

### *A harmadik szektor*

1987-ben, sajátos politikai körülmények között - amiket többek között Soros György támogatási kezdeményezése jelentett kulturális, tudományos, oktatási tevékenységek területén - módosították a polgári törvénykönyvet. Ez a módosítás újra létrehozta az alapítványt, mint jogképes intézményt. Ez volt az a pillanat, amelyben újjászületett a hazai nonprofit szektor. A - még - erős kormányzati és a kiépülőben lévő piaci szektorok mellett megjelent a harmadik szektor, hogy tevékenységével újfajta kínálatot jelenítsen meg a közszolgáltatások számos területén. Az újjászületés kifejezés teljesen indokolt abban az értelemben, hogy az 1949-es kényszerű megszakítás után majd negyven esztendővel nyílt rés az állami közszolgálat-ellátás addig kikezdetlennek tűnő monolitikus falán. Létrejött a lehetősége annak, hogy az állampolgár - aki csak a következő évtől vált adófizető polgárrá is, ha csak részben is - maga döntsön arról, milyen közfunkciókat, milyen közhasznú tevékenységeket kíván támogatni.

Az alapítvány, mint jól működő intézmény természetesen nem volt ismeretlen a magyar közéletben. Bár a statisztikák nagyon hiányosak, tudjuk például, hogy a főváros 1934 novemberében 406 különféle alapítványt és alapítványszerű juttatást kezelt. De tudjuk azt is, hogy az alapítványtevés gyakorlata már az 1848-as szabadságharc előtti években megkezdődött Magyarországon.<sup>1</sup>

Más a helyzet a hazai nonprofit szektor másik jelentős, sőt nagyobb számú intézményével, az egyesülettel. Az egyesületek esetében is lehet a 80-as évek végén egyfajta újjászületésről beszélni, de a magyar egyesületek történetében formai megszakítás, törés nincsen. Az egyesületek vagy ahogyan a statisztikák nevezték, a társas nonprofit szervezetek száma 1862-ben a mai országterületen 319 volt, néhány évvel később, 1878-ban már 1917, a 30-as években számuk meghaladta a 14 ezret. 1989-ben e szervezetekből valamivel több, mint 8 ezret regisztrált a statisztika.<sup>2</sup> Az 1989-ben megszülető egyesülési törvény tehát nem egy új intézmény életlehetőségeit teremti meg, „csupán” megszabadítja az addig volt egyesületeket a politikai gyámság terheitől, és utat nyit a szabad szerveződés előtt.

A magyarországi nonprofit - vagy ahogy e tanulmány címében szerepel, a harmadik - szektor tehát nagyon rövid idő, egy évtized alatt mutatott fel rendkívül lendületes növekedést. A szektor szereplőinek száma ötszörösére növekedett, miközben a szektor szerkezete is meghatározó módon változott meg. Mi volt - illetve optimális esetben mi még ma is - az oka ennek az erőteljes fejlődésnek olyan körülmények közepette, amikor a magyar gazdaság és a magyar társadalom a mai napig ható „transzformációs válságát” éli meg?

Kuti Éva egyik tanulmányában<sup>3</sup> a lehetséges okokat a következőkben foglalja össze:

- **Visszatérés a trendhez:** a megtört történelmi fejlődéshez való gyors igazodás.
- **A társadalmi és a politikai struktúra átalakulása:** a rendszerváltással együtt járó változások hatásai.
- **A jóléti szolgáltatások krónikus hiánya:** az államszocialista korszakbeli hiányt felváltó állampolgári igények kielégítése.
- **„Áthárított felelősség” és szerkezetváltás:** a kormányzat erőteljes részvétele a szektor létrehozásában és pénzforrásainak megteremtésében.
- **A túlélésért folytatott harc:** a válság különböző szereplői így (is) harcolnak saját túlélésükért.

A nonprofit szervezetek reneszánsza arra mutat, hogy az állampolgárok tudatában voltak/vannak a harmadik szektor fontosságának. Pontosan érzékelik azt, amit egyébként a nemzetközi és az 1945 előtti hazai tapasztalatok is igazolnak, hogy tudniillik **sem a piaci, sem az állami szektor nem alkalmas minden társadalmi igény, minden közszolgálat kielégítésére.** A piaci (forprofit) szektor szerepe - meghatározás szerint - a nyereséget ígérő termelési és szolgáltatási területekre korlátozódik. Az állami szektor elsősorban arra hivatott, hogy az adott fejlettségi szinten minden állampolgár számára szavatolt, jól szabványosítható, illetve a társadalom egészét szolgáló közjavakról gondoskodjon. A nonprofit szektor szervezeteire marad minden olyan feladat, amelynek ellátására a

<sup>1</sup> Balázs Magdolna: Az alapítványi élet indulása Magyarországon, Esély 91/1

<sup>2</sup> Nonprofit szervezetek Magyarországon, 1995, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 1997.

<sup>3</sup> Kuti Éva: A harmadik szektor helye és szerepe a magyar társadalom és gazdaság szerkezetének átalakulásában. A nonprofit szektor Magyarországon (Tanulmányok), Nonprofit Kutatócsoport, Budapest 1992.

piaci racionalitás és az állami felelősségvállalás viszonylag szűk korlátai között nem kerülhet sor. **A nonprofit szervezetek biztosítják a társadalmi önszerveződés és érdekérvényesítés kereteit, alkalmat adnak a kisebb-nagyobb társadalmi csoportok különleges igényeinek megfelelő szolgáltatások kifejlesztésére, a nem profitcélú társadalmi innovációra és a társadalmi problémák közösségi (de nem állami) kezelésére.** Egyrészt tehermentesítik az állami szektort, másrészt lehetőséget teremtenek annak társadalmi ellenőrzésére.

