

Fókuszban a nonprofit I.

Közjavak, emberi tőke, nonprofit szektor, finanszírozás

Az erőforrásokat a közfeladatok ellátásában is optimálisan kell felhasználni. Szellemi tőke könyvtári és információs ellátás nélkül? A könyvtári és információs szolgáltatások mint közjavak. A közhasznúság mint finanszírozási kritérium. Kiutat jelent-e a nonprofit és forprofit szektor bevonása a közfeladatok finanszírozásába? Az informatika fejlődése következtében átalakuló szolgáltatások – egymás mellett él a hagyományos és az elektronikus dokumentum- és információközvetítő könyvtár – nemcsak az intézményi politikában, szervezetben, hanem a finanszírozás területén is új megoldásokat igényelnek. Az állami költségvetés mellett a vállalkozások, a civil társadalom és az egyén mint költségviselő is meg kell, hogy jelenjenek a szolgáltatások finanszírozójaként. A cikksorozat megkísérli bemutatni, hogy milyen segítséget nyújthat a nonprofit formáció megismerése az ellátás fenntartásának és finanszírozásának területén. A téma tárgyalása során nem kerülhet meg a köz- vagy állami feladat, és ezzel szoros összefüggésben a közjószág, az emberi vagy szellemi tőke, valamint a közösségi fogyasztás fogalmainak tisztázása, amelyekkel a sorozat első – alábbi – része foglalkozik. A második részben megvizsgáljuk a könyvtári és információs ellátás finanszírozásának lehetséges megosztását a költségvetés, a nonprofit és forprofit szektor között, valamint azt, hogy mit kell (kellene) tennie a szakmának egy ilyen vegyes finanszírozási modell sikere érdekében. A harmadik részben pedig kísérletet teszünk az ellátórendszer fenntartására fordított költségek viselkedésének, struktúrájának meghatározására, és egy számítási módszer kialakítására.

1. A közfeladat, avagy a könyvtári és információs ellátórendszer outputja: termék vagy közjószág?

Ha erre a kérdésre röviden akarunk válaszolni, azt kell mondanunk, hogy mind a kettő. Annak ellenére, hogy a könyvtári ellátás alapvetően kollektív finanszírozású közfeladat, számos olyan információs szolgáltatást nyújt, amelyből vállalkozói és/vagy egyéni hasznok származnak.

A közjószág közgazdasági kategóriája:

Közgazdasági értelemben a tiszta közjószág pl. a tiszta levegő vagy a játszótér. Az ilyen típusú javaknál teljesülnek a következő feltételek:

- fogyasztásukban nincs versengés,
- a nem fizetők nem zárhatók ki a fogyasztásból,
- a javak egyénileg nem utasíthatók vissza.

Ez a hármas kritérium a könyvtári és információs ellátás szolgáltatásaira nem érvényes. A fogyasztásban van versengés (pl. a tananyag használata vizsgaidőszakban egy egyetemi könyvtárban; a kurrens, kis példányszámban beszerzett szépirodalom „fogyasztása” a közművelődési

könyvtárban). A nem fizetők ugyan kizárhatók abban az esetben, ha a szolgáltatás térítéshez van kötve, de az ingyenes szolgáltatásokat az adófizetők és nem fizetők egyaránt igénybe vehetik. A harmadik feltétel nem teljesülése teljesen nyilvánvaló. Ennek ellenére – *minthogy az egyéni fogyasztói döntésnek a többiek fogyasztására pozitív hatása van* – a könyvtári ellátás **kvázi közjószágnak** (más fogalommal **vegyes jószágnak**) minősül. (Könnyen belátható, hogy egy felhasználó vagy felhasználói csoport igényei szerint beszerzett dokumentum vagy létrehozott szolgáltatás később mások számára is rendelkezésre áll.) Míg a magánjavak fogyasztása mindig egyéni, addig a közjavak (és a kvázi közjavak¹) fogyasztója a közösség: valamennyi állampolgár, vagy az állampolgárok kisebb vagy nagyobb csoportja. Ebből következően a vásárló is a közösség, valamennyi állampolgár, vagy az állampolgárok kisebb vagy nagyobb csoportja.

¹ A továbbiakban a közjószág, közjavak kifejezést használom.

A közjavak előállításánál és finanszírozásánál két alapvető probléma vetődik fel:

