Csanády Dániel

A civil társadalom szerkezete

I. A nonprofit szektor eredete

1. A nonprofit szektor politikai eredete

Politikai szempontból a társadalomban hagyományosan két nagy szereplőt különböztetünk meg: egyfelől az **államot** és másfelől a **polgári (civil)** t**ársadalmat**. Ennek a kettős modellnek megfelelően gazdasági szempontból a társadalmat **közérdekű** és **magánérdekű** részekre (szektorokra) osztjuk fel. Ezt a hagyományos megkülönböztetést tükrözi a kontinentális jogrendszereknek **közjogra** és **magánjogra** való felosztása. Ez a kettős modell azonban ma már mind politikai, mind gazdasági, mind pedig jogi szempontból idejét múltnak tekinthető. A fejlett nyugati országokban ugyanis a polgári társadalom illetve a gazdaság magánszektora két jól megkülönböztethető további részből áll: egy **haszonérdekelt** (forprofit) és egy **nem haszonérdekelt** (nonprofit) szektorból.

Ennek a nem haszonérdekelt és nem kormányzati (harmadik) szektornak a jelentősége a fejlett nyugati államokban ma már elsősorban gazdasági természetű. A magántulajdonon nyugvó piacgazdaság és az államtól független polgári társadalom kialakulásának időszakában azonban a **polgári önszerveződések** (városi és szakmai önkormányzatok, oktatási intézmények és értelmiségi klubok, egyleti és szövetkezeti mozgalmak) fontos politikai szerepet játszottak. E szerep lényege a piacgazdaság és a jogállamiság **alapvető intézményeinek** (politikai szabadságjogok, polgári igazságszolgáltatás, versenyszabályok, fogyasztóvédelem, stb.) kiküzdése és védelmezése volt. Ez a szerep a polgári társadalom fejlődése során nem szűnt meg, gazdasági válságok és a politikai feszültségek idején felerősödött, majd a békés fellendülések idején visszaszorult. A fejlődő országokban és az autoriter rendszerekben azonban ez a szerep mindmáig időszerű.

Ezt a szerepet töltötték be a nonprofit - magyar kifejezéssel közcélú - szervezetek a közép- és kelet-európai egypárt-rendszerek utolsó időszakában is, amikor politikai pártokat még nem lehetett létrehozni, de az államtól független közcélú szervezeteket már igen. A jogállam kialakítását és a piacgazdaság stabilizálását követően azonban sokan úgy vélik, hogy a pártállam bukásával együtt a közcélú szervezetek politikai szerepe is megszűnt, és - a nyugat-európai viszonyokhoz hasonlóan - a nonprofit szektorra elsősorban gazdasági szerep vár. Ez a vélekedés azonban figyelmen kívül hagyja azt a történeti tapasztalatot, mely szerint a magántulajdonon nyugvó piacgazdaság önmagában még nem biztosítja a polgári társadalom demokratikus fejlődését. A kormányzati és üzleti szektorok közé ékelt helyzetüknél fogva a nonprofit szektorok a világ minden táján a demokrácia tartalékai.

Közép- és Kelet-Európában az újonnan létrejött demokratikus pártok és intézmények formális legitimitása még gyenge, a hagyományos bürokratikus elitek és struktúrák informális ereje pedig töretlen. A jugoszláv utódállamok önkényuralmi rendszereinek megszilárdulása riasztó példával szolgál a politikai hagyományok túlélési képességére. A demokrácia erőforrásai ma még nagyon egyenlőtlenül vannak elosztva Európában. Nyugat-Európában jelentős belőlük a kínálat, és jelenleg kisebb iránt a kereslet, Kelet-Európában ennek éppen a ellenkezője tapasztalható. A közép-európai országok - ideértve Ausztriát és Németország keleti részét is - nonprofit szektorai jelenleg még olyan **szervezeti erőforrások**, amelyek társadalmi értéke messze meghaladja e szektorok anyagi alapjait és gazdasági teljesítményét.