A nonprofit szektor fejlődése jól kiolvasható a néhány éve már szerencsére létező hivatalos statisztika számaiból. Ezek szerint 1995-ben (az utolsó statisztikai feldolgozás erről az évről van) több mint 43 ezer szervezet működött a nonprofit szektorban. (Ha ezt összevetjük a tényleges működést felmutatni nem képes bírósági bejegyzésekkel, illetve a szektor elmúlt évekbeli gyarapodását jelző statisztikai mutatók továbbvezetésével, akkor jelenleg kb. 50 ezer működő nonprofit szervezettel számolhatunk.)

*A működő nonprofit szervezetek száma 1993 és 1995 között:*<sup>4</sup>

Év	Alapítványok	Társas nonprofit szervezetek	Összesen
1993	11 884	22 926	34 810
1994	14 216	26 107	40 323
1995	15 650	27 685	43 335

Ezek a szervezetek 44 milliárd forint értékű hozzáadott értéket hoztak létre 1995-ben, ami a GDP 1%-át tette ki. Ez az arány egyes közszolgálati területeken lényegesen magasabb: nonprofit szervezetek hozzájárulása az oktatási ágazat hozzáadott értékének 2,3, az egészségügyi és szociális ellátásnak 2,5, a szórakoztató és kulturális tevékenységeknek pedig egyenesen 17,7%-át.

**A nonprofit szektor, mint önálló, a piactól és államtól egyaránt független „harmadik” szektor** jelentősége nem mérhető csupán statisztikailag kimutatható gazdasági súlyával. (A GDP-hez való hozzájárulása az ENSZ - meglehetősen szűk nonprofit meghatározással dolgozó - nemzetgazdasági számlarendszerének adatai szerint egyetlen országban sem éri el a 4 százalékot.) Fontosságát az adja, hogy terepet biztosít az állampolgári öntevékenység számára, hozzájárul a demokrácia fejlődéséhez, és ugyanakkor a szolgáltatások területén alternatívát kínál a piaci és az állami szektorral szemben. A mai magyarországi helyzetben különös jelentőséget biztosít neki ugyanakkor az, hogy az egyszektorú gazdaság átalakításában hozzásegíthet azoknak a csapdáknak az elkerüléséhez, amelyeket az eddig túllállamosított szolgáltatások jövőbeni túlzott piacosítása jelentene.

Az eltelt időszakban a számbeli gyarapodáson kívül legalább ilyen jelentőségű volt a hazai nonprofit szektor szerkezeti változása is. Ez a változás egyaránt jellemző a szektor intézményi formáinak nagyon jelentős kibővülésére illetve a szervezetek által végzett domináns tevékenységek arányváltozására. Milyen intézményi formák jelentek meg az elmúlt években a szektor részeként? Milyen jogi megoldáson keresztül lehet ezeket a szervezeteket megkülönböztetni egymástól? A legegyszerűbb az eltérések (a pontosság kedvéért a nonprofit törvény hatálybalépése előtt érvényes eltérések) táblázatba foglalásán keresztül szemléltetni a különböző nonprofit szervezetek életének döntő szabályozási módjait:<sup>5</sup>

*A nonprofit szektor jogi szabályozásának legfontosabb elemei:*

	Egyesület	Köztestület	Alapítvány	Közalapítvány	Közhasznú társaság
<b>Alapítók</b>	Jogi és magánszemélyek	Törvény	Jogi és magánszemélyek, kivéve az országgyűlés, kormány, helyi önkormányzatok	Országgyűlés, kormány, helyi önkormányzatok	Jogi és magánszemélyek

<sup>4</sup> Idézett KSH kiadvány.

<sup>5</sup> A felsorolás nem tér ki a különböző önkéntes pénztárakra, illetve különböző olyan intézményekre (pl. víziközmű-társulások, hegyközségek, stb.), amelyeknek a szektorba sorolása vitatott.

<b>Csatlakozás lehetősége, tagság</b>	Belépés önkéntes, befogadás az alapszabály szerint	Törvényben előírt kötelező tagság vagy önkéntes belépés	A csatlakozás önkéntes, elfogadása alapító okirat szerint	A csatlakozás önkéntes, elfogadása alapító okirat szerint	Társasági jog szerint
<b>Cél, alaptevékenység</b>	Alapszabályban meghatározott cél	Tagsághoz kapcsolódó közfeladat	Tartós közérdekű cél	Jogszabály alapján állami vagy önkormányzati feladat	A társadalom közös szükséglete kielégítése
<b>Gazdasági tevékenység lehetősége</b>	Csak kiegészítő tevékenységként	Az alapító törvénynek megfelelő	Csak kiegészítő tevékenységként	Csak kiegészítő tevékenységként	Elsődleges tevékenység
<b>Jogi személyiség megszerzése</b>	Bírósági bejegyzés	Bírósági bejegyzés	Bírósági bejegyzés	Bírósági bejegyzés és hivatalos közzététel	Cégbírósági bejegyzés
<b>Törvényességi felügyelet</b>	Ügyészség	Az alapító törvényben megjelölt hatóság	Ügyészség	Ügyészség és Állami Számvevőszék	Cégbíróság
<b>A vagyon sorsa megszűnés után</b>	Alapszabály rendelkezése, vezetőség döntése szerint, azok hiányában közérdekű célra	Alapító törvény szerint	Alapító okirat rendelkezése, bírósági döntés alapján hasonló célú alapítványba	Az alapító döntése szerint	A gazdasági társaságokról szóló törvény szerint
<b>Megszüntetés</b>	Felosztás, egyesülés, felosztás útján	Törvénnyel	Alapító okiratban meghatározott cél megvalósul, idő eltelik, feltétel bekövetkezik, ill. megszüntetés egyesítés útján	Közfeladat-ellátása iránti igény megszűnt, vagy más módon hatékonyabban kielégíthető	A gazdasági társaságokról szóló törvény szerint

