok, Helyi Társadalom Kutató Csoport, Budapest.

Széman Zsuzsa (1997): Nongovernmental organizations and ageing societies: the case of Hungary with a comparison to Japan. In: Gáthy Vera - Yamaji, Masanori (szerk.): A new dialogue between Central Europe and Japan, Institute for Social Conflict Research and The International Research Center for Japanese Studies, Budapest - Kyoto.

Szűcs István (1870, 1872): Debreczen város történelme, I-III. Kötet, Városi Könyvnyomda, Debreczen.

Szűcs Jenő (1955): Városok és kézművesség a XV. századi Magyarországon, Művelt Nép, Budapest.

Taylor, Marilyn (1997): The voluntary sector at the cross-roads: the European Union, Paper presented at the 1997 Voluntas Symposium, London School of Economics and Political Science, London.

Tóka Gábor (1992): A szociális védőháló felbomlása és a közvélemény, Európa Fórum, 2.

Tőkés Rudolf (1998): A kialkudott forradalom, Kossuth Kiadó, Budapest.

Trencsényi Imre (szerk.) (1998): Az újrászületés krónikája. Tíz év (és ami megelőzte) a magyar népfőiskolai mozgalom történetéből, Magyar Népfőiskolai Társaság, Budapest.

Tsyboula, Sylvie (1991): A nonprofit szektor, az alapítványok és a Fondation de France, In: Kuti Éva (szerk.): Alapítványi Almanach, Magyarországi Alapítványok Szövetsége, Budapest.

Vajda Ágnes (1995): Alapítványok, egyesületek és önkormányzati intézmények, Európa Fórum, 2.

Vajda Ágnes (1996): Small entrepreneurs and the Microcredit Programme, 1992-1995, Hungarian Foundations for Enterprise Promotion, Budapest.

Vajda Ágnes (1997a): Citizens' initiatives in a middle-size Hungarian town. In: Gáthy Vera - Yamaji, Masanori (szerk.): A new dialogue between Central Europe and Japan, Institute for

Social Conflict Research and The International Research Center for Japanese Studies, Budapest - Kyoto.

Vajda Ágnes (1997b): A nonprofit szervezetek szerepe a társadalomépítésben, INFO-Társadalomtudomány No. 42.

Vajda Ágnes (1998): A legális munkahelyeken kívül végzett munkák az 1980-as évek elején, In: Landau Edit - Szalai Júlia - Vince Péter (szerk.): Az államtalanítás dilemmái: Munkaerőpiaci kényszerek és választások, Aktív Társadalom Alapítvány, Budapest.

Választási Hírlevél - A magyarországi választási pártok közszolgálati hírlevele, 1994, Haas & Singer Alapítvány, Budapest.

Változások a nonprofit szervezetek szabályozásában (1992), Kurázs, Október.

Vámosi Nagy Szabolcs (1998): 1 százalék - közvetlen demokrácia? In: Kurtán Sándor - Sándor Péter - Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve, 1998, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.

Vargha Gyula (1880): Magyarország egyletei és társulatai 1878-ban, Hivatalos Statisztikai Közlemények, Országos Magyar Királyi Statisztikai Hivatal, Budapest.

Várhegyi György (1992a): A magániskoláztatás újjászületése Magyarországon, In: Kuti Éva (szerk.) A nonprofit szektor Magyarországon, Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.

Várhegyi György (szerk.) (1992b): Az alapítványi és magániskolák, Oktatókutató Intézet, Budapest.

Várhegyi György (1996): Független iskolák Magyarországon. Remények és valóság, AME, Budapest.

Voit Krisztina (1991): Közintézmények - közalapítványok, Kézirat, Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.

Wallerstein, Immanuel (1983): A modern világ gazdasági rendszer kialakulása. A tőkés mezőgazdaság és az európai világ gazdaság eredete a XVI. században, Gondolat, Budapest.

Weisbrod, Burton A. (1991): A háromszektoros gazdaságban működő öntevékeny nonprofit szektor egy elmélete felé, In: Kuti Éva - Marschall Miklós (szerk.): A harmadik szektor. Tanulmányok, Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.

Weller Mónika (1995): A nem-kormányzati szervezetek szerepe az emberi jogok védelmében nemzeti és nemzetközi szinten, Acta Humana, 21.

Wunker, Stephen M. (1991): The promise of nonprofits in Poland and Hungary: an analysis of third sector renaissance, Voluntas, 2/2.

Zolnay László (1975): Ünnepek és hétköznapiak a középkori Budán, Gondolat, Budapest.

6, Perri (1993a): Foundations: cross-national policy issues, Paper given at the Voluntas symposium 'Foundations', Paris, October 22-24.

6, Perri (1993b): Modernizáció, átalakulás és új institucionalizmus, Európa Fórum, 3.

6, Perri (1993c): The co-ordination problem and institutions in nonprofit studies: a research agenda, Paper given at the Conference 'Well-being in Europe by strengthening the third sector', Barcelona, May 27-29.

6, Perri - Kuti Éva (1993): A közös piac veszélyei és kihívásai a magyar nonprofit szektor számára, Közgazdasági Szemle, 2.