2. A nonprofit szektor gazdasági eredete

Gazdasági szempontból a nonprofit szektor a piacgazdaságok tökéletesítésének eszköze, amely a korai piacgazdaságokban bizonyos hiányzó szolgáltatások pótlása érdekében született. A nonprofit szervezetek eredetileg olyan szükségletek kielégítésére jöttek létre, amelyeket a piaci szolgáltatók azért nem elégítettek ki, mert rövid távon az nem hozott számukra üzleti hasznot (nyereséget), az állam pedig azért nem látott el, mert hosszabb távon az nem növelte a kincstár bevételeit (adóbevételeket). A kapitalizmus korai szakaszában ezek a szolgáltatások döntően a társadalom kiszolgáltatott és nélkülöző rétegeinek létfenntartását biztosították (például szegény- és árvaházak, önképző és önsegélyező szervezetek), ezért Angliában a nonprofit szervezeteket mindmáig jótékonysági szervezeteknek (charities) nevezik.

A magánjótékonyság (charitas) azonban nem bizonyult megfelelő anyagi és szervezeti alapnak az alapvető szociális ellátások biztosítására. A XIX. század rohamos iparosodása a század második felére Európában a szociális közállapotok korlátaiba ütközött: a magas munkanélküliség, a nagyfokú szegénység, a széleskörű írástudatlanság és a fertőző betegségek nem segítették elő a szakképzett munkaerő és a fizetőképes kereslet jelentős növekedését. Ezért a császári Németországban az alapvető szociális szolgáltatások egy részét az állam átvállalta a jótékonysági szervezetektől (például közegészségügy, közoktatásügy), más részét pedig hivatásrendi szervezeteinek támogatásán (privilégiumok, monopóliumok, kincstári adományok, stb.) keresztül biztosította.

A német társadalom azonban két világháborúban fizette meg az árat annak, hogy a német polgárságot az állam szervezte meg és a polgárság szervezetei a mindenkori hatalom szolgálatába álltak. A polgárság megszervezése ugyanis nem csak a szociális helyzet javítására, hanem a háborús mozgósításra is alkalmasnak bizonyult. A második világháborút követően a nyugat-európai kormányok egyik jelentős felismerése volt, hogy a nonprofit szervezetek állami irányítás alá kerülése komoly veszélyeket rejt a demokráciára nézve. Ezt a felismerést a fejlett nyugati országokban a nonprofit szervezetek egységes jogi kereteinek kialakítása követte, aminek eredményeként az állami beavatkozás korlátozottá, a költségvetési támogatás nyilvánossá, a szervezetek tevékenysége pedig átláthatóvá és elszámoltathatóvá vált.

II. A nonprofit szektor szerepe

1. A nonprofit szektor gazdasági szerepe

A fejlett piacgazdaságokban a nonprofit szervezetek léte már nem a hiányzó szolgáltatásokkal, hanem a szolgáltatók hiányosságaival magyarázható. A magánszolgáltatások terén a fogyasztók sok esetben nem képesek kellően megítélni a piaci szolgáltatások minőségét (például gyógypedagógiai nevelés, öregotthon, házi gondozás). Ezért bizalmatlanok a haszonérdekelt szolgáltatókkal szemben, akiknek elsődleges célja a nyereség növelése, nem pedig a fogyasztói igények minőségi kielégítése. Ilyen esetekben a fogyasztók szívesebben fordulnak a nonprofit szolgáltatókhoz, mivel azok nem érdekeltek tájékozatlanságuk kihasználásában. A nyereségérdekelt szolgáltatások terén tehát a nonprofit szervezetek az információs monopóliumok ellensúlyozására és a fogyasztói bizalom fenntartására jönnek létre.

A közszolgáltatások terén a fogyasztók döntően úgynevezett közjavakat vesznek igénybe. A közjavaknak az a sajátossága, hogy ha egyszer létrehozták őket, akkor a továbbiakban már mindenki számára hozzáférhetőek (közúthálózat, közegészségügy, stb.). A közjavak szolgáltatása nem nyereséges, többek között ezért is biztosítják azokat az állami intézmények. A költségvetés korlátai miatt azonban az állam is csak egy bizonyos határig képes a közjavak iránti keresletet kielégíteni. Az állami intézmények nem a nyereség növelésében, hanem az alapvető szükségletek mennyiségi kielégítésében érdekeltek, ezért ez a határ az átlagos fogyasztói igény szintje. A közjavak biztosításának terén tehát a nonprofit szervezetek az átlagos igényeket meghaladó kereslet kielégítésére jönnek létre (különleges képzést nyújtó iskolák, átlagon felüli ellátást biztosító kórházak, stb.).

