

A jóléti pluralizmus első jelei Magyarországon

A 80-as évtized szociálpolitikai folyamataiban három fontos, egymást erősítő változást regisztrálhatunk:

a) a szociális problémák száma és halmozottsága rohamosan emelkedett, gyakran egészségügyi és mentálhigiénés betegségeket is okozva. Ugyanez fordítva is egyre gyakrabban megfigyelhető;

b) az az állami szociálpolitikai és egészségügyi rendszer viszont, amely eredetileg a fenti problémák megelőzésére és kezelésére volt hivatva, egyre kevésbé tudta feladatát megoldani, ezért

c) új szervezetek, mozgalmak jelentkeztek, eleinte kemény harcban az állammal, az utóbbi években egyre inkább elfogadott státuszt nyerve, a beleszólás igényével és a gondok enyhítésének ígérétevel. Párhuzamosan a meginduló állami szociálpolitikai reformtörekvésekkel ezek létjogosultságát egyre jobban elismerik.

Az első pont alatt felsorolható (fájdalmas) változások sora a növekvő elszegényedéstől a hajléktalanok számának emelkedésén át a munkanélküliség megjelenéséig egyre jobban ismert — és úgy tűnik, be kell rendezkednünk arra is, hogy az előttünk lévő hosszabb időszakban ilyen ismereteink csak gyarapodni fognak.

Az elmúlt időszakban egyre ismertebbé vált a szakmai és laikus olvasóközönség előtt is az ellehetetlenülő állami szociálpolitika helyzete, válságtüneteinek elemzése.

A szociálpolitikai rendszer belső ellentmondásait a gazdaságpolitika tudatos lépései, elsősorban is az 1968-as, piacpárti gazdasági reform tovább élezték. A reform, majd az 1972-es megtorpanást követő 1978-as gazdaságirányítási fordulat, mely ismét a piac, a vállalkozás jelentőségét hangsúlyozza, élesebben vetette fel a kérdést: mi lesz azokkal, akik a hatékonyságot, intenzitást, minőséget — egyébként nagyon helyesen — a középpontba állítani igyekvő gazdaságban gyengének, versenyképtelennek bizonyulnak, akiknek különböző okok miatt nincsenek „piacon eladható képességeik”? A régi mechanizmus szociálpolitikája erre nem ad választ.

Az új gazdaságpolitika tehát új szociálpolitikát is kíván. Erre bizonyára egyrészt az lesz jellemző, hogy a személyi szolgáltatások a szintén megreformált juttatások rendszerével egyenlő fontosságra tesznek szert, míg a természetbeni juttatások rendszerének jelentősége csökken. Másrészt megszűnik az állami ellátás monopolhelyzete, és egy új szociálpolitikai paradigma, a *vegyes szociálpolitikai rendszer* alakul ki.

A továbbiakban a cikk ennek a kialakuló új rendszernek *néhány* kérdésével foglalkozik, de nem érinti a társadalombiztosítás reformelképzeléseit, bár bennük szintén megjelennek vegyes rendszerbeli jelenségek — amelyek biztos, hogy nagy vitákat fognak kiváltani.

A vegyes rendszerre való áttérés első jelei — az első újabkori, nem állami szociális intézmények megalakulása

Az új paradigmának a következő tézisei formálódnak:

- Születőben van egy egyre jelentősebb, sokféle szolgáltatást nyújtó és sok-funkciójú, nem-állami szociális szféra, melyben profit és non-profit célú vállalkozók, egyházi és világi szociális innovátorok (szakmai és szociális érdekvédelmet kereső, politizáló közösségek és önszervező csoportok) vesznek részt.
- A szociális ellátást a demokratikus állam intézményei és a civil társadalom fentebb felsorolt szereplői közösen, szerződések alapján, vegyes rendszerben valósítják meg, amely rendszerben az állami költségvetésre támaszkodó közigazgatási apparátusnak csak egyik szociálpolitikai funkciója az egyes állami szociális szolgáltatások közvetlen megszervezése és fenntartása.
- A másik, hasonlóan fontos funkciója a félvállalkozási és karitatív — non-profit — önkéntes szerveződések forrásainak részleges vagy teljes biztosítása, valamint
- az állami, vállalkozási, félvállalkozási és karitatív „non-profit” elemekből együttműködő rendszer szervezése, legkedvezőbb feltételeinek különböző eszközökkel való biztosítása.

A hipotézis az, hogy egyrészt az ezen új paradigma alapján kiépülő vegyes szociális ellátási rendszer kiterjedtebb és — mind gazdasági, mind lélektani szempontból — magasabb színvonalú szociális ellátást tud nyújtani, mint az egyre inkább ellehetetlenülő állami rendszer, másrészt pedig e paradigma alapján több esély van egy gyakorlatilag teljeskörű, magas színvonalú szociális, higiénés és mentálhigiénés, s egyben az érdekelteket is bevonni képes ellátási rendszer megvalósítására.