A táblázatban felsorolt intézmények - az alapítványon és az egyesületen kívül - a polgári törvénykönyv 1993. évi módosítása nyomán jöttek létre. Megalkotásuk mögött nagyon is eltérő és nagyon is azonos szándékok húzódtak meg. Az eltéréseket később lesz még lehetőség elemezni, az azonosságot az államtalanítási folyamat jelentette, amelyik különböző korábbi állami szerepeket kívánt nem állami intézményekre bízni, úgy azonban, hogy az állami ellenőrzés lehetősége megmaradjon.

A nonprofit szervezetek más típusú felosztása az, amelyik az általuk elsődlegesen betöltött szerep szerint különbözteti meg a nonprofit szektor különböző intézményeit. Eszerint a következő szervezettípusok találhatók meg a szektorban:<sup>6</sup>

- **Adományoztó** szervezetek (zömmel alapítványok, közalapítványok).
- **Adománygyűjtő** szervezetek (szintén alapvetően alapítványok).
- **Szolgáltatásokat nyújtó** szervezetek (alapítványok, egyesületek, közhasznú társaságok).
- **Érdekvédelmi** szervezetek (egyesületek, köztestületek).
- **Felhalmozási célú, önszervező jellegű** szervezetek (főként egyesületek).
- **Társadalmi érintkezést szolgáló, klubjellegű** szervezetek (egyesületek).
- **Korábbi állami, államigazgatási tevékenységet "átvállaló" köztestületek.**

Jelentősen és jellemzően alakult át a magyar nonprofit szektor tevékenységi szerkezete az eltelt évtized alatt. A kezdetektől nagyon jelentős eltérés mutatkozott a nemzetközi sztenderdektől, amelyet elsősorban a kulturális, rekreációs tevékenység relatív túlsúlya, az egészségügyi szolgáltatások marginális megjelenése, az üzleti/szakmai szervezeteknek az átlagnál magasabb aránya jellemzett. Az akkori tevékenységi arányok alapvető oka a 90-es évek elejére jellemző állami szerepvállalásban keresendő. Miközben a kultúra, sport és részben az oktatás területéről az állam gyors kivonulásba kezdett, az állami szerepvállalás - ha módosult formában is, de - megmaradt az egészségügyi ellátások területén. Az üzleti szervezetek magas aránya pedig összefügg a hazai piaci szereplők, egyáltalán a hazai piac akkori fejlettségével, gyengeségével és ezzel összefüggésben azzal az igénnyel, hogy a szereplők közösen létrehozott szervezetei vegyenek részt az érdekérvényesítési feladatokban. A hazai

<sup>6</sup> Kuti Éva: i. m.

tevékenységi arányoknak ezt az akkori, a nemzetközi jellemzőktől való eltérését jól mutatja az a nemzetközi összehasonlítás, amely 1991-ben készült.<sup>7</sup>

*A nonprofit szektor összetétele néhány országban (%)*

Megnevezés	Franciaország	Japán	Németország	USA	Magyarország
Kultúra, rekreáció, oktatás, kutatás	42	41	19	26	61
Egészségügy	15	28	35	53	1
Szociális ellátás	29	14	23	10	25
Üzleti, szakmai érdekvédelem	3	12	5	5	10
Egyéb tevékenység	11	5	18	6	3
<b>Összesen</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Az eltelt évek alatt lezajlott egy jelentős szerkezeti változás a nonprofit szektor tevékenységi összetételében. A szektor bevételeinek megoszlása 1995-ben a korábbi kulturális, rekreációs, stb. tevékenységek jelentős aránycsökkenését (40%) mutatja, az egészségügyi szolgáltatások súlya megduplázódott ugyan, de a valamivel több, mint 2%-os arányával továbbra is jelentéktelen. Csökkent a klasszikus szociális ellátással foglalkozó szervezetek részesedése is, méghozzá jelentősen, a 11% a korábbinak a felét sem éri el. Növekedett - 16%-ra - az üzleti, szakmai érdekvédelmet folytató szervezetek jelenléte és a korábbihoz képest jelentősebb arányt képviselnek a gazdaságfejlesztési tevékenységet (ide tartoznak például a különböző szociális foglalkoztatók, a munkanélkülieket segítő nonprofit intézmények) folytató szervezetek (9%).

A nonprofit törvény<sup>8</sup> 1997. decemberi jóváhagyása nem teszi feleslegessé, csak más megvilágításba helyezi annak összefoglalását, hogy a nonprofit szektort, a nemzetgazdaság harmadik szektorát mi különbözteti meg a nemzetgazdaság egyéb területeitől.