- *Az ellátás mértékének meghatározása.* Könyvtári példával élve, a közszolgáltatás biztosítsa az oktatás informatikai infrastruktúráját, legyen alternatívája az otthoni könyvtárnak, biztosítsa az állampolgár számára szükséges közhasznú információkat, bocsássa rendelkezésre a legkorszerűbb információszerezési technikákat, e kritériumok egyike-másika, esetleg mindegyike jellemezze a könyvtári terméket mint közjóságot.
- *A fogyasztói preferenciák megismerése, a potyautas effektus elkerülése.* A közjavak iránti igények felmérésére az ismert közgazdasági módszerek csak részben alkalmazhatók (Berde, 1994). Piaci szituációban a fogyasztó értékítélete szinte mindig lemérhető, de a közjavak esetében a fogyasztónak nem érdeke, hogy tényleges preferenciáit bevallja, hiszen a fogyasztásért nem kell fizetnie. Ennek következtében a társadalmi választás csak többé-kevésbé lesz megfelelő. Forráshiányos helyzetben a megfelelő kínálat biztosítását a közjóságot előállító ágazat pozíciója, „harcmodora”, valamint a jószágnak a fogyasztási hierarchiában elfoglalt helye is nehezíti. Potyautasok a könyvtári és információs ellátás fogyasztói között is vannak – gondoljunk csak az információs piacon profitorientáltan működő cégek megjelenésére, vagy a NIFF kontra Internet-piac nagy vihart kavart sajtóvitájára.

További csapdák leselkednek az igény kielégítése (**kinek**), az igény felkeltése (**a színvonal**), és az igény befolyásolása (**ki mondja meg, hogy mit**) körében is.

Pénzügytechnika vagy értékvállalás

A humán ágazat, ezen belül a könyvtári és információs ellátás finanszírozása – bár első közelítésben pénzügytechnikai kérdésnek látszik – a társadalmi értékek megjelenését és elfogadását is jelenti. Ezeket az értékeket azért finanszírozza a közösség, mert a társadalom egésze vagy nagy többsége részére biztosítani kell a javakhoz való egyenlő hozzáférést. Az ellátás során megjelenő legfontosabb értékek a hatékonyság, a méltányosság, a fogyasztói szuverenitás és a helyi demokratikus ellenőrzés (Semjén, 1992).

A **hatékonyság** szükséges érték, mert a szűkös forrásoknak sokféle társadalmi igény (oktatás, egészségügy, kultúra stb.) kielégítését kell fedezniük. Ezért a hatékonyság döntő érték a különböző társadalmi szükségletek közfeladatként való ellátása során. Nagy a jelentősége akkor is, amikor egy azonos ellátási területen működő intézményrendszer egyes tagjainak teljesítményét ítéli meg.

A társadalmi hatékonyság értéke jelenik meg a humán ágazatok közötti elosztás szerkezetéről, a különböző szolgáltatásokat nyújtó intézményrendszerek működésének színvonaláról folyó vitákban. A hatékonyság ebben az értelemben azt jelenti, hogy a társadalom elvárásai és a humán szolgáltatások struktúrája mennyire felelnek meg egymásnak. Amikor arról beszélünk, hogy állami, önkormányzati, nonprofit vagy profit alapon lehet-e az adott erőforrásokat optimálisan felhasználni, akkor a hatékonyság az ellátáson belüli ráfordítások és eredmények viszonyában értelmezhető. A hatékonyság felértékelődik akkor, ha a pénzügypolitika célja a költségvetési kiadások lefaragása.

A **méltányosság** értékéről abban az értelemben beszélhetünk, hogy mekkora egyenlőtlenségeket fogadunk el az egyes felhasználói csoportok ellátásában. Az esélyegyenlőséggel definiált érték azt jelenti, hogy a felhasználót nem érheti hátrány csak azért, mert más a jövedelme, lakó- vagy munkahelye, etnikai hovatartozása stb. Méltányossági okokból a közjavak nem egyenlő elosztását csak a hátrányos helyzetűek pozitív megkülönböztetése indokolhatja.

A **fogyasztói szuverenitás** értéke az egyes felhasználó csoportok vagy egyének eltérő keresletének figyelembevételét jelenti a közösségi fogyasztásban felkínált javak választékának kialakításában. Könnyen belátható, hogy közjavak biztosítása esetén nem, vagy csak részben érvényesülhet a különböző felhasználók vagy csoportok eltérő igénye. Az „átlagos” állampolgár igényeihez igazított ellátás pedig nem tud megfelelni a gazdaságossági, hatékonysági követelményeknek, hiszen végletesen az a helyzet is előállhat, hogy egyetlen állampolgár számára sem lesz megfelelő a szolgáltatás. Ilyen értelemben beszélhetünk az **állam kudarcáról**, amely megfelelő feltételek esetén kivált(hat)ja a civil társadalom aktivitását.

A **helyi demokratikus kontroll** értéke éppen a hatékonyság és a méltányosság érdekében hat. A közösség beavatkozása jobb hatásfokú lehet az egyéni és a központi kontrollnál, mert gyorsabb a reakcióideje, közvetlenebb a visszacsatolás, és rendelkezésre állnak a szükséges információk is. Ugyanakkor vannak példák az **önkormányzati kudarcra** is, amikor konszenzusereső stratégiák híján kisebb, vagy kisebb érdekérvényesítő képesű csoportok alapvető érdekei sérülnek.