A vegyes rendszer nagyobb lehetőségeket teremt források bővítésére, rugalmasabb rendszert és jobb érdekeltséget biztosít. Az új paradigma bonyolult társadalmi változások, folyamatok részeként alakul, formálódik. A gazdasági reform évekkel, a politikai reform is lépésekkel előzi meg az 1990-re várható szociálpolitikai reformot. Az első változások azonban, amelyek mintegy előkészítették az új paradigma lassú térnyerését, már 10 éve elkezdődtek. 1979-ben alakult meg a Szegényeket Támogató Alap (SZETA), (ld. még Győri, 1988, valamint Lévai Katalin interjúját Solt Ottóliával e számunkban) amely spontán szerveződésű, szociális célú csoportként próbált segíteni néhány szegényen egy olyan időszakban, amikor hivatalosan még nem ismerték el a szegénység tényét Magyarországon.

Másfajta lehetőséget teremtett az 1981-es vállalkozói törvény, amivel először az 1982-ben alapított LARES Humán Szolgáltató Kiszövetkezést próbált élni. (Lényegében máig tartó és egyre feszítőbb ellentmondás, hogy a résztvevőknek nem profit-orientált céljaik ellenére profit-orientált vállalkozói versenyfeltételek és szabályozás közepette kell a fennmaradásért küzdeniük.)

A 80-as évek elején jelentős, a családok életvitelét érintő területeken jelentkeztek hiányok, léptek fel működési zavarok, elsősorban a gyermekek nevelésében és gondozásában, az idősek ellátásában és a családban jelentkező diszfunkciók, krízishelyzetek kezelésében. Ezen szolgáltatásokat jelölte meg a LARES alaptevékenységként. A kisszövetkezet megalakulási engedélyezését megelőzően az alapítók sajtóvitában igyekeztek meggyőzni a szociálpolitika állami monopóliumát fenntartani igyekvőket a vegyes rendszerre való áttérés szükségességéről — sikerrel. (Hegyesi—Siklaky, 1981.) A LARES-t további, bár igen kis számú, szociális vállalkozói kezdeményezések és más típusú — érdekvédelmi, karitatív, önszolgáltató non-profit szervezetek, alapítványok és profit-célú szervezetek megalakulása követte. (Győri, 1988).

A magyar vegyes szociálpolitikai modell összefoglalóan a következő típusú szervezetekből áll (az állami és régebben meglévő nem-állami szervezeteken kívül):

- a) önkéntes érdekvédelmi szervezetek, mint például:
 - Szegényeket Támogató Alap (SZETA)
 - Nagycsaládosok Egyesülete
 - Szociális Munkások Egyesülete
 - Mozgássérültek Egyesületeinek Szövetsége
- b) önkéntes egyházi szolgálatok, intézmények, mint például:
 - Református Iszákos Mentő Misszió
 - Kallódó Ifjúság Baptista Ága (drogmentő)
 - Római Katolikus Szeretetszolgálat Mentálhigiénés szolgálat
- c) önkéntes egyesületek, szövetségek, önszolgáltató klubok:
 - Autista gyermekek szüleinek klubja:
 - Alkoholelles klubok
 - Rákos betegek klubjai
- d) részben non-profit vállalkozások (félvállalkozások), például:
 - LARES (Családsegítő Humán Szolgáltatások)
 - TOLERANCIA (tanácsadás)
 - MINERVA (közvetítés)
 - SZIGET (rehabilitációs foglalkoztatás)
- e) Alapítványok, mint például:
 - Soros-Alapítvány
 - Rubik-Alapítvány
- f) profit-érdekelte vállalkozások, mint például:
 - Pszichoteam (terápia, könyvkiadás, tréningek)
 - EZEREGY Szolgáltatás Szervező gmk.

Ezen nem-állami szervezetek jelentősen eltérnek egymástól is. Az *első csoport* szervezetei megalakulásukkor elsősorban politikai jelentőségűek, hiszen áttörték azt a tilalmat, miszerint társadalmi csoportok nem léphetnek fel saját ügyeik védelmében. Az Egyesületi Törvény legalizálta az ilyen típusú szervezetek létét, így azok idővel inkább szakmai, semmint politikai szervezetekké válnak, megőrizve azért sokat politikai karakterükből is érdekvédelmi feladataikon keresztül.

Az *egyházi típusú* szolgálatok helyzete megint más. Évtizedek kiszorító, felszámoló, elfojtó politikája után támogatott intézményekké váltak a különböző egyházakon belül, főleg a hiányterületeken szervezett szolgáltatások (drog, alkohol, idősgondozás) révén.

