

Wolfgang Seibel

A kormány és a nonprofit szektor közötti kapcsolat

**Nemzetközi összehasonlításban:
Franciaország és az NSZK**

A kormány és a nonprofit szektor kapcsolatai

A kormány és a nonprofit szektor (harmadik szektor, öntevékeny szektor) kapcsolatait három különböző szempontból szokás vizsgálni. Az első megközelítés (Salamon, 1987, 1990) a nonprofit szervezetek kormányzati támogatására helyezi a hangsúlyt; a második (Lloyd, 1990) a kormányzati intézmények és az öntevékeny szervezetek közötti intézményes kapcsolatokra, az interakció stílusára; a harmadik pedig (Rose-Ackerman, 1986; Weisbrod, 1988) azokra a kölcsönös kompetitív előnyökre, amelyek az állami intézmények és a nonprofit szervezetek mint szolgáltatók közötti különbözőségekből adódnak.

Semmi meglepő nincs abban, hogy ezek az elméletek nem nagyon alkalmasak az általánosításra. Az erőforrások áramlásának megfigyelése azt még ki tudja mutatni, ha valamilyen változás áll be az állami és a nonprofit szektor közötti munkamegosztásban, de azt már nem, hogy ezt a változást milyen szereplők, milyen döntések idézik elő. Az interakciós stílus elemzése természetesen feltételezi a szereplők ismeretét, de semmit nem tud felderíteni a köztük levő kapcsolatok történeti alakulásáról. A kompetitív előnyök közgazdasági modelljei arra a feltevésre épülnek, hogy a kormány és a nonprofit szektor kapcsolatainak is a verseny a meghatározó jellemzője, ami pedig nem mindig és nem feltétlenül igaz.

Tanulmányom azt igyekszik bizonyítani, hogy a politikai és irányítási kultúra fontos magyarázó tényezője az állam és a nonprofit szektor közötti kapcsolatok nemzetközi különbségeinek. Megpróbálom bemutatni, hogy mind a kormányzati, mind a nonprofit intézmények magatartását befolyásolja az a politikai stílus, amely a nemzeti történelem során kialakult és ideológiai megerősítést nyert. Ebből az következik, hogy a kormány és a nonprofit szektor szervezetei közötti kapcsolatok sokkal kevésbé rugalmasak, a helyettesítésre sokkal kevesebb a lehetőség, mint ahogy azt a gazdasági modellek el akarják hitetni velünk. Mi több, ezeket a kapcsolatokat az európai országok többségében nem

a versenyszellem jellemzi. Inkább olyan jelenségeket figyelhetünk meg, mint a stabil együttműködés és összefonódás; a nonprofit szervezetek erős ideológiai érvekkel is alátámasztott felhasználása a közjavak előállítására; a nonprofit szervezetek érdekközvetítő szerepének a kormányzat részéről való figyelmen kívül hagyása és az etatizmus szelleme. Ezek a jelenségek a különböző országokban más és más intenzitással jelentkeznek. E különbségek nagyságát és történelmi gyökereit ezúttal Franciaország és az NSZK példáján kísérlem meg elemezni.

Néhány fontosabb statisztikai adat

Sajnos sem a francia és a nyugatnémet nonprofit szektor méreteiről és felépítéséről, sem a kormány és a nonprofit szektor közötti erőforrás-áramlásról nincsenek megbízható adataink. További nehézséget jelent, hogy még a gyéren rendelkezésre álló adatok sem összehasonlíthatóak. Az itt következő statisztikai információkat tehát nagyon óvatosan kell kezelni.

Franciaországban az egészségügyi és a szociális ellátás területén körülbelül 90 000 öntevékeny egyesület működik. Ezek közül azonban csak 7 000 (8%) nyújt valóban szolgáltatásokat. Ez a 7 000 szervezet gondoskodik az összes egészségügyi és szociális szolgáltatás 51,6%-áról, ezen belül a rokkantak ellátásának 86, a házi beteggondozási szolgáltatásoknak 70, az öregek szociális otthoni ellátásának 28, öregek napközi otthonában történő ellátásának 6%-áról. Ugyanez a 7 000 szervezet működteti a családok nyaralását segítő központok 80, a társadalmi érdekvédelmi és tanácsadó központok 68%-át, a gyermekek napközi otthonainak 18%-át és az összes kórház 17,5%-át. A kisebb kórházakon belül azonban lényegesen nagyobb a nonprofit szervezetek aránya, a 150 ágynál kisebbeknek 50, a 100 ágynál kisebbeknek 75, a gyógyvízre alapozott és egyéb szanatóriumoknak 40%-a tartozik a nonprofit szektorhoz (IGAS, 1984; Thery, 1986).

Pénzügyi információk csak a szociális szolgáltatásokat nyújtó öntevékeny egyesületekről állnak rendelkezésre. Ezeknek 1983-ban 30 milliárd francia frank volt a költségvetése, ebből 45% származott helyi és központi állami támogatásból, 35% társadalombiztosítási transzferrekből és 20% a szolgáltatások díjbevételeiből. Az összes forrásnak tehát 80%-át a közpénzek teszik ki (Thery, 1986).