A nonprofit szektornak jelentős gazdasági szerep jut a nagyarányú **gazdasági növekedést** vagy jelentős **szerkezeti változást** átélő piacgazdaságokban (példa a hatvanas és a nyolcvanas évek Nyugat-Európája, vagy a hetvenes évek Dél-Európája). Ez a szerep a köz- és magánszolgáltatások rendszerének egyensúlyban tartása az átalakulás során. Ezt a szerepet a nonprofit szervezetek az állami monopóliumok lebontásán és új szolgáltatói piacok kialakításán keresztül töltik be. A közszolgáltatások magánosításának és a magánszolgáltatások piacának bővítése terén tehát a nonprofit szervezetek az állami elvárások és a piaci **igények összehangolására** jönnek létre. Ez a szerep Közép- és Kelet-Európában igencsak időszerű, ám a nonprofit szektornak a közszolgáltatásokban való részvétele még sem Magyarországon, sem a környező országokban nem alakultak ki számottevő mértékben.

2. A nonprofit szektor politikai szerepe

A fejlett országokban a piaci viszonyok és a kormányzati tevékenység hiányzó láncszemeinek pótlásán, valamint a két szektor szolgáltatásainak kiegyensúlyozásán kívül a nonprofit szervezetek még két alapvetően politikai természetű területen játszanak fontos szerepet. Az egyik ilyen terület az

állampolgári részvétel szervezeti kereteinek biztosítása. Ezen a területen elsődlegesen politikai, érdekképviseleti, jogérvényesítési, vallási, kulturális, tudományos és szakmai célokat szolgáló **közcélú szervezetek** tevékenykednek, amelyek egyrészt az állami intézmények tevékenységének „állampolgári ellenőrzését" végzik, másrészt eszményeik megvalósítása vagy népszerűsítése érdekében komoly szolgáltató tevékenységet folytatnak.

Alapvetően különbözik ettől a területtől az **állam társadalomszervező tevékenységének** terepe. A közérdekű és a magánérdekű szektorok együttműködésének elősegítése vagy esetleg kikényszerítése érdekében az állam gyakran nem állami szerveket, hanem úgynevezett köztestületeket - más néven korporációkat - hív létre. A **köztestületek** nem minden állampolgárnak, hanem csak azok meghatározott csoportjainak (például ügyvédeknek, orvosoknak, gyógyszerészeknek) nyújtanak szolgáltatásokat. E csoportok számára azonban a tagság kötelező, a szervezet finanszírozása pedig a tagoktól kikényszeríthető (adótípusú tagdíjak).

A kötelező tagságon és tagsági adón alapuló köztestületek szolgáltatásai tehát **monopolszolgáltatások**, így ezek a szervezetek sok esetekben közhatalmi jellegűek (például szaknyilvántartások, tevékenységi engedélyek, etikai ellenőrzések). Ezeket a szervezeteket Amerikában találóan GONGO-nak (government-organised non-governmental organizations) nevezik, hiszen látszólag ugyan nonprofit szervezetek, de valójában **kormányzati befolyás** alatt működnek. E szervezetek csak gazdasági értelemben számítanak nem haszonérdekelt szervezeteknek. Politikai szempontból ugyanis nem a magánszektor részének, hanem az állam kinyújtott karjának tekintendők.

3. A korporatív fejlődés veszélye

A modern **antidemokratikus törekvések** ugyancsak a német típusú polgárosodás tévútjaira nyúlnak vissza. Ezek lényege abban áll, hogy a nemzeti érdekekre való hivatkozással (háború, újjáépítés, modernizáció) a kormányzat politikailag korlátozza a polgári társadalom működését. A nyugati demokráciák történetének tanúsága szerint azonban erre csak akkor kerülhet sor, ha valamilyen történeti körülmény miatt az adott ország polgári társadalma **gyenge vagy megosztott**. A közép-európai országokban az elmúlt kétszer negyven év hagyományait és a jelenlegi társadalomfejlődést is figyelembe véve a korporatív politikai rendszerek kialakulása reális veszélyének tekinthető.

