

KÁKAI LÁSZLÓ

PÁRTOK ÉS CIVIL SZERVEZETEK MAGYARORSZÁGON A RENDSZERVÁLTÁSTÓL NAPJAINKIG

Az európai példák az elmúlt két évtizedben rámutattak arra, hogy a pártok nemcsak a parlamentekben dominálnak, de a helyi hatalom működésében is meghatározó szerepük van. A kormányzatok működése nagyban függ a bennük részt vevő pártok együttműködésétől vagy széttagoltságától. Jól példázza ezt a diktatúra utáni Németország és a latin országok esete, ahol az újonnan létrejött politikai pártoknak azonnali kihívást jelentett az egymással való együttműködés, hogy egyeztethessék az alkotmányra, illetve a munkarendszerre vonatkozó elképzeléseiket, amelyek elősegítették a nemzeti egységet. Jól ösztönözte ezeket a pártokat a közös munkára az a cél is, hogy a liberális modellnek megfelelően újjáépítsék szervezeteiket, és biztosítsák a politikai érdekek spektrumának korrekt képviselését.

A nyugat-európai pártrendszereknek kevés közös vonásuk van, hacsak nem az olyan elnevezések ismétlődése, mint konzervatív, szociáldemokrata, szocialista, itt-ott még kommunista, bár ezek a kifejezések minden országban mást jelentenek. Az utóbbi évtized azonban változásról tanúskodik: a pártok kezdenek teret veszíteni a különböző egyesületek, egyletek, választási csoportosulások, egyéni jelöltek javára. Gyakran úgy tűnt, hogy az európai pártrendszereket a szétszakadás veszélye fenyegeti és csupán a választási rendszer tartja őket össze, ami megköveteli, hogy a pártok legalább a választásokra összegyűljenek, ha hatalomra akarnak kerülni (Norton 1995, 277.). Ezt a folyamatot természetesen a településnagyság, a választási rendszer és az adott ország politikai kultúrája befolyásolja (Wehling 2000, 188.). A kilencvenes évek második felére hazánkban is markánsan kirajzolódtak a civil szektor határvonalai, emellett a szektorban mélyreható változások mentek végbe a szervezetek megerősödésével, gazdasági szerepük növekedésével, az érdekcsoportok társadalmi legitimitációjának stabilizációjával. Erre az időre a társadalom demokratizálódásának fontos részeivé, az állam és az önkormányzatok egyik lehetséges partnerévé váltak, de kérdéses maradt, hogy vajon ez a partnerség együtt járt-e az országos és helyi döntések megalapozásával, a döntési kompetenciák kiszélesítésével, egyfajta társadalmi kontroll kiépítésével.

A tanulmány arra próbál választ adni, hogy a hazai politikában a pártok szerepét miként érinti, befolyásolja a civil szervezetek megjelenése. A nyu-

gat-európai és néhány közép-kelet-európai ország párt- és civil szervezeti fejlődése hasonlít-e a magyar fejlődési mintákhoz. Átrendezi-e a rendszer-váltás után kialakult politikai viszonyokat, illetve milyen kapcsolatrendszer, munkamegosztás alakult ki a civil szervezetek és a politikai pártok között?

PÁRTOK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

Kiindulópontként meg kell különböztetnünk a civil társadalmat a politikai pártok, a politikai szervezetek, a politikai nyilvánosság s különösen a parlamentek politikai társadalmától. Látszólag könnyen átsiklunk ezen a kiindulóponton, és elfogadjuk azt a szokásos és közhelyszerű megközelítést, hogy a pártok és a civil társadalom világa világosan elkülöníthetők egymástól, de *vajon elfogadható-e ez a megközelítés?*

Sokféle értelmező magyarázatot próbáltak adni ezekre a fogalmakra, amelyeket a teljesség igénye nélkül megpróbálok most számba venni, hogy számunkra is világossá válhasson a két fogalom különbségének lényege. Tágan értelmezve – ahogy John Keane is rámutatott – a civil társadalom a szabadság és a demokrácia birodalma: ahol a polgárok saját identitásukat, jogosultságaikat és kötelezettségeiket egy adott politikai-jogi környezetben maguk választják meg (Keane 2004, 103.). Tehát a civil társadalom eszméje az autonóm kezdeményező személyiségen alapszik, beletartoznak mindazon állampolgári kezdeményezések, amelyekben a polgárok önkéntesen vesznek részt érdekeik és értékeik megjelenítése, védelme érdekében, és amelyek az államtól elkülönülve, autonóm módon működnek (Bartal 1999, 19–20.). Egy másik megközelítés szerint a civil társadalom a gazdaság és az állam közötti interakció szférájaként értelmezhető, amelynek fő összetevői a nyilvánosság és a különböző társulások (Arató 1992, 55.). A civil társadalom fogalmi jellemzőit Arató András a következőképpen foglalta össze:

- A civil társadalom személy- és szervezetegyesülések, valamint önálló szervezetek hálózata, amely létrejötté és működése sajátos szabályai szerint különbözik a társadalom többi intézményétől.
- A civil társadalom nem állam nélküli társadalmat jelent. Az állam politikai szervezete és az általa teremtett jogi keretek és biztosítékok meghatározott értelemben az előfeltételeit alkotják a többé-kevésbé autonóm civil társadalomnak.
- A civil társadalom is nyilvános szféra, illetve publikus mezők sokasága, a társadalom önszerveződésének struktúrája, amely, bár kívül esik az állam intézményi szervezetén, nem független tőle.

- A civil társadalom különböző módon szembesíti az állami aktivitás célkitűzéseit a strukturált (rétegzett) népesség céljaival és érdekeivel, s így befolyásolja az előbbieket alakulását (Arató–Cohen 1985, 48.).

Ezek alapján azt mondhatjuk, hogy a civil társadalomból született meg a politikai pártok és a civil szervezetek világa is. Hiszen mindkettő célja, hogy *kívülről befolyásolja az államot*. Márkus Mária érdekes aspektusokkal egészítette ki a fenti jellemzőket. Megközelítésében a civil társadalom elsősorban úgy jelenik meg, mint a különböző érdekcsoportok versenyének intézményesített terepe, olyan csoportoké, amelyek a saját partikuláris érdekeiket külön-külön, egymástól izoláltan képviselik az állammal/önkormányzattal szemben, és igyekeznek nyomást gyakorolni rá abból a célból, hogy az általuk képviselt érdekeket előnyben részesítse (Márkus 1992, 46.). Robert D. Putnam úgy fogalmazza meg ezt, „hogy azt tedd meg másért, amit ő nem tud megtenni önmagáért”, tehát öntevékenység, saját érdekeiért való kiállás és önszerveződés alkotja ezt a sajátos filozófiát, ami lényegében a pártok céljainak is része (Putnam–Feldstein 2003). Azonban különösen a civil szervezetek céljaik megvalósításában átléphetik azt a vékony határsávot amely a politika területétől megkülönbözteti őket. Jól érzékelteti ezt Domenico Fisichella is, amikor fogalmilag megkülönbözteti egymástól az érdek- és a nyomásgyakorló csoportokat. A nyomásgyakorló csoport ugyanis mindig érdekcsoport, de az érdekcsoport nem mindig válik nyomásgyakorló csoporttá. Az érdekcsoport csak akkor válik nyomásgyakorló csoporttá, ha igényei és követelései kiterjesztése és védelme érdekében belép a politikai küzdőterre: ettől kezdve viszont már nyomásgyakorló csoporttá válik, és politikai szereplőként kezd tevékenykedni. Hiszen a nyomásgyakorló csoport a politikai szférában is érdeket artikulál – főleg lobbizás formájában – azáltal, hogy tagjainak tevékenysége révén nagy befolyást gyakorol a nemzeti vagy helyi döntéshozatali folyamatokra (Coxall 1985, 16.). Amíg a csoport a nem politikai (társadalmi, gazdasági, kulturális) dimenziókban mozog, addig érdekcsoport marad, ám attól kezdve, hogy belép a politikába, addig, amíg ott marad (mert célja elérése után ki is léphet onnan), nyomásgyakorló csoportnak minősül (Fisichella, D. 2001, 145.).

De miképp értelmezhetők az érdekcsoportok helyi szinten? A választ – többek közt – Gerry Stoker adja meg, aki szerint a helyi érdekcsoportok a csoportpolitika „pluralista” és „elitista” felfogása szerint értelmezhetők (Stoker 1991b, 118.). A megkülönböztetés nem csupán analitikailag értelmezhető, hanem konkrét országokhoz is kapcsolható. A pluralista modell mintája az Egyesült Államok politikai rendszerére jellemző. Előzményként az ötvenes évek amerikai helyitársadalom-kutatásait említhetjük (Dahl–Lindblom 1953, 302–306.; Dahl 1961, 89–103.; Dahl 1996, 12–20.). A *pluralista*

elmélet abból indul ki, hogy a pártok mellett számos érdekcsoport segít kifejezésre juttatni a társadalom bizonyos részeinek sajátos érdekeit, s így erősítik a helyi demokráciát. A pártokon és a pártokat képviselő politikusokon kívül tehát számos érdek megjelenítő intézmény létezik. Ennek oka, hogy az erőforrások egyenlőtlenül oszlanak meg, de az egyenlőtlen-ségek nem kumulatívak, ami azt jelenti, hogy a legtöbb hatalmi csoportnak csak egy vagy néhány területen van előnye a többiekkel szemben, míg más területeken maga is hátrányban van, vagyis az előnyök nem halmozódnak egyetlen csoport (elit) kezében, s a hátrányok sem mindig ugyanazt a csoportot sújtják. A pártok ezért inkább nagy érdekcsoportok halmazának tekinthetők, ahol a különböző nyomáscsoportok lobbizása komoly befolyást gyakorol a helyi törvényhozás tagjaira. Ez a felfogás azon az elven alapul, hogy az érdekcsoportok világát egy majdnem tökéletes verseny jellemzi, amelyben a játékszabályok biztosítják a tisztességes játszmat és a kormányzaton lévők kedvező döntéseihez való egyenlő hozzáférést (Dearlove 1979, 46.).

Ezzel szemben az *elitista* megközelítés úgy tekint a hatalomra, mint egy kevesek kezében összpontosuló tényezőre (Schumpeter 1947, Mills 1962, Sartori 1999, 83–93.). Ez az elmélet főleg az európai politikai rendszerekre jellemző, ahol a pártok kevésbé állnak a különböző érdekcsoportok, lobbik és a választók rövid távú változásainak nyomása alatt. A helyi hatóságok olyan „érzéketlen, oligarchikus és befelé forduló zárt szervezetek, amelyek az állampolgárok tömegétől érkező befolyásolási kísérleteket teljesen vagy részlegesen kiszűrik a helyi politizálásból” (Dunleavy 1980, 150.). Ebben a megközelítésben viszonylag kevés érdekcsoport képes hatásosan részt venni a helyi döntéshozatali folyamatokban, ami annak köszönhető, hogy a helyi hatóságok el vannak szigetelve helyi politikai környezetüktől. A döntésekhez való kivételezett hozzáférés általában a termelő szférából kikerülő csoportok korlátozott köre számára adott, így a döntések elsősorban a tanácsstagok és hivatalnokok preferenciáiból, másodsorban az egyes településeken kifejlődött informális befolyásolási hálózatokból, harmadsorban pedig a helyi politikai szintéren bekövetkező korporativista intézkedések előtérbe kerüléséből származnak (Stoker 1991b, 123.).

Függetlenül attól, hogy a politikai társadalom általában a civil társadalomból nő ki, és szervezeti, valamint kommunikációs formáik gyakran megegyeznek, a politikai pártok a politikai társadalom részei, a civil szervezetek pedig a civil társadalom szervezetei maradnak. *Alapvető különbség a két szféra politikai szerepében van.* A civil társadalom legfontosabb jellemvonása, hogy nem kapcsolódik össze közvetlenül a hatalom ellenőrzésével, megszerzésével és megtartásával, hanem a demokratikus önszerveződések és a kulturális nyilvánosság szférájában zajló viták révén gyakorol befo-

lyást a hatalomra (Stumpf 1999, 96.). Ha a pártfejlődés különböző szakaszait vizsgáljuk, akkor Richard S. Katz és Peter Mair szerint a klasszikus tömegpárt és a gyűjtőpárt megmarad semleges, pártoktól mentes szintérnek. Vagyis a tömegpárt lényegében a civil társadalom pártja, amely a választók szektoraiból ered, be akar nyomulni az államba, és módosítani kívánja az állami politikát. A gyűjtőpárt azonban már nem a civil társadalom pártjaként jelenik meg, hanem a civil társadalom és az állam között áll, az állam és a civil társadalom egyértelműen elkülönül, és a pártok hidat, kapcsolatot alkotnak a kettő között. A pártok azonban ugyancsak kívülről akarják befolyásolni az államot azzal, hogy ideiglenesen az állami politika lehetményesei kívánnak lenni (Katz–Mair 2001, 134.). A gyűjtőpártok későbbi időszakában, amikor elkezd halványodni a pártok ideológiai különbsége, és a pártok elfogadják a tagokat, bárhonnan jöjjenek is, ezzel egyidejűleg a pártok és az állam közti kapcsolat is változik. A pártok ekkor már nem annyira az államra ható és abba behatoló civil társadalom képviselői, hanem inkább alkuszok a civil társadalom és az állam között. Megjelenik a Janus-arcú párt fogalma, amely egyrésztől összesíti és reprezentálja a civil társadalom követeléseit, másfelől viszont a bürokrácia képviselőjében a lakossággal szemben ő védelmezi a politikai célokat (Katz–Mair 2001, 140.). Ez már magába rejti a pártok céljainak egy másik, kevésbé rejtett dimenzióját is, nevezetesen azt, hogy a pártok olyan egyének szerveződésai, akik választások megnyerésével kormányzati pozícióba szeretnének kerülni (Beyme 1985). Mivel a választók nem ismerik a különféle hivatalokra pályázó összes jelölt közügyekben elfoglalt álláspontját, a pártok lényeges feladatot látnak el: a polgárok számára leegyszerűsítik a jelöltek közötti választás problémáját. Ezáltal csökkentik az információgyűjtés költségeit is, mivel a választók a jelöltek politikai filozófiáját hozzávetőlegesen meg tudják ítélni abból, hogy milyen párt színeiben indulnak (Johnson 1999, 174.). A pártok a választási kampányok szervezésével, a jelöltek felkészítésével, támogatásával, ideológiai programmunícióval való ellátásával, a közhangulat fokozatos befolyásolásával a média modern eszközeinek igénybevételével, valamint a választások lebonyolításához és ellenőrzéséhez történő hozzájárulásukkal közreműködnek a kormányzók kiválasztásában (mégpedig verseny eredményeként), akik számára ez a legitimitás demokratikus forrását biztosítja. A pártok szervezeti hálózatukon keresztül a közhangulat szondázásával feltárják a társadalmi véleményeket, igényeket, azok egy részének hangot adnak és képviselik, a parlamenti frakciók szervezésével és programok, politikai alternatívák megfogalmazásával a kormányzati politikát befolyásolják, akár közvetlenül kormánypártokként, akár ellenzékben a kormányzati politika bírálatával (Johancsik 2002, Beyme 1985, Körösenyi 1993).

A pártok tehát a politikai rendszer hivatalos (jogi/alkotmányos) és nem hivatalos (társadalmi) oldalának határmezsgyéjén állnak. A pártok abban különböznek az egyéb formációktól (például az érdekcsoportoktól), hogy nem csak befolyásolni kívánják a jogilag konstituált hatalmi struktúrát, hanem abban bizonyos pozíciók betöltésére is törekszenek (Bogdanor 2001, 523).

Bármelyik funkcióját tekintjük a pártoknak, az a hatalom szférájához, a politikumhoz kapcsolódik, része a hatalom birtoklásáért folyó küzdelemnek. A pártok közvetítésük során a felvállalt érdekeket, amelyek a társadalom irányából érkeznek, mindig úgy képviselik, hogy a politika szintjére emelik, hiszen a társadalom egész működéséért vállalják a felelősséget. A civil szervezetek ezzel szemben egy-egy hátrányos helyzetű csoport tagjait tömörítik, és céljuk az, hogy rábíriák a politikusokat és a helyi vezetőket, hogy javítsanak az adott terület problémáin. Ebben a feladatukban Robert D. Putnam szerint nincs állandó szövetség, ahogy állandó ellenfél sem: aki támogatja céljait, azt segítik, aki nem, az ellenfél (Putnam–Feldstein 2003).

A PÁRTOK KIALAKULÁSA

A nemzetközi szakirodalomban a pártok létrejöttének magyarázataiban lényegében három elméleti típus különböztethető meg.

- Az *intézményi elméletek*, melyek a pártokat a parlamentáris rendszerek s az alapjukul szolgáló *választási rendszerek fejlődéséből* vezették le. Ebben a megközelítésben a pártok keletkezését túlnyomórészt a képviseleti intézmények funkcióváltásából – parlamentáris vagy prezidenciális rendszerek felelnek-e meg inkább egy demokratikus pártrendszer működésének (Weaver–Rockman 1993, 1–41.) –, valamint az általános választójog kiterjesztéséből vezették le (Duverger 1964). Ezen elmélet középpontjában Anglia és az USA állott, mivel úgy látszott, hogy csak ezeknek az országoknak van folyamatos képviseleti kormányzatuk, amelyben a parlament önálló és jelentős szerepet játszik a kormánnyal szemben (Beyme 1985). A parlamentáris rendszer és az általános választójog egyaránt hatást gyakorolt a pártstruktúrák kialakulására. A két tényező befolyása azonban nem azonos mértékű, mivel a parlamentáris rendszer és az általános választójog a legtöbb országban nem esik egybe. A liberális csoportok a parlamenti kormányzat érvényesülését segítették, többnyire ellenezték a választójog kiterjesztését (Nagy-Britannia, Dánia, Norvégia, Olaszország), míg a parlamentáris, kormány nélküli – viszonylag au-

toritárius – rendszerek gyakran demagóg okokból bevezették az általános választójogot (pl. Bismarck Németországban vagy III. Napóleon Franciaországban). A választójog kiszélesítése a parlamentáris rendszerekben hosszú távon megnövelte a tömeges részvételt – átmenetileg azonban alkalmasint csökkentették, pl. Olaszország 1913; Norvégia 1900. A választójog kiterjesztése megkönnyítette egyes pártok növekedését – mindenekelőtt a szocialista és a keresztény néppártokét –, amelyek a rendszer elleni tiltakozó csoportokként a parlamenten kívül jöttek létre.

- *Történeti „válsághelyzet”-elméletek*, melyek új mozgalmak keletkezésének ideológiai hajtóerejével, az államok újjáalakulásával, nagy társadalmi megrázkódtatásokkal (pl. fegyveres forradalmak), válságokkal vagy alkotmányrendszerek összeomlásával operáltak (LaPalombora–Weiner 1966, 3–42.; Beyme 1985).
- *Modernizációelméletek*, amelyek a pártok létrejöttének kevésbé a politikai tényezőit, mint inkább társadalmi és gazdasági alapjait elemezték. Ezek az elméletek a pártokat az ipari forradalom hatására kialakuló törésvonalak eredményeképp bekövetkező gazdasági és kulturális modernizáció folyamatához kötik, valamint az oktatási rendszer szekularizáló és integráló hatásait vizsgálták, s az urbanizáció fejlődését tekintették ama legfontosabb modernizációs változónak, amely befolyásolta a pártok létrejöttét (Lipset–Rokkan 1967, Daalder 1966).

Klaus von Beyme az európai pártok létrejöttében és fejlődésében főleg a válság- vagy modernizációelméletek szerepét hangsúlyozza. Elméleti fejtegetéseiben a pártok létrejöttének több hullámát különbözteti meg. Ezek közül az *első* az új államok (Belgium, Ausztria, Finnország, Írország, Izland) létrejöttével indult el. Ezekben az országokban a nemzetegyesítési mozgalmak a konfliktusokat gyakran a rendszert veszélyeztető mértékben halmozták fel, mindenekelőtt azzal, hogy a társadalmi konfliktusokat valószínűsíthetően tetézték (pl. Olaszországban a papságnak a liberális laikus állammal szembeni vagy Németországban a katolikus kisebbségnek a porosz dominanciájú protestáns többséggel szembeni konfliktusa). Egyes országokban ehhez még etnikai konfliktusok is hozzájárultak, függetlenül attól, hogy milyen régen jött létre az államalakulat. A *második hullámot* a dinasztikus rivalizálásokon alapuló legitimációs törések képezték (Franciaország, Spanyolország). Példaként említhető Franciaországban a liberális monarchisták és az ultraroyalisták konfliktusa az 1814-es restauráció utáni rendszerben, valamint a legitimistáké az Orléans-ház híveivel és a bonapartistákkal szemben. A *harmadik hullámot* a parlamentáris demokráciáknak a fasiszta vagy fasisztoid rendszerek hatalomátvételének következtében bekövetkező összeomlása (Olaszország 1922, Németország 1932, Ausztria

1935, Spanyolország 1936–1939, Portugália 1926, Görögország 1967) jelentette. Mindezeket a rendszereket külső befolyással (1945) vagy belső forradalommal (Görögország 1974, Portugália 1974, Spanyolország 1975-1977) ismét demokratizálták.