Ugyancsak rohamosan nő a probléma-orientált, *önszolgáltató klubok*, csoportok száma is, melyek egy-egy problémával küzdő csoportot fog-

nak át. Megjelenésük az önszolgáltató csoportok elterjedését is jelenti egyben.

Témánk szempontjából a *non-profi célú vállalkozói csoport* helyzete a legproblematisabb. Ezek ugyanis azok a szervezetek, amelyek valódi lakossági szociális szolgáltatást kívánnak nyújtani, ám anélkül, hogy rendelkeznének intézményi háttérrel és/vagy állami támogatással, önkéntes adományokkal.

Amíg az utolsó csoport tagjai, a *profit-orientált vállalkozások* a fizetőképes keresletet kívánják kiszolgálni, s így meg tudnak élni és létezni, jómódú rétegekre támaszkodnak, addig nehezebb a helyzete azoknak a — kényszerűségből — vállalkozói keretekben működő szervezeteknek, amelyek a nem fizetőképes rétegek megoldatlan problémáin igyekeznek segíteni. Új színfolt az *alapítványok* megjelenése. A Soros-alapítvány úttörő kezdeményezése sok embernek és szervezetnek adta meg a lehetőséget, hogy többféle területen forráshoz jusson. Ezzel egyben megtört egy sor állami monopóliumot, (melyek révén jutalmazni és büntetni lehetett). Jelenleg kb. hatszáz alapítvány van az országban, igazán jelentős azonban a Soroson kívül alig akad. Nem is igen várható, hogy hazai tőkéből egyhamar jelentős összeg jut alapítványra, hacsak nem vegyes rendszerben (több közreműködéssel).

A non-profit célú szervezetek gazdálkodási problémái

A nem-állami szociális kezdeményezések nagy ellentmondása, hogy miközben szellemi és tevékenységbeli függetlenségük létkérdés, gazdasági függetlenségüket általában nem tudják biztosítani állami és/vagy más források nélkül.

Nehéz átfogó képet és ugyanakkor részletező adatokat adni e területről, mivel egyelőre alig van információ, statisztika róluk.

Jelenleg a felsorolt intézmények azon adatai ismertek, hogy mennyi állami támogatást kapnak, és ez hány százalékát jelenti a szervezet bevételeinek:

a) Érdekvédelmi szervezetek:

- Szegényeket Támogató Alap — nem kap állami támogatást;
- Nagycsaládosok Egyesülete: egyszeri 1 mFt;
- Szociális Munkások Egyesülete: egyszeri 1 mFt — ez a bevételek 99⁰/₀-a (ezen kívül csak a tagdíjakra számíthat az egyesület egyelőre). Tevékenységük adómentes.
- Mozgássérültek egyesületei a tanácsoktól és a központi költségvetéstől kapnak támogatást: 4,6 mFt értékben, ami összbevételeik 50⁰/₀-a.

b) Egyházi szolgálatok:

Azok az intézmények, amelyek az 50-es évek államosítási hulláma után is egyházi kézen maradtak, mindig is kaptak állami támogatást — általában költségvetésük 75⁰/₀-át. Az újonnan alakult szolgálatok közül:

- a Református Iszákos Mentő Misszió rendszeres állami támogatást nem kap (pl. 1989-ben egy egyszeri 1 mFt-os pályázatot nyert el. Ez költségvetésük 66⁰/₀-a.).
- a Kallódó Ifjúság Baptista Ága rendszeres állami támogatást nem kap. 1989-ben azonban például elnyert egy 700 ezer Ft-os támogatást, ami költségvetésének 45⁰/₀-a.

- a Római Katolikus Szeretetszolgálat Mentálhigiénés Szolgálata 8 315 550 Ft-ot kap az államtól, s ez költségvetésének 75⁰/₀-a.
- c) Probléma-orientált, önsegítő érdekvédelmi egyesületek:
 - Alkoholelles klubok: 100⁰/₀-os állami támogatásból tartják fenn magukat.
 - Rákos betegek klubjai: állami támogatásból működnek.
- d) Részben non-profit orientált vállalkozások:
 - LARES: állami visszatérítés 1988. december 31-ig a TB járulék 2/3-ára (az új rendszer kidolgozás alatt)
 - TOLERANCIA: mint fent
 - MINERVA: mint fent
 - SZIGET: az állami költségvetésből a megváltozott munkaképességű dolgozók után 100⁰/₀-os dotációt kap. (Nem csak ilyen dolgozókat foglalkoztat).
- e) Alapítványok:
 - az ösztöndíjak adómentesek
- f) Profit-orientált szociális vállalkozások:
 - nem kapnak állami támogatást.