A felsorolt társadalmi értékek indokoltá teszik a közösségi szerepvállalást. A pénzügyi támogatás ugyanis nélkülözhetetlen az ellátás társadalmilag optimális szintjének eléréséhez. A közösségi finanszírozásnak nemcsak a rendszerek működését kell biztosítania, hanem a rendszereken belüli erőforrás-allokáció optimalizálását is. Ez azt jelenti, hogy pl. a könyvtári-információs ellátást hordozó intézményrendszer különböző típusú tagjai (külön-

böző szintű oktatási, közművelődési stb. könyvtárak) közötti elosztásnak is optimálisnak kell lennie, különben a szolgáltatási kínálat nem képes reagálni az indokoltan különböző igényekre.

A közösségi beavatkozásnak másik indoka, hogy a humán ágazatok szolgáltatásai szabályozatlan piaci környezetben elégtelen mennyiségben állnának rendelkezésre. Az igények ugyanis nem minden esetben jelentenek egyben fizetőképes keresletet, s ennek következtében a termelők a szükségesnél kevesebbet állítanának elő ezekből a javakból. *Mindennek ellenére sem célszerű teljesen megvédeni a könyvtári és információs ellátást a piaci viszonyoktól.*

Összefoglalva: a közösségi fogyasztás jellemző a könyvtári és információs ellátásra, melynek biztosítása az állam gazdasági feladatai közé sorolható. Ez azt jelenti, hogy az állam létrehozza vagy megvásárolja azokat a szolgáltatásokat, amelyek a lakosság döntő hányada számára szükségesek. Mivel a könyvtári és információs ellátásban létrejövő szolgáltatások fogyasztása pozitív hatással van a többi fogyasztó igényeinek kielégítésére is, a létrejövő szolgáltatások a kvázi közjószág vagy másképpen vegyes jószág kategóriájába sorolhatók. A hatékonysági és fogyasztói szuverenitási megfontolásokból azonban az ellátás a közhasznúság foka és az optimális erőforrás-felhasználás szerint is rangsorolható. Ezért indokolt a költségvetési és nonprofit intézményi rendszer és finanszírozás. Az elérhető vállalkozói és egyéni hasznok megszerzése miatt – egyes szolgáltatásoknál – helyénvaló a forprofit finanszírozás.

A közhasznúság: ki hasznos, és ki hasznosabb?

A költségvetési korlátok miatt a közfeladatok meghatározásánál döntő az ellátandó állampolgári létszám. A társadalmi hasznosság leginkább ebben az összefüggésben értelmezhető, vagyis a horizontális egyenlőség biztosításában. A társadalom valamennyi tagja vagy többsége számára azonban csak az ellátás minimalizálásával lehet a feladatokat megoldani. A hasznossági rangsorban hátrább álló feladatok ennél fogva kieshetnek a közfogyasztás köréből úgy is, hogy a rendelkezésre álló ellátás az eltérő igényű rétegek számára felesleges és/vagy érdektelen lesz. A hasznosság definiálása nemcsak azért bonyolult, mert a társadalom tagolt, hanem azért is, mert nehezen szerzhető be az igényekről egzakt információk, és a döntés során mindig lesz érdeksérelmet szenvedett csoport vagy közösség. Szűkös erőforrások esetén a „kevésbé hasznos”, vagy nem az egész társadalmat érintő feladatok támogatásáról, illetve közhasznúnak való elismeréséről alkotott döntésekből ezért nem lehet kizárni a szubjektív szem-

pontokat, s az adott terület érdekérvényesítő képességét.

2. Az emberi beruházás avagy a szellemi tőke: részt vesz-e a könyvtári és információs rendszer a szellemi tőke értékének növelésében?

A mai magyar gazdaságpolitikában egyaránt megtalálhatók a piac élénkítésére, kiterjesztésére, valamint az állami beavatkozás erősítésére való törekvések. A költségvetés hiánya és az adósságszolgálat terhei alatt a kormány igyekszik minden kiadást lefaragni, s ezzel párhuzamosan az állami feladatok mennyiségét is csökkenteni. Fogyasztásként jelentkezik számára az úgynevezett nem termelő ágazatok költsége. Ebbe a fogalomkörbe tartoznak az emberi életminőséget javító ágazatok, az oktatás, egészségügy, kultúra stb. Ezek az ágazatok azok, amelyeknek outputjai többé-kevésbé lefedik a közösségi fogyasztás szükségleteit is. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy ezeknek az ágazatoknak a szolgáltatásai nem reménytelenül piacképtelenek. Mind az állampolgárok, mind a forprofit szféra – ha teheti – vásárlóként is megjelenik ezekben az ágazatokban, s vásárol is elsősorban oktatási, egészségügyi szolgáltatásokat. A probléma veleje az, hogy forprofit alapon csak szűk társadalmi csoportok képesek igénybe venni ezeket a szolgáltatásokat. Az elmaradt fogyasztás pedig növeli a leszakadást, hiszen rövidebb élettartamot, eladhatatlan munkaerőt, és később szinte minden területen, a termelő ágazatokban is gondokat okoz.