A szociális szolgáltatások területén működő francia jóléti egyesületeknek 230 000 fizetett alkalmazottjuk van. Rendelkezünk bizonyos statisztikai adatokkal a francia nonprofit szektor fejlődési üteméről is. Az öntevékeny egyesületek száma a hetvenes évek közepétől kezdve igen dinamikusán nő, az 1974-es 22 000-rel szemben 1983-ban már 47 000 egyesület működött. Még az évenkénti átlagos 20%-os növekedésnél is gyorsabb (29%-os) volt a szervezetek számának emelkedése a szociális szolgáltatások területén (Archambault, 1985).

A foglalkoztatottság adatai is azt mutatják, hogy az öntevékeny szektor gyorsabban fejlődött, mint a gazdaság egésze. Míg a magán- és az állami szektorban a nyolcvanas években stagnált a foglalkoztatottság, addig az öntevékeny szervezetek által foglalkoztatottak száma 1982 és 1984 között évi átlagban 4,5%-kal nőtt. Az összes (tehát nemcsak a

jóléti szolgáltatásokat nyújtó) öntevékeny egyesületnek 1984-ben 770 000 teljes munkaidős foglalkoztatottja volt, ami a teljes foglalkoztatott munkaerő 4⁰/₀-át tette ki (Thery, 1986).

Az NSZK-ról sajnos nincsenek olyan adataink, amelyek teljesen összehasonlíthatóak lennének. A Helmut Anheier (1990) által összegyűjtött statisztikai információk szerint a kórházaknak 33, a kórházi ágyaknak 37⁰/₀-a tartozik a nonprofit szektorhoz, az iskoláknak 9⁰/₀-a működik nonprofit formában, az ide járó tanulók az összes tanulónak 7⁰/₀-át teszik ki. Ami a foglalkoztatottság alakulását illeti, a nyugatnémet fejlődés hasonló volt a franciához. Míg az összes foglalkoztatottság lassan csökkent, a nonprofit szektorban alkalmazottak aránya az 1982-es 1,62⁰/₀-ról 1985-ig 1,88⁰/₀-ra nőtt.

A nyugatnémet jóléti egyesületek több mint 60 000 egészségügyi és szociális szolgáltató szervezeti egységet működtetnek. Részesedésük — Anheier (1990) szerint — a családi szolgáltatásokban 70, az öregek ellátásában 60, a kórházi szolgáltatásokban 40, a rokkantak foglalkoztatásában 90⁰/₀-os. A három legnagyobb jóléti egyesület önmagában 580 000 teljes munkaidős alkalmazottat foglalkoztat (a teljes foglalkoztatott munkaerő 2,7⁰/₀-át). Beruházásai teljes szinkronban voltak a közületi szektor beruházásaival: 1960 és 1980 között 7-ről 11,5 milliárd nyugatnémet márkára nőttek, majd 1980-ban 10, 1984-ben 9 milliárd márkára csökkentek (a közületi szektor megfelelő adatai sorrendben: 45 milliárd, 103 milliárd, 101 milliárd és 74 milliárd márka).

A nonprofit szervezetek kettős funkciója és a kormány nonprofit szektorral kialakított kapcsolatának természete

A nonprofit szektor országok közötti összehasonlításának nélkülözhetetlen feltétele, hogy a jelenleginél több és jobb információ álljon rendelkezésünkre a szektor méretéről, dimenzióiról, finanszírozási helyzetéről. De bármilyen pontos lenne is a szektor statisztikai leírása, még mindig igen keveset árulna el a kormány és a nonprofit szektor közötti kapcsolat természetéről. Franciaország és az NSZK esetében például az a tény, hogy a nonprofit szektor mindkét országban erősen függ az állami támogatásoktól, inkább elfedi, mint feltárja a két ország közötti különbségeket.

Nyilvánvalóan félrevezető lenne mindhárom (az állami, a piaci és a nonprofit vagy harmadik) szektort olyan fekete doboznak tekinteni, amelyen belül többé-kevésbé kompetitív magatartást tanúsító szervezetek működnek. Ezzel ugyanis implicite feltételeznénk, hogy a kormány és a nonprofit szektor kapcsolatát szintén valamiféle versengés jellemzi, s a fogyasztó szuverén döntéseket hoz, amikor szolgáltatásaik között választ. Ha ez így lenne, akkor az állami és a nonprofit szektor relatív súlyát egy intézmények közötti választás eredményének lehetne tekinteni, egy olyan egyensúlynak, amely a két szektor között a minőség és hatékonyság terén mutatott kompetitív előnyökkel összhangban alakul ki.

Ezt a feltevést azonban a nemzetközi összehasonlítás aligha igazolja. Igen sok olyan ország van, ahol az állami és a nonprofit szektor között semmiféle versengés nem figyelhető meg. Az Egyesült Államokban ugyan tényleg van bizonyos verseny a két szektor között (ez magya-

rázza, hogy az amerikai tudósok nagy része erre alapozza a nonprofit szervezetek viselkedésének elemzését), de ez a megfigyelés semmiképpen nem általánosítható. Sőt, jó okkal feltételezhető, hogy a nonprofit szervezetek más intézményi formáknál kevésbé hajlamosak a minőségi vagy hatékonysági versenyben való részvételre.