**1. Az ide sorolt egységek nem profitorientáltak.** Ez nem a profitszerzés megtiltását, hanem az esetlegesen elért profit szétosztásának tilalmát jelenti. Ez az önként vállalt korlátozás különbözteti meg a nonprofit szervezeteket a versenyszféra vállalkozásaitól. A nonprofit szférába tartozó szervezetek közvetlenül nem segíthetik elő az őket létrehozó természetes vagy jogi személyek üzleti tevékenységét. Ez nem áll ellentétben azzal, hogy van olyan nonprofit szervezet (közhasznú társaság), amely alapvetően gazdálkodási célú, közszolgáltató tevékenysége is közvetlenül kapcsolódik a szolgáltatások világához.

**2. A szervezetek közhatalmi szerepet nem gyakorolnak, továbbá nem függenek közvetlenül a kormányzattól.** Ez a függetlenség elsősorban működési, gazdálkodási, vezetési autonómiát jelent, és nem a költségvetési pénzeszközök felhasználásának tilalmát. A nonprofit szervezeteket ez az autonómia különbözteti meg az állami szektor intézményeitől. A nonprofit szervezetek között ugyanakkor vannak olyan típusúak - a köztisztviselők -, amelyek törvényben biztosított jogaik szerint ellátnak bizonyos közhatalmi tevékenységet.

**3. A szervezetek intézményesültek,** s ennek megfelelően szabályos vezetőségük és kialakult működési szabályaik vannak. Ez az intézményesültség a háztartásokon belül és az informális szférában nyújtott, szintén nem nyereségérdekelt szolgáltatásoktól különbözteti meg a nonprofit szervezetek tevékenységét.

**4. A közhasznúság kérdése.** Ez a kategória a nonprofit törvény alapvető „újdonsága”. A törvény éppen a közhasznúság mentén bontja a nonprofit szervezeteket két nagy csoportra és hozza létre jogi értelemben a kiemelt közhasznúság kategóriáját. Tágabb értelmezésben és bizonyos mértékig persze

<sup>7</sup> Lester M. Salamon - Helmut K. Anheier: Szektor születik. Nonprofit Kutatócsoport, Budapest 1995.

<sup>8</sup> 1997. évi CLVI. törvény a közhasznú szervezetekről

minden, az állampolgárok által létrehozott öntevékeny szervezet közhasznú, hiszen - mint a társadalmi önszerveződés színtere - minden ilyen szervezet részét képezi a társadalom demokratizálódási folyamatának. A közjó fogalmát szűkebben értelmezve viszont csak azok a szervezetek minősíthetők közhasznúnak, amelyek tevékenységükkel nemcsak tagjaikat, hanem a tágabb közösség érdekeit is szolgálják. A törvény szerint e szűkebb körnek is kiemelt részébe tartoznak azok a tevékenységek, amelyekkel a nonprofit szervezetek törvény által meghatározott állami vagy területi önkormányzati feladatokat oldanak meg. Az általános közhasznú és a kiemelten közhasznú szervezetek egymástól való megkülönböztetése során két különböző hiba veszélye továbbra is fennáll. Az egyik gond, hogy a szűkebb értelemben vett közhasznúság elvének szigorú érvényre juttatásával minden olyan szervezet hátrányos helyzetbe kerülhet, amely nem közvetlenül szolgálja a tágabb közösség érdekeit. A közhasznúságnak ez a merev és direkt értelmezése kizárná minden kedvezményből az egyesületek, társaságok, klubok, kamarák döntő többségét. A másik gond viszont éppen a közhasznúság „felső” osztályának a meghatározása. Itt a veszély az, hogy ebbe a kategóriába, nagy részben az állam által létrehozott és az állami támogatástól továbbra is nagymértékben függő szervezetek kerülnek be.

**5. Az adományokból való működés és az öntevékenység kérdése.** Azokban az országokban, ahol a nonprofit szektor fejlődése nem szakadt meg évtizedekre, magától értetődő, hogy e szervezetek többsége jelentős magánadományokat kap, vagy/és tevékenységét önkéntes munkavállalásra alapozza. Ott sem jelenti azonban ez a körülmény azt, hogy a nonprofit szervezetek ne kapnának (esetenként igen komoly) költségvetési támogatást, állami megrendeléseket, ne folytathatnák vállalkozói tevékenységet, s szolgáltatásaik ellenében ne jutnának ár- és díjbevételekhez. Magyarországon jelenleg és belátható ideig még igen nagy hiba lenne **a nonprofit meghatározásban túlhangsúlyozni az öntevékenység (az ellenszolgáltatás nélkül végzett munka) és az önkéntes adományok szerepét.** Egyrészt a túlláttatás évtizedei után az állam még ma is a legnagyobb vagyoni- és jövedelem-tulajdonos, valamint természeténél fogva a legjelentősebb közszolgálat-ellátó, akinek támogatása vagy megrendelése nélkül a nonprofit szektor megerősödése továbbra is elképzelhetetlen. Másrészt a tudatos állami jelenlét, az állami működtetés tudatos csökkentése éppen a különböző közfeladatok államtalanítását, e feladatok ellátásának más típusú intézményesülését segítheti elő. Mindez természetesen nem jár, nem járhat együtt az állami költségvetés fokozott tehervállalásával. Egyéb súlyos érvek mellett a költségvetési terhek csökkentésének szükségessége is amellet szól, hogy a nonprofit szervezeteknek legyen módjuk vállalkozási bevételeikből fedezni közhasznú alaptevékenységük költségeit. Számításokkal igazolható továbbá az is, hogy a közvetlen- és közvetett állami támogatás nyomán a nonprofit szektor képes e bevételek megsokszorozásával a közszolgáltatások forrásait jelentősen bővíteni.