A támogatások fenti formái még nem biztosítanak jogszerű, megbízható gazdálkodást a non-profit célú szervezeteknek. Két, egymást nem kizáró javaslat született e tárgykörben:

 - a) A szolgáltatást nyújtó intézmény vegyes rendszerű támogatása (Hegyesi—Siklaky, 1988)
 - b) A szolgáltatást igénybe vevő fogyasztó támogatása (Kovács—Giday, 1988; Gayerné, 1988).

Néhány megjegyzés a két típusú javaslathoz

- a) Az első javaslat több lehetséges variációban készült el, s ezek az alternatívák közel állnak a jóléti államok non-profit szervezeteinek formáihoz:
 - Az állami költségvetés — közvetlenül vagy a tanácsokon keresztül — vállalja a non-profit típusú szervezetek működéséhez szükséges tárgyi és személyi feltételek egy részét a tevékenység egész idejére vagy csak beindulásakor, esetleg az eredményesség egy bizonyos küszöbéig;
 - Adómentesség, felmentés a társadalombiztosítási hozzájárulás egészének vagy egy részének fizetési kötelezettsége alól;
 - A non-profit szervezetek különböző munkákkal, szolgáltatásokkal való megbízása — pl. egy adott terület időseinek gondozása a tanács megbízásából. Ez esetben pl. a szolgáltatás ára megosztható lenne mondjuk a tanács, a munkahely, a biztosító és a megrendelő között — ez utóbbi szociális helyzetétől függően járulna az árhoz. Alkalmazható a szubszidiaritás elve, amikor is az állam pályázatot ír ki az ellátatlan területek igényeinek kielégítésére;
 - A szociális szolgáltatási törvény előírta feltételek biztosítása. Pl. idősök panziójához (esetleg nyugdíjasok otthonához) az orvosi felügyelet állami ellátása, étkezés biztosítása egy közeli állami intézményből;
 - Rendszeres munkakapcsolat, információcsere és munkamegosztás létesítése egy terület állami és nem-állami szociális intézményei között;

— Közös tulajdonú intézmények felállítása és működtetése, amelyben a vegyes rendszer bármely szereplője részt vehetne.

Ez a javaslat ma pénzügyi akadályokba ütközik Magyarországon, mivel az óriási külföldi adósság miatt az állam minél több költségvetési tehertől igyekszik megszabadulni. Előtérbe kerülnek a szelektív szociálpolitikai és tiszta piaci megoldások. Az új társasági törvényben sincs utalás „non-profit vállalkozás” típusú intézmény bevezetésére.

Non-profit intézménynek csak az egyesületek és alapítványok minősülnek. Ezzel sajnálatosan kimaradnak azok az egyszerű formációk, pl. egyszemélyes vállalkozások, kisszövetkezetek, amelyek készek lennének kijelenteni, hogy nem profit- hanem fedezet-orientáltak kívánnak lenni, de a fenti két szervezeti forma egyikében sem tudják magukat besorolni. (A „kijelentés” természetesen ellenőrizhető könyvelést igényel, és megszegése büntetőjogi felelősséggel jár.)

Az intézmények adó- és társadalombiztosítás-fizetési mentességének fő pénzügyminisztériumi ellenérve a „szektorsemlegesség elve”, aminek nevében nem bontják meg az egységes adórendszert. Az adómentes, non-profit vállalkozások hiánya azonban általában nem magyarázható a piaci gazdálkodásra való áttéréssel. Éppen ellenkezőleg: a nyugati irodalom egyértelműen arról számol be, hogy a szociálpolitika non-profit szektora növekvő jelentőségű (Bauer, 1988). Az említett mű szerzője nemzetközi összehasonlító kutatások alapján állítja, hogy a 60-as évektől kezdve gyakorlati és ideológiai jelentőségben növekvő tendenciájú a non-profit orientált szociális tevékenység, ami kapcsolódik a diákmozgalmakhoz, a paternalista-bürokratikus-centralizált jóléti állam nagy rendszereit kritizáló reformtörekvésekhez, az önszorgító, „alternatív” csoportok létrehozását sürgető és az azokat meg is szervező kezdeményezésekhez, a „jótékonyt” „szociális akcióval” felváltani igyekvő önkéntes munka koncepciójához.

b) A szociálpolitikai változások jogi támogatásáról készült PM előterjesztés (Kovács—Giday, 1988), csak az igénylők segélyezését vagy tikett-rendszerű, havi x Ft/fő természetbeni juttatás odaítélését tartja célszerűnek, a szervezet támogatását nem.