Az új demokráciákban néhány közös vonás mutatható ki, úgymint

- a jobboldal hitelvesztése;
- a jobbközép egyesülése;
- a baloldalnak szocialistákra és kommunistákra szakadása és a népfrekkísérletek 1947-ig.

A folyamatosságot rendszerint a baloldali pártok őrizték meg: a szocialisták, a szociáldemokraták és a kommunisták. A diktatúrát követően ott voltak a legerősebbek, ahol fontos funkciót töltöttek be az ellenállásban (pl. Franciaország és Olaszország).

Nyugat-Európában a pártosodás, a demokratikus pártrendszerek kialakulása főleg a történeti- és modernizációelméletek alapján alapvetően alulról szerveződött folyamatként értelmezhető. A pártosodás erős civil társadalmi, állampolgári részvétel mellett, esetleg forradalmak és tömegmozdulások során alakult, formálódott (Fritz 2002a, 214.).

A nyugat-európai pártfejlődés lényegében megerősíti Lipset és Rokkan szinte klasszikusnak számító (bár vitatott) elméletét, hogy erős, stabil és a tömegek által támogatott pártok csak akkor léteznek, ha tartós és valós társadalmi törésvonalakhoz, csoportkonfliktusokhoz kötődnek, ha a demokratizálódás és modernizáció szempontjából valós társadalmi érdekeken és – ezek révén – konzisztens, de pragmatikus ideológiákon alapulnak (Lipset–Rokkan 1967). Ennek fényében a Nyugat-Európában létrejövő, illetve kialakuló párttagoltság a Lipset–Rokkan-féle nagy társadalmi törésvonalak (nemzeti-etnikai, egyházi-vallási, ipari-agrár és munkavállaló-munkáltató) mentén értelmezhető, ami azt jelenti, hogy a nyugati országokban a pártok megszerveződését társadalmi csoportok közötti valóságos és politikai jelentőségű ellentétek alapján létrejövő érdek- és értékösszessegek és identitások inspirálták, a sajátos érdekek és értékek politikai kifejezésének szándékával (G. Márkus 1994).

A magyar pártosodás és pártrendszer kialakulása lényegében a fordítottja volt a Nyugat-Európában lezajlott pártosodási folyamatoknak.

A XIX. század második felében és a XX. század elején a magyarországi pártok alapvetően belső szervezésűek voltak, azaz a képviselőházi politikusok szervezték meg őket. A századforduló környékén azonban találkoztunk olyan pártszervezési kísérletekkel is, melyeknek nem a képviselőház volt a kiindulópontja, vagy amelyekben a képviselők csak a kristályosodási pont szerepét töltötték be. Példa erre a magyarországi politikai katolicizmus pártjának, a Néppártnak a megszerveződése vagy az agrár- avagy

gazdapártok is ebbe a körbe tartoztak, de szerepük az első világháború előtti magyar parlamenti politikában jelentéktelennek tekinthető (Szabó 1992, 200.). 1910 után a pártok szervezeti és szervezési elképzeléseiben bizonyos változások állnak be. Nemcsak a néppárti szervezkedésre került sor, de a kormánypárt (Nemzeti Munkapárt) is komolyan vette a helyi pártszervezetek létrehozását. Az „országos” párt azonban a korszak parlamenti pártjainál inkább célkitűzés volt, mint realitás. A dualizmus korszakának nagy részében helyi szinten (törvényhatóságok, megyék, törvényhatósági jogú városok) a politikai polarizáció eltért az országostól; a megyei gyűlések többségében a kormánypárt–ellenzék dualitás uralkodott, s az egyes országos pártokhoz tartozás csak a ténylegesen nagypolitikai kérdésekben, mindenekelőtt az országgyűlési választásokon kapott hangsúlyt. A megyei pártok másik jellemzője, hogy nem okvetlenül egyesületi formában szerveződtek, mivel ahhoz (a korabeli jogszabályok alapján) jóváhagyott alapszabály szükségeltetett, míg a politikai pártok létrehozásához és fenntartásához ilyenre nem volt szükség. A megyei pártok alapvetően mint választási pártok definiálhatók, amelyeket egy-egy országgyűlési választás előtt hoztak létre. A választókerületi „pártok” hasonlóak a megyei pártokhoz (általában csak városokban működtek, mivel azok önmagukban alkottak egy választókerületet). Tevékenységük szinte kizárólag a választási kampány lebonyolítására korlátozódott (Szabó 1992, 200.).

Az első világháborúig a magyar pártok tehát nem voltak „igazi” pártok, nem voltak szervezettek, és ismeretlen volt a párttagság fogalma is. Ebből következően hiányzott a kormányzati váltógazdaság is, ugyanis a társadalmi struktúra, a polgári erők viszonylagos gyengesége és önállótlansága nehezítette a konzervatív–liberális váltógazdaságot. Társadalmi bázisuk azonban érzékelhető volt, de nem mint pártcsoportnak, hanem klubok, asztaltársaságok, egyletek, körök stb. formájában. Ezekből a szerveződésekben jöttek létre pártszervezet jellegű képződmények a két világháború között.

A pártok kialakulását jelentős mértékben korlátozta a demokratikus jogegyenlőség hiánya is. 1848-ban a lakosság 7,1%-ának volt választójoga (a nőknek nem volt önálló jogosultságuk, továbbá erős műveltségi, vagyoni [virilizmus] és helybenlakási cenzus is érvényesült). Bár a választójog illetően korlátozása nem ütött el a korabeli európai országok megoldásától, a dualizmus 50 esztendeje alatt a választásra jogosultak aránya soha nem érte el az 1848-as szintet. Ez azt jelenti, hogy 1869–1910 között a jogosultak száma mindössze 5%-kal emelkedett, miközben Magyarország lakossága 40%-kal gyarapodott. A két világháború között a választójog jelentős bővülése tapasztalható, de Bethlen felfogásának nem felelt meg az általános,

titkos választójog eszménye, amit az is jól mutat, hogy az 1926. évi választásokon a választóknak a lakossághoz viszonyított aránya az 1922-es 29,5%-ról 26,6%-ra csökkent. A háború után a választók száma minden korábbi magyar parlamenti választáshoz viszonyítva a legmagasabb (meghaladta az 50%-ot), szabad választásról azonban ekkor sem beszélhetünk, mivel az 1947: XXII tc.-kel újabb kirekesztő rendelkezések kerültek be (korábbi jobboldali párttagság, politikai okokból történő elbocsátás, Nyugatra menekülés stb.). Az 1947 utáni időszak egypártrendszerre végképp kiiktatta a politikai, kulturális és egyéb közösségi önszerveződés lehetőségeit Magyarországon, ezzel a pártok és szerveződések fejlődése hosszú időre lekeült a politikai vizsgálódások napirendjéről.

A hazai többpártrendszer (a második világháború utáni rövid időszaktól eltekintve) újraszerveződése 1987-ben kezdődött. Az 1987–1989 közötti időszakot felemás pártrendszernek is nevezhetnénk, hiszen az állampárt mellett egy parlamenten kívüli pártrendszer alakult ki, amely nem volt ugyan illegális, de a párttörvény elfogadásáig jogrendszeren kívüli pártrendszerként működött. Ebben a szakaszban a pártok még nem tekinthetők igazi pártoknak, hiszen számos szerveződés mozgalmi formában kezdte meg működését és – szervezetektől függően – hosszas belső viták, konfliktusok (a hatalom megszerzésének strukturális és politikai kényszere) után alakultak át párttá (Bihari 1992). A hazai pártrendszer újjászerveződése tehát hihetetlenül rövid idő alatt jött létre, így a klasszikus törésvonalak (osztálykonfliktusok, város–vidék) nem sok szerepet tölthettek be ebben a folyamatban (Fritz 1996). Ezzel szemben az ideológiai szempontoknak (nemzeti-kulturális, vallási) jóval nagyobb szerepük volt a pártok tagolódásában (Tóka 1992, G. Márkus 1994, Körösi 1998). Az ideológiai szempont a pártok megalakulásának kísérő jelensége volt, mivel az éppen alakulóban levő szervezeteknek határozott ideológiai arculatra volt szükségük.

További jellegzetesség, hogy a pártok kialakulása a társadalomban meglévő ideológiai és érdektagoltság helyett (részben a szocialista-kommunista ideológiai alapokon álló politikai-gazdasági rendszer homogenizáló hatása következtében) inkább a külső környezet megváltozásának volt köszönhető. A pártok létrejötte ezért a természetes, belső kiforrás helyett egy döntően felülről elindított folyamat eredményeként értelmezhető, melyben az értelmiségi, illetve az éppen adott politikai elitcsoportok közötti szubkulturális, személyes ellen- és rokonszenvbeli különbségek játszottak meghatározó szerepet (Kéri 1998; Stumpf 1999). A formálódó új politikai osztály rekrutációs bázisának két meghatározó pillére a kulturális és ideológiai polarizáció, amelyet nem volt képes ellensúlyozni a pártokkal szinte párhuzamosan szerveződő civil csoportok egyre népesebb tábora sem,

részben azért sem, mert ezen civil csoportok tevékeny tagjainak egy részét integrálták az új politikai elitek (Kaldor–Vejvoda 1997, 21.). A pártosodási folyamat ezért a civil társadalom támogatása és aktív részvétele nélkül zajlott le, azaz a *társadalmi csoportok és a polgárok döntő többsége szinte teljesen kiszorult a formálódó politika világából és a döntéshozatali folyamatokból*. Az elitpártosodás és a civil kontroll hiánya a pártok önfelértékelő jellegét erősítette fel. Önfelértékelő abban az értelemben, hogy a pártrendszer aktorai témáikat, értékeiket, politikai-ideológiai tagoltságukat igyekeznek rávetíteni a társadalom egészére, döntési és hatalombefolyásolási lehetőségeiket állandóan növelni kívánják az érdekképviselésekben, az önkormányzatokban, a civil társadalomban és a társadalom többi alrendszerében stb. (Fritz 2002a, 213.). Ebben a folyamatban a politika pártok kerültek a politikai élet középpontjába, ez a pártellenőrzés kiterjed az élet számos területének – média, egyetemek, az újonnan privatizált vállalatok – kontrollálására, amit az olaszok „pártokráciának” (partitocraziának), azaz párturalomnak neveznek, amikor a pártok felosztják egymás között a társadalom „befolyási szféráit” (Sartori 1962, 187.).

A fenti jellemzők alapján Bihari Mihály a magyar pártrendszert „lebegő” pártrendszerként írta le, amely az értelmiségi csoportok, politizáló körök szervezőakciója révén alakult, majd ezek a körök keresték (1990 után) vagy próbálták megteremtetni saját társadalmi bázisukat (Bihari 1992). Ez a folyamat egyben azt is jelenti, hogy a pártok keletkezésük során és az azóta eltelt időszakban sem mentek keresztül a tömegpárttá fejlődés szakaszán: inkább választási pártoknak tekinthetők. A pártok befolyásának korlátait az is jól mutatja, hogy a kisebb településeken a helyhatósági választásokon a politikai pártok nem voltak képesek érdemi befolyást gyakorolni (Stumpf 1999, Körösényi 1998).

A hazai pártokat felépítésük, szervezetük és tagságuk alapján Körösényi András inkább a XIX. századi parlamenten belül létrejött polgári (középosztályos), mint a XIX–XX. század fordulóján a parlamenten kívül keletkezett szociáldemokrata vagy kommunista pártokhoz hasonlította (Körösényi 1998, 75.). Körösényi megközelítését több tényező is erősíti, egyrészt a pártok alacsony társadalmi beágyazottsága, hiszen jelenleg csupán az MSZP és a Fidesz rendelkezik olyan tartósan kötődő szavazóbázissal, amely stabil parlamenti részvételt biztosíthat számukra, az összes többi párt esetében az erős kötődésű szavazóbázisok mérete jóval alatta marad a parlamenti küszöbértéknek (Gazsó–Stumpf 1998). Másrészt mind az MSZP, mind a Fidesz társadalmi bázisuk növelését, a tartós, erősen kötődő szavazóbázis kiépítését tűzte ki jövőbeli céljaként.

A CIVIL SZERVEZETEK SZERVEZŐDÉSEI

A pártok a politikai érdekek, értékek, vágyak és törekvések közvetítésének sajátos, de nem egyedüli szervezetei a modern democráciákban. Rajtuk kívül különböző szervezetek sokasága lát el érdekkifejező és -közvetítő funkciót, különösen, ha a társadalom szűkebb köreinek különleges, közvetlen érdekeiről és törekvéseiről van szó, amelyek csak sajátos körülmények között emelkednek az átfogó, általános politika szintjére. James Douglas (Douglas 1991, 85–96; Szabó 1998, 96.) szerint a civil szervezetek számos kihívást közvetítenek a politikai rendszerhez, melyek rendkívüli szerepet töltenek be a demokratizálódásban, illetve az új politikai rendszer intézményesedésének folyamatában:

- a személyes és anyagi erőforrások önkéntes mobilizálása a közjó érdekében;
- az állam korlátozása az ellenőrzés és a kiegészítő vagy alternatív szolgáltatás révén;
- a pluralizmus biztosítása a korábban monopolizált állami szférával szemben;
- a társadalmi innováció, a kreativitás és kísérletezés szabadságának megőrzése a bürokratizálódás ellenében.

Hasonló szerepet tulajdonít az államtól független szervezeteknek Robert A. Dahl is, amikor kiemeli, hogy a nagy politikai rendszerekben a független szervezetek állják útját a hatalmi túlsúlynak, segítenek megtörni a hierarchiát és megteremteni a kölcsönös kontroll lehetőségét (Dahl 1996, 41.).

A civil társadalom szerveződéseinek köre meglehetősen sokrétűnek tekinthető. A civil szektorba az összes olyan szervezetet be szokták sorolni, amelyek az állami és a hagyományos magán- vagy piaci szféra között helyezkednek el (Frey 2001, 47.). Mások szerint azok a szervezetek tartoznak ebbe a szektorba, melyek tevékenységük folytán képesek a közügyekben szerepet vállalni, de nem tartoznak az államapparátushoz, mivel olyan (nem választott) egyének csoportjából állnak, akik a szervezeti szabályokat maguk határozzák meg (Kondorosi 1998, 71.; Kaiser 2000, 106.). Ezek a megközelítések egységesen, azaz tagolatlanul próbálják meghatározni a civil szektor fogalmát, ez az értelmezés azonban túl tág, ezért szükség van ennek a heterogén csoportnak a pontosabb lehatárolására. A civil szféra leírására használt fogalomrendszer tekintetében az elmúlt időszakban számos hazai és nemzetközi megközelítés született, bár, mint látni fogjuk, ezek a fogalmak gyakran fedik egymást. Ezek közül a fogalmak közül a leggyakrabban használt elnevezések a *nem kormányzati szervezetek* (Non-

Governmental Organization, továbbiakban NGO), az *önkéntes szervezetek* (voluntary sector) és a *nonprofit szervezetek* (Nonprofit Organization, továbbiakban NPO).

A legutóbbi tizenöt évben leginkább az amerikai *nonprofit szervezetek* fogalmat használták a szektor leírására, és főleg a profit szétosztásának tilalmára, valamint a szervezetek és a kormányzati apparátus közti viszonyra koncentráltak (Salamon 1993). Az Európai Unióban a *szociális gazdaság* kifejezés tartalmazza az együttműködést, a kölcsönösséget, az egyesületeket és az alapítványokat. A kifejezés különös érdeklődést váltott ki főleg a politikusokból és akadémikusokból, ugyanis a civil társadalom által (mely elősegíti az aktív állampolgárok részvételét) a szervezeteknek a közpolitikában és a közszolgáltatások nyújtásában betöltött szerepét hangsúlyozza (Tonkiss 2000).

A *nem kormányzati szervek* fogalmának definiálásában nincs konszenzus. A szakirodalomban általában két alapvető kritérium található: az NGO magánszemélyek vagy kollektívák által szabadon alkotott csoport, amely nem haszonszerzési célokat követ. Az angolszász szakirodalom szerint azok a nem állami szervek tartoznak ide, amelyek a társadalom érdekében fejtik ki alapvetően nem nyereségorientált, nonprofit tevékenységüket (alapítványok, közhasznú szervezetek, önkormányzati társulások stb.), kiegészítve az önkéntesség kritériumaival (Bíró 2002, 2.).

Az Európai Bizottság 1999. évi vitaanyaga (*Official Journal of the European Communities C329/10/17-11-1999*) a nem kormányzati szervezetek közös jellemzőit az alábbiakban foglalta össze:

- az NGO-kat nem a személyes haszonszerzés céljából hozták létre;
- az NGO-k önkéntes alapon szerveződnek;
- az NGO-kat szervezett formájuk és bizonyos mértékű intézményszerűségük megkülönbözteti az informális és ad hoc társaságoktól;
- az NGO-k függetlenek a kormánytól és más állami intézményektől, a politikai pártoktól vagy gazdálkodó szervezetektől;
- az NGO-k célja, hogy a nyilvánosság előtt a társadalmi jólétért egy szűkebb csoport az egész közösség érdekében működjön.

Az *önkéntes szervezetek* jellemzői nagyban hasonlítanak az NGO-knál használt kategóriákhoz. Az Európai Közösség Bizottsága (*COM [97] 241 final*) szerint az önkéntes szervezeteket bizonyos célok érdekében vagy egyéb okokból összegyűlt emberek csoportjai alkotják. Egyik oldalon azon szervezetek csoportját találjuk, melyek a társadalmi, közösségi és családi élet mindennapjait hálózzák be, a másikon pedig olyan országos, sőt nemzetközi jelentőséggel bíró hatalmas szervezeteket (pl. egyetemek, kórházak

kulturális központok stb.), amelyeket sok ember egyértelműen az állami-közösségi szervezetek közé sorol.¹

Az önkéntes szervezetek jellemzői lényegében megegyeznek az NGO-k jellemzőivel, azzal a kiegészítéssel, hogy a dokumentum nagyobb hangsúlyt helyez az öngazgatásra, valamint arra, hogy a döntések a szervezeteken belül jöjjenek létre, mindenfajta külső kontrolltól függetlenül. Az önkéntes szervezetek főbb típusait a szervezetek által ellátott funkciók szerint határozza meg a Bizottság²:

- szolgáltatást nyújtó vagy gondoskodó;
- érdekképviseleti;
- önszolgálati vagy kölcsönös segítséget nyújtó;
- forrás és koordináló szervezetek.

Hasonlóan differenciált megközelítést javasol Perry is (Perry 1991, 9–10.). Eszerint az önkéntes szervezet:

- formalizált, maga rendelkezik saját kormányzati eszközeivel;
- meghatározott kötelezettségek érvényesek rá nettó jövedelme korlátlan szétosztására vonatkozóan;
- több, mint egy nonprofit szervezet, mert teljes mértékben korlátozott a vezetők és a tagok bármilyen részesedése a nettó jövedelemből;
- nem politikai párt, nem egyetem, nem szakszervezet, nem sportklub, nem üzleti vagy szakmai szervezet és nem egyház.

A *nonprofit* szervezet szintén a kormányzattól és a gazdaságtól független szervezetek megjelölésére szolgáló fogalom. A szakirodalom kezdetben a *formális* ismérvek (jogi, szervezeti forma, hatókör, szervezetnagyság stb.) alapján definiálta a nonprofit szervezeteket. A jogi megközelítésben a nonprofit szervezet elsősorban a célvagyont működtető személyegyesülésekből (önkéntes kölcsönös biztosító pénztár), célvagyont működtető szervezetekből (alapítvány, közalapítvány) továbbá a közcélú vállalkozó nonprofit szervezetekből (közhasznú társaság) áll (Sík 1995, 27.). Szervezeti megközelítésben a nonprofit szektort az alapítványok és egyesületek, illetve közhasznú társaságok, köztisztviselők és közalapítványok összessége alkotja (Bíró 2002, 4.). A kilencvenes évek elejétől viszont egyre inkább előtérbe kerültek a *funkcionális* megközelítések. A funkcionális szempontú csoportosítások a nonprofit szervezeteket a betöltött közös funkciók és a vállalt szerepek szerint értelmezik, arra keresik a választ, hogy milyen célra jönnek létre nonprofit szervezetek, és működésük milyen hatással van a társadalomra (Pavluska 1999, 19–40.). A nonprofit szervezetek

¹ Az Európai Közösség Bizottságának közleménye az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában. 1998, 22.