**6. A politikai szervezetek kizárása.** A nemzetközi gyakorlatban általánosan elfogadottnak számít, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás szervezeteit, a politikai pártokat és ezek fiókszervezeteit ki kell zárni a nonprofit szervezetek közül. (Nincs természetesen egyetértés abban, hogy milyen szervezetek tekinthetők vagy nem tekinthetők minden kétséget kizáró módon politikai szervezetnek.) A legutóbbi idők magyar gyakorlata magukat a politikai pártokat ugyan kizárta, az őket támogató (például a választási kampányba bekapcsolódó, vagy azt pénzzel ellátó) egyesületeket, alapítványokat viszont sajnos bevette a nonprofit szervezetek kategóriájába. Ezen a területen az áttörést az úgynevezett 1%-os törvény jelentette, amely a személyi jövedelemadó 1 százalékához való hozzáférést - más szabályok mellett - a nonprofit szervezetek alapszabályukban is rögzített politika-mentességéhez kötötte. Ez a folyamat azután folytatódik a nonprofit törvény szabályozásában is, amely a közhasznúság elnyeréséhez már kifejezett feltételül szabja a politikamentességet is.

A nonprofit törvény elfogadása jelentősen növelni fogja a harmadik szektor jövőbeni biztonságát, az ide tartozó szervezetek stratégiaépítési lehetőségeit. Ennek nem mond ellent, hogy nagyon fontos kérdésekben a törvény nem adott megoldást, inkább újrafogalmazott bizonyos kérdéseket. Érdemes ezekből a szektor egészét meghatározó módon befolyásoló kérdéseket sorra venni:

#### **Az állami szerepekről**

- Világosan kell tudni, hogy az adókedvezményt élvező nonprofit szervezetek - ha közvetve is - állami támogatást kapnak, de facto közpénzekkel gazdálkodnak. Az államnak, mint a közpénzek felhasználásáért felelős szervezetnek gondoskodnia kell annak ellenőrzéséről, hogy az

adókedvezményben és/vagy közvetlen költségvetési támogatásban részesülő szervezetek rendeltetésszerűen, az alapító okiratukban szereplő közcélokra megfelelően használják-e fel a közvetlen és közvetett állami támogatásokat.

- Az állam és a nonprofit szektor kapcsolatának különös metszete a kormányzat alapítóként való részvétele nonprofit szervezetek létrehozásában. Ezek közül a közalapítvány mind szervezetileg (kormányzati döntéssel megszüntethető), mind pénzügyileg erős függésben van a kormánytól. Létrehozásukkal a korábbi gyakorlathoz képest leszűkült az állami vagyon alapítványtétel útján való privatizálásának lehetősége. (A közalapítvány létrehozására jogosult szervezetek magánalapítványt nem alapíthatnak.) Ennek a korlátozásnak az volt a célja, hogy az állam csak a feltétlenül szükséges esetekben, közfeladatok ellátásával összefüggésben jelenjen meg a nonprofit szférában. Megfontolandó azonban egyrészt az, hogy többségükben még a fejlett piacgazdaságok kormányai is fenntartják maguknak az alapítványtétel jogát, másrészt az is, hogy Magyarországon még korántsem zárult le a szektorok közötti új munkamegosztás kialakulása. Ebben az átalakulási folyamatban adott esetben indokolt lehet, hogy a kormány (a továbbiakban tőle független) magánalapítványokat hozzon létre, amennyiben azok eddig államinak számítók, de közfeladatként el nem ismert feladatok ellátását vállalják át. Nehezen látható be, indokolt esetben miért ne lehetne a központi vagy a helyi kormányzat akár alapítója is ilyen nonprofit szervezeteknek, különös tekintettel arra, hogy a magánalapítványokhoz való csatlakozásának, vagyis azok közpénzből történő támogatásának ma sincs jogi akadálya.

### **Az intézményesültség, a nyilvántartás és az ellenőrzés problémái**

- A jelenlegi gyakorlatban a nonprofit szervezetek a bírósági bejegyzéssel jönnek létre. Mindenképpen szükség van megbízható és naprakész nyilvántartás kialakítására. Ilyen nyilvántartás vezetésére eddig a bíróság alkalmatlannak bizonyult. Bár a nonprofit szervezetek elvben kötelesek bejelenteni az alapvető adataikban bekövetkezett változásokat, ennek a kötelezettségnek nem túl megbízhatóan tesznek eleget, mivel ahhoz semmi érdekük nem fűződik, s a bejelentés elmaradását semmi nem szankcionálja.

- A nonprofit szervezetek nyilvántartásának megbízhatóságát a leghatékonyabban úgy lehetne javítani, ha a változások regisztrálását nem a szervezetektől érkező bejelentésekre, hanem a hivatalos beszámolókra (mérlegbeszámolók, adóbevallások, statisztikai jelentések) alapoznák. A magukról semmilyen módon életjelet nem adó, a bejegyzéskor megadott címen meg nem található szervezeteket bizonyos idő eltelte után - hivatalos eljárás keretében - törölni lehetne a nyilvántartásból. Ugyanakkor szorgalmazni kellene, hogy a támogatásokat osztó (ezen belül is különösen a költségvetési támogatások elosztásáról döntő) szervezetek ellenőrizzék, pályázók szerepelnek-e a nyilvántartásban, vagyis megfelelnek-e az elemi intézményesültségi és beszámolási követelményeknek.