A **korporatív rendszerekben** az állam nem számolja fel teljesen - nem államosítja - a polgári társadalmat, hanem annak üzleti célú és közcélú szervezeteit közös intézményekbe, az állam által létesített hivatásrendi szervezetekbe - más néven szakmai korporációkba - kényszeríti. Ezáltal az állam egy olyan társadalmi-gazdasági modellt hoz létre, amelyben az egyes szektorok nem válnak el egymástól, hanem szorosan egymásba fonónak, és a kormányzat ezeken a szervezeteken keresztül irányíthatja a magánszektort és módosíthatja a piaci viszonyokat. A korporatív berendezkedés alapelve **a politika és a gazdaság összefonódása**, így a korporatív rendszer és a demokrácia alapvetően kizárja egymást.

A piacgazdaság különböző szektorait azonban hosszú távon nem lehet **összefonódásra kényszeríteni**, mert céljaik alapvetően eltérnek egymástól. A különböző célok pedig előbb vagy utóbb az egész gazdaság fejlődésének korlátjává válnak. A kormányzati szektor sok mindenre vállalkozhat, amit legitim közérdeknek vél, de bizonyosan nem tartozik feladatai közé a demokratikus intézményeknek korporatív intézményekkel történő felváltása, valamint a gazdasági verseny és a piaci viszonyok közvetlen befolyásolása. A demokratikus államokban a kormányzatnak semmilyen körülmények között sincs felhatalmazása a **társadalom gyökeres átalakítására**.

A társadalom és a gazdaság három szektoros (forprofit, nonprofit és kormányzati) modelljének jogi vetülete a **nonprofit törvények** megjelenése a nyugat-európai jogrendszerekben. A nyugat-európai országokban ugyan nem egységes formában, de mindenütt törvényi szinten szabályozzák a nonprofit szektort. Az európai jogrendszerekben ott nem volt szükség nonprofit törvény megalkotására, ahol a közcélú szervezeteknek hosszú és töretlen előtörténtük volt, így átfogó jogi szabályozásuk **történetileg kialakult** (pl. Egyesült Királyság). Bármilyen jogi formában valósult meg azonban a nonprofit szektor szabályozása, annak lényege minden esetben a közjog és a magánjog határterületének rendezése volt.

Egy demokratikus piacgazdaságban a társadalom különböző szektorainak minél világosabb elhatárolására a különböző szektorok hatékony működésének és együttműködésének legfontosabb garanciája. Ha az egyes szektorok határai elmosódnak, akkor az adott társadalom alapvető érdekei nem

tisztázódnak. Mindez fokozottan igaz az olyan társadalmakra, amelyek egy nagyobb politikai és gazdasági egységbe - az Európai Unióba - **integráltan élnek**. A multinacionális vállalatok és a nagy korporációk európai mezőnyében a tagságra készülő országok polgári társadalmai csak akkor tarthatják fenn integritásukat, ha nemzeti kormányaik - a kis- és középvállalkozásokhoz hasonlóan - a közcélú szervezetek jogi és anyagi feltételeit tudatosan fejlesztik.

4. A demokratikus fejlődés esélye

A **haszonérdekelt** szektor kizárólag gazdasági célra irányul, nyereségszerzésre és a magánvagyonok növelésére törekszik. A **nem haszonérdekelt** szektor viszont egyéb társadalmilag hasznos célokat (közcélokat) valósít meg, szervezeti kereteket (például politikai, érdekképviseleti, szakmai) és különleges szolgáltatásokat (vallási, kulturális, tudományos, stb.) nyújt. A haszonérdekeltség hiánya nem azt jelenti, hogy a közcélú szervezetek nem törekszenek haszonra. Ez a haszon azonban általában nem pénzügyi nyereség, vagy ha mégis, akkor az sohasem gyarapítja valamely magánszemély vagyonát. Az elért haszon csakis egy kisebb vagy nagyobb **közösség szükségleteinek** kielégítését szolgálhatja.