A harmadik szektor szervezeteit az teszi speciálissá a magánvállalatokhoz és az állami bürokráciákhoz képest, hogy kettős, társadalmi-politikai és gazdasági funkciójuk van, s ezek a funkciók nem választhatók el egymástól a nonprofit szervezet stabilitásának megbontása nélkül. Mivel egyaránt hiányzik a profitszerzési érdekelttség és a lakossági hozzájárulások kötelezővé tételének lehetősége, a nonprofit szervezetek erősen függenek az adományoktól és az önkéntes munkafelajánlásoktól. Ezekre azonban csak akkor számíthatnak, ha cserébe nem-pénzbeni ellenszolgáltatást tudnak nyújtani, ami lehet presztízs, lehet a tagságból származó nem anyagi előny, de lehet egyszerűen a közösséghez tartozás jó érzése, biztonsága is. Ahhoz, hogy ezeket biztosíthassák, a nonprofit szervezeteknek nemcsak allokációs, hanem integratív funkciót is be kell tölteniük.

Mindebből az is következik, hogy a kormány és a nonprofit szektor viszonyát nem elsősorban a minőségi és hatékonysági megfontolások alakítják. A nonprofit szervezeteknek nemcsak a közjavak biztosításával kapcsolatos gazdasági kötelezettségeik vannak, hanem társadalmi elkötelezettségeik is. Ez utóbbiak struktúrája valószínűleg meghatározó jelentőségű a kormánnyal való kapcsolatok alakításában, s ugyanakkor azt is befolyásolja, hogy ezeket a szervezeteket különböző politikai körülmények között milyen módokon és milyen célokra lehet felhasználni.

Franciaország és az NSZK példája jól illusztrálja, hogy a különböző elkötelezettségi struktúrák hogyan befolyásolják a kormány és a nonprofit szektor kapcsolatait. A tanulmány hátralevő részében megpróbálok röviden körvonalazni e kapcsolatok franciaországi illetve németországi kialakulásának történelmi körülményeit, leírni a kialakult struktúrákat, valamint megvizsgálni ezek hatását a két nonprofit szektor jelenlegi társadalmi-gazdasági szerepére.

A kormány és a nonprofit szektor kapcsolatának történelmi gyökerei Franciaországban és Németországban

Franciaországban az 1789-es forradalom óta minden közvetítő jelleű, érdekérvényesítésre alkalmas szervezet a támadások kereszttüzeiben áll. Mint Tocqueville leírta, a francia forradalom felszámolta a nemesség és a papság korporációs rendjét, amely az abszolutizmus időszakában kialakult. Az 1791-ben törvénybe iktatott híres *Loi Le Chapelier* és az 1810-ben elfogadott *Code Pénal* ünnepélyesen megtiltja, hogy állam és polgára közé bármilyen közvetítő szervezet ékelődjön. A kialakult új társadalmi rendre és annak történelmi fejlődésére ennél fogva a központosított állam nyomja rá bélyegét. Jellemző, hogy az egyesülési jogot Franciaországban csak 1901 óta biztosítja törvény. Az egyesületek politikai és ideológiai megítélése azonban még a törvény elfogadása után is ellentmondásos maradt. A jakobinus tradíciók máig is élnek, s él az a gyanú is, hogy a zömükben a katolicizmushoz közel

álló egyesületek voltaképpen a trójai faló szerepét játsszák. Ezt a gyanút megerősítette az a kísérlet, amelyet a német megszállás idején a Vichy rezsim tett az antidemokratikus, korporatív rendszer újjáélesztésére (Passaris és Raffi, 1984; Debbash és Bourdon, 1987).

Németországban lényegében ellentétes irányú fejlődés zajlott le. Az egyesületi élet kezdeteit a XVIII. században kifejezetten a korporációellenesség jellemezte. A cél kimondottan az volt, hogy az egyesületekben különböző társadalmi állású emberek találkozzanak egymással. A XIX. század végére azonban már erősen strukturált egyesületi szektor alakult ki, különböző célokat követő, különböző politikai magatartású szervezetekkel, amelyeknek az állammal kialakított kapcsolata is nagy eltéréseket mutatott. Számos olyan területen, ahol a feudális állam modernizációs törekvései egybeestek a burzsoázia érdekeivel, igen hamar együttműködés alakult ki az állam és az egyesületek között. (Különösen jellemző volt ez Poroszországban.) A másik oldalon ugyanakkor az a tendencia is érvényesült, hogy az egyesületek a politikai ellenállás fészkeivé váltak, sőt, az elbukott 1848-as forradalom után egyedül ezek pótolták a demokratikus intézményrendszert, amelyet az államrend keretein belül nem sikerült létrehozni. Ez a kettősség lényegében a mai napig is fennmaradt: miközben szoros együttműködés van az