- A nyilvántartás problémáival szorosan összefügg, de annál jóval bonyolultabb feladat a nonprofit szervezetek gazdálkodásának, nonprofit elvű működésének, közhasznúságának ellenőrzése. Le kell szögezni: a nonprofit szervezetek, s ezen belül különösen a „kiemelten közhasznúak” pénzügyi, gazdálkodási adatai nem tekinthetők üzleti titoknak, a szervezetek belső ügyének. Mivel ezek a szervezetek jelentős részben közpénzből (közvetlen vagy közvetett, adókedvezményeken keresztül kapott állami támogatásból) és adományokból gazdálkodnak, természetes, hogy szoros társadalmi ellenőrzés alatt kell működniük. Az ellenőrzés részletességének és szigorúságának a törvény szerint is összhangban kell lennie a kedvezményezetségi fokával.

- A csak a nonprofit alaptevékenység adómentességét élvező szervezetek esetében mindössze azt kell ellenőrizni, hogy tevékenységük megfelel-e a nonprofit elvű működés alapkövetelményeinek. A többi szervezeteknél vizsgálandó ezen felül a tevékenység közcélúsága, a szolgáltatások színvonala, diszkrimináció-mentessége, hozzáférhetősége, az alap- és vállalkozási tevékenység aránya, a keresztfinanszírozás mértéke. Az ellenőrzésnek ezen felül ki kell terjednie az átvállalt közfeladatok ellátásának értékelésére, a feladat-ellátás színvonalának, stabilitásának, hatékonyságának vizsgálatára is.

### **A működés nyilvánosságával kapcsolatos kérdések**

A nonprofit szervezetek működésének nyilvánossága valójában több célt is szolgál:

- hozzáférhetővé teszi a szolgáltatást az érintettek számára,

- biztosítja a nonprofit elvű működés társadalmi ellenőrzését. Láthatóvá és ellenőrizhetővé teszi a szektornak juttatott állami és magántámogatások illetve a költségvetési elosztásból adókedvezmények formájában elvont pénzek áramlásának útját, felhasználásának közhasznúságát. Segítségét ad ahhoz, hogy az állam ne akarjon és ne tudjon meghatározó befolyáshoz jutni az általa támogatott nonprofit szervezetekben, azok társadalmi-közéleti aktivitását ne állíthassa politikai céljai szolgálatába.

Mindekét szempontot figyelembe véve, a nyilvánosság szerepe a kölcsönös gyanakvás oldása, a bizalom megalapozása. Ebben az értelemben a nyilvánosság nem az összeütközés, hanem az együttműködés eszköze. A nonprofit szervezetekkel szemben támasztott nyilvánossági követelményeknek természetesen a közhasznúság fokához kell igazodniuk. Minél szélesebb körű egy nonprofit szervezet közösségi támogatottsága, minél nagyobbak az általa élvezett adókedvezmények, annál indokoltabb, hogy tevékenységét szoros társadalmi ellenőrzés alatt végezze.

A nonprofit szervezetek működésének - a megszületett új törvénytől független - fontos eleme a profit szétosztásának tilalma, gazdálkodási kérdések szabályozása. A nonprofit szervezetek döntő többsége olyan tevékenységi területeken jön létre, ahol egyidejűleg vannak jelen a klasszikus költségvetési intézmények, a piaci vállalkozások és a kettő közötti nonprofit típusú szerveződések. E területeken - alapvetően a széles értelemben vett humán szolgáltatások szférájáról van szó - a piaci mechanizmusok csak korlátozottan érvényesülnek, vagy a szolgáltatások, vagy az igénybevevők sajátos jellege miatt.

Ezt a korlátozott piacképességet, illetve a közfeladatok ellátásának társadalmi hasznosságát ismerik el a modern államok azzal, hogy a nonprofit szervezeteknek nemcsak az alaptevékenységen kívüli vállalkozását engedik meg, hanem ennek nyereségének adómentes visszaforgatását közszolgáltatásaik fedezetére, esetleg bővítésére.

Az ilyen - adókedvezménnyel támogatott, s ugyanakkor profitszétosztási tilalommal sújtott - vállalkozási tevékenységeket ma egyaránt folytathatják a társasági formában (közhasznú társaság), valamint az alapítványi és az egyesületi formában működő nonprofit szervezetek. Nem minden esetben világos azonban, hogy hol húzódik a szervezetek alaptevékenysége és nyereségcélú tevékenysége közötti határvonal, mi számít vállalkozási tevékenységnek. A szabályozás formálisan döntött arról, hogy a vállalkozási nyereség adókedvezménye valamennyi, a közhasznúsági skála bármelyik formájában megmaradjon, de a gyakorlat próbája még hátra van.

A profitszétosztási tilalom megszegésére nemcsak a vállalkozási tevékenységgel összefüggésben van mód, hanem a szervezetek alaptevékenysége során is. Kézenfekvő visszaélési forma az, hogy a nonprofit szervezet nem fizet ugyan osztalékot, de alapítóinak, tagjainak, támogatóinak ingyenes vagy névleges árú szolgáltatásokat nyújt, s így részesíti őket anyagi előnyben. A nonprofit szervezetek megszűnése, átalakulása is alkalmat adhat a felhalmozott nyereség utólagos szétosztására. Szintén a lehetséges kiskapuk közé tartoznak az alkalmazottaknak fizetett indokolatlanul magas bérek illetve a költségtérítés címén elszámolt juttatások. Ezeknek a kiskapuknak a megszüntetése mellett a profitszétosztási tilalom érvényre juttatásának jogszabályi fejlesztése természetesen felöleli az alapítóval, a támogatóval, az adományozóval kapcsolatos eljárásokat csakúgy, mint az állami támogatás különböző formáinak ehhez kapcsolódó szabályozását.