² Uo. 23–24.

gyakorlatközeli, strukturális-funkcionalista csoportosítása mellett érvel Badelt is. Elméletében a formális kritériumok, mint például a szervezeti forma, a szervezetnagyság stb. és a relatívabb társadalmi, politikai beágyazódás szempontjai mellett a szervezetszociológiai megközelítéssel (közigazgatáshoz közelálló, bázisközel és gazdaságközel nonprofit szervezetek) direkter módon ragadható meg a nonprofit szektor számos szervezettípusa (Badelt 2002, 4.). Az Európai Közösség Bizottságának említett 1997-ben kiadott közleménye is már a funkciók szerinti csoportosítást alkalmazta.

A Lester M. Salamon és Helmut K. Anheier által kidolgozott kategóriarendszer is főleg a funkcionális ismérvekre helyezte a hangsúlyt (Salamon–Anheier 1995, 36–38; 1997, 29–34; 1999, 54–59.), melyek főbb ismérvei a következők:

- intézményesültség;
- kormánytól való függetlenség;
- önkormányzatiság;
- profitszétosztás tilalma;
- önkéntesség, öntevékenység.

Erre az öt ismérvre épül a Nonprofit Szervezetek Nemzetközi Osztályozása (*International Classifications of Nonprofit Organizations*) is. Salamon és Anheier definícióját Kuti Éva a pártpolitikai tevékenység és az egyházi szervezetben zajló hitéleti tevékenység kizárásával egészítette ki (Kuti 1998, 16.).

Minden kérdést a fenti definíció sem old meg, így például a szociális gazdaság részének tekintett szövetkezetek, kölcsönös biztosítók és önszolgáló csoportok Salamon–Anheier értelmezésében nem számítanak nonprofit szervezeteknek, mivel a „profit fel nem osztás” követelményének nem felelnek meg. Ugyanakkor más szervezetek ide tartoznának, de azokat az Európai Unió nem sorolja be a harmadik szektorba. Említhető például a felsőoktatás esete, az Egyesült Királyságban a felsőoktatás esete említhető, ahol valamennyi egyetem az állami felügyelet alól magán, nonprofit státusba került, vagy az, hogy Németországban az egyházak markáns szerepvállalásának köszönhetően a kórházak 40%-a nonprofit szervezet (Frey 2001, 47.).

Valamennyi definíciós kísérletben közös vonás, hogy alapvetően negatív meghatározás, hiszen azokat a jellegzetességeket próbálja megragadni, amelyek a nonprofit szervezeteket más szektorok intézményeitől megkülönböztetik.

Magyarországon a „nonprofit” fogalom használata vált általánossá, annak ellenére, hogy a szakirodalom és a politika gyakran használ más rokon értelmű fogalmakat is. Aki például az állampolgári kezdeményezések fontosságát kívánja hangsúlyozni, a civil társadalomról, öntevékeny szerveze-

tekről beszél; aki az államtól és a politikától való elhatárolódást érzi fontosnak, az nem kormányzati szerveket emleget. A civil társadalom azért nem teljesen azonos a nonprofit szektorral, mert a civil társadalmat említve főként civil kezdeményezésre létrejött nonprofit szervezetekre gondolkunk, ugyanakkor léteznek a kormányzati/önkormányzati alapítású nonprofit szervezetek is.

A hazai szektor növekedésével párhuzamosan egyre erősebben merült fel annak az igénye, hogy a formális osztályozási szempontok felhasználásával, de azokon túllépve, a szervezetek „gyakorlatközeli”, tényleges tevékenységének jellemzői alapján határozzák meg a szektor tipikus csoportjait. Kuti Éva például a magyar nonprofit szervezeteket a domináns tevékenység és az általuk elsődlegesen betöltött funkciók alapján hét típusba sorolta (Kuti 1998, 141.):

1. adományosztó, adománygyűjtő,
2. szolgáltatásokat nyújtó,
3. érdekvédelmi,
4. felhalmozási célú,
5. önszegélyező jellegű,
6. társadalmi érintkezést szolgáló, klubjellegű szervezetek,
7. korábbi állami igazgatási tevékenységet átvállaló köztestületek.

A csoportosítás előnye, hogy fontos információkat nyújt a szervezetek társadalomban és gazdaságban betöltött szerepéről, jelentőségéről. Hátránya, hogy nem elég egzaktak a csoportba sorolás kritériumai. Ezt a hiányosságot próbálja feloldani Sebestény István, aki a következő dimenziókat ajánlja vizsgálati szempontként: ki? (kik alapították a szervezetet, és milyen formában működik); mit? (milyen tevékenységet folytat); kinek? (milyen sokaság érdekeit, igényét tartja szem előtt); hogyan? (milyen eszközökkel kívánja az adott célt elérni); miért? (milyen cél elérésére törekszik (Sebestény 2001, 346.)). Ezek alapján a következő típusokat különbözteti meg:

1. *Önkiszolgáló* szervezetek (ezek alkalmanként kerülnek kapcsolatba állami, önkormányzati szervekkel. Aktivitásuk célja saját alaptevékenységük végzése.) Ilyen szervezetek közé sorolhatók a sport, hobbi- és szabadidő csoportjai (nyugdíjas- és öregdiákkörök stb.) és több kulturális szervezet. Ebbe a típusba tartozik a hazai nonprofit szervezetek több mint egyharmada.
2. *Csoportkiszolgáló* szervezetek (tevékenységük főleg érdekképviselőre, közfeladatok ellátására terjed ki) Ebbe a csoportba a szakmai, munkaadói, munkavállalói érdekképviselőket, tűzoltó-egyesületeket, város- és faluvédő szervezeteket, tudományos társaságok stb. tartoznak (a hazai nonprofit szervezetek 23%-a).

3. *Közkezelő szervezetek* (tevékenységük általános, az állam és az önkormányzatok feladatkörébe tartozó társadalmi problémákkal foglalkoznak, rendszeres szolgáltatást nyújtanak, gyakran az állam, az önkormányzat vagy más nonprofit szervezet, egyház hozza létre őket). Ebbe a kategóriába a szociális, az egészségügyi, oktatási intézmények, munkanélküliség- és egyéb válságkezelő központok tartoznak (a hazai nonprofit szervezetek 5%-a).
4. *Céltámogató szervezetek* (általában alapítványok, melyek kifejezetten vagy egy intézmény [iskola, óvoda, kórház, egyház, színház, zenekar stb.], vagy egy speciális cél [ösztöndíj, műtét elvégzése stb.] anyagi támogatására jöttek létre az érdekeltek vagy az intézmény kezdeményezésére). Ebbe a kategóriába főleg az adománygyűjtő szervezetek tartoznak, Ez a csoport adja (a maga 37%-os részesedésével) a hazai nonprofit szervezetek legnagyobb hányadát.
5. *Többcélú adományozó szervezetek* (azok a nagyobb alapítványok tartoznak ide, amelyek célja anyagi ösztönzéssel a társadalom tagjait, csoportjait, intézményeit bizonyos közcélok előmozdítására, nagyobb fejlesztések, beruházások, kutatások elindítására bírni). Alapítóik között lehetnek magánszemélyek, állami és önkormányzati szervek és intézmények, melyek tőkeerősek, hiszen erőteljes magán- vagy állami támogatás jellemzi őket. Ebbe a kategóriába tartoznak a kulturális, tudományos, gazdaság- és településfejlesztési céllal létrejött állami, önkormányzati közalapítványok (a hazai nonprofit szervezetek 2%-a).
6. *Közkezelő-adományozó szervezetek* (szolgáltató tevékenység mellett rendszeresen gyűjtenek és osztanak szét adományokat, gyakran pénzügyi befektetőként is megjelenhetnek). Ebbe a kategóriába tartozik pl. a Vöröskereszt, a szeretetszolgálatok, egy települést átfogó univerzális alapítványok, egyesületek vagy nonprofit szövetségek (a hazai nonprofit szervezetek 1%-a).
7. *Üzleti szervezetek* (kifejezetten termelési, piaci szolgáltatási vagy pénzügyi tevékenység végzésére jönnek létre). Nagyméretűek, jelentős intézményi háttérrel rendelkeznek. Alapítóik lehetnek magánszemélyek (önkéntes biztosító pénztárak), állami és önkormányzati szervek, intézmények (kommunális, gazdasági, népjóléti közfeladatokat ellátó közhasznú társaságok). A nonprofit ismérvek közül egyedül a profitszétosztás tilalma érvényes rájuk, ezzel szemben nem gyűjtenek és osztanak adományokat, és nem jellemző rájuk az önkéntes munka sem, ezek adják a hazai nonprofit szervezetek 1%-át (Sebestény 2001, 347–349.).

Teljesen más osztályozást használ Stumpf István, aki a kormányzat nézőpontjából osztályozza a társadalmi önszerveződéseket. Ezen belül megkülönbözteti:

- az *országos civil érdekegyeztetési tömörüléseket, fórumokat*. Ezeket a szervezeteket gyenge konfliktusviselési képességük és vitatott legitimitásuk miatt a kormányzat nem tekinti kemény tárgyalópartnernek (ilyen például a TESZ, a TÉT, a Társadalmi Kerekasztal, a Civil Kerekasztal, a Civil Parlament stb.).
- A *réteg- és szociális érdekképviseleteket*, melyek érdekérvényesítő képessége nagyban függ az általuk képviselt rétegtől (ilyen például a Nagycsaládosok Országos Szövetsége, a Nyugdíjasok Országos Képviselete, a Magyar Nők Szövetsége, a Levegő Munkacsoport stb.).
- A *korporatív szervezeteket*, melyek a leginkább átlátható szervezeti és intézményi struktúrákkal szabályozott döntési kompetenciákkal rendelkeznek (például az Érdekegyeztető Tanács, a szakszervezetek, kamarák stb.).
- Végül a *nonprofit szervezeteket*, ezen belül az alapítványokat, szolgáltatást nyújtó, valamint az önszegélyező szervezeteket (Stumpf I. 1999, 108–109.).

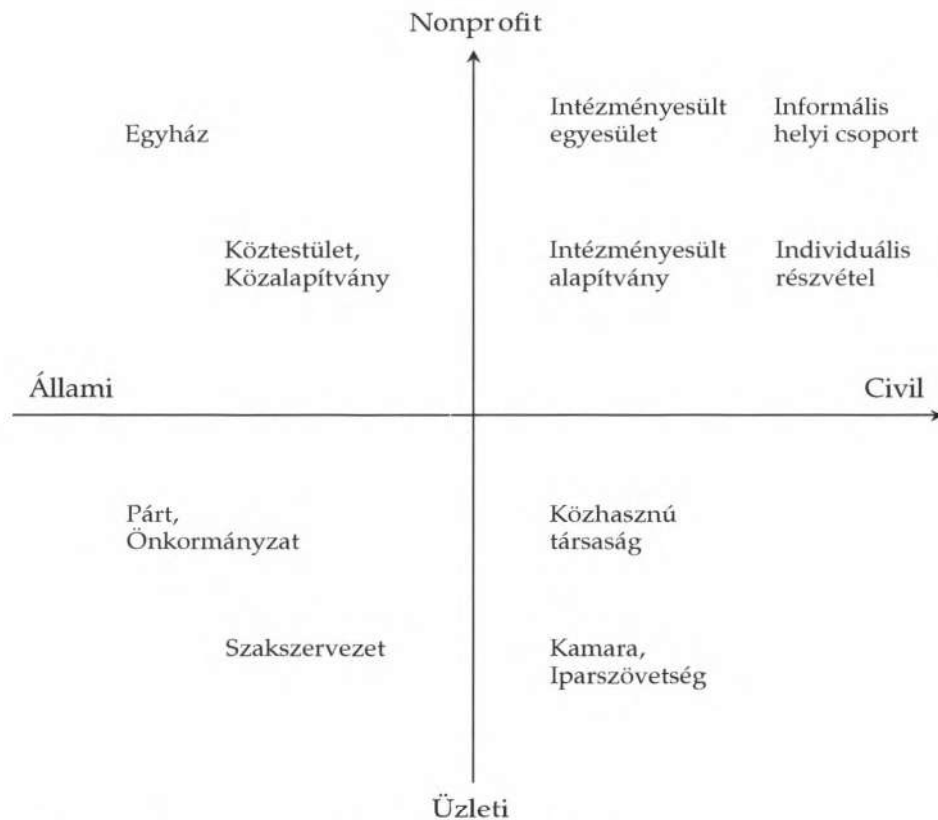
Kemény László a civil szervezeteket az állam és intézményei, az önkormányzatok és a polgárok egymás közti viszonyai alapján tipizálta (Kemény 1997). Ennek alapján hatféle szervezet létezik:

1. Azok a szervezetek, amelyek magukra vállalják – többnyire az állam által finanszírozottan – az állam által el nem látott feladatokat.
2. Adományt gyűjtő és karitatív célokra vagy más lakossági igényeket kielégítő feladatokra szerveződött alapítványok.
3. Olyan (főleg külföldről származó) szervezetek, amelyek már rendelkeznek anyagi forrásokkal, s módjukban áll adományokat osztani (pl. Máltai Szeretetszolgálat, Soros Alapítvány stb.).
4. Önművelő, önfejlesztő közösségek, öntevékeny művelődési, szabadidős szervezetek.
5. Lokálpatrióta, városvédő és településeket fejlesztő szervezetek.
6. Konkrét lakossági érdekek képviseletére, védelmére a lakosok által létrehozott és részvételükkel működő szervezetek (pl. Létminimum Alatt Élők Társasága).

Az érdekképviseleti szervezetek közé lehet sorolni a jogvédő és jogsegélyszervezeteket (pl. Jogvédő Liga), valamint azokat az egyesületeket, amelyek ideológiai-politikai bázison szerveződnek, de nem nézeteik hatalmi pozícióba juttatásán fáradoznak, hanem elsősorban értékőrzéssel, illetve bizonyos ideológiához is kötötten tagjaik társadalmi elismertségé-

nek képviseletével foglalkoznak (pl. Magyar Ellenállók és Antifasiszták Szövetsége, Alba Kör stb.).

A fenti definíciókészletek és osztályozási kísérletek alapján Fülöp Sándor megpróbálta egy kétdimenziós (állam–civil, valamint forprofit/üzleti–nonprofit) koordinátarendszerben elhelyezni az egyes szervezeteket.



1. ábra. A civil-nonprofit szektorba tartozó szervezetfajták
 Forrás: Fülöp 2002, 173.

Az ábrában elsőként azokat a szervezeteket kell megkülönböztetnünk, amelyeknek jelentős üzleti vonatkozásai vannak. Ezek között is vannak olyan szervezetek, melyek szerepe az érdekmegjelenítés és -képviselés mellett (delegált jogköröket birtokolva) kiterjed a kormányzati politika megvalósítására is. Ezek a nagy és erős érdek- vagy korporatív szervezetek, melyek hierarchikus felépítésűek, sok esetben valamilyen csúciszerv alá tartoznak. Ezek a szervezetek formalizált módon kapcsolódnak be a politikai rendszer működésébe, nemcsak a döntések előkészítésben, befo-

lyásolásában vesznek részt, hanem szerepet vállalnak a legfontosabb politikai döntések végrehajtásában is (Stumpf 1999, 94.). A gazdasági stratégiák, valamint az árakkal és bérekkel kapcsolatos döntések kialakításában a korporatív struktúráknak egyes országokban (pl. Németország, Svájc, Ausztria, Svédország) kitüntetett szerepe van (Pokol 1992, 250.). Magyarországon is találunk ilyen szerveződések, melyek egy része 1989–90-ben önállósult (pl. Magyar Kereskedelmi/Gazdasági Kamara, Iposz, Okisz, Kisosz stb.), ezek a szervezetek előszeretettel – vagy jobb híján – egyesülési formát öltöttek és fő funkcióként az érdekképviselést tűzték zászlajukra (Farkas Gy. 2000). Más részük újonnan jött létre, mint például az Érdekegyeztető Tanács (ÉT) vagy a KÉF, KIÉT, szakszervezetek stb. (Stumpf 1999, Tóth 2002).

Az egyházak, továbbá a szakszervezetek, kamarák, iparszövetségek, bár ezer szállal kötődnek az üzlet vagy a politika világához (elsősorban kultúrpolitika vagy a szakpolitika területén), azzal nem teljesen azonosíthatók, mivel tevékenységüknek számottevő civil-nonprofit eleme van.

Fülöp Sándor a nonprofit-civil szektorba sorolta a közhasznú társaságokat, a köztisztviselőket és közalapítványokat is, mert véleménye szerint a bennük lévő komoly állami befolyás ellenére ezek a szervezetek számos nonprofit jellemzővel bírnak. Véleményem szerint ezek a szervezetek inkább az állami-nonprofit szervezetek körébe sorolhatók, mivel elsősorban nem magán, hanem közvagyonot működtető szervezetekről van szó. A közhasznú társaságok a vállalkozói és nonprofit szféra határterületén helyezkednek el. A közhasznú társaságok a Ptk. 57. § (2) bek. szerint a Gt. hatálya alá tartoznak. Bár a törvény egyértelműen fogalmaz, a gyakorlatban számos probléma merül fel a kht.-kal kapcsolatban. Csupán arra szeretnék utalni, hogy a közhasznú társaság nonprofit szervezet, amely társasági formában, de közjavak és közszolgáltatások előállítására jön létre, s ennek megfelelően érvényes rá a *profit szétosztásának tilalma*. Tehát ha csupán a Gt. szabályait vennénk alapul, akkor a profitot szabadon oszthatná fel a szervezet, mint a gazdasági társaságokban vagy a kft.-kben. Ez esetben azonban esetlegesen keletkező profitját köteles közérdekű céljának megfelelően felhasználni. Megalakulását és működését alapvetően a Polgári Törvénykönyv szabályozza, ugyanakkor működése során a Ptk. által nem szabályozott kérdésekben a gazdasági társaságokról szóló törvénynek a gazdasági társaságokra irányadó közös szabályait, valamint a korlátolt felelősségű társaságokra vonatkozó szabályait kell megfelelően alkalmazni. Tehát érvelésemben arra akarom felhívni a figyelmet, hogy ez a kettős szabályozás a gyakorlatban nehezíti az ellenőrzést és a beszámoltatást, ami azért probléma, mert e szervezetek jellemzően közfeladatokat látnak el, jelentős közpénzzel is gazdálkodnak. A közhasznú társaságok gazdálkodá-

si, működési szabályai kedvezőbbek a költségvetési intézményekénél, ezért azok alternatívájaként jellemezhetjük őket. Példaként említhető, hogy vállalkozói tevékenységük nem korlátozott, csak az abból származó profit nem osztható szét, több évre szóló szerződés keretében kapják a költségvetési forrásokat, az általános forgalmi adó szempontjából vállalkozásnak minősülnek, így azt visszaigényelhetik, alkalmazottaik nem közalkalmazottak, így munkájuk magasabb jövedelemmel honorálható. Valószínűleg ezzel magyarázható, hogy a minisztériumok és az önkormányzatok szívesebben alapítanak közhasznú társaságot, mint költségvetési intézményt, és meglévő intézményeiket is egyre gyakrabban alakítják át erre a formára (Pavluska 1999, 180.).

Az önkormányzatok viszont már egyértelműen az államszervezet részei, azonban egyes esetekben népképviselői funkcióik alapján az állam többi összetevőjénél egy kissé „civilibbek”. Külön kell kezelni a pártokat, melyek az államhatalom megragadására és megtartására szerveződnek, ezért egyértelműen a civil-nonprofit körön kívül kell elhelyeznünk őket (Fülöp 2002).

Végül azokról a szervezetekről kell beszélnünk, amelyeknek nincs formális, intézményes szerepük az erőforrások allokációjában, valamint a kormányzati döntések végrehajtásában. Ezek önszerveződésen alapulnak és az önkéntes részvétel elve alapján működnek. Ebbe a kategóriába egyrészt a bejegyzett és ténylegesen működő szervezettel rendelkező egyesületek, alapítványok, másrészt az egyéb informális helyi csoportosulások, valamint a közügyekben esetenként részt vevő magánszemélyek tartoznak, akiknek a tevékenységét a jog részletesebben nem szabályozza.