Az emberi tőkével foglalkozó elméletek annak a felismerésnek a következményeképpen jelentek meg, amely az embert a termelés egyik tényezőjének tekinti. Ebből a nézőpontból a humán szolgáltatások színvonala, kiépítettsége, egyenlő elérése nem mint fogyasztás, hanem – legalábbis egy bizonyos hányadban – mint beruházás értelmezhető. A megkülönböztetés jelentősége abban van, hogy míg a fogyasztás valamilyen módon a javak felélését, addig a beruházás a javak gyarapodását sugallja. Ha az embert mint a gazdasági növekedés legfontosabb tényezőjét vizsgáljuk, ugyanúgy leírhatjuk mennyiségi és minőségi jellemzőkkel, mint a növekedéshez szükséges technikai-anyagi tényezőket. Mennyiségi mutató a lakosság szám, a munkaképes korú lakosság száma, az aktív keresők és a munkanélküliek száma, a ledolgozott munkaórák száma stb. Minőségi jellemzők a szakértelem, a tudás, a végzettség, s ami napjainkban egyre fontosabb: a szakmaváltás és az alkalmazkodás képessége.

A minőség létrehozására fordított költségek egy része is beruházásnak tekinthető, vagyis a szellemi tőke előállítására fordított kiadásnak. Ezek a ráfordítások részben egyéni hasznokat hoznak, hiszen minden képesség az ember részévé válik, s így közvetve nem eladható. A munkaerőpiacon keresztül azonban e képességek érintkezésbe kerülnek a piaccal azáltal, hogy befolyásolják az elérhető bért és fizetést, és alkalmassá tehetik a munkaerőt többféle munkakör ellátására. A ráfordítások mérése elég nehéz éppen e tőkefajta különleges tulajdonságai miatt, de feltétlenül ilyen ráfordításnak tekintendők az oktatás minden szintje, az egészségügy, a munka közbeni képzés, az át- és továbbképzés, valamint a munkaerő-keresletből következő lakóhely-változtatás kiadásai. Az emberi tőke minőségét javító ráfordításokban – az oktatáson² keresztül – a könyvtári és információs ellátás költségei is szerepelnek. A könyvtári és információs ellátás mint az oktatás, kutatás, művelődés infrastruktúrája kerül a szellemi tőkét gazdagító ágazatok sorába. Különösen, ha figyelembe vesszük az önálló tanulás, az emberi életciklus alatti többszöri át- és továbbképzés szükségleteit. Az értelmiségi munkák számára – amelyekben ez a bizonyos tőkeérték a munkavégzés során is növekszik – nélkülözhetetlen (kellene, hogy legyen) az intenzív könyvtárhasználat, a szakirodalmi és információs szolgáltatások igénybevétele.

A felsorolt ágazatok ráfordításai megoszlanak a beruházás és a fogyasztás között. Az arány meghatározása – a pontos mérések nehézsége miatt – változó, de ez elsősorban a megtérülési időt befolyásolja, a lényegét semmiképpen. Az adótörvények által hátrányosan érintett emberi tőke legégetőbb problémája az értékcsökkenés, valamint az elavulás és a karbantartás lehetőségeinek beszűkülése. Az emberi tőke minősége akkor is romlik, ha kihasználatlanul áll; a munkanélküliséggel éppen az a legnagyobb baj, hogy csökkenti a megszerzett szakképzettséget.

Az emberi tőke minősége – amelybe többek között beletartozik a társadalom általános munkakultúrája, az innovációs készség, a szakmasztruktúra illeszkedése a munkapiaci kereslethez – meghatározza a gazdasági növekedés ütemét. Mint-hogy ez a minőség politikai és kulturális folyamatok függvénye – ezek a folyamatok pedig sokkal hosszabbak, mint a többi tőkefajta képződését segítő piacok reakcióideje –, egy adott időpontban biztosított ráfordítások hosszú távra hatnak ki.

Összefoglalva: a szellemi tőke képződéséhez szükséges – az oktatáson keresztül – a könyvtári és információs ellátás, különösen a képzési lehetőségek átalakulása (önálló tanulás, távoktatás, felnőttképzési programok stb.) időszakában. Ugyancsak fontos részei az ellátásnak az információközvetítő szolgáltatások (közhasznú és

munkaerőpiaci információk közvetlen vagy közvetett elérése). Az emberi tőke minősége meghatározó a gazdaság fejlődésében, és az elmaradt beruházások hosszú távon negatív hatásokat eredményezhetnek.

3. A nonprofit szektor

Általános jellemzők

A közösségi fogyasztás finanszírozásának alapja a központi költségvetés, a helyi önkormányzatok bevételei és a különféle alapok. Az állam működése lehetővé teszi (teheti) az erőforrások megszerzését, az aránytalanságok korrekcióját az elosztáson keresztül, és a stabilizáció megteremtését. Az állami vagy közösségi feladatok ellátásához felhasznált források döntően a beszedett adóból és kisebb mértékben az állam piaci tevékenységéből (pl. privatizációs bevételek) származnak. Az állam szerepvállalása a közös fogyasztásban megjelenő piaci kudarc hatására történik. Ugyanakkor kormányzati kudarcról is beszélhetünk. Ez a költségvetés javára átcsoportosítható jövedelem korlátaiból fakad, aminek következtében a közösségi javak választéka csak a többség által igényelt ellátásra korlátozódhat. Minél tagoltabb egy társadalom, és minél eltérőbbek az igények, annál inkább szükséges, hogy a közösségi fogyasztás kínálata is sokszínű legyen.