A nonprofit szektor működésének további fontos jellemzője, hogy az ide tartozó szervezetek a működésükhöz szükséges bevételeikre milyen módon tesznek szert. Nagy a valószínűsége persze annak, hogy a nonprofit törvény át fogja rendezni a különböző szervezetek bevételeit. (Például megnöveli az egyesületeknek adott adományok arányát, illetve átrendezi az állami támogatás szerkezetét a közhasznúsági skála mentén.) Ennek ellenére - vagy éppen a törvény működése előtti pillanatok felvillantásaként - érdemes szemügyre venni a különböző nonprofit szervezetek bevételi forrásainak szerkezetét.

A már említett nemzetközi összehasonlítás<sup>9</sup> a következő arányokban regisztrálta a különböző országok bevételeinek forrásait:

---

<sup>9</sup> Lester M. Salamon - Helmut K. Anheier: i. m.

*Bevételi források százalékos aránya országoként, 1990*

<b>Megnevezés</b>	<b>Francia-ország</b>	<b>Japán</b>	<b>Német-ország</b>	<b>USA</b>	<b>Magyar-ország</b>
Allami támogatás	59	38	68	30	23
Saját bevétel	34	60	28	51	57
Magántámogatás	7	2	4	19	20
<b>Összesen</b>	100	100	100	100	100

A 90-es évek elején készült felvételből két fontos tény olvasható le a magyar nonprofit szektor helyzetéről. A nonprofit szektor történetében klasszikusan jelentős kapacitással bíró európai országokban az állami támogatás részaránya többszörösen haladja meg a magyar szektor azonos évben, regisztrált állami támogatási arányát. (És ez a különbség még nem is mutatja a támogatás volumene, nagysága közötti, feltehetően óriási eltéréseket.) Az állami beavatkozást nagyon óvatosan kezelő amerikai állam is nagyobb arányban vett részt a szektor támogatásában, mint amire itthon tellett. Ez - mint cseppben a tenger - mutatja meg, milyen komoly együttműködés alakult ki, a fejlett polgári társadalmak állama és az ottani civil szektor között. Más oldalról nézve meglepő volt az a magas arány - persze nem függetlenül az állam támogatási képességétől -, ami a magyar lakosság részvételét jellemezte a hazai nonprofit szektor életben tartásában. A helyzet azóta sem változott. 1995-ben kísértetiesen azonos arányok olvashatók le a KSH adatközléséből. Az állami támogatás részaránya még valamelyest csökkent is 21%-ra, miközben a magántámogatásé 22%-ra növekedett. Ez arra mutat, hogy még nem jött létre a kívánatosnak mondható partneri viszony, együttműködés a nonprofit szervezetek és az állami intézmények között. Ezt a gondot erősítheti fel az államháztartási reform folyamata.

Nincs jelenleg jól érzékelhető és értékelhető elképzelés arról, mit jelenthet, és hogyan valósulhat meg a nonprofit működés alternatívája a különböző intézményi szolgáltatások területén. Másként fogalmazva: milyen mikroökonómiai, üzemgazdasági jellegű változások szükségesek ahhoz, hogy az intézményi közszolgáltatások működőképessége megmaradjon, a pénzügyi, gazdálkodási szemlélet erősödjék, esetleg a szolgáltatások hatékonysága is növekedjék? Ugyanakkor az utóbbi egy-két évben elindult és felgyorsult egy helyenként spontánnak is nevezhető átalakulási folyamat, amelynek keretében különböző költségvetési szolgáltatást ellátó intézmények - főként a kulturális területeken, a különböző minisztériumi háttér-intézmények esetében - átalakulnak javarészt közhasznú társaságokká, kisebb mértékben pedig közalapítványokká (pontosabban az intézmények jogi értelemben vett megszüntetését követően a feladatuk kerül át). Az államháztartás reformjának ez, a közszolgáltató intézmények működését érintő területe óriási és még csak nagyon kevésbé látható feszültségekkel terhes. A nonprofit működési mód sok esetben ugyanis olyan intézménycsoportoknál jelent meg követendő megoldásként, amelyek jelentős mértékben eladósodtak, csödközeli helyzetben vannak és alapfunkcióikat csak a legnagyobb nehézségek árán tudják teljesíteni (felsőoktatás, kórházi ellátás). Nem világos azonban, hogy ez az állapot milyen mértékben következett be e szolgáltatások tartós állami alulfinanszírozásából (azaz a vizsgált alternatíván végül is kívül eső tényezőből) és milyen mértékben a szolgáltatást végző intézmények „üzemviteléből”, tehát abból a mikrogazdasági problémakörből, amelyre valóban tényleges válasz lehet a nonprofit működtetési mód bevezetése.

Fontos kérdés tehát, hogy a költségvetési intézmények átalakulása nonprofit gazdálkodást folytató szervezetekké milyen hatékonyság-javulással jár együtt. „Csupán” társadalmi jellegű hatékonyság növekedés következik-e be, amennyiben közelebb kerül a szolgáltatás az igénybevevőhöz, megváltozik a feladatok ellátásához szükséges pénzeszközök feletti rendelkezés formája, sikerül önkénteseket bevonni a feladatok ellátásába, erősödik a társadalom ellenőrzése, vagy esetleg üzemviteli jellegű is? Pillanatnyilag homály fedi, hogy a politikának igazából mi a várakozása e tekintetben.