Az általam használt fogalom lényegében a fenti elméletek egy sajátos keverékeként értelmezhető, hiszen azokat a szervezeteket tartalmazza, melyeket nem a megszerezhető profit, nem az állami, önkormányzati közfeladat ellátása mozgat, hanem valamely közösségi szükségletet megjelenítő *társadalmi öntevékenység*. E cél megvalósításában függetlenek a kormányzattól, nincsenek külső kontroll alatt (döntéseiket maguk hozzák, mivel működésük felett az ügyészség törvényességi felügyeletet gyakorol), szervezetek, azaz intézményes formában működnek. Tehát nem tartoznak bele:

- az üzleti szervezetek, függetlenül attól, hogy ki az alapítójuk vagy tulajdonosuk (pl. önkormányzati feladatellátásra szervezett cég, állami pénztintézet, egyesület vagy alapítvány társas vállalkozása);
- az állami, önkormányzati szervezetek és intézményeik (pl. közalapítvány, köztisztület, állami és önkormányzati feladatellátásra szervezett közhasznú társaság);

- a kifejezetten állami, önkormányzati közfeladatok ellátására létrejött szervezetek (pl. köztisztviselői, települési önkormányzat);
- a politikai pártok, melyek a hatalom megragadásáért és gyakorlásáért, illetve a politikai hatalomban való részvételért működnek;
- végül az egyházak, főleg történelmi intézményesültségüknél, a hívektől fennálló autonómiájuknál és nemzetközi jellegükönél fogva.

A fenti példák egyértelműen mutatják a fogalmi tisztázatlanság jelenlétét, hiszen a civil társadalom szélesebb, mint a formalizált szervezetek összessége, hiszen magába foglalja az informális közösségeket és az egyéni kezdeményezéseket is. Talán ennek is köszönhető az, hogy a szervezetek fogalmi meghatározása kapcsán nehezen tudunk egyértelmű meghatározást adni, helyette csupán – ahogy Kuti Éva fogalmazott – „negatív” definíciókat (mit nem csinál, vagy mi nem nonprofit szervezet) tudunk megadni, azaz olyan jellegzetességeket, amelyek más szektorok intézményektől megkülönböztetik a nonprofit szervezeteket. (Kuti 1998, 13.; Bartal 1999, 15.). Ezzel azonban nem adtuk meg azt az információs tartalmat, amit ezekről a szervezetekről el akarunk mondani (Kákai 2005, 22.)

A NONPROFIT SZERVEZETEK FEJLŐDÉSE

Nemzetközi trendek

A világ minden fejlett, demokratikus országában a civil szervezetek a demokratikus politikai berendezkedés nélkülözhetetlen alkotóelemei, a társadalom és a politikai intézmények közötti kapcsolat fontos közvetítő szereplői. Számuk, szerepük és befolyásuk a II. világháború óta egyre jelentősebb. A nonprofit szervezetekre irányuló érdeklődés elsősorban az állam több mint két évtizede tartó válságának, valamint a pártokra épülő képviselői demokrácia válságjelenségeinek tulajdonítható. A fejlett Északon a válság a hagyományos jóléti szociálpolitika megkérdőjelezésében, a fejlődő Dél jelentős részén az állam által irányított fejlődésből való kiábrándulásban, Közép-Kelet-Európában az államszocializmus összeomlásában nyilvánult meg (Salamon–Anheier 1999, 11.).

Az európai nonprofit szektor utóbbi húsz évben bekövetkezett hihetetlen mértékű növekedését Nigel Tarling a következőkkel magyarázta: „Először is, az 1970-es és a kora 1990-es évek pénzügyi válságainak következtében több kormányzat a korábban állami ellátásként nyújtott jóléti szolgáltatások megszervezése helyett alternatív megoldásokat keresett. A szolgáltatások privatizációjának folyamata egész Európában megfigyelhető, és az államtól sok civil szervezet vesz át jelentős, széles körben igénybe vett

szolgáltatási szegmenseket. Másodszor, a jelenlegi demográfiai folyamatok szerint az európai lakos egyre öregszik, aminek következtében a kormányoknak újra kell strukturálniuk az egészségügyi és nyugdíjellátási rendszereket. Harmadszor, azok az emberek, akik úgy érzik, hogy a jelenlegi szolgáltatások nem elégítik ki sajátos, egyéni igényeiket, sok kisebb önkéntes segítő szervezetet alapítottak. Sokan elidegenedtek a jelenleg porondon lévő politikai szereplőktől, és úgy érzik, ezek a csoportok nem képviselik az ő érdekeiket. Válaszként ezek az emberek nonprofit szervezetek keretein belül aktivizálják magukat” (Tarling 1998, 2.).

Az Európai Közösség Bizottságának 1997-ben kiadott közleménye (*Communication from the Commission of the European Communities on Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe. Brussels, 6 June, 1997 COM (97) 241 final*) a következő tényezők szerepét emelte ki a civil szektor fejlődésében:

- a II. világháborút követő általános jólét, melynek következtében egyre bővült a rendelkezésre álló szabadidő;
- Európa legtöbb gazdaságában a nyolcvanas években egyértelmű elmozdulás történt a szolgáltatások felé;
- a közösségi intézmények által előállított szolgáltatások nyújtásával egyre növekvő mértékben bíztak meg önkéntes szervezeteket;
- a közösségi preferenciák megváltoztak, és a közösségi intézmények által tipikusan uniformizált és viszonylag személytelen módon nyújtott szolgáltatások helyett az emberek egyre inkább az önkéntes szervezetek tevékenysége során előnyben részesített, egyénre szabott, ügyfélorientált szolgáltatást igényeltek;
- újabb és újabb szükségletek nyerneik létjogosultságot, és egyre több, újabb társadalmi méretű igény fogalmazódik meg (pl. nemek közti egyenlőség, a bioszféra védelme stb.);
- a késő hetvenes és nyolcvanas években jelentkező foglalkoztatási krízis oda vezetett, hogy önkéntes szervezetek bevonásával foglalkoztatási programok indultak be;
- Európa demográfiai struktúrájának változása (növekszik a nyugdíjasok és munkanélküliek aránya) arra készíti a tagországokat, hogy a közkiadások csökkentése érdekében, egyre nagyobb mértékben a magán és az egyesületi szektorra hárítsanak át bizonyos szolgáltatásokat.

A civil szervezetek szaporodását az is erősítette, hogy egyre több kétség fogalmazódott meg az állam problémamegoldó képességét illetően, egyre kevésbé látszik valószínűnek, hogy az állam képes a maga erejéből megoldani azokat a szociális, fejlesztési és környezetvédelmi problémákat, amelyekkel a mai nemzeteknek szembe kell nézniük (Salamon–Anheier 1999,

12.). Emellett meg kell említeni az elmúlt évtized technológiai, kommunikációs forradalmát is, melynek hatására a népesség egyre nagyobb része rendelkezik olyan képességekkel – egyrészt a rendkívüli mértékben kiterjedt tanulási lehetőségek növekedése [a felsőoktatásban eltöltött idő elhúzódása], másrészt a technológiai és információs forradalom (Internet, kereskedelmi tévécsatornák) révén –, amelyek megkérdőjelezzik a korábbi hierarchiakat, nemzeti intézményeket, valamint a hagyományos pártok és politikai elitek problémamegoldó képességét (Inglehart 1977; 1997).

Ezt a folyamatot jelzi, hogy míg a hatvanas években az átlagos választási részvétel Nyugat-Európában 85%-os, addig a kilencvenes években már csak 78%-os volt. Jelentős csökkenés volt megfigyelhető pl. Ausztriában, Dániában, Franciaországban, Portugáliában, Svájcban stb. (Lane–Ersson 1991, 182.). A választási részvétel csökkenésével párhuzamosan csökkent a pártok tagsága is. Nyugat-Európa 19 államából 14-ben csökkent a választójogú népességben belül a párttagok aránya. A legalacsonyabb értéket Angliában, Franciaországban, Hollandiában és Németországban mérték, ahol a választókorú népesség mindössze 2%-a tagja valamilyen pártnak, s arányuk jelentősen csökkent a hatvanas, illetve nyolcvanas évek adataihoz képest (Enyedi–Körösi 2001, 123.). A párttagság alacsony értékei mellett csökkent az erős pártidentifikációval rendelkezők aránya is – Németországban 1972–1987 között arányuk 55-ről 41%-ra, Angliában 1964–1987 között 44%-ról 19%-ra csökkent (Enyedi–Körösi 2001, 270.). A politikai lojalitás hagyományos csökkenése növelte a pártrendszerek fragmentációját: míg Nyugat-Európában az ötvenes években a parlamenti pártok száma átlagosan 6 volt, addig a nyolcvanas években már 8 (Lane–Ersson 1991, 183.).

Az állampolgárok tehát kevésbé kapcsolódnak be a hagyományos intézményesített részvételi formákba, mint például a szavazás, egy párthoz vagy nagy vertikális szervezethez (szakszervezet) való csatlakozás stb., ezzel szemben egyre inkább közvetlenebb részvételi formákat keresnek, nem riadva vissza a protestáló cselekvésvállalás lehetőségeitől, problémamegoldó csoportoknak nyújtott támogatástól sem.

A fenti változások összességében eredményezték a civil szektor erősödését, hiszen az állam/önkormányzat és pártok mellett egyre gyakrabban jelentek meg sajátos érdekkifejező, érdekmegjelenítő, szolgáltató csoportok jobbra azokon a területeken, melyeket vagy az állam/önkormányzat, vagy a pártok szabadon hagytak.

A nemzetközi összehasonlító kutatást végzők arra jutottak, hogy a nonprofit szektor távolról sem egységes, minden országban más formát ölt a helyi kulturális, történelmi, politikai és gazdasági viszonyok függvényében (Salamon–Anheier 1999, 34.). A nonprofit szervezetekről nincs teljes és

egységes nyilvántartás az európai országokban, ezért csak néhány töredékes adat felhasználásával tudom bemutatni a nonprofit szektor elmúlt időszakának fejlődését.

Angliában a kilencvenes évek elején 175 000 jótékonyági szervezetet tartottak nyilván, ezenkívül számtalan egyéb öntevékeny nonprofit szervezet is működött az országban (Knapp–Kendall 1991). Számuk 1998-ban az önkéntes és a közösségi szervezetekkel együtt már 300 000 és 500 000 között mozgott, ami az jelenti, hogy a kilencvenes években majdnem 90 000 új jótékonyági szervezet jött létre szemben a 67 000 megszűnt szervezettel. Ez majdnem 2000 új szervezet alakulását jelenti évente (Passey–Hems 1999). Angliában a hatóságok különbséget tesznek jótékonyági és öntevékeny szervezetek között, míg a jótékonyági szervezeteknek széles körű és automatikus kedvezmények járnak, addig a többi öntevékeny szervezetnek csak mérlegelés alapján. A szektorban 514 000 fizetett ember dolgozik, ami Anglia teljes munkaerejének 2,2%-a.³ A foglalkoztatottak jelentős része (több mint egynegyede) a kultúra és rekreáció területén dolgozik, emellett magas az oktatásban (különösen a felsőoktatásban) dolgozó nonprofit alkalmazottak száma is. Ez utóbbi növekedése elsősorban a Thatcher-érában végrehajtott reformoknak köszönhető, melynek keretében a felsőoktatás az állami felügyelet alól magán, nonprofit státuszba került (Salamon–Anheier 1999, 31.), de például a lakásállomány 10%-át nonprofit szervezetek építették vagy újították fel. A szektor összbevétele 1999-ben 14,2 milliárd fontot tett ki, ami a GDP közel öt százalékát jelenti. A szektor bevételeinek 46%-a független forrásokból (adományokból, befektetések megtérüléséből), 34%-a a szolgáltatások és áruk értékesítéséből (fele-fele arányban a kormányzat és a nagyközönség között), 20%-a pedig befektetések megtérüléséből származik. A szektor bevételeinek „csupán” egyharmada (29%-a) származik valamilyen formában a kormányzattól (Passey–Hems 1999). Ugyanakkor meg kell említeni, hogy a bevételek egyharmada a 150 legnagyobb szervezetnél koncentrálódik.

Összességében elmondható, hogy az angolszász modellre (USA, Ausztrália), melybe Anglia is tartozik, jellemzően a saját bevételek határozzák meg a szektor jövedelmi helyzetét, bár Anglia kis mértékben eltér ettől, hiszen a II. világháborút követően letért a hagyományos angolszász vagy liberális útról, és részleges jóléti államot alakított ki (amit a magas állami támogatás is kifejez).

³ Hasznos információk és adatok találhatóak a www.cabinet-office.gov.uk/innovation/2001/charity, valamint a www.homeoffice.gov.uk/acu/compact/2001 honlapokon (letöltve: 2003. 05. 06.).

Franciaországban a civil szerveződések súlya az utóbbi húsz évben növekedett meg. Míg 1901-ben 40 000 szervezet működött, addig 1999-re számuk 730 000-re nőtt. Az adatok szerint a fejlődés nem tekinthető egyenletesnek, míg 1975–1977 között évente átlag 23 000 új egyesületet alapítottak, addig 1995–1997 között az alapítások évi átlaga közel háromszorosára (63 000) növekedett. A legtöbb egyesület a kultúra és a szabadidő-eltöltés (41,6%), a szociális szolgáltatások (20,7%), oktatás és tudományos kutatás (15,7%) és az egészségügy (2,7%) területén alakult. Az 58 millió lelket számláló országban a gazdasági tevékenységet folytató egyesületek 975 000 alkalmazottat foglalkoztatnak, ami a francia munkavállalók 4,9%-a. (Johancsik 2002, 90–91.). A szektor működési költségei a GDP-hez viszonyítva több mint 3%-ot tesznek ki. Példaként lehet említeni, hogy a bentlakásos szociális ellátás 55%-át, a közoktatás 20%-át nonprofit szervezetek nyújtják.

Hollandiában 1998 januárjában több mint 78 000 alapítvány és 85 000 egyesület működött. Az országban az öntevékeny szervezetek alapítványi és egyesületi formában egyaránt működhetnek, s a szervezetek számos tényezőt mérlegelve döntenek el, hogy melyik formát választják. Az adományokat, támogatásokat nyújtó szervezetek többnyire alapítványok (Van der Ploeg 1991, 177.). Európában a nonprofit szektorban alkalmazottak arányát tekintve Hollandiában dolgozik a legtöbb foglalkoztatott (12,5%) (Salamon–Anheier 1999, 23.). A szervezetek többsége a szociális és egészségügyi ellátás területén tevékenykedik, ahol a foglalkoztatottak közel fele dolgozik.

Németországban a kilencvenes évek elején 10 000 alapítványt (Schindler 1991, 155.), 2001-ben 544 701 működő egyesületet tartottak nyilván, ami azt jelenti, hogy átlagosan 6,6 működő szervezet jut 1000 lakosra. A legtöbb szervezet a sport (39,6%), a szabadidő (17,4%), a szociális munka (13,3%) és a kulturális élet (11,4%) területén tevékenykedik.⁴ A szektor működési költségei a GDP-hez viszonyítva több mint 3%-ot tesznek ki. A foglalkoztatottak közel 5%-a dolgozik a nonprofit szektorban, jelentős részük a szociális ellátásban és az egészségügyben tevékenykedik, amit az is jól mutat, hogy a kórházi ellátás 40%-át, a bentlakásos szociális ellátás 60%-át nonprofit szervezetek működtetik (Bíró 2002, 11.).

A bemutatott példák alapján megállapíthatjuk, hogy a nyugat-európai országokban a civil szektor mérete általában nagy. Az általa foglalkoztatott munkaerő gazdaságilag aktív népességhez viszonyított aránya átlagosan 7,8%. Három országban (Belgium, Írország, Hollandia) ez az arány a 10%-ot is meghaladja. A szektor bevételének átlagosan közel 60%-a származik

⁴ Az adatokat a www.nonprofit.de/vereinsstatistik/2001 honlapról szereztem (letöltve 2003. 05. 07.).

az állami szektorból, ami kiemelkedően magas aránynak számít. Ezen országok közül hat olyan ország van (Ausztria, Belgium, Franciaország, Hollandia, Írország, Németország), amelynek a nonprofit szektora bevételeinek több mint felét kormányzati forrásokból kapja. A civil szervezetek által alkalmazott munkavállalók legnagyobb része szolgáltató funkciókat lát el, főleg a jóléti szolgáltatások, mint például az oktatás, szociális ellátás és egészségügy területén (Salamon–Sokolowski–List 2003, 46.).

Közép- és Kelet-Európában a nonprofit szektor fejlődése lényegében összekapcsolódik az 1989-es forradalmakkal. A kommunista időszakban rövid periódustól eltekintve a civil társadalmat lényegében szétzúzták. 1956-ot követően csupán Magyarországon és Lengyelországban, valamint az egykori Jugoszláviában engedtek korlátozott pluralizmust az egyetemen, a művészet és a kultúra területén. A civil társadalom újbóli színre lépését Lengyelországban a Szolidaritás mozgalom, Magyarországon a különféle kisméretű klubok és társaságok, Csehszlovákiában pedig a béke- és zöldmozgalmi csoportok készítették elő (Kaldor–Vejvoda 1997, 20–22.).

Bulgáriában az 1990-es évek elején mintegy 400 szervezetet tartottak nyilván, melynek többsége a kultúra, a tudomány és az oktatás területén működött. Számuk 1998-ra már elérte a 9000-et. A szektor gyengeségét jól mutatja, hogy a szervezetek túlnyomó többsége külföldi, és döntő többségük a fővárosban működik (Széman–Harsányi 1999, 11.).

Romániában a nonprofit szervezetek főleg az értelmiség zárt körein belül jöttek létre. Számuk a kilencvenes évek elején 4700 körül volt, ami azt jelenti, hogy átlagosan 62 nonprofit szervezet jutott 100 000 lakosra. A kilencvenes évek elején még lassú növekedést mutatott a szektor (kb. 300 szervezet/hó), talán ennek is köszönhető, hogy 1997-ben a nem kormányzati szektoron belül a hivatalosan bejegyzett szervezetek száma körülbelül 33 000 (Pop 2002, 338.). A szervezetek munkája iránt a társadalomra nehezedő szociális feszültségek miatt a szociális-egészségügyi, illetve a kulturális-oktatási területen mutatkozik a legnagyobb igény. A szektor bevételeihez az állam csak kismértékben járul hozzá (4-5%), ezért a bevételek jelentős részét (közel 60%-át) nemzetközi programok, illetve az országba betelepült multinacionális cégek biztosították (Széman–Harsányi 1999, 17.). A szervezetek főleg a nagyvárosokban, azon belül is a fővárosban koncentrálnak, amit az is jól mutat, hogy az önkormányzatok 82%-ában nincs működő nonprofit szervezet, és csak 6%-ukban találunk három vagy több aktív nonprofit szervezetet (Pop 2002, 333.).

Szlovákiában a szervezetek túlnyomó többsége az 1989-es rendszerváltás után alakult meg. Míg 1994-ben 375 szervezetet tartottak nyilván, addig 1997-ben már 17 000-et (Bíró 2002, 8.). A szervezetek jelentős része már a kilencvenes évek elején is a szociális szférában tevékenykedett. 1998-ban a

szociális, egészségügyi területen szerepük tovább erősödött, valamint a környezetvédelem, oktatás és a kultúra területén is egyre fontosabb szerepet töltenek be. A szektorban foglalkoztatottak aránya az összes foglalkoztatotthoz viszonyítva az európai átlagnak (6,9%) csupán töredéke (0,9%) (Salamon–Anhier 1999, 61.).

Csehországban a nonprofit szektor fejlődése az egypártrendszer bukásával indult el. 1993-ban a Cseh Köztársaság megalakulásakor megteremtette a civil szektor újraéledésének lehetőségét, ám kezdetben a kormány szükségtelennek ítélte és gyanúsnak tartotta a civil szerveződések (Pajas 1997, 33.). Ennek ellenére az állampolgárok kezdeményezései kitűnően ellensúlyozták a központosított állammal és a bürokráciával járó hátrányokat. 1996-ban 35 566 nonprofit szervezetet tartottak nyilván, ebből 28 422 civil szervezet, 4514 alapítvány, 2630 egyházi szervezet (Pajas 1997, 32.). 2000-ben számuk elérte a 44 000-et, ezeken kívül még közel 4000 a kormány tulajdonában álló nonprofit szervezet is található (Bíró 2002, 9.). A szektor bevételének mintegy 40%-a származik az államtól. Ezekből a csatornákból az újonnan létrehozott alapítványok nem részesülhetnek, ezért ezek a szervezetek főleg külföldi adományokból, nemzetközi projektekből tartják fenn magukat (Salamon–Anheier 1999, 63.).