A humán szolgáltató vállalkozásokat támogató pénzügyminisztériumi anyag abból indul ki, hogy ha valódi szükség van szolgáltatásra, de a fizetőképes kereslet csökken, a megoldás az árak (vagyis az igénylők) támogatása. A bevétel alkalmassá tenné az ilyen módon működő szervezetet profit elérésére, és adófizetésre kötelezhető lenne. Ez az elgondolás is fölvet azonban kérdéseket. Ha ugyanis az állam bizonyos humán szolgáltatásokat állami feladat-átvállalásként fogad el, akkor hozzá kell járulnia ennek a szolgáltatásnak a biztonságos — folyamatos ellátásához. Márpedig egy, a piaci hullámnak és az árkiegészítés utólagos mechanizmusainak kiszolgáltatott szervezet erre nem képes. A minimális munkafeltételek (pl. koordinátor bérének és a többi költség 50⁰/₀-ának) biztosítása, adómentesség és társadalombiztosítási járulékok visszafizetése esetén várható csak az ilyen intézmények elterjedése. Feltehetőleg, az állam azért nem vállalja az intézményeket támogató „a”-típusú vegyes rendszert, hogy a vállalkozókat más szponzorok felé orientálja. Köztudott, hogy a források szűkülése miatt saját alap-ellátó hálózatainak szintentartását is alig tudja ellátni — bővítésükről ne is beszéljünk! Csakhogy, az állam szerződésben szabályozott keretek között alapellátási feladatokat bízhatna non-profit cégekre, ami valószínűleg, bizonyos esetekben olcsóbb is lenne, mint a saját in-

tézményrendszer fejlesztése. Ez az alternatíva azonban, úgy tűnik, kevésbé vonzó. Az állam inkább köt szerződést az egyházakkal, mint humán-szolgáltató vállalkozásokkal. (Ez a megjegyzés leíró jellegű, és nem a forrásokért folyó harc egyházellenes megnyilvánulása a non-profit vállalkozások érdekében.) Ez valószínűleg jó mutatója az „angol” és „német” típusú úton járó fejlődés különbségének is: a „német” úton (Franciaország, NSZK) járó országok szívesebben bízzák szociális problémáik megoldását az egyházakra, míg az „angol” út (Kanada, Anglia, Ausztrália) országaiban jelentős a nem egyházakhoz kötődő non-profit vállalkozás súlya.

A másik gondot az okozza, hogy egyre növekvő különbség van a piaci és az állami intézményekben fizetett bérek között. A vállalkozói szféra bértámogatása — a piaci árak támogatásán keresztül — csak akkor lenne fenntartható, ha az állami szférában dolgozók bérét is jelentősen fejleszténe. Erre azonban nem sok remény van a jelenlegi körülmények között. Ha ugyanis az állami támogatás az állami szektorban érvényes órabérekre kívánná kiegészíteni a megrendelő által fizetett díjakat, a rendszer ugyanúgy működésképtelen lenne, mint most. Ennyi pénzért ugyanis senki sem dolgozik, hiszen a legtöbb munkavállaló állami bérének vagy nyugdíjának kiegészítésére vállal plusz munkát.

Összességében a b) változatnak valószínűleg kiegészítő szerepe lesz. Az a) változat „német”-utas fejlődése valószínűleg felgyorsul, míg az „angol”-utas fejlődésnek non-profit illetve részben non-profit kezdeményezései csak akkor tudnak megerősödni, ha irányukban változik az állami politika. Erre van némi remény. Nem azért, mert a részben non-profit vállalkozások erős pozícióból tárgyalhatnak a kormánnyal, hanem, mert a készülő szociálpolitikai reformelképzelések támogatják a lakossági kezdeményezések *gondolatát*. *Gyakorlattá* azonban ez csak támogató pénzügyi-gazdálkodási rendszer kiépülése esetén válhat. Reménykeltő ez azért is, mert a szerződéses-jogszerű viszony a kis szervezetek autonómiáját csak olyan mértékben érintené, amilyen mértékben az állam bizonyos tevékenységet ír elő felajánlott pénzéért. De hogy felajánl-e pénzt az állam, az a különböző tárcák vetélkedésétől függ. Talán épp a szociális problémák sajnálatos növekedése lesz az a faktor, amelyik a pénzügyi kormányzatot is meggyőzi, hogy a problémák kezelésére is kell pénzt áldozni. Erre utalnak a nemzetközi tapasztalatok is. A non-profit szervezetek ui. akkor játszanak nagyobb szerepet — állítja Bauer (1988) — amikor a jóléti állam gazdasági nehézségekkel küzd. Ilyen értelemben kiegészítő-biztosító tartalék szerepet játszik a nagy rendszerek mellett. Másként fogalmazva, olyan *előnyökkel* rendelkezik az állami szociálpolitikával szemben, amelyek alkalmassá teszik erre, de egyúttal olyan *hátrányokkal* is, amelyek következtében nem ajánlható elméletileg sem, mint egy jövendő, minden más rendszert helyettesítő megoldás.