A piac és az állam kudarcra miatt jelenik meg a harmadik vagy nonprofit szektor. E fogalmon a társadalomtudósok az állampolgárok által kezdeményezett, a civil társadalom megszervezésére irányuló cselekvések összességét értik. A nonprofit szektor megjelenése elsősorban azoknál a szolgáltatásoknál tapasztalható, amelyek a humán beruházás körébe tartoznak. Az emberi tőkébe való investíció két okból kerül ki a piaci szféra érdeklődéséből. Egyrészt a hosszú megtérülési idő, másrészt a haszon számszerűsítéséből és helyének behatárolásából adódó nehézségek miatt. Ennek következtében az emberi beruházásokkal foglalkozó ágazatok fenntartására többnyire csak költségvetési források állnak rendelkezésre. (Ez természetesen nem jelenti azt, hogy nincsenek forprofit szolgáltatók e területeken.) Mivel a költségvetés forrásai végesek, egyre többen a nonprofitban keresik a megoldást, s hajlamosak azt tekinteni nonprofitnak, aminek adókedvezményeket és egyéb szabályozási előnyöket kívánnak biztosítani (Kuti–Marschall, 1991). A nonprofit szervezetekre jellemző, hogy **nem profitszerzési célok által vezéreltek**, vagyis nem a tevékeny-

² Oktatáson mindenféle képzési lehetőség igénybevételel értem.

ségük által megszerezhető haszon a szervezetek elsődleges célja. Ez nem jelenti azt, hogy nem végezhetnek vállalkozói tevékenységet, de azt igen, hogy az e tevékenységből származó adózás utáni nyereséget vissza kell forgatniuk az alaptevékenységbe. **Független szervezetek, nem tartoznak az állami szférába sem jogilag, sem intézményesen.** Ez nem zárja ki azt, hogy állami támogatásban, megrendelésekben részesüljenek. Saját vezető testületük gondoskodik a törvényi előírások betartásáról, a kormányzati szervek csak törvényességi ellenőrzést gyakorolnak felettük. Önszerveződéssel létrejövő, de **formális szervezetek, amelyek bizonyos mértékben intézményesültek.** Van saját vezetésük, működési szabályzatuk. A nonprofit szervezetek **közösségi feladatokat látnak el,** amivel alternatívát kínálnak az állampolgároknak a számukra szükséges szolgáltatások létrehozásában, egyben a szolgáltatások minőségének ellenőrzésére is közvetlen lehetőséget nyújtanak. A nonprofit szervezetek **politika és ideológiamentesek, és demokratikusan, önszerveződés útján jönnek létre.**³

A magyar nonprofit szektor hihetetlen mennyiségi fejlődésen ment és megy keresztül (több mint 40 ezer szervezet alakult az elmúlt időszakban), ami egyaránt jelzi a civil társadalom erősödését, és az állampolgárok elégedetlenségét az állami intézmények működésével. A tömegesen megjelenő nonprofit szervezetekkel a lakosság a hiányzó szolgáltatások létrehozását, az állami szolgáltatások ellenőrzését és „versenyhelyzetbe kényszerítését” igyekszik megoldani.

Magyarországon a nonprofit szervezetek tevékenysége a sport és a szabadidő, a kultúra, oktatás, kutatás, a szakmai, gazdasági érdekképviselet, az egészségügy, szociális ellátás, a jog és közbiztonság, a környezetvédelem, település- és gazdaságfejlesztés területén a legjellemzőbb. Látható, hogy túlsúlyban vannak a közösségi, közhasznú feladatok megoldására létrejött szervezetek. A humán ágazat feladatait támogató, vagy a humán ágazat profiljába vágó szolgáltatásokat nyújtó intézmények a közhasznú tevékenységet végző nonprofit szervezetek több mint 70%-át alkotják. Ez mindenképpen az ezeken a területeken működő állami intézmények zavarait és/vagy a közösségi feladatokban meglévő hiányokat és/vagy a feladatokra fordított források elégtelenségét vagy aránytalanságát jelzi.

A nonprofit szervezetek döntő többségükben közhasznú feladatok ellátására szerveződnek. A társadalmi hasznosság szintjei azonban eltérőek lehetnek, bár megítélésük korántsem egyértelmű. Az a nonprofit szervezet, amely csak saját tagjai számára nyújt szolgáltatásokat, első pillantásra a hasznossági skála alsóbb fokán áll, de ha tagjai súlyosan fogyatékos vagy beteg emberek, ennek a

tevékenységnek a társadalmi haszna igen nagy. A tevékenység társadalmi hasznának megítélése akkor fontos szempont, ha a szektor támogatása egyértelműen kötődik a hasznosság fokához.