Lengyelországban az 1970-es évek vége felé a nonprofit szektor elemi erővel tört elő, teret adván a Szolidaritás mozgalom politikai törekvéseinek. A szervezetek előretörésében nagy szerepe volt a világi és egyházi szervezetek formális és informális hálózatai összefogásának, a keresztény egyház tradícióinak és a nép tudatában mindvégig élő függetlenségi törekvéseknek (Arató 1992, 56–65.). A szektor méretére vonatkozóan ellentmondásos adatok állnak rendelkezésemre: a rendszerváltás után számukat a statisztikai nyilvántartások szerint 30 000 körülire becsülték (Okraszewska–Kwiatkowski 2002, 255.), mások 47 000 szervezetről beszéltek (Les 1997, 108.), de 80 000-es szám is megjelent (Kaldor–Vejvoda 1997, 21.). A szervezetek sűrűsödése területileg eltérő képet mutat; Varsó és környékén az összes működő nonprofit szervezet 18%-a, Dél-Lengyelországban (főleg Szilézia és Malopolska régióban) 13%-a, Észak-Lengyelországban (Gdansk és környékén) pedig több mint 5%-a található. Ezzel szemben Kelet- és Délnyugat-Lengyelországban a működő szervezetek aránya nem éri el az összes szervezet 1%-át sem.

A szervezetek több mint kétharmada egyesület, 23%-a alapítvány, a többi pedig különféle társaság, klub, mozgalom, bizottság (Okraszewska–Kwiatkowski 2002, 255–256.). A lengyel nonprofit szervezetek aktivitása széles körű, mind az egészségügy, mind a szociális jólét, a kultúra, az emberi jogok, a helyi gazdaságfejlesztés és a környezetvédelem területén kifejtik tevékenységüket. A szervezetek számához viszonyítva a szektorban

foglalkoztatottak aránya meglehetősen alacsony (a teljes foglalkoztatottnak csupán 1%-a). Ennek oka a szektor szervezeteinek viszonylagos tőkeszegénysége, amit az is jól mutat, hogy a szervezetek bevételeinek döntő hányadát (65%-át) a lakossági és vállalati támogatások teszik ki, a külföldi támogatások aránya 15%, amit az alig magasabb állami támogatás (20%) egészít ki (Les 1997, 110.). Ennek is köszönhetően a szervezetek egyre nagyobb része veszi igénybe a helyi önkormányzatok támogatását és köt különféle együttműködési megállapodásokat önkormányzati szervekkel (Guc 1999). A szektor méretének növekedését különösen a 90-es évek közepétől több tényező is gátolta. Ezek közül kiemelendő, hogy az állam a jóléti szolgáltatások, az oktatás és az egészségügy területén megőrizte monopolhelyzetét. A szektor túlzott állami ellenőrzését jelzi, hogy az egyesületek és az alapítványok regisztrációjához szükség volt a helyi önkormányzat engedélyére is.

A közép- és kelet-európai országok nonprofit szektorára tehát jelentős mértékben hatott a szovjet típusú rezsimek bomlasztó és akadályozó hatása. A legszembetűnőbb, hogy ezekben az országokban rendkívül kicsi a civil szektor mérete (Románia, Bulgária). A gazdaságilag aktív népességnek csak 0,8%-kát foglalkoztatja, ami a nyugat-európai átlagnak csupán egytizede. Az embrionális állapotú civil szektornak az államszocializmusban csupán a szabadidős tevékenységet engedték, az azóta eltelt időszak számos területen (oktatás, szociális ellátás, egészségügy stb.) hozott jelentős áttörést, ezek azonban összefüggésben vannak az állami szerepvállalás leépülésével. A nonprofit szektor bevételeiben viszonylag nagy mértékű a magánadományozásból származó támogatás, ezzel szemben az állami hozzájárulás a nyugat-európai átlagnak csupán egyharmada (Salamon–Sokolowski–List 2003, 54.).

A nonprofit szektor fejlődése Magyarországon

A gazdasági, politikai és társadalmi válság kiéleződése Magyarországon a szervezeti élet újbóli pezsdülését eredményezte. A nyolcvanas évek elején új típusú társadalmi önszerveződések jelentek meg a békemozgalomtól az ökológiai mozgalmakig, melyekhez később a diákmozgalom, a kollégiumi öngazgató mozgalom és az egyetemeken belüli, valamint kívüli klubmozgalom, illetve politikai célú egyesületek, fórumok új hulláma szerveződött (Szabó 1989, 74.). A nyitás kiindulópontját az alapítvány jogintézményének 1987-es újbóli megjelenése jelentette, majd az egyesülési törvény 1989-es parlamenti elfogadásával folytatódott, s végül az 1990-ben hatályba lépő Polgári Törvénykönyv módosításával zárult, mely megszüntette azt a korábbi korlátozást, melynek értelmében alapítványt csak a te-

vékenysége szerinti illetékes állami hatóság engedélyével lehet létrehozni (Kuti 1998, 65.; Bíró 2002, 23.). A szervezetek szabad alapításának feltételeit biztosító 1989. évi törvény megszületését követően, élve a történelmi lehetőségekkel és a politikai rendszer erodálásával, a szervezetek száma és szerkezete folyamatosan növekedett. Míg 1982-ben 6570 szervezetet tartottak nyilván, addig 1989-ben már 8514-et. (Harsányi–Kirschner 1992). A szektor belső szerkezete is módosult, 1987–1989 között a művészeti, városvédő, kulturális egyesületek száma meghétszereződött, s megtízszereződött az egyéb, jellegzetesen öntevékeny (környezetvédő, humán, nyugdíjas, gazdasági [szakmai] érdekképviseleti) egyesületek száma is (Huszár 1997, 47.).

Ezzel párhuzamosan meg kell jegyezni az a gátló folyamatot, amelyet a volt *állampárti hatalom kettős átalakulása* jelentett. Az állampárt egykori vagyonának széthordásával és a korábbi szatellitszervezetek egy részének infrastruktúráján új egyesületek és alapítványok születtek, immár a demokratikus törvények adta legális keretek között. Tisztségviselőik szétszóródtak, de tovább építhették immár pártkeretek nélkül maradt személyes hálózatukat. Egy részük valóban a független civil társadalom kiépítésén munkálkodott, míg más részük fenntartotta politikai kapcsolatait. Ennek elhúzódó hatása kimutatható a pártok és a civil szervezetek gyakran bizalmatlan kapcsolatában, illetve a civil szervezetek politizálásában is (különösen az önkormányzati választásokon).

A rendszerváltás után a magyarországi nonprofit szervezetek újjáéledésével szinte párhuzamosan megkezdődtek a szektor statisztikai megfigyelései is. Az idősoros elemzések gazdagsága és merítési bázisa lehetőséget kínál arra, hogy néhány fontos megjegyzést tegyék a szektor hazai fejlődésével kapcsolatban. A civil szervezetek minden évben kérdőíveket töltenek ki, így lehetőség van az elmúlt időszak főbb tendenciáinak bemutatására.

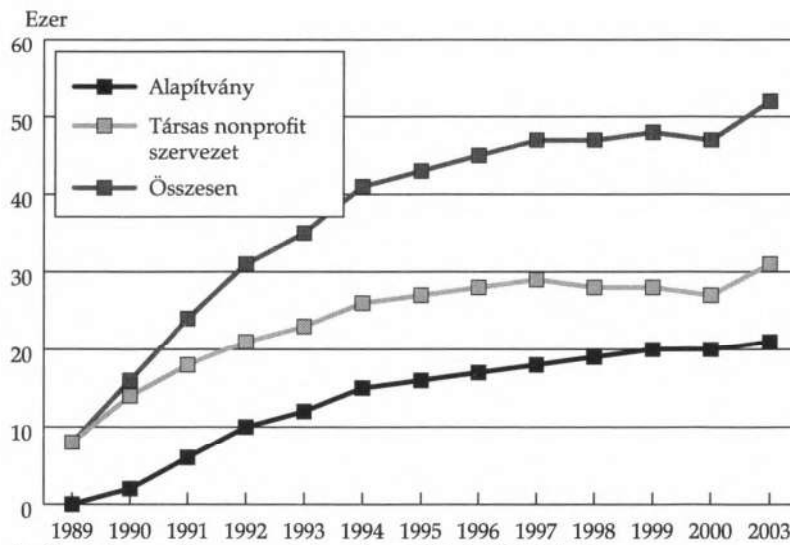
A hazai nonprofit szektor viszonylag rövid idő alatt nagyon gyors mennyiségi fejlődésen ment keresztül.

Az adatok egyértelműen jelzik, hogy 1997-ig egy rendkívül extenzív és folyamatosan bővülő szektorról beszélhetünk. Ugyanakkor a KSH 2000. évi vizsgálata egyértelmű lassulást jelzett a szektor fejlődési dinamikájában, ami azt jelenti, hogy 1997-től a szervezetek száma gyakorlatilag nem változott, sőt, *2000 volt az első olyan év, amikor a szektor mérete nem nőtt, hanem csökkent.* A növekedési tendencia megtorpanása, ellaposodása után *2003-ban hirtelen 12%-os növekedés mutatkozik 2000-hez képest.* 2000 után három évig szünetelt az éves rendszerességgel ismétlődő adatgyűjtés, majd 2004-ben újból megkezdődött. Az átmeneti időszakban volt ugyan kísérlet arra, hogy a korábbi vizsgálati módszert felváltsák egy másikkal, a mintavételen alapuló becsléssel korrigált módszer azonban nem váltotta be sem

a KSH, sem a szakma reményeit. Sajnos így három év adatai elvesztek, ennek következtében nehezebben érthetőek meg a 2003-as adatokban mutatkozó változások valós okai.

A szektor tízéves története a növekedés tükrében két szakaszra bontható. Az 1997-tel lezáródó periódust a szektor dinamikus növekedésének időszakaként jellemezhetjük. Ekkor a szervezetek száma több mint ötszörösére emelkedett. Ezen belül is az alapítványok számának gyarapodása volt a látványosabb (közel ötvenszeres), szemben a társas nonprofit szervezetek 3,3-szeres bővülésével. Ennek oka részben az, hogy az egyesületek megalakulása (szemben az alapítványokéval) nem a nyolcvanas évek végén indult meg.

Az 1997 óta eltelt időszak a szektor telítődésének, illetve minőségi átalakulásának időszaka. Az alapítványok száma ekkor már csak közel 6%-kal emelkedett, míg a társas nonprofit szervezetek számában jelentős (5%) csökkenés mutatkozott (Kákai 2004, 66.). Az ábra jól mutatja, hogy 2000-ben az 1997-es adatokhoz képest a szervezetek száma kis mértékben (0,5%) csökkent.



2. ábra. Nonprofit szervezetek száma 1989 és 2003 között

Forrás: KSH, 2000, 2003.

A legutóbbi adatfelvétel viszont már arról tanúskodik, hogy az alapítványok vonatkozásában közel 8%-os, a társas nonprofit szervezetek esetében pedig 16%-os növekedés mutatkozik 2000-hez képest.

1. táblázat. A nonprofit szervezetek száma és szervezeti formájuk szerinti megoszlása, 1995–2003

Szervezeti forma	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2003
Alapítvány	35,5	36,1	37,5	38,6	38,7	39,3	37,3
Közalapítvány	1,1	1,6	1,8	2,0	2,3	2,5	2,7
Egyesület	53,3	53,3	52,3	48,0	48,0	47,6	49,8
Köztestület	0,6	1,4	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9
Szakszervezet	4,8	4,4	3,5	3,2	3,0	2,7	2,2
Szakmai, munkáltatói szervezet	4,2	2,3	2,7	5,8	5,3	4,9	4,6
Közhasznú társaság	0,4	0,8	1,1	1,3	1,6	1,9	2,3
Nonprofit intézmény	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Összesen	42 783	45 316	47 365	47 384	48 171	47 144	53 022

Forrás: KSH, 2000; 2003.

A szervezetek számának növekedése vagy csökkenése korántsem tekinthető egyenletesnek, hanem szervezettípusonként meglehetősen differenciált képet mutat. 1997–2000 között az alapítványok aránya kis mértékben (4%-kal) nőtt, bár 2000-ben 121 alapítvánnyal volt kevesebb, mint 1999-ben. Noha számuk 2003-ban 7%-kal bővült, ennek ellenére a teljes nonprofit szektoron belüli arányuk két százalékkal csökkent 2000-hez viszonyítva. A közalapítványok aránya ezzel szemben 40%-kal, a közhasznú társaságok aránya pedig 76%-kal nőtt 1997 és 2000 között (Bocz–Emri–Kuti–Mészáros–Sebestény 2002, 191.). Ha az egyes szervezettípusok 2003-as arányait hasonlítjuk össze a 2000. évi adatokkal, akkor jól látszik, hogy jelentősebb bővülés a közhasznú társaságoknál (38%), a közalapítványoknál (23%), az egyesületeknél (18%) mutatkozik. Ezzel szemben közel 10%-os csökkenés mutatkozik a szakszervezeteknél és 4%-os a szakmai, munkáltatói szervezeteknél. Ez azt jelenti, hogy különösen *dinamikus növekedést az állami, önkormányzati feladatokat átvállaló szervezetek területén figyelhetünk meg, különösen a Polgári Törvénykönyv 1994-es módosítása óta figyelhető meg az úgynevezett állami nonprofit szervezetek (pl. kht.-k) térnyerése. Tehát nem egyszerűen a belső arányok módosulásáról van szó, hanem egyértelműen kijelenthető, hogy a szektor civil része úgy kezd zsugorodni, hogy az állami, önkormányzati nonprofit szervezetek aránya lényegesen nagyobb arányban bővül.*

Más oldalról vizsgálva a hazai nonprofit szektor összetételét, elmondhatjuk, hogy a szektor szervezettípus szerinti szerkezete stabilizálódni látszik. Továbbra is meghatározóak az egyesületek és az alapítványok.

A szervezetek számbeli növekedésének megtorpanására többféle magyarázat adható: széles körben elfogadott vélemény, hogy egy extenzív növekedést követően szükségszerűen professzionalizálódniuk⁵ kell a szervezeteknek⁶, más vélemények szerint a szerveződések stagnálása a forráshiányra vezethető vissza. De a lehetséges okok közé sorolható az is, hogy egy adott gazdasági-társadalmi helyzetnek, ezen belül is a közszolgáltatásokban az állami szerepvállalás csökkenésének is szerepe lehet a nonprofit szektor alakulásában. Ugyanakkor az is elképzelhető, hogy a szektor ma már nem úgy bővül, hogy új szervezetek jönnek létre, hanem úgy, hogy növekszik a szervezetekben főállásban tevékenykedők száma. Ezt a folyamatot erősíti a nonprofit szektor főállású foglalkoztatottjainak jelentős mértékű emelkedése (1993-ban 30 234 fő, 2000-ben 56 004 fő, 2003-ban pedig 70 805, ami közel két és félszeres növekedés) az elmúlt években⁷ (Bocz-Cseh-Kuti-Mészáros-Sebestény 2002, 199.). Bár a szektorban foglalkoztatottak száma nőtt, *a szervezetek többsége* (több mint 80%-a) továbbra is *fizetett munkavállalók nélkül próbálta megoldani feladatait*.

A szektor méretének bővülése mellett érdemes egy kicsit jobban szemügyre venni a szektor foglalkoztatásban játszott szerepét. Miközben azt látjuk, hogy az állam folyamatosan vonul ki oktatási, egészségügyi, szociálpolitikai területekről, sokan azt várták, hogy a bővülő szektor egyre jelentősebb szerepet töltsön majd be a foglalkoztatásban. A 2003. évi adatok alapján ugyan 13%-kal magasabb a számított főállású alkalmazottak aránya, mint 2000-ben. Ha azonban az egyes szervezettípusok alapján vizsgáljuk a szervezetek foglalkoztatásban játszott szerepét, akkor teljesen más kép rajzolódik ki előttünk. Az alapítványoknál 5%-kal, a közalapítványoknál 13%-kal és a kht.-knál 30%-kal növekedett a főállású alkalmazottak száma 2000-hez viszonyítva. Ezzel szemben a szakszervezetek 35%-kal, a nonprofit intézmények 20%-kal, a köztisztviselők 9%-kal, az egyesületek pedig 4%-kal kevesebb főállású alkalmazottat foglalkoztatnak, mint 2000-

⁵ Amit elsősorban az jelez, hogy a szektor alaptervekenységből származó bevétele több mint 4,5%-kal bővült 1997-hez képest. A professzionalizáció kiterjedhet a szektor szerkezetének változására ugyanúgy, mint arra, hogy az egyes szervezet működése során mind jobban ért ahhoz, amivel foglalkozik. Másrésztől növekszik a szolgáltatásokat nyújtó nonprofit szervezetek aránya is annak köszönhetően, hogy korábbi állami szolgáltató intézmények alakulnak át nonprofit szervezetekké.

⁶ Ez azért jelent megtorpanást, mert egy szervezet működtetése mára rengeteg ismeretet igényel, a kedvezmények igénybevétele bizonyos feltételekhez kötött stb.

⁷ Ez az összes munkavállalóhoz viszonyítva 1,3%-os arány, ami nemzetközi viszonylatban rendkívül alacsonynak tekinthető.

ben. Sőt, ha figyelembe vesszük az önkénteseket is, akkor három év alatt arányuk 2%-kal csökkent. Az adatok tehát azt jelzik, hogy hiába növekedett a szektor mérete, a foglalkoztattak számának növekedéséről csak az állam, illetve önkormányzat által létrehozott szervezetek esetén beszélhetünk.

2. táblázat. A magyarországi nonprofit szervezetek százalékos megoszlása tevékenységcsoportok szerint, 1982–2000

Tevékenységcsoport	1982	1993	1995	2000	2003
Kultúra	1,4*	10,2	10,1	10,5	10,8
Vallás	–	1,5	2,3	2,7	2,7
Sport	45,9	21,8	16,6	13,7	13,2
Szabadidő, hobbi	26,3	12,7	16,5	15,4	15,9
Oktatás	1,8**	9,6	10,8	14,6	14,3
Kutatás	–	2,1	2,1	2,2	2,2
Egészségügy	0,2***	3,7	4,1	4,5	4,6
Szociális ellátás	–	8	7,4	8,8	8,6
Polgári védelem, tűzoltás	22,5	3,6	2,7	1,9	1,6
Környezetvédelem	–	2,1	2,1	2,2	2,4
Településfejlesztés	–	3,1	3,5	5,1	5,7
Gazdaságfejlesztés	–	1,8	1,3	1,9	1,9
Jogvédelem	–	1,5	1,2	1,2	1,3
Közbiztonság védelme	–	2,2	2,5	3,0	3,2
Többcélú adományosztás, nonprofit szövetségek	–	1,1	1,6	1,5	1,5
Nemzetközi kapcsolatok	–	1,5	1,4	1,4	1,4
Szakmai, gazdasági érdekképviselő	–	12,1	12,7	8,7	7,8
Politika	–	0,9	1,1	0,7	0,9

* Vallási szervezetekkel együtt. ** Kutatási szervezetekkel együtt. *** Szociális szervezetekkel együtt.

Forrás: Kuti 1998, 36.; KSH, 2002, 2005.

1993-hoz képest a szektor tevékenységcsoportok szerinti megoszlásában kisebb változások figyelhetők meg. Ugyan továbbra is a sport-, a szabadidő-, a kulturális és az oktatási szervezetek vannak túlsúlyban, arányuk azonban az összes szervezethez viszonyítva némileg változott. Különösen a sportszervezeteknél figyelhető meg jelentős csökkenés, míg 1982-ben arányuk 46% volt, addig 1993-ban már csak 22%, 2003-ben pedig 13%. Je-

lentős visszaesés tapasztalható a szakmai és gazdasági érdekképviseltek területén. Ezzel szemben folyamatosan nőtt az oktatási, a kulturális, az egészségügyi, a szociális, a településfejlesztési és a vallási szervezetek aránya.