Nagy *előnye* a non-profit személyes szolgáltatásokat végző intézményeknek, hogy *rugalmasak*. Ez egyszerűen azt jelenti, hogy a szervezeteket a fogyasztókhöz való közelsége és az igénylők gyakori részvétele a munkában arra kényszeríti, hogy az igényekhez alkalmazkodjanak, hogy kiszolgálják azokat. Ezt a szolgálatot olcsóbban biztosítják, miután az önkéntesek munkája ingyenes és sok szponzort igyekeznek megnyerni maguknak.

Ez utóbbi már egy másik típusú előnyfajtaként is leírható, amenny-

nyiben — megfelelő gazdasági-adózási feltételek mellett — olyan pénzügyi *forrásokat* nyit meg a szociális ellátás számára, amelyeket az állami intézmények lényegében nem tudnak elérni. Végül, sajátos felépítésüknél fogva, alkalmaznak nem átlagos élethelyzetű embereknek *foglalkoztatást, munkát* biztosítani. Komoly *korlátja* viszont a non-profit szervezetnek, hogy lényegében magánakciókra épít, pénzügyi és foglalkoztatási értelemben egyaránt. Ha emellett nincs kötelező-belátható-betervezhető társadalombiztosítási rendszer kiépítve, az igénylők kiszolgáltatottsága rendkívül megnő, hiszen ez a szektor nem *kötelezhető* semmilyen tevékenység ellátására. Gyakorlatban is tapasztalható, hogy non-profit szervezetek viszonylag nagy számban „kiégnek”, megszüntetik tevékenységüket. Ily módon a társadalmi egyenlőtlenséget fokozná a társadalombiztosítási rendszerek hiánya, hiszen a jobb módú emberek akkor is meg tudnák vásárolni magasabb áron a szolgáltatást, ha a non-profit szervezet leállna. Mindez nem igaz viszont a szegényebb rétegekre.

A középrétegekről még egy szempontból említést kell tenni. Az ő képviselőik dolgoznak általában önkéntes segítőként, de gyakran az eltérő értékek, szokások és képzetlenség miatt nehezen tesznek eleget a professzionális szociális munkások elé állított etikai kódex ajánlásainak. Gyakori tapasztalat az is, hogy — főleg a régebben létrejött non-profit szervezetek — elvesztik kezdeti frissességüket, elkötelezettségüket. Naggyá, bürokratikusá, az ügyintézők távolságtartóvá, formálissá válnak, s új emberek nehezen kapcsolódnak a szervezethez.

A non-profit vállalkozások magyarországi elterjedésének tehát többszörös gátjai vannak — a Bauer által összefoglalt nemzetközi és saját magyarországi tapasztalataink alapján:

- Maguk a non-profit szervezetek rendelkeznek egy sor hátránnyal, amelyek az adott társadalmi környezetben döntőnek bizonyulhatnak.
- Egy másik akadály adott esetben az állami szociálpolitika abszolút túlsúlya. S ez lényegében független a társadalmi rendszertől, mert pl. az erősen szociáldemokrata orientációjú, s így az állam szociális felelősségét hangsúlyozó Svédországban is rendkívül gyenge és fejletlen a non-profit szektor.
- Ehhez társul az a sajátos magyar helyzet, hogy az állam mellett nincsen más jelentős tőke, ami a területről kivonuló vagy azt birtokba sem vevő állami szolgáltatást pótolná vagy azt kiegészítené. Így az állam saját költségvetési problémáit piaci vállalkozások támogatásával igyekszik megoldani, s nehezen fogadja el a nem-piaci, de nem is állami vagy egyházi intézmények támogatásának gondolatát és gyakorlatát. Ennek praktikus okok mellett valószínűleg kulturális-történelmi okai is vannak.

A fejlett non-profit (vállalkozói és nem-vállalkozói) szektorral rendelkező országok a szociálpolitika történelmi kialakulása szempontjából két csoportba sorolhatók:

- Az első csoportba tartoznak azok az országok, amelyekben a non-profit tevékenység egyrészt paternalisztikus — felülről szervező-dő — reformokhoz, másrészt keresztényi szolidaritáshoz és szociális doktrínákhoz kapcsolódik. Értékeit is innen meríti a kialakuló non-profit tevékenység. Tipikusan ilyen országok a „német” típusú szociálpolitikai utat bejárt Ausztria, NSZK, Franciaország, Olaszország, sőt Japán is, ahol erős állami szociálpolitika mellett az egyházi szervezetek kiemelkedő szerepet játszanak.

— A másik csoportba azok az országok tartoznak, amelyekben a szociálpolitika alulról szerveződik felfelé (angol út). Jellemző rájuk a református szellemiségű és a polgári liberalizmus, aminek következtében erősen hangsúlyozódik az egyén felelőssége saját sorsáért, de egyben közösségének kötelezettsége is a bajba kerültek támogatásában. Ez egyben magyarázatát adja a nagyszámú önkéntes jelenlétének ezekben, vagyis az angolszász országokban, Európában és a tengeren túl, ahol is a jóléti államok sokféle, erős és jól szervezett közösségi non-profit szervezetekre támaszkodhatnak.