A mai magyar társadalomban működő nonprofit szervezetek között **adománygyűjtő, adományosztó, szolgáltatásokat nyújtó, érdekvédelemmel foglalkozó, felhalmozási célú, önszegélyző szervezetek, a társadalmi érintkezést szolgáló klubjellegű és korábbi állami, államigazgatási tevékenységet átvállaló köztestületek található** (Harsányi-Kuti, 1995). Az elsődlegesen adományosztó és -gyűjtő szervezetek alapítványi, a szolgáltató szervezetek bármilyen nonprofit (alapítvány, egyesület, közhasznú társaság) formában, míg az érdekvédelmi, önszegélyző és klubjellegű szervezetek egyesületi formában működnek.⁴ A nonprofit szervezetek bevételei között egyéni és vállalati adományok, költségvetési támogatások és saját bevételek szerepelnek. Az adományok lényege, hogy az adományozó közvetlenül semmiféle ellenszolgáltatásra nem tart igényt. Formája lehet egyéni juttatás, amely pénzbeli adomány, ajándék vagy hagyaték. Ezek általában adókedvezményt élveznek, ha közfeladat finanszírozására fordítódnak. Az egyén nemcsak pénzbeli juttatással, hanem önkéntes munkával is segítheti a nonprofit szervezet tevékenységét. A vállalati adományok szintén élvezhetnek adókedvezményt. (Gyakran előfordul, hogy a kedvezmény értékhatárhoz kötődik.) A vállalati adomány sokszor hozzátartozik a vállalati jó hírnév megteremtéséhez és megtartásához. A költségvetési támogatás (amelyet a központi költségvetésen kívül az államháztartás más alrendszerei is nyújtanak) részben adókedvezményekben testesül meg, részben közvetlen támogatások formájában, de lehet pl. állami tulajdonú ingatlanok kedvezményes bérleti díjért vagy ingyenes használatba adása is. A saját bevételek körébe tartoznak a tagdíjak, illetve a tagok egyéb befizetései, kiegészítő tevékenységek, illetve – korlátozásokkal – vállalkozási tevékenységek is.

Összefoglalva: a közhasznú feladatok ellátása a társadalom vagy a társadalom kisebb-nagyobb csoportjai által igényelt szolgáltatások körére terjed ki. A piac és az állam „kudarca” létrehozta a civil

³ A gyakorlatban azonban sokszor az öntevékeny szervezetek mögött pártok és egyházak állnak, amelyek így próbálják támogatóik számát növelni. Ez azonban nem mindig elsődleges, sok esetben a szűkebb közösség igényeinek kielégítése a cél (pl. az egyházak karitatív tevékenysége).

⁴ Egyes szerzők a nonprofit szervezetek közé sorolják a költségvetési intézményeket is, míg mások csak a független szervezeteket tekintik nonprofitnak. Valóban nem könnyű különbséget tenni egy költségvetési vagy egy alapítványi könyvtár között.

társadalom önszerveződésén keresztül azokat a szervezeteket, amelyek alternatívát nyújtanak, és lehetővé teszik a kisebb csoportok által igényelt szolgáltatások megjelenését a kínálatban. Segítenek abban, hogy a költségvetési források mellett, azokat kiegészítve más források is hasznosuljanak.

Szabályozás⁵

A nonprofit szektor szabályozásában legfontosabb és legbonyolultabb szabályozási kérdés a közhasznúság megállapítása (Harsányi–Kuti, 1995). A szervezetek létrehozását a jelenlegi törvények (társasági törvény, egyesülési törvény) általában szabályozzák. A nonprofit törvény egyik legfontosabb feladata a közhasznú tevékenységek meghatározása, illetve a közhasznúság hierarchiájának, a közhasznúsági besorolás feltételeinek kialakítása. A törvényben helyet kell kapniuk a közhasznúvá nyilvánítás és besorolás mechanizmusainak, az ellenőrzés eljárásainak, az ellenőrzésre jogosultak körének, a gazdálkodás feltételeinek, a nonprofit elvi és megbízhatósági kérdéseinek, a nonprofit szervezetek megszűnésével, átalakulásával és a csőd-eljárással kapcsolatos ügyeknek. Fontos szabályozási feladat a nonprofit szervezetek működési és gazdálkodási adatainak nyilvánossága, a tevékenység átláthatósága.

4. Finanszírozás

A nonprofit szektor jellemzőinek meghatározása sok esetben a finanszírozás oldaláról történik, és nem véletlenül. Az állami támogatás, állami megrendelések és a különböző kedvezmények igénybevételéért is verseny folyik, különösen szűkös erőforrások esetén. A könyvtári és információellátás finanszírozása is meglehetősen eklektikus képet mutat. A pénzühiány és a pályázatkorcsaka ez, amire egyaránt jellemző a források elégtelensége, a pazarlás, az ellátás tartalmi kérdéseiben való bizonytalanság. Ezt magyarázza, de nem menti, hogy az informatika hatására a szolgáltatások mind formájukban, mind tartalmukban változóban vannak.