A nonprofit szervezetek ugyanakkor különböznek szervezeti formáik tekintetében is. Vannak olyan tevékenységi területek – ilyen az oktatás, a településfejlesztés, a kultúra és a szociális ellátás –, amelyeket elsősorban alapítványi formában végeznek el. A sport, szabadidő, hobbi, illetve kismértékben a kultúra területén tevékenykedő szervezetek, tehát azok, amelyeknél a tagsági viszony fontos, inkább egyesületi formában működnek. A közhasznú társasági forma pedig inkább a gazdaság- és településfejlesztési területeken preferált.

A szervezeti formák nem csak a tevékenységi területekkel állnak szoros összefüggésben, hanem azzal is, hogy a szervezeti formán belül mekkora a közhasznú, illetve a kiemelkedően közhasznú szervezetek aránya.

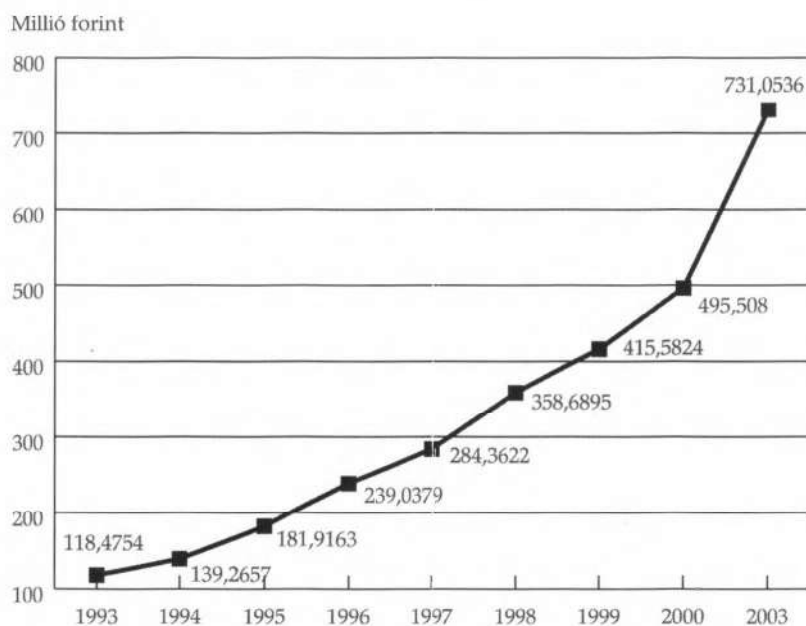
A nonprofit szervezetek gazdálkodása

A nonprofit szektor méretének, szerkezetének alakulására rendkívül nagy befolyást gyakorol az a gazdasági környezet, amelyben az egyes szervezetek tevékenységüket kifejtik. Nem érthetjük meg a hazai nonprofit szektor súlyát, szerepét, problémáit, ha nem vizsgáljuk meg azt a gazdasági környezetet, mely a szektort körülveszi. Úgy gondolom, hogy épp a finanszírozás mutatja meg a hazai nonprofit szektor valós helyzetét, ezért külön és viszonylag nagyobb terjedelemben foglalkozom ezzel a kérdéssel.

A pénzbevétel nélkül működő szervezetek aránya a teljes szektoron belül meglehetősen alacsony (a társas nonprofit szervezetek mindössze 12,3%-a), sőt, a 2003-as adatok azt mutatják, hogy arányuk tovább csökkent. Az alapítványok és a társas nonprofit szervezetek közel 90%-a tehát rendszerszerűen gazdálkodik, azaz bevételei és kiadásai egyaránt vannak. Bár feltehető a kérdés, hogy a néhány tízezer forintból élő nonprofit szervezetek pénzügyi tevékenységét mennyiben lehet rendszerszerű gazdálkodásnak nevezni.

A nonprofit szervezetek gazdasági mutatói az elmúlt években dinamikusan emelkedtek, ami mutatja a szektor izmosodását. A szektor bevétele 1993 és 2000 között összességében megnégyszereződött. Sőt, ha figyelembe vesszük a KSH 2001-ben reprezentatív mintavétel alapján készített felvé-

telét⁸ is, akkor a nonprofit szektor 2001. évi bevétele meghaladta az 537 milliárd forintot, ami a GDP 3,6%-ának felel meg (Balogh–Bocz–Kuti – Mészáros–Sebestény–Telegdi 2003, 16.)



3. ábra. Nonprofit szervezetek bevételeinek alakulása

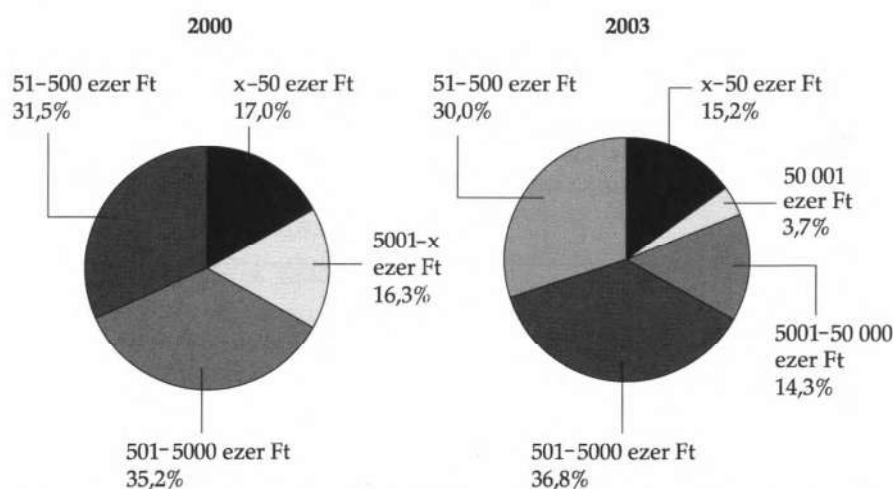
Forrás: KSH, 2000, 2003.

Az ábra szerint a nonprofit szektor nominálértéken számított bevétele először 1995-ben és 1996-ban bővült nagymértékben (mindkét évben, az előző évhez képest több mint 30%-kal), míg az inflációt is figyelembe véve az összehasonlító árakon mért növekedés az 1998-as évben a legkedvezőbb a szektor számára (10,3%-os reálnövekedés). 1999-ben a növekedés üteme valamelyest lelassult (de ezzel együtt is 5,4%-os reálérték-emelkedés mutatkozik), majd 2000-ben ismét erőteljes (8,6%-os) növekedés figyelhető meg a szektor bevételeiben (Bocz–Cseh–Kuti–Mészáros–Sebestény 2002, 32.). A szektoron belül 2003-ban ismét jelentős bevételnövekedés figyelhető meg, hiszen a 2000. évi 495 milliárd forinthez képest folyó áron közel 48%-os emelkedés mutatkozik.

⁸ A megfigyelésbe 18 690 szervezetet vontak be, amelyeket két eltérő szorzószám segítségével besúlyoztak. Így lényegében a korábbi teljes körű felvételt egy reprezentatív adatgyűjtés által történő becslés váltotta fel.

A magyarországi nonprofit szervezetek gazdasági helyzetét jól mutatja az is, hogy bár a szervezetek bevétele jelentősen bővült, ennek ellenére a bevételi szerkezet alapján csak kis mértékű elmozdulás mutatkozik 2000-hez képest. Míg 2000-ben a szervezetek közel fele évente 500 ezer Ft-nál kevesebb összegből gazdálkodik (ami nem éri el a bruttó átlagbért sem), addig 2003-ban arányuk még mindig 45%.

Egyharmaduk gazdálkodott 2000-ban 500 ezer és ötmillió Ft közötti összeggel, és mindössze egyhetedük rendelkezett 5 millió Ft-nál több bevétellel.

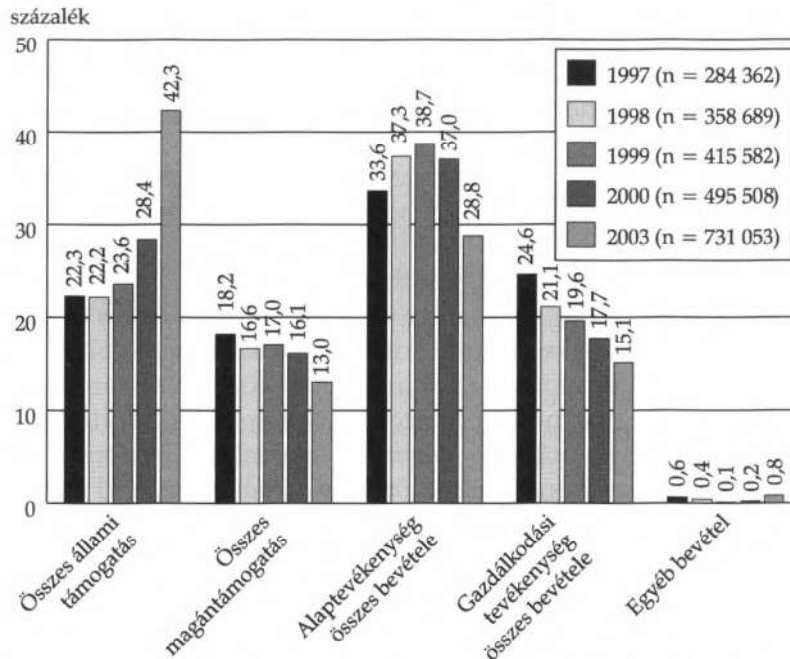


4. ábra. Szervezetek megoszlása bevételük nagysága szerint, 2000-es és 2003-as állapot
Forrás: KSH, 2002, 2003.

A szervezetek bevétel nagyság szerinti megoszlása az elmúlt időszakban némiképp javult, hiszen az évi 500 ezer forintnál kevesebb összegből gazdálkodó szervezetek aránya az 1995-ös 64%-ról, 2000-re 48%-ra csökkent, ugyanakkor jelentősen nőtt a gazdálkodó szervezetek száma is. 2003-ban kismértékben növekedett az 500 ezer és 5 millió forinttal, és az 5 millió forint felett gazdálkodó szervezetek aránya.

A szektor bevételi szerkezetének vizsgálata kapcsán megállapíthatjuk, hogy folytatódott a szektor bevételi struktúrájának lassú, de folyamatos átalakulása. Az állami támogatások aránya elmozdult az 1990-es évek közepe óta változatlan és nemzetközi összehasonlításban rendkívül alacsonynak számító 22 százalékról. Nyugat-Európában (Spanyolország és Finnország kivételével) a szektor fő bevételei nem díjakból és egyéb befizetésekből, hanem különböző állami támogatásokból származnak (átlagban 58%-os az állami támogatás részaránya), beleértve az állam által finanszírozott társadalombiztosítási és egészségügyi programokat is. Ezzel szemben a kelet-közép-európai országokban (Magyarország, Csehország, Szlo-

vákia, Lengyelország, Szlovákia) ez az arány átlagosan 28%-os (Salamon–Anheier 1999, 34; Salamon–Sokolowski–List 2003, 47–54.).



5. ábra. A nonprofit szektor bevételeinek részaránya források szerint, 1997–2003
Forrás: KSH, 2000, 2003.

Míg korábban a hazai nonprofit szektor bevételének növekedése egyértelműen az alaptevékenységből származó bevételek emelkedésének tudható be, addig 2000-ben ezt a szerepet (az alaptevékenységből származó bevétel csökkenése mellett) az állami támogatások emelkedése vette át (28,4%). Sőt 2003-ban minden korábbi mértéket *jelentősen meghaladóan* növekedett az állami, önkormányzati támogatás aránya (42%). Ezzel szemben a magántámogatások aránya a 2000 évi 16%-ról 13%-ra, az alaptevékenység összes bevétele pedig 37%-ról 29%-ra csökkent. A tendencia növekedését már az Állami Számvevőszék által a KSH 2001. évi becslése alapján készített anyag is jól mutatta. Ebben az anyagban az állami támogatás mértékét a KSH adatai alapján a 2000. évi 140,9 milliárd forint helyett 185 milliárd forintban határozták meg, ami az *összbevétel 34,4%-a, azaz a GDP 1,2%-a*. Az anyag azonban azt is megállapítja, hogy ha az úgynevezett civil nonprofit szektort vizsgáljuk, akkor az állami támogatás aránya csak 18% (Báger–Hamza-

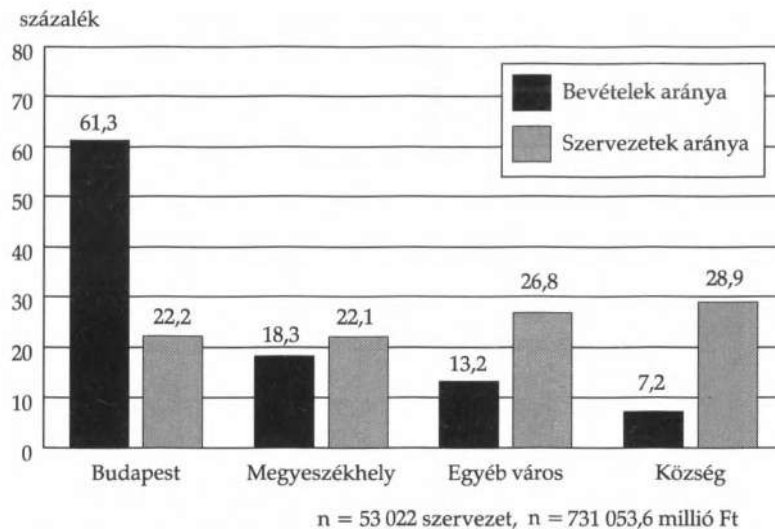
Kovács–Lóránt–Sepsey 2004).⁹ Ha az állami támogatások megoszlását vizsgáljuk, akkor a 310 milliárd forintos *állami hozzájárulás 52%-át a közhasznú társaságok és a közalapítványok kapták*, ezzel szemben az alapítványok 19%-ban, az egyesületek pedig 15%-ban részesültek ebből a forrásból.

Ebből tehát azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az egyébként megnövekedett *állami támogatások jelentős része nem a hagyományos civil szektor bevételeit növelte*, hanem az államhoz, önkormányzathoz szorosan kapcsolódó szervezetekét.

Nehezíti a bevételi arányok tényleges számbavételét az a körülmény, hogy például az állammal kötött vállalkozási vagy egyéb, de nem támogatási szerződés eredményeként létrejövő bevétel nem az állami támogatások között kerül elszámolásra. Becsülhetően az államtól és önkormányzattól származó összes forrás aránya jóval magasabb, de így is elmarad a Nyugat-Európában kialakult állami kapcsolatok színvonalától. A bevételek kapcsán mindenképpen ki kell emelni – amint Kuti Éva számításai is igazolják –, hogy a magyar nonprofit szektor bevételekkel rendelkező majdnem háromnegyede számára *egy domináns finanszírozási mechanizmus biztosította a működéshez szükséges pénzeszközök döntő hányadát*, ami azt is jelenti, hogy a nonprofit szervezetek döntő többségét egy-egy döntéshozói csoporttól, finanszírozási mechanizmustól való függés jellemezte. Ez viszont a *finanszírozási szerkezet homogenitására* utal. Közel 8 ezer szervezet 1990-ban csak egy, további 14 ezer mindössze két, 10 ezer pedig három mechanizmust vett igénybe a működéshez szükséges pénzeszközök megszerzése érdekében. Négy vagy annál több különböző forrás igénybevétele már kifejezetten ritka vagy kivételesnek számított (Kuti 2003, 45–46.).

A szektor bevételi szerkezete továbbra is erős települési koncentrációt mutat, sőt a szektor fejlődésével párhuzamosan a *megosztottság új dimenziói kerültek felszínre*. A szervezetek település szerinti megoszlása az 1993–2003 közötti időszakban a kiegyenlítődés jeleit mutatja, hiszen a fővárosi szervezetek aránya az 1993. évi 28%-ról 2003-ra 25,4%-ra csökkent. A megyeszékhelyen tevékenykedő szervezetek aránya lényegében változatlan képet mutat ebben az időszakban, míg az egyéb városok esetében 5%-os növekedés mutatható ki. Ezzel szemben a községekben tevékenykedő szervezetek aránya 10 év alatt közel két százalékkal csökkent. A bevételek esetében ilyen kiegyenlítődésről továbbra sem beszélhetünk. Míg a bevételek 61%-a valamilyen budapesti szervezetnél jelenik meg, addig a szervezetek csupán 25%-a található a fővárosban. Ez a *szektor területi (vidéki-fővárosi), valamint az erőforrásbeli (gazdag-szegény) polarizációját vetíti előre*.

⁹ Az állami támogatáson belül az önkormányzati támogatás több mint 60%-kal növekedett 1998 és 2000 között, azaz az előző évinek több mint másfélszeresére, ami a szerződéses kapcsolatok összegszerű bővüléséről tanúskodik.

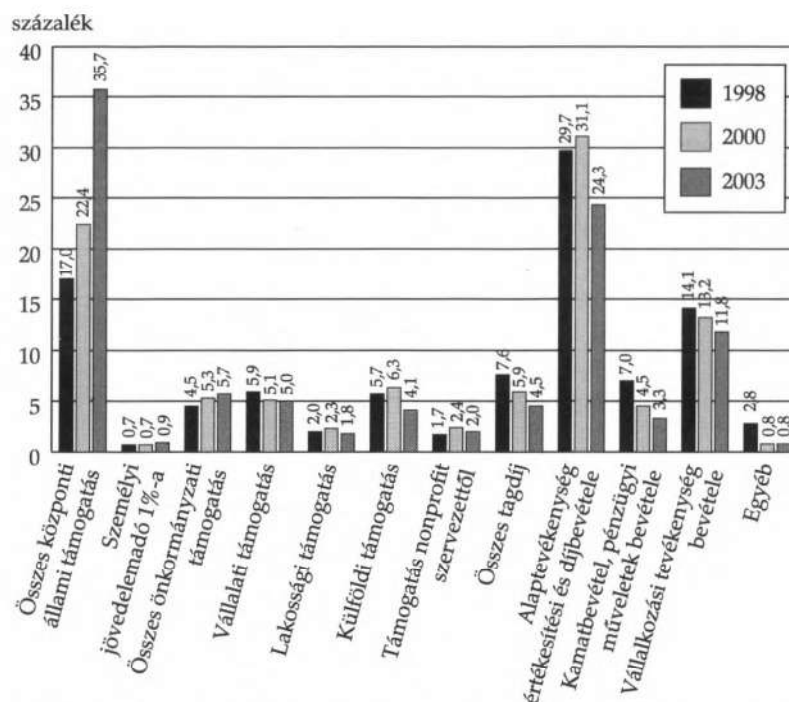


6. ábra. A nonprofit szektor összes bevételének és szervezetének megoszlása településtípusok szerint
 Forrás: KSH, 2003.

Ez a fővárosi dominancia már önmagában is azt jelenti, hogy az összes többi településtípusban a bevételek alulreprezentáltak a szervezetek számához viszonyítva. Bár a különbség 1993 óta folyamatosan csökken: míg 1993-ban a bevételek 71%-át birtokolták a fővárosi szervezetek, addig 2000-ben 63%-át, 2003-ban pedig 61%-át, a megyeszékhelyek részesedése is kismértékben (1,5%-kal) csökkent, addig az egyéb városok (1,8%-kal) és a községek (0,8%-kal) részesedése a bevételekből folyamatosan emelkedett (Bocz–Emri–Kuti–Mészáros–Sebestény 1998, 2000).

Különösen éles különbségek mutatkoznak a kisebb városok és a községek kárára. A városokban két és félszerese a szervezetek aránya a források arányának, míg a községekben ugyanez az érték közel négyszeres. Ennek az eredménynek valószínűleg módszertani okai is vannak, ugyanis a források a rendszerbe lépéskor vannak regisztrálva, és nem a felhasználáskor. Elképzelhető az a magyarázat is, hogy a nagy közalapítványok transzfere szerepe vagy a külföldről a szférába jutó pénzek adott évi szétáramlása következtében a nonprofit szervezetektől származó bevételek sokszor duplán jelennek meg a rendszerben, ami egyben arra is rámutat, hogy mindenképpen felülbecsült a szektor bevételéről alkotott kép. Például egy országos szervezetnél a budapesti központban jelenik meg a támogatás, miközben a felhasználás jelentős része vidéki tagszervezetekben történik.

A bevételi szerkezet források szerinti megoszlása tovább árnyalja a szektor szereplőinek gazdasági helyzetét.



7. ábra. A nonprofit szektor bevételeinek aránya források szerint, 1998–2003
 Forrás: KSH, 2002, 2005.