Magyarország szociálpolitikája történetileg „német” típusú úton fejlődött, de most abban a sajátos helyzetben van, hogy mind a két típusú szociálpolitikai koncepció mozzanatai jelen vannak és harcolnak egymással.

Gazdasági liberalizálódás és az állami szociálpolitika viszonylagos súlyának csökkenése figyelhető meg az alulról szerveződő profit- és non-profit szervezetek megjelenésével. Ez inkább az „angol” út lenne, de egyelőre annak sikerességéhez hiányzik egy erős önszerveződő szociális mozgalom és intézményrendszer. Másrészt újjáéled az egyházi szociálpolitika, ami a „német” út erejét is bizonyítja.

Vajon melyik szociálpolitikai koncepció győz végül is? Vagy ebből a szempontból is vegyes rendszer jön létre, ami tulajdonképpen jó megoldás lenne?

Általában azt mondjuk, hogy történeti-szociálpolitikai tapasztalatok szerint az a szociálpolitikai érdek találja meg a maga helyét, amelyik gazdasági mechanizmust is ki tud magának alakítani, illetve amelyik az ellentétes gazdasági érdekek közül valamelyik által hatékony támogatást nyer. Például a múlt században akkor nyert jogot a vállalati szociálpolitika, vagyis akkor tudták elfogadtatni a Parlamentben a vállalati költségeket, s így a termékek árát növelő, adott esetben ezzel a versenypozíciót rontó jóléti kiadásokat, amikor a tőkeerős vállalkozók felismerték, hogy ha ezt kötelezővé teszik, a gyengébbeket tönkre tudják tenni.

Nos, ebből a szempontból van *némi* esélye a non-profit vállalkozásnak (mégpedig mind „angol”-, mind „német”-utas változatban). Léteznek ugyanis olyan valós állami és lakossági érdekek, olyan szolgáltatások iránti igények, amelyeket jól kielégíteni jelenleg nem képesek. A megismertek mellett pl. olcsó játékkészítés, régi-, használt bútorok felújítása, használtcikk kereskedelem, lakások kiürítése, munkaerő közvetítő szolgáltatás [amennyiben az állam feloldja a 2/1985. (III. 1.) és az ezt módosító 4/1986. (II. 9.) sz. ÁBMH rendeleteket, melyek szerint a munkaerő közvetítés állami monopólium], ezek a vállalkozások egyben felválthatnák a kevésbé vonzó közhasznú munkavégzést a munkanélküliek egy részének foglalkoztatására. Ennek szervezéséhez is kell azonban állami segítség, pl. helyiség, fizetett szakértő cégvezető, adómentesség, stb. formájában. Az iskolát elhagyó fiatalok foglalkoztatásának talán az a legjobb módja abban az esetben, ha nem találnak munkát.

Konklúzió

A nehézségek ellenére a jóléti pluralizmus vonzó szociálpolitikai eljárási forma és jól illeszkedik a most végbemenő változásokhoz. Magyarország gazdasági, politikai és szociálpolitikai átalakulása elsősorban az állami/nem-állami, centralisztikus/pluralisztikus, nem-piaci/piaci

tengelyek mentén megy végbe, és e fejlődés eredményezte többek között a non-profit humán szolgáltató vállalkozásokat és más, nem állami szociális kezdeményezések megjelenését is. A vázolt szociálpolitikai és gazdasági válságjelenségek és a meglévő jogos, kielégítetlen igények ismeretében ez a logikus fejlődési lépcső. A hat különböző forma közül a legbizonytalanabb a részben non-profit vállalkozások sorsa. Az eltelt évek során ugyanis ezek az intézmények nem kerültek bele sem a gazdaság, sem a szociálpolitika rendszerébe: mintegy áldozatai a szociális és gazdasági érdekek vetélkedésének. Határterületen vannak, de ott önmaguk fennmaradni alig tudnak. Terjed azonban a felismerés, hogy rájuk is szükség van, s különböző tárcaközi egyeztető anyagokban is fel-felbukkan ez a terv. Így pl. a SZEM szociálpolitikai reform-elképzelése és a Munkaügyi Kutató Intézet jelentése is fontos szerepet szán a non-profit vállalkozásoknak, pl. a foglalkoztatási gondok enyhítésében és általában a szociálpolitikai problémák megoldásában. Ahhoz azonban, hogy paradigmaváltás valóban végbemenjen, és ne maradjon meg ebben a mostani felemás állapotban — amikor jelentős vegyesrendszerbeli megoldások nem tudnak széleskörűen elterjedni, a következőkre lenne szükség:

- ki kellene részletesen dolgozni — létező rendszerek felhasználásával — a non-profit vállalkozás gazdasági-pénzügyi-jogi konstrukcióját. Ebben szerepet kell adni minden olyan eszköznek, amely elősegíti-biztosítja a szociális non-profit vállalkozásokat, mint pl. adómentesség, társadalombiztosítási befizetés visszatérítése, természetbeni támogatás, pályázati rendszer, és fel kellene használni a legfejlettebb, vegyes rendszereket biztosító szabályozási tapasztalatokat (pl. Anglia, Finnország, Ausztria);
- fel kellene mérni a helyi szükségleteket mind a keresleti, mind pedig a kínálati oldalon;
- olyan tanácsadó intézményeket kellene felállítani, amelyek térítésmentesen segítik a non-profit vállalkozások beindulását, s amelyek később is informáló-integráló szerepet játszhatnak;
- végül ki kell dolgozni az állami non-profit intézmények reformját is, valamint a két szféra egymáshoz való viszonyát.

Az ilyen vállalkozások haszna az, hogy esélyt és keretet adnak olyan non-profit vállalkozási tevékenységek szervezésére, amelyek integratív módon összekapcsolják a humán szolgáltatást nyújtót az arra igényt tartóval. Ugyanakkor a — remélhetőleg — elszaporodó intézmények helyettesíthetnék az állami szolgáltatásokat is az adott hiányterületen illetve azok versenytársaként is felléphetnének jobb minőségű és olcsóbb ajánlat esetén. Maga a rendszer használható nemcsak szociális területen.

A vegyes rendszer a társadalombiztosításban, közművelődésben és egészségügyben is felhasználható, bár ezeken a területeken inkább csak annak vagyunk a tanúi, hogy egyre több piaci elem jelenik meg (pl. magánbiztosítás, magánpraxis szélesedése, pénzes szolgáltatások stb.). Természetesen, a vegyes rendszer is előnyök és hátrányok kombinációja, amelyeket az alábbiakban lehet összefoglalni:

A rendszer előnyei

- gazdasági teret ad a szociális vállalkozásnak;
- új forrásokat nyit a szociális ellátás számára;
- biztosítja a mindig létező, kielégítetlen, nem vagy csak részben fizetőképes szociális kereslet rugalmas ellátását;
- bevon és munkával lát el sok embert, akiknek töredék szabadidejük

és/vagy fölös érzelmi kapacitásuk van, akiknek keresetkiegészítésre van szükségük, akiknek adott esetben nincs foglalkozásuk;

- elősegíti lakóközösségek integrálódását és autonóm szükségletkielégítést;
- az állami ellátás biztonságát kombinálja a nem-állami ellátási rendszerek mozgékonyásával, gyorsaságával.

A rendszer hátránya:

- érv lehet a költségvetés szociális célú kiadásainak csökkentésére.

A rendszer nehézségei:

- a költségvetési intézmények jelenlegi szabályai és gyakorlata nehezen engedik meg az ilyen pénzügyi kapcsolatokat;
- vidéken, ahol sok az idős ember, nincs mobilizálható segítség, másrészt a reciprocitás (segítségcsere) hagyományai ellenállnak a pénzért osztó szociális szolgáltatásnak;
- alkuhelyzetet teremt az igénylő, a szolgáltató és a pénzt folyósító intézmény között, amelynek kimenetele nem biztos, hogy az igénylőknek kedvez;
- a rendszerben vannak bizonytalansági tényezők, hiszen a nem-állami szervezetek nem kötelezhetők a szolgáltatás ellátására;
- gyakran felbomlanak, vagy maguk is nehézkessé, bürokratikusá válnak.

Az új szociálpolitikai paradigma születőben van. A tervutasításos állami szociálpolitika intézményei lassan átalakulnak önkorrigáló rendszerű szolgáltató intézményekké, s melléjük zárkóznak fel a különböző nem-állami intézmények. Mindennek már a közeljövőben az lenne a célja, hogy sikeresen kapcsolja össze az egyéni, közösségi és állami erőforrásokat és tenni akarást egy fejlettebb területi szociális ellátás biztosítása érdekében.

Irodalom

GYÖRI Péter: Kisközösségi szociális kezdeményezések. (Megjelent az „Arat a magyar” című kötetben, 1988. MTA Szociológiai Kutató Intézete.)

HEGYESI Gábor — SIKLAKY István: Szociálpolitika kisvállalkozásban? *Figyelő*, 1991/26.

KOVÁCS Jánosné — GIDAY András: Javaslatok családsegítő humánszolgáltatások ösztönzési rendszerének továbbfejlesztésére. (Munkaanyag, 1988.)

Dr. GAYER Gyuláné: Javaslat a humánszolgáltatások továbbfejlesztésére. HNF. 1988.

BAUER, Rudolph: The Independent Nonprofit Welfare Sector in International Perspective, 24th. Congress of IASSW, Vienna, 1988.