Finanszírozási ideológiák

A humán szolgáltatások támogatásának ideológiai különböző finanszírozási technikákat követelnek meg. Egyes szakemberek (Kuti–Marschall, 1991) szerint a *közjóság elméletének* lényege az, hogy a kulturális szolgáltatások közjavak, amelyek hasznából az egész társadalom részesedik, ezért az államnak kell gondoskodnia fenntartásukról. A finanszírozás forrása a költségvetés, a vállalkozási

adók és egyéb állami bevételek. Az *emberi tőke* elmélete szerint a munkaerő színvonala a kulturáltságtól nagymértékben függ, ezért a kulturális szolgáltatások finanszírozása a gazdálkodó szervezetek kötelessége. A *költség-haszon* ideológia követői szerint – mivel a kultúra haszna sokszor más ágazatokban csapódik le – természetes, hogy az ott keletkezett haszon egy részét visszaforgassák a kultúra támogatásába. Az *élő kontra konzerv* ideológia szerint a konzervkultúrát előállítók járulékoltságával kell az élő kultúrát támogatni. Más nézet szerint a *nemzeti kultúra* színvonalától függetlenül védendő és támogatandó, ezért a külföldi kulturális termékek járulékaiból kell a hazai kultúrát támogatni. Az *érdekvédelem* ideológiája az értékes kultúrát az értéktelen, lúzlésromboló termékek megadóztatásával támogatná. Az *önsegítés* hívei az ágazaton belüli eszközátcsoportosításból teremtenének forrást, ami a nyereséges vállalatok „extraprofitjának lefőlézését”, illetve „a terhek egyenletes elosztását” jelentené. Az előbbi a nyereség, az utóbbi az árbevétel arányában történne. Látható, hogy az ideológiák három nagy csoportba oszthatók: a közösségi finanszírozás, az egyes ágazatok közötti átcsoportosítás, és a kultúrán belüli újraelosztás. Ez a hármasság – vagyis az osztársadalmi finanszírozás, az ágazatok közötti, illetve az ágazaton belüli újraelosztás – nemcsak a kultúrára, hanem a humán szolgáltatások finanszírozására általában is érvényes.

Az eddigiekből kitűnnek azok a nehézségek, amelyek megakadályozzák az egzakt számításokat; ugyanakkor a nonprofit szektor megjelenése a szolgáltatások ellenőrzésével, a különbségek megjelenítésével éppen a tényleges igények és a tényleges ráfordítások meghatározásában segít. A jelenlegi intézményrendszer működési zavarait részben az okozza, hogy nem lehet tudni, mennyibe kerülnek az egyes szolgáltatások, és az sem nyilvánvaló, hogy a reálbérek alacsony szintjének az egyik oka az, hogy a közös szolgáltatások sokba kerülnek. Az államháztartási reform – ha megvalósul – azt akarja elérni, hogy a közösségi finanszírozásban maradó feladatok mennyisége csökkenjen, de a megmaradó feladatok valóban finanszírozhatók legyenek, a kiesőket pedig hatékonyabban lehessen finanszírozni nem állami forrásokból. Ilyen értelemben a közfeladatok kötelező szintjéhez csak a minimumok meghatározásával lehet közelíteni. Természetesen ez azt is jelenti, hogy az adóterhek csökkentése olyan mérvű legyen, hogy az állampolgár nonprofit vagy forprofit alapon juthasson hozzá bizonyos szolgáltatásokhoz. Ez elméletileg ideális eset, de egyáltalán nem

⁵ A cikk leadása óta megjelent: A közhasznú magán-szervezetek tevékenységéről szóló törvény szabályozásának elvei. = Kurátsi, 1996. aug. p. 2–6.

biztos, hogy a gyakorlatban is beválik. Ugyanis az állampolgárok a náluk maradó szabad rendelkezésű jövedelmeket egyáltalán nem biztos, hogy a számukra egyébként szükséges humán szolgáltatásokra költik. A fogyasztást az ilyen igények *elhasználhatósága* is befolyásolja.

A nonprofit szervezetek finanszírozása a fejlett országok gyakorlata szerint a következőképpen alakul: a személyi jövedelmekből származik a szektor költségeinek több mint a fele (57%), és a központi, illetve a helyi önkormányzat támogatásából a fennmaradó 43%. A makroszinten jelentkező jóléti kiadásokon belül már Magyarországon is 16% a nonprofit szervezetek részaránya.

Finanszírozási módszerek

A közösségi feladatoknál alkalmazott finanszírozási módszerek két problémát akarnak megoldani. Az egyik a költségvetési lehetőségekhez való igazodás, a másik a finanszírozandó területek szükségleteinek valamilyen objektív mutatóval való mérése. Ennek megfelelően a finanszírozási technikák valamilyen támpontot keresnek a mennyit és mit kérdésre adandó válaszokhoz.