A közcélú szervezetek egy része csupán a tagság érdekeit szolgálja, úgynevezett **kölcsönös hasznú** szervezet, más része a tagságnál szélesebb kör szükségleteit elégíti ki, ezek a **közhasznú szervezetek**. Egyes közhasznú szervezetek az államtól vállalnak át feladatokat, más szervezetek pedig a társadalom jelentős csoportjai (fogyatékosok, hátrányos helyzetűek, kisebbségi csoportok, stb.) számára nyújtanak nélkülözhetetlen szolgáltatásokat. A közhasznú szervezetek azonban nem gyakorolnak közhatalmi jogosítványokat, hanem közérdekű szolgáltatásokat biztosítanak. Míg a **köztestületek** a maguk területén az állam helyett lépnek fel, és többnyire monopol szolgáltatásokat nyújtanak, addig a **közhasznú szervezetek** csupán együttműködnek az állammal, tevékenységi területükön azonban versenyben állnak az üzleti szervezetekkel.

A nonprofit szektor **belső határait** - a haszonérdekelt és a nem haszonérdekelt szektorok határaihoz hasonlóan - az jelöli ki, hogy egy adott társadalom mit tekint magánérdeknek vagy csoportérdeknek, és mit tekint azokon túlmutató közösségi szükségletnek. Ahol a magánszektor véget ér, ott kezdődik az állam. A nonprofit szektor határainak kijelölése indirekt módon az **állami szektor határainak** megállapítását is jelenti, ez a kérdés pedig már a társadalomfejlődés alapvető irányainak meghatározását foglalja magában. A közhasznú szervezetek tevékenysége és működése alapvetően ugyan gazdasági probléma, ám a szektorok közötti választóvonallal való összefüggése miatt politikai szempontból is jelentős kérdés.

A **hasznosság különböző** formáinak megkülönböztetése lényegében a demokratikus érdekérvényesítés és a tisztességes piaci verseny közös garanciája. Amíg a kizárólag magánérdekeken alapuló gazdasági verseny akadályozhatja a demokratikus érdekérvényesítést, addig a közérdeknek a magánérdek fölé helyezése pedig korlátozhatja a gazdasági versenyt. A politikai és gazdasági előnyök és hátrányok **társadalmi elosztása** azonban nem lehet önkényes döntés eredménye, hiszen alapvető közügyekre - a közegészségügyre, a közoktatásra, a szociális ellátásokra, a nemzeti kultúra kérdéseire - vonatkoznak. Az ilyen döntéseknek a demokratikus eljárás szabályai szerint, törvényi szinten kell megszületniük.

III. A nonprofit szektor hazai szerepe

1. A nonprofit szektor társadalmi szerepe

A **nem haszonérdekelt** szektor elsődleges céljai ugyan nem gazdasági természetűek, de céljait a szektor alapvetően gazdasági eszközökkel valósítja meg. A közcélú szervezetek társadalmi súlya döntően azon múlik, hogy a szektor jogi környezete mennyire rendezett. A nonprofit szektor jogi szabályozása azonban Magyarországon még ma sem tekinthető kielégítőnek. A rendszerváltás környékén ugyan a nem haszonérdekelt szektor jogi és szervezeti keretei körvonalaiban kialakultak, ám e kereteken belül a közcélú szervezetek működésére és gazdálkodására vonatkozó joganyag a legutóbbi időkig ellentmondásos és hiányos volt. Többek között ennek is köszönhető, hogy a nonprofit szektor **szervező- és szolgáltatóképessége** messze elmaradt a forprofit szektor hatékonysága mögött.

A gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény megalkotása óta a magyar törvényhozás és az egymást követő kormányok a haszonérdekelt szektor fejlődése számára - mind a törvényhozás terén, mind a privatizáció során - megadták a szükséges kormányzati támogatást. A nem

haszonérdekelt szektor megerősítését azonban nem tekintették sürgős feladatnak, és ennek megfelelően elhanyagolták. Politikai megfontolásokból olyan **korporatív szervezeteket** létrehozását segítették elő, mint a különböző kormányalapítású kulturális közalapítványok, vagy az állami költségvetésből közvetlenül és korlátlanul finanszírozott, ám a parlamenttől független önkormányzattal rendelkező nyugdíj- és egészségbiztosítási pénztárak.