Az átalakulás és az átalakítás következtében a magyar nonprofit szektorban egy sajátos duális helyzet jön létre. Egyrészt számbeli többségében, de erőforrásait tekintve biztosan kisebbségben megmarad, sőt tovább fejlődik a nonprofit szektor civil része, az egyesületek és a magánalapítványok világa. Ez az a rész, amely alulról jön létre sokféle kreativitás és civil kurázi hordozójaként, amely rész valódi magán „vállalkozás” marad. Másrészt kialakul egy szűk, néhány száz szervezetből álló és erősen az államhoz (önkormányzatokhoz) kötődő, az állam által létrehozott és részben az állam által



továbbra is tulajdonolt, de jelentős pénzeszközökkel rendelkező közalapítványi és közhasznú társasági háló.

Az állami „kötelezettségek”, szolgáltatások tényleges, fizikai értelemben is vett teljesítésének legfontosabb terepét mindezekben belül a területi önkormányzatok jelentik. A decentralizációs törekvések, amelyek az állam totális jellegének megváltoztatását tűzték ki politikai célul, egyik megoldásként a helyi döntések és feladat-ellátások arányának jelentős növelését tartották célravezetőnek. E célkitűzéseket azonban a gazdaság és ezen belül a központi költségvetés elhúzódó és máig tartó válsága és a rendszerváltozás egymást követő kormányainak újraetatizáló törekvései miatt nem követte a közpénzek feletti rendelkezés hasonló nagyságú decentralizálása. Ennek következtében a közszolgáltatások kínálata és kereslete között (mennyiségi és minőségi értelemben egyaránt) egyre növekvő feszültség a helyi hatalom akadályává vált elsősorban. Ugyanakkor a helyi hatalom tulajdonában lévő intézmények környékén jelentek meg legnagyobb számban azok az alternatív szerveződések, amelyek esetleg képesek vagy olcsóbban, magasabb hatékonysággal ellátni az önkormányzatok által kötelezően elvégzendő szolgáltatásokat, vagy olyan szolgáltatásokat nyújtani a társadalom különböző csoportjainak, amelyeket e csoportok más módon nem is tudnának megszerezni. Például a szociálpolitika területén bizonyos értelemben ezt a folyamatot erősíti Magyarországon az a körülmény is, hogy a korábban a különböző piaci termelőegységek (állami vállalatok, termelőszövetkezetek) által ellátott közszolgáltatások szinte teljesen megszűntek, illetve ezek elvégzése is a területi önkormányzatokra, valamint a nonprofit szektorra vár.

A kérdés azonban továbbra is az: mennyire és milyen módon jelentenek alternatívát a különböző közfeladatok ellátásában az új piaci szereplők és a kialakuló civil szervezetek? Mennyire tekinti ezeket a kezdeményezéseket a helyi hatalom egyfajta versenytársaknak és mennyire olyan partneri viszonyra, feladatmegosztásra érdemes lehetőségeknek, amelyek politikai és szakmai szempontból is hosszú távú előnyökkel kecsegtetnek?

Ha az államháztartás reformja kapcsán (bármit jelent is ez a kifejezés) a nonprofit szektort elemezhető alternatívának tartjuk (és biztosan az), válaszra várnak a következő kérdések:

- A nonprofit szektor, a nonprofit rendszerű szolgáltatók mennyire és milyen körülmények között jelentenek komolyan számba vehető alternatívát az állam és főként az önkormányzatok által közvetlenül - saját intézményrendszeren keresztül ellátott szolgáltatásokkal - szemben, és jelentenek-e ugyanakkor valós alternatívát e feladatok teljes mértékű piaci ellátása helyett?
- A nonprofit gazdálkodási forma, tehát a közszolgáltatások nonprofit intézményeken keresztül történő teljesítése milyen előnyöket jelent, egyrészt az ilyen módon nyújtott szolgáltatások minőségében, hozzáférhetőségében, másrészt az intézményi gazdálkodás, a szolgáltatás ellátásának pénzügyi, gazdasági hatékonyságában?

Másfelől kérdés: ha nem lesz intézményi reform, tehát ha a költségvetési intézmények erre alkalmas csoportjánál nem változik meg a gazdálkodás rendje, a jelenlegit nem váltja fel a nonprofit gazdálkodási alakulat, akkor nem termelődik-e újra (nem marad-e meg) a színvonalatlan tevékenység, és/vagy a fogyasztók egyes csoportjainak ellátatlansága, és ezekkel párhuzamosan a központi és önkormányzati költségvetések hiánya?

Ha a reform nyomán (helyett?) erőteljes és a hazai viszonyokat ismerve kampányszerű átalakulás indul meg olyan közszolgáltató szektorokban, mint az egészségügyi ellátás, a szociálpolitika, a kultúra, a felsőoktatás, akkor megváltozik a nonprofit szektor jellege. Az egész szektort érintően ekkor veszélyessé válik a már említett dualitás, amelynek nyomán eltérő indíttatású és eltérő filozófiájú rész-szektorok alakulhatnak ki. Lesz egy kb. 50-60 ezer szervezetet tartalmazó civil karakterű része és lesz egy néhány száz szervezetből álló QANGO (kvázi nemállami szervezetek) része, amelynek alapítója, tulajdonosa és feladat-meghatározója az állam (az önkormányzat) marad. Ez utóbbi kis számú szervezet jelentheti viszont az egész nonprofit szektor gazdasági fő erejét és potenciálját. Probléma ez, vagy sem?