A lehetséges módszerek a jelenlegi gyakorlatban nem tisztán, hanem egymás mellett jelennek meg. Ez abból adódik, hogy az ellátandó feladatok és az ellátásra létrehozott intézményrendszer között nem minden esetben van meg az összhang, amit részben az magyaráz, hogy az intézményi reakció lassan követi a feladatok változását, az igények módosulását, a fejlődés alakulását. Ezért az újszerű vagy megváltozott, vagy ad hoc **feladatok** felmerülése esetén az **eseti finanszírozás** módszere lehet célszerű, amelynek két alfaja az egyedi feladatfinanszírozás, illetve a programfinanszírozás. A feladat finanszírozása történhet **szereződéses** alapon, amikor is egy feladat elvégzésére pályázatot írnak ki az ellátásra képes intézmények körében.

A finanszírozási módszerek másik nagy csoportja az **intézmények** fenntartásával kapcsolatos. Ezek a módszerek a feladat állandóságából indulnak ki, hiszen az ellátásra létrehozott szervezeteket folyamatosan kell működtetni. A **folyamatos** finanszírozás lehet vagy keretszerű, bázisszemléletű, vagy a teljesítményt veszi alapul, a finanszírozást valamilyen – a teljesítményt leíró – mutatóhoz (norma) kötve; ez utóbbi módszert **normatív finanszírozásnak** nevezzük. Ilyen **teljesítménymutatóknak** minősülhetnek pl. a kapacitások. Ha a kapacitásokért csekély kihasználtság esetén is fizetni kell, ún. **input** finanszírozásról beszélünk. Ha azonban az intézmény teljesítménye saját maga által befolyásolható, akkor a finanszírozás is elismeri a feladat nagyobb hatékonyságú elvégzését;

akkor **output** finanszírozásról van szó (pl. oktatás, egészségügy). A normatív finanszírozásnak azonban **lényeges eleme, hogy a teljesítmény, illetve az egységköltségek összehasonlíthatók legyenek** (pl. az általános iskola). Az output mutatók sokfélék lehetnek, az ún. primer mutatókon (pl. a belratkozott olvasók száma) kívül vannak szekunder mutatók (pl. könyvtárlátogatók száma) is. A teljesítmények méréséhez olyan részletes mutatók kellene, amelyek valóban kifejezik az intézmény teljesítményét. Ilyen lehet a hálózatot igénybe vevők száma, a lehetséges felhasználók száma, a könyvtárközi kölcsönzések száma, a szolgáltatások félesége stb. (Huszár Ernőné, 1996). A mutatók meghatározásakor ismerni kell a teljesítmény egységköltségét, s ezt az átváltozások szerint folyamatosan korrigálni kell. Ugyancsak fontos ismerni e költség állandó és változó hányadát: az állandó költség mindig megilleti az intézményt, a változó költségek azonban a változás irányától és mértékétől függenek. Ennek pedig **alapvető feltétele egy megbízható statisztikai és számviteli információs rendszer.**

Irodalom

- ALFÖLDINÉ DÁN G.: Könyvtárfinanszírozás – működés. Megoldás-e a nonprofit? Kézirat. Bp. 1995. 87 p.
- BAKA I.-né-BÁNYI T.-SULYOK-PAP M. (szerk.): Az államháztartás és alrendszerei, nonprofit szféra. = Pénzügytan II. Egyetemi tankönyv, SALDO, Bp. 1994. 255 p.
- BERDE É.: Közjavak és potyautasok. = Közgazdasági Szemle, 1994. 5. sz. p. 431-443.
- GADÓ G.: Programozott csodavárás, vagy miről szóljon a nonprofit törvény? = Gazdaság és Jog, 1995. 1. sz. p. 3-6.
- HARSÁNYI L.-KUTI É.: A nonprofit törvény koncepciója. Második fogalmazvány. Kézirat. Bp. 1995. 24 p.
- HARSÁNYI L.: A nonprofit szektor szabályozásának vitás kérdései. = A nonprofit szektor Magyarországon. Bp. 1992. p. 34-45.
- HUSZÁR E.-né: Az államháztartási reform és a könyvtárak (önkormányzati) finanszírozása. = Könyvtár, Könyvtáros, 1996. ápr. p. 11-15.
- KUTI É.-MARSCHALL M.: Ki finanszírozza a kultúrát, miért és hogyan. = Társadalmi Szemle, 1991. 3. sz. p. 15-24.
- KUTI É.-MARSCHALL M.: A nonprofit szektor fogalma. = Esély, 1991. 1. sz. p. 61-69.
- SCHULTZ, T. W.: Beruházás az emberi tőkébe. KJK, Bp. 1983. 300 p.
- SEMJÉN A.: Oktatásfinanszírozás: szempontok egy reformhoz. = Közgazdasági Szemle, 1992. 12. sz. p. 1091-1106.

Beérkezett: 1996. VII. 22-én.