Az **egyesülési jogról** szóló 1989. évi II. törvény megszületése, valamint a **Polgári törvénykönyv** többszöri (1987, 1989, 1993) módosítása nyomán az alkotmányos jogok gyakorlásának szervezeti keretei Magyarországon biztosítottak. A nonprofit szervezetek piaci működésének törvényes feltételei azonban mind a mai napig töredékesek és kormányrendeletekben találhatóak. Pedig a politikai és gazdasági átalakulás egy területén a közcélú szervezeteknek kiemelkedően fontos szerepet játszanak. Ez a terület az államháztartási reform, amelynek egyik kulcsfontosságú eleme a közszolgáltatások egy részének privatizálása. A köz- és magánszolgáltatások **összhangjának kialakulása**, valamint a közhasznú szolgáltatások árának és minőségének alakulása egyáltalán nem közömbös a magyar társadalom számára.

2. A közszolgáltatások privatizálása

A **nem haszonérdekelt szektor** szolgáltatásainak növelése nélkül az állami szolgáltatások csökkenése jelentős hiányosságokat, komoly zavarokat okozhat a szolgáltatások piacán. Az állami feladatok újrafogalmazása és a hozzájuk rendelt költségvetési források felülvizsgálása nem kerülheti meg a nonprofit szektor **jogviszonyainak rendezését**. Ennek alapvető kérdése a közhaszon, a kölcsönös haszon és a magánhaszon jogi megkülönböztetésére, valamint a közhasznú szervezetek működésére és gazdálkodására vonatkozó szabályok egységes elvek alapján történő rögzítése volt.

A **modern piacgazdaság** ugyanis nem csupán az üzleti tevékenység, hanem a kölcsönös hasznú és a közhasznú tevékenységek számára is piaci formákat követel. A nem haszonérdekelt szektor jelentősége éppen az, hogy bár nem a nyereségszerzés gazdasági logikája szerint, de a verseny jogi szabályainak alávetetten működik. Ezért azután a piacgazdaságok hiányosságait nem a szükségképpen önkényes állami beavatkozáshoz hasonlatos eszközökkel, hanem a kereslet és a kínálat viszonyaihoz igazodva orvosolja. A modern gazdaságokban a **közhasznú szervezetek** is egyértelműen a magángazdaság részei.

A **közhasznú szolgáltatások** terén az államnak nem csupán a költségvetés egyensúlyát kell biztosítania, hanem alapvető feladata a megnyíló piacok - így a közszolgáltatások piacának - jogi szabályozása. Az államháztartás reformja nem vezethet sikerre addig, amíg a magánszektorban - úgy az üzletiben mint a közcélúban - nincsenek meg az állami szerepvállalás jogi és szervezeti eszközei. A közcélú szervezetek jogi szabályozása persze csupán egy eleme ennek az eszköztárnak, mivel azonban ezek a szabályok a közjog és a magánjog határterületére esnek, ezért fontos elemei az úgynevezett **gazdasági alkotmányosságnak.**

A **közhasznú szerzetekről** szóló 1997. évi CLVI. törvény ugyan megteremtette azt a szervezeti kört, amely jogosult állami feladatok átvállalására, valamint kialakította azokat a működési és gazdálkodási szabályokat, amelyek biztosítékot jelentenek a közpénzek célszerű felhasználására, azonban elmulasztotta megfogalmazni az állami szervek és a közhasznú szervezetek közvetlen kapcsolatának - a pályáztatásnak, a szerződéskötésnek, a finanszírozásnak és a teljesítésnek - részletes szabályait. Hasznos lenne, ha a törvény nem csupán lehetőséget, hanem eszköztárat is biztosítana **az állam és a polgári társadalom** együttműködése számára. Ehhez azonban más törvények - a Polgári törvénykönyv, a számviteli törvény, a közbeszerzési törvény, s nem utolsó sorban az önkormányzati törvény - módosítására is szükség lesz.