A szektor legnagyobb bevételi forrása 2000-ig az alaptevékenység ár- és díjbevétele, vállalkozásból származó bevétele és a központi (elsősorban nem normatív költségvetési) támogatások voltak. Később a szektor bevételi szerkezetében jelentős átrendeződések zajlottak le. A változások elsősorban az állami támogatások és az alaptevékenységből származó bevételek tekintetében tűnnek jelentősnek. Míg az előbbi esetében 13%-os növekedés mutatkozik, addig az utóbbinál közel 7%-os csökkenés tapasztalható. A változásokról összességében annyi jegyezhető meg, hogy az állami támogatások mellett csupán a személyi jövedelemadó 1%-a, az önkormányzati támogatások aránya növekedett 2000-hez képest, ezzel szemben valamennyi forrásból származó bevétel aránya csökkent.

A statisztikai adatok szerint a nonprofit szervezetek részére felajánlott 1 százalékos összege 1997 és 2003 között 1770 millió forintról 6664 millió forintra emelkedett, ennek ellenére a szektor teljes bevételének csupán 0,9%-át teszi ki.

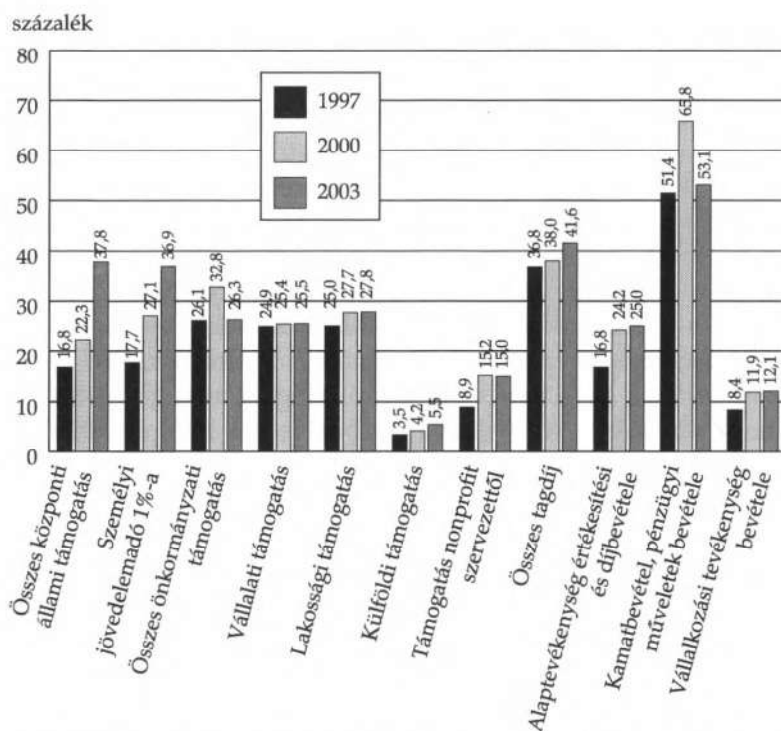
Annak ellenére, hogy az önkormányzati támogatások összege közel duplájára emelkedett (1998-as 4,5%-ról 2003-ra 5,7%-ra), még mindig csak a szektor összbevételének töredékét teszi ki.

Árnyaltabb képet kapunk, ha az önkormányzatok által a településükön működő nonprofit szervezeteknek nyújtott támogatások arányát az önkormányzatok költségvetéséhez viszonyítjuk. 1996-ban az önkormányzatok összességében 1000 milliárd forinttal gazdálkodtak, melyből 6,2 milliárd forintot fordítottak a nonprofit szervezetek támogatására. Ez az összeg a teljes költségvetés 6 ezrelékét tette ki, melyből 12 598 szervezet részesült. A települések 35%-a egyáltalán nem áldozott erre a célra (Sebestény 1998, 45.). 2000-ben az önkormányzatok költségvetése 1765 milliárd forint volt, melyből 14 milliárdot fordítottak 15 014 szervezet támogatására. Ez az összeg az önkormányzatok költségvetésének csupán 7,9 ezrelékét tette ki. A települések 36 százaléka továbbra sem áldozott erre a célra, s mindössze 15%-uk áldozott költségvetésük 1%-ánál nagyobb összeget (Sebestény 2002, 133). A fenti számokból meg kell állapítanunk, hogy az önkormányzatok hozzájárulása a nonprofit szektor támogatásához mind összegét, mind arányát tekintve meglehetősen alacsonynak mondható. Még az anyagi forrásokban gazdagabb nagyvárosok és a főváros esetében is évi 1000 és 5000 Ft közötti összeg jut átlagban egy támogatott szervezetre. A helyzet azért tűnik aggasztónak, mert ez az összeg a szerződés alapján teljesített önkormányzati feladatátvállalásból származó összegeket is magába foglalja.

Ha a bevételeket az ezekből részesülő szervezetek megoszlása szempontjából vizsgáljuk, akkor az előző ábrához képest egy merőben más bevételi struktúra rajzolódik ki. Míg a fenti ábra szerint a szektor bevételeinek 5,7%-a önkormányzati támogatásból származott, addig a szektor bevételekkel rendelkező szervezeteinek közel egyharmada részesül belőle (1997-ben 26%; 1998-ban 30%; 1999-ban 32%; 2000-ben 33%, 2003-ban 26,3%). A szervezetek által leggyakrabban használt bevételi technikák (tagdíjbevétel, lakossági támogatás, vállalati támogatás, szja 1%-a) ugyan a szektor bevételeihez csak csekély mértékben járulnak hozzá, azonban jelentős szervezeti kör részesül belőlük.

Így például a szervezetek több mint egyharmada szed valamilyen tagdíjat, azonban az így nyert bevétel a teljes bevétel 5%-át sem éri el. Ha figyelembe vesszük, hogy nem minden szervezettípus szed tagdíjat, és csak az egyesületi kör tagdíjbevételeit vizsgáljuk, akkor ugyanez az arány a tagdíjbevételhez jutó egyesületek esetében 5,2%. Ugyanígy, amíg a vállalati támogatásból a szervezetek közel 30%-a részesül, addig ez az összeg az összbevételnek csak 6%-át teszi ki. Hasonló tendenciák mutathatók ki a kamat- és pénzügyi műveletekből származó bevételek arányában is, míg ez a bevételi forma 1997-ben az összbevétel 7, 2000-ben 4,5, 2003-ban pedig

3,3%-át tette ki, addig az ebből részesülő szervezetek aránya ugyanezen időszakban 51-ről, 53%-ra növekedett.¹⁰



8. ábra. A nonprofit szektor források szerinti bevételeiből részesülő szervezetek aránya, 1997–2003

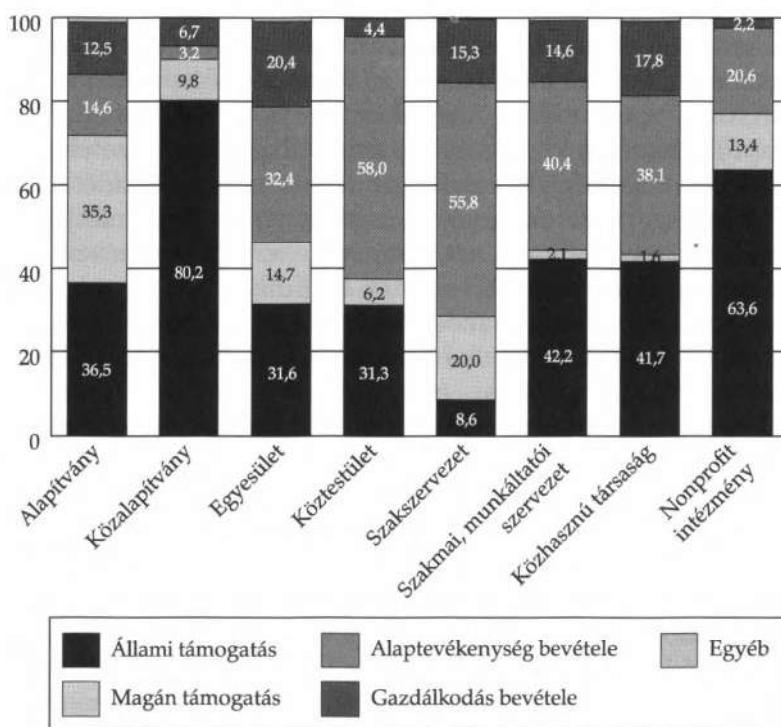
Forrás: KSH, 2002, 2005.

Érdekes az az, hogy az az 1%-ból származó bevétel alakulása az abból részesülő szervezetek szempontjából. A törvény életbelépése után az adófizetésre kötelezettek körülbelül egyharmada rendelkezett (kb. 4 milliárd Ft) adója 1%-ának felajánlásáról (Bíró 2002, 111.). 2003-ban 6,7 milliárd Ft-ot folyt be ebből a forrásból, és közel 20 000 szervezet részesült belőle. Azaz ebből a támogatási formából közel minden harmadik szervezet részesült, addig összességében az ilyen módon a rendszerbe juttatott összeg az összbevétel 1%-a alatt marad. Az utóbbi két aránypár jól jelzi, hogy egy évtized elteltével is milyen illúzió volt azt hinni, hogy a civil szervezetek az adományi forrásokból képesek lesznek önmagukat fenntartani és vállalt feladataikat elvégezni.

¹⁰ A növekedésben volt egy kiugró időszak, ugyanis ebből a bevételi forrásból 1997 és 2000 között 14%-kal több szervezet részesült, majd 2000–2003 között 13%-kal kevesebb.

Szervezeti forma szerint az egyes bevételi források között lényeges különbségek mutatkoznak.

A 2000. évi adatokhoz képest, szinte valamennyi szervezeti formában növekedett az állami támogatások mértéke. Az állami támogatás legnagyobb mértékben a szakmai, munkáltatói érdekképviselőknél (34%-os növekedés), a közalapítványoknál (25%-os), a nonprofit szervezetek intézményeinél (14%-os) és a kht.-knál (13%-os) volt megfigyelhető. Tudni kell azonban, hogy ez utóbbiak száma és aránya igen csekély a szektoron belül.



9. ábra. A különböző szervezeti formájú nonprofit szervezetek bevételeinek megoszlása források szerint, 2003

Forrás: KSH, 2003.

A köztisztületknél, szakszervezetknél az alaptevékenységből származó bevételi forrás a domináns. Míg az érdekképviselőknél az alaptevékenységgel összefüggő bevételeken belül a tagdíj is fontos összetevő, addig a kht.-k csak ár- és díjbevételre, állami (önkormányzati) támogatásra számíthatnak.

Összetettebb képet mutat az egyesületek bevételi szerkezete¹¹, melyeknél az alaptevékenység mellett magas a gazdálkodásból és az állami támogatásból származó bevétel is.

Az alapítványoknál a magántámogatások¹² játszanak nagyobb szerepet, bár itt is jelentős bevételi forrás a gazdálkodás és az állami támogatás.

Összességében nézve a szektor 2003-ban történő finanszírozását, akkor jelentős polarizációs folyamatokat figyelhetünk meg. Ha tevékenységterületenként vizsgáljuk, akkor a *szociális területen dolgozó, valamint az általános adományozó szervezeteket és a nonprofit szövetségeket az átlagostól messze elmaradó bevétel-növekedés jellemezte, amely még az inflációs hatások kiegyensúlyozására sem volt elegendő. Ezzel szemben az inflációt meghaladó növekedés jellemezte az egészségügyi, a politikai, a közbiztonsági és a vallási szervezeteket.* Szervezeti forma szerint pedig a közalapítványok, a közhasznú társaságok, a nonprofit intézmények, a szakmai, munkáltatói szervezetek és a szak-szervezetek bevételei nőttek az inflációt jelentősen meghaladó mértékben.

A nonprofit szervezetek bevételi szerkezetének tanulmányozása után nem érdektelen megvizsgálni azt sem, hogy az egyes szervezeti formákhoz általában mekkora bevételi volumen kötődik.

Gyakori kritikaként fogalmazódik meg a szektor gazdálkodásáról vélekedők körében, hogy a bevétellel rendelkező szervezetek közül a közalapítványok, a kht.-k, a politikai- és sportszervezetek szektoron belüli súlyukhoz képest aránytalanul nagy állami, illetve önkormányzati bevételhez jutnak. Az 1993. évi XCII. törvény alapján került be a Polgári Törvénykönyvbe a közalapítvány, a köztestület és a közhasznú társaság. Míg az első kettővel voltaképpen az alapítvány és az egyesület „államközelibb”, jobban ellenőrizhető és befolyásolható változata jött létre, addig a társasági formát a nonprofit működési elvekkel kombináló közhasznú társaság merőben új funkciókkal bírt, feladata egyes közszolgáltatások nonprofit formában történő megszervezése lett. Ez az *ösvér szabályozási megoldás* (Kondorosi 1998, 106.) azt eredményezte, hogy mára számos helyi kommunális szolgáltatást (víz-, gázellátás, csatornaüzemeltetés, útkarbantartás stb.) és korábban intézményes formában működtetett egészségügyi, szociális és kulturális szolgáltatást végeznek ebben a formában (Kuti 2003, 37.). Míg 1994-ben a közalapítványok száma 84, a közhasznú társaságoké 73 volt (és e két szervezeti forma a szektor összbevételéből való részesedése 2,8, illetve 2,3% volt), addig 2000-re a közalapítványok száma 1168-ra, a közhasznú társaságoké 888-ra nőtt. Számuk 2003-ban tovább nőtt, a köz-

¹¹ Az összetett szerkezet egyben azt is mutatja, hogy ezek a szerveződési formák gazdaságilag több lábon állnak.

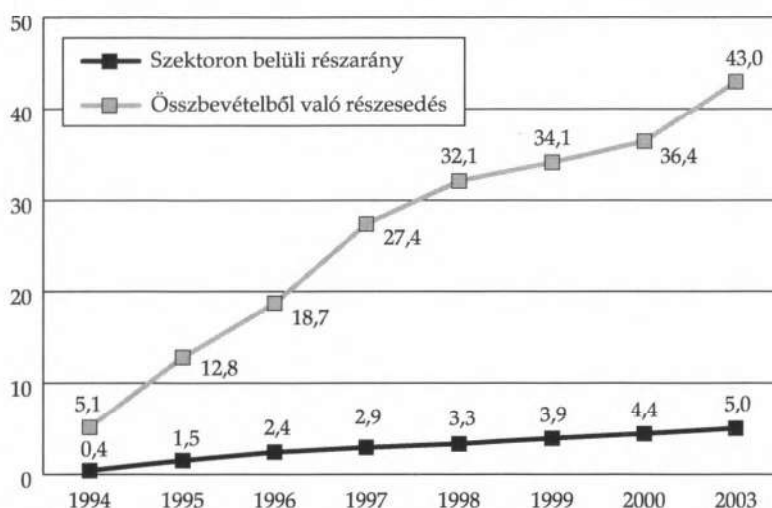
¹² Vélhetően az iskolák alapítványaihoz befolyt magántámogatások (elsősorban szülők révén) növelik ezen tételek arányát a teljes bevételhez viszonyítva.

alapítványok száma 1435-re (23%-os növekedés), a kht.-k száma pedig 1223-ra (38%-os növekedés) nőtt. Mindkét szervezettípus létrehozásában aktív szerepet játszottak az önkormányzatok, hiszen 2000-ig 2741 alapítványt, közalapítványt, illetve 764 közhasznú társaságot – ennek kétharmadát a községek hozták létre – alapítottak önállóan vagy társalapítóként (Sebestény 2002, 44.).

A KSH 2000-es adatai szerint, míg az alapítványok részaránya az összes szervezeten belül 39,3%, a rájuk eső bevételek a szektor költségvetésének 26,9%-át tették ki. Nagyobb aránytalanságot találhatunk az egyesületeknél (arányuk 47,6%, az összbevétel 21,1%-át birtokolták). Ezek az arányok a 2003 évi adatok alapján tovább romlottak, az alapítványok részaránya az összes szervezeten belül 37,3%-ra, ezzel párhuzamosan a rájuk eső bevétel pedig 21,5%-ra csökkent. Az egyesületeknél pedig, bár arányuk az összes szervezeten belül két százalékkal nőtt, a rájuk eső bevételek aránya viszont 20,5%-ra mérséklődött. Az adatok egyértelműen mutatják, hogy *szervezeti súlyukhoz képest* (különösen az egyesületek esetében) ezek a *szervezetek a szektor összbevételében alulreprezentáltak*. Ezzel szemben a közalapítványok 2000-ban az összes szervezet 2,5%-át képviselték, míg bevételeik az összes bevétel 11%-át. 2003-ban a közalapítványok aránya kissé emelkedett (0,2%), bár az összbevételből való részesedésük 0,4%-kal csökkent. A kilencvenes évek közepétől kezdve a kormányzat sorra hozta létre az olyan közalapítványokat, amelyeknek valójában a legkülönbözőbb területeknek és célcsoportoknak (pl. a közoktatásnak, a sportnak, a romáknak, a rászoruló egyetemi hallgatóknak stb.) szánt állami támogatások szétosztása, illetve kiemelten fontosnak tekintett (főleg kutatási, oktatási) tevékenységek ellátása volt a feladata. Ezek a nagy, többnyire országos vagy regionális hatókörű közalapítványok néhány év alatt magukhoz szippantották a nonprofit szektorba áramló, amúgy is meglehetősen szűkös központi állami támogatások jelentős részét (Kuti 2003, 39.). 2000-ben a közalapítványok bevétele kevésbé nőtt, mint a csökkenő számú magánalapítványoké. Ennek magyarázata lehet, hogy az újonnan létrehozott közalapítványokat már jórészt a kisebb települések önkormányzatai alapították. Ezeknek a főként településfejlesztési célú helyi közalapítványoknak nemcsak az induló tőkájük volt kicsi, de az adomány szerzési lehetőségeik is nagyon korlátozottnak bizonyultak (Bocz–Cseh–Kuti–Mészáros–Sebestény 2002, 35.).

Még nagyobb aránytalanságot tapasztalhatunk a kht.-k esetében, hiszen az összes szervezet körében 2000-ban csupán 1,9%-ot képviseltek, ugyanakkor a szektor bevételeinek 25,4%-a került hozzájuk. 2003-ban jelentőségük tovább növekedett, bár arányuk az összes szervezeten belül csak kismértékben növekedett (0,4%-kal), ezzel szemben a részesedésük az összes bevételből a 25,5%-ról 32,2%-ra emelkedett.

Összességében, ha a közalapítványokat és a kht.-kat együtt kezeljük, akkor a szektoron belüli alacsony súlyukhoz képest (2000-ban 4,4%, 2003-ban 5%) az összes bevétel 43%-a jelenik meg náluk.



10. ábra. A közalapítványok és közhasznú társaságok bevételeinek és szektoron belüli súlyának részaránya, 1994–2003

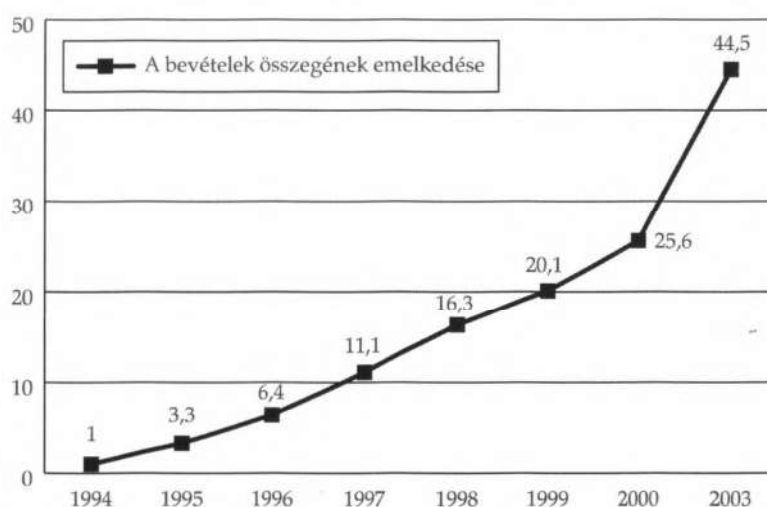
Forrás: KSH, 2005.

Az idősoros adatok egyértelműen mutatják, hogy e két szervezettípus pénzügyi felduzzasztásának időszaka 1995–1998, majd 2000–2003 közé esik, amikor az összbevételből való részesedésük 1995–1998 között 20%-kal, 2000–2003 között pedig közel 7%-kal emelkedett. Ha az 1995-ös bevételt tekintjük 100%-nak, akkor a közalapítványok bevétele 2003-ra megötszöröződött, a közhasznú társaságoké pedig közel 30-szorosára növekedett. Érdeemes ezt az időszakot szakaszokra osztani, ezáltal jól látható az, hogy míg 1995 és 1997 között a közalapítványok bevétele megduplázódott, a kht.-ké pedig megötszöröződött, addig 1998 és 2000 között a közalapítványok bevétele további 28%-kal, 2000 és 2003 között pedig 42%-kal, a kht.-ké 1998–2000 között 73%-kal, 2000 és 2003 között pedig 88%-kal növekedett. A növekedési ütemnél figyelembe kell vennünk, hogy mivel ez a szervezeti forma 1994-től jelent meg a szektorban, és az állam, valamint az önkormányzatok csak ettől kezdve fedezték fel a kht.-kban rejlő lehetőséget, ezért az 1994-1998-as időszak a felfutás időszaka volt, és mint minden ilyen dinamikus növekedés képét mutatta.

Az önkormányzatokkal kapcsolatban további érdekes összefüggések mutathatók ki. Helyi feladat ellátására 1996-ban 338 önkormányzat kötött szerződést 900 nonprofit szervezettel, ebből 53% volt egyesület, 28% ala-

pítvány, 10% közhasznú társaság és 9% vallási szervezet. 2000-ben már 632 önkormányzat kötött szerződést 1666 nonprofit szervezettel, melyből 49% volt egyesület, 29% alapítvány és 22% közhasznú társaság, azaz a kht.-k aránya megduplázódott, míg az egyesületek aránya a felére csökkent (Sebestény 1998, 30; 2002, 50.). Az adatok azt mutatják, hogy az önkormányzatok a „kiszerveződéseknel” egyre gyakrabban azokra a szervezetekre támaszkodnak, melyek alapításában részt vettek.

Ha a növekedést tendenciájában nézzük, akkor a közalapítványok és kht.-k még látványosabb pénzügyi megerősödését figyelhetjük meg.



11. ábra. Közalapítványok és közhasznú társaságok bevételeinek százalékos alakulása 1994–2003 között

Forrás: KSH, 2001, 2005.

Ez a folyamat azt a tendenciát erősíti, hogy *kialakulóban van Magyarországon egy „második” nonprofit szféra* (közalapítványok, közhasznú társaságok) – amit talán állami/önkormányzati nonprofitnak is nevezhetnénk –, melynek tagjai lényegüket tekintve nem civil szervezetek és nem is magánvagyont működtetnek, hanem közvagyonot. Különböző számviteli, költségvetési, adózási, szervezeti okok miatt az állam és az önkormányzatok számára egyre népszerűbb szervezeti forma lényegében burkolt állami és önkormányzati önfinanszírozás, ugyanis az adókedvezmények tulajdonképpen a feladatellátó költségvetési szervnél jelentenek megtakarítást.

NÉHÁNY ÖSSZEGZŐ GONDOLAT

Európában az utóbbi években az állampolgárok bizalma csökkent a politikai pártok, képviseleti intézmények hatékonysága iránt. A pártok keretében folytatott politikai tevékenység jelentősen átalakult, a szervezett politikai közösségekkel szemben egyre inkább a politikus személyiségek kerültek előtérbe, a politika egyre inkább professzionalizálódott, hivatássá vált, amelynek rangját egyre nagyobb mértékben a szakmai elemek uralják (Johancsik 2002, 114.). A politika művelése, amely fő formáiban továbbra is pártokhoz kötődik, egyre jobban olyan karrierpályává válik, ahol az államvezetési és szakpolitikák terén meglévő ismereteket, valamint a médiában való szereplési képességeket értékelik (Fritz 2002b, 54.). Ezzel szemben hazánkban a helyzet nem ilyen egyértelmű. Ugyanis nálunk a *politika* lényegében *önmagát demokratizálta*, mely folyamatból a társadalom többsége kimaradt, így a hazai pártok társadalmi támogatottsága, az irántuk megnyilvánuló lakossági bizalom már a pártosodás kezdetén rendkívül alacsony volt. A szakmai elemek helyett erősebbek voltak és maradtak az ideológiai elemek.

A globalizálódó világban az állam egyre szűkebb területekre történő visszahúzódása nemcsak a piaci magánszféra mozgásterét bővíti, de egyre nagyobb teret biztosít a civil szerveződések nem állami és nem piaci tevékenységének is. Magyarországon ezzel szemben nagyrészt *hiányoznak az igazán átfogó, az össztársadalmi vagy lokális célokat akár a helyi, akár a központi kormányzat egészével szemben hatékonyan és következetesen képviselni tudó civil szervezetek* (Tóth 1998, 57.). Különösen helyi szinten érzékelhető, hogy gyakran túlságosan nagy hangsúlyt kapnak a meglehetősen szűk érdekérvényesítési mezőben mozgó, csak néhány ember érdektörekvéseit támogató, így csekély társadalmi beágyazottsággal rendelkező kezdeményezések.

A szektor izmosodását mutatja a foglalkoztatás (ezen belül is a főállásban foglalkoztatottak száma) és az alaptevékenységből származó bevételek növekedése. Gazdasági erejük növekedése ellenére a szektor gazdasági bázisának helyzete továbbra sem nevezhető stabilnak, amit jól mutat, hogy az állami források évek óta szinte alig változnak – összegükben ugyan nőnek, de a szektoron belüli arányuk csak lassan változik. További differenciálódás mutatható ki az állam és önkormányzat által létrehozott szervezetek következtében, ugyanis az újonnan megjelenő közhasznú társaságok, közalapítványok és köztestületek bevételei a többi szervezet rovására növekednek erőteljesen. Mindez a magyarországi *nonprofit szektor kettészakadását eredményezheti*, amelynek egyik oldalán azok az alulról szerveződő csoportosulások (elsősorban az egyesületek és magánalapítványok) találhatók – ezek alkotják a számbeli többséget –, amelyek (erőforrásaik szű-

kössége miatt) napi életben maradásukért küzdenek, fennmaradásuk rendkívüli mértékben függ vezetőik képességeitől, kreativitásától. A másik oldalon pedig egy számbelileg szűk, de forrásait, pénzeszközeit tekintve jelentős szervezeti kör (közalapítványok, közhasznú társaságok) található, mely – szerződéseken, támogatásokon keresztül – erősen kötődik az államhoz, önkormányzathoz vagy annak intézményrendszeréhez.

IRODALOM

- Arato, A.-J. Cohen 1985: Civil Movements, Civil Society and the Problem of Sovereignty. Praxis International, (vol. 4.) 5.
- Arató A. 1992: Civil társadalom Lengyelországban és Magyarországon. Politikatudományi Szemle, 2.
- Az Európai Közösség Bizottságának Közleménye az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában. Európa Ház, Budapest, 1998.
- Badelt, C. 2002: Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management. Schaffer-Poeschel Verlag.
- Báger G.–Hamza L.–Kovács R.–Lóránt Z.–Sepsey T. 2004: A nonprofit szektor működése és ellenőrzése. Állami Számvevőszék, Budapest.
- Balogh I. (szerk.) 1994: Törésvonalak és értékválasztások. MTA PTI Budapest.
- Balogh B.–Bocz J.–Kuti É.–Mészáros G.–Sebestény I.–Telegdi L. 2003: A nonprofit szektor főbb statisztikai jellemzői 2001. Társadalomstatisztikai Füzetek, KSH, Budapest.
- Bartal A. M. 1999: Nonprofit alapismeretek kézikönyve. Ligatura, Budapest.
- Bayer J. (szerk.) 2002: Politika és társadalom. MTA PTI, Budapest.
- Beyme, K. von 1985: Political Parties in Western Democracies. Gower, England.
- Bihari M. 1992: Divergáló pártrendszer és polarizált pártpluralizmus In: Bihari M. (szerk.) 302–316.
- Bihari M. (szerk.) 1992: A többpártrendszer kialakulása Magyarországon 1985-1991. Kosuth, Budapest.
- Bihari M.–Pokol B. 1992: Politológia. Universitas, Budapest.
- Bíró E. 2002: Nonprofit szektor analízis. Civil szervezetek jogi környezete Magyarországon. EMLA Egyesület, Budapest.
- Bocz J.–Emri I.–Kuti É.–Mészáros G.–Sebestény I. 1998: Nonprofit szervezetek Magyarországon. In: Magyarország évtizedkönyve. Szerk. Kurtán S.–Sándor P.–Vass L., Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 673–682.
- Bocz J.–Emri I.–Kuti É.–Mészáros G.–Sebestény I. 2000: Nonprofit szervezetek Magyarországon 1998. KSH, Budapest.
- Bocz J.–Emri I.–Kuti É.–Mészáros G.–Sebestény I. 2001: Nonprofit szervezetek Magyarországon 1999. KSH, Budapest, 2001.
- Bocz J.–Cseh J.–Kuti É.–Mészáros G.–Sebestény I. 2002: Nonprofit szervezetek Magyarországon 2000. KSH, Budapest.
- Bogdanor, V. (szerk.) 2001: Politikatudományi Enciklopédia. Osiris Kiadó, Budapest.
- Coulson, E. 1995: Local Government in Eastern Europe. Edward Elgar, Aldershot.
- Coxall, W. N. 1985: Parties and Pressure Groups Longman, London.

- Daalder, H. 1966: Parties, Elites, and Political Developments in Western Europe In: LaPalombora, J.–Weiner, M. (szerk) 43–77.
- Dahl, R. A. 1996: A pluralista demokrácia dilemmái. Osiris, Budapest.
- Dahl, R. A. 1961: Who Governs? Democracy and Power in an American City. Yale University Press, New Haven
- Dahl, R. A.–Lindblom, C. E. 1953: Politics, Economics, and Welfare. Harper & Row, New York.
- Dearlove, J. 1979: The Reorganisation of British Local Government. Cambridge University Press, Cambridge.
- Douglas, J. 1991: Mit mond a politikatudomány a nonprofit szervezetekről. In: Kuti É.–Marshall M. (szerk.) 1991. 85–96.
- Dunleavy, P. 1980: Urban Political Analysis. Macmillan, London.
- Duverger, M. 1964: Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State. London, Methuen & Co.
- Enyedi Zs.–Körösenyi A. 2001: Pártok és pártrendszerek. Osiris Kiadó, Budapest.
- Farkas Gy. 2000: Kamarák és vállalati érdekképviseletek az integrációs felkészülésben. Osiris, Budapest.
- Fischella, D. 2001: A politikatudomány alapvonalai Osiris, Budapest.
- Frey M. 2001: Nonprofit szervezetek a munkaerőpiacon. Munkaügyi Kutatások Szakmai Műhelye, Budapest.
- Fritz T. 1996: A magyarországi pártrendszer 1987–1995. Cserépfalvi, Budapest.
- Fritz T. 2002a: Önkorlátozó és önfelértékelő pártrendszerek: a magyar pártrendszer önfelértékelő jellege és annak okai. In: Bayer J. (szerk.) 2002, 209–231.
- Fritz T. 2002b: A párt nem vész el, csak átalakul? In: (szerk.) Johancsik J. pp. 43-67.
- Fülöp S. 2002: Függelék: Négy definíciós elem. In: Bíró E. (szerk) 2002, 171–173.
- Gazsó F.–Stumpf I. 1998: Választók és pártok a demokratikus átmenetben In: Magyarország évtizedkönyve 1988–1998. Szerk. Kurtán S.–Sándor P.–Vass L. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 285–299.
- Glatz F. (szerk.) 1997: A demokrácia intézményrendszere. Magyarország az ezredfordulón. MTA Budapest.
- G. Márkus Gy. 1994: Rokkan és Lipset törésvonal-elmélete és a posztkommunista Európa realitásai In: (szerk.) Balogh I. (szerk) 1994. 27–46.
- Guc, M. 1999: Egyedül nem megy – Együttműködési modell nonprofit szervezetek és helyi önkormányzatok között Lengyelországban. Civil Társadalom Fejlődéséért Alapítvány, Budapest.
- Harsányi L.–Kirshner P. (szerk.) 1992: Egyesületei Címtár. Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.
- Huszár T. 1997: Politikai Rendszer és civil társadalom In: Glatz F. (szerk) 1997, 33–51.
- Inglehart, R. 1977: The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Inglehart, R. 1997: Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic, and Political Change in 43 societies. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Johancsik J. 2002: Átrendeződések a politikai térben: Politikai pártok a civil szervezetek kihívásaival szemben Franciaországban. In: Johancsik J. (szerk) 2002, 69–118.
- Johancsik J. (szerk.) 2002: Pártok változó térben. Villányi úti könyvek, Budapest.
- Johnson, D. B. 1999: A közösségi döntések elmélete. Osiris, Budapest.

- Kaiser T. 2000: A nonprofit szektor helye és szerepe a Civil Társadalom Fejlődéséért Alapítvány működésének tükrében. In: Szabó M. (szerk) 104–118.
- Kákai L. 2004: Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban. Századvég, Budapest.
- Kákai L. 2005. Pártok és civil szervezetek: közös gyökerek eltérő fejlődési pályák In: S. Szabó Péter (szerk) 2005, 8-25.
- Kaldor, M.–Vejvoda, I. 1997: Az Európai Unióhoz csatlakozás feltételei: demokratizálás a közép- és kelet-európai országokban. Politikatudományi Szemle 3.
- Katz, R.–Mair, P. 2001: A pártszervezet változó modelljei és a pártdemokrácia. Politikatudományi Szemle, 3.
- Keane, J. 2004: A civil társadalom. Typotex, Budapest.
- Kemény L. 1997: A civil érdekegyeztetés típusai és kapcsolatuk a politikai rendszer elemeivel. Stratégiai Kutatások, MTA PTI Budapest.
- Kéri L. 1998: Tíz év próbaidő. Helikon, Budapest.
- Knapp, M.–Kendall, J. 1991: Anglia és Wales nonprofit szektora. In: Kuti É.–Marschall M. (szerk.) 1991, 143–154.
- Kondorosi F. 1998: Civil társadalom Magyarországon. Politika és Kultúra Alapítvány, Budapest.
- Körösényi A. 1993: Pártok és pártrendszerek. Századvég Kiadó, Budapest.
- Körösényi A. 1998: Magyar politikai rendszer. Osiris, Budapest.
- Kulcsár K. (szerk.) 1999: Politika és társadalom 1989–1999. Magyarország az ezredfordulón MTA, Budapest.
- Kuti É. 1998: Hívjuk talán nonprofitnak... Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.
- Kuti É. 2003: Kinek a pénze? Kinek a döntése? Nonprofit kutatócsoport, Budapest.
- Kuti É.–Marschall M. (szerk.) 1991: A harmadik szektor. Nonprofit kutatások 1. Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.
- Lane, J. E.–Ersson, S. O. 1991: Politics and Society in Western Europe. Sage Publications, London.
- LaPalombora, J.–Weiner, M. (Szerk.) 1966: Political Parties and Political Development. Princeton University Press, Princeton.
- Les, E. 1997: Poland. In: The New Civic Atlas, 109–110.
- Lipset, S. M.–Rokkan, S. 1967: Cleavages Structures, Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives. Free Press, New York.
- Márkus M. 1992: A szükségletek politizálódása. Szükségletek, társadalmi mozgalmak és civil társadalom. Szociológiai Szemle, 3.
- Mills, C. W. 1962: Az uralkodó elit. Gondolat, Budapest.
- Norton, A. 1995: What East European Democracies Might Learn from the West. In: Coulson, E. (Szerk.) 264–280.
- Okraszewska, A.–Kwiatkowski, J. 2002: The State of Democracy in Poland's Gminas. In: Soós G.–Tóka G.–Wright, G. (Szerk.) 185–284.
- Pajas, P. 1997: Czech Republic. In: The New Civic Atlas. 33–34.
- Passey, J.–Hems 1999: UK Voluntary Sector Almanac 2000. NCVO.
- Pavluska V. 1999: A nonprofit szektor. JPTE FEEFI, Pécs.
- Perry 1991: What is a Voluntary Organisation? Definition of Voluntary and Nonprofit Sectors. National Council for Voluntary Organisations.
- Pfizer, Th.–Wehling, H. G. 2000: Kommunalpolitik in Baden-Württemberg. Kohlhammer, Stuttgart.

- Pokol B. 1992: Politikai pártok és érdekképviseleti szervek In: Bihari M.–Pokol B. (szerk.) 1992, 241–251.
- Pop, L. 2002: Autonomy of Local Government Administration in Romania. In: Soós G.–Tóka G.–Wright, G. (szerk.) 2002, 332–340.
- Putnam, R. D.–Feldstein, L. M. 2003: Better Together. Restoring the American Community. Simon and Schuster, New York.
- Salamon, L. M.–Anheier, H. K. 1995: Szektor születik. Nonprofit kutatások 4. Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.
- Salamon, L.–Anheier, H. K. 1997: Defining the Nonprofit Sector: A Cross National Analysis. Manchester University Press, 29–34.
- Salamon, L. M.–Anheier, H. K. 1999: Szektor születik II. Acta Civitalis Egyesület, Budapest.
- Salamon, L. M.–Sokolowski, S. W.–List R. 2003: A civil társadalom „világnézetben”. Acta Civitalis Egyesület, Budapest.
- Sartori G. 1962: Democratic Theory. Wayne State University Press, Detroit.
- Sartori, G. 1999: Demokrácia. Osiris, Budapest.
- Schindler, A. 1991: Az alapítványi világ jellemzői Németországban In: Kuti É.–Marschall M. (szerk.) 1991, 155–163.
- Schumpeter, J. 1947: Capitalism, Socialism and Democracy. Harper, New York.
- Sebestény I. 1998: Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata 1996. KSH, Budapest.
- Sebestény I. 2001: A nonprofit szektor funkcionális megközelítése – a nonprofit prizma. Statisztikai Szemle, 4–5.
- Sebestény I. 2002: Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata 2000. KSH, Budapest.
- Sík L. 1995: A nonprofit szervezetek jogi szabályozásának egyes kérdései. Alapfokú kézikönyv civil szervezetek számára. NIOK–Soros, Budapest.
- Soós G.–Tóka G.–Wright, G. (szerk.) 2002: The State of Local Democracy in Central Europe. Local Government and Public Service Reform Initiative. Open Society Institute, Budapest.
- Stoker, G. 1991: The Politics of Local Government. Macmillan, London.
- Stumpf I. 1999: A politikai rendszer egyensúlyzavarai. In: Kulcsár K. (szerk.) 1999, 93–112.
- S. Szabó P. (szerk.) 2005: Pécsi Politikai Tanulmányok II. Pécsi Tudományegyetem, Pécs.
- Szabó D. 1992: A magyar társadalom politikai szerveződése a dualizmus korában. Történelmi Szemle, 3–4.
- Szabó M. 1989: A társadalmi önszerveződés Magyarországon In: Pártok és pártrendszerek. Szoboszlai Gy. A Magyar Politikaitudományi Társaság Évkönyve, Budapest, 71–95.
- Szabó M. 1998: Az EU és a civil szervezetek. Politikatudományi Szemle, 3.
- Széman Zs.–Harsányi L. 1999: Halak és hálók. Nonprofit Kutatások 8. Nonprofit Kutatócsoport–MTA Szociológiai Kutató Intézet, Budapest.
- Tarling, N. 1998: Gondolatok az Európai Közösség Bizottságának közleményéről In: Az Európai Közösség Bizottságának Közleménye az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában. Európa Ház, Budapest, (szerk.) 1998, 2–4.
- Tóka G. 1992: A kakukk fészke. Pártrendszer és törésvonalak Magyarországon. Politikatudományi Szemle, 2.
- Tonkiss 2000: Trust and Civil Society, Macmillan, London.
- Tóth A. 1998: Érdekvizonyok a magyar társadalomban a rendszerváltás után. Napvilág Kiadó, Budapest.

- Tóth A. 2002: Magyar szakszervezetek a politika és a gazdaság viharában In: Bayer J. (szerk.) 2002, 406–463.
- Van der Ploeg, T. J. 1991: Az öntevékeny szektor a holland társadalomban: a társadalom, a kormányzati politika és a jogszabályok változásai. In: Kuti É.–Marschall M. (szerk.) 1991, 165–177.
- Weaver, R. K.–Rockman, B. A. 1993: Assessing the Effects of Institutions. In: Weaver, R. K.–Rockman, B. A. (szerk.) 1993, 1–41.
- Weaver, R. K.–Rockman, B. A. (szerk.) 1993: Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad. The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Wehling, H. G. 2000: Parteien und Vereine. In: Pfizer, Th.–Wehling, H. G. (szerk.) 2000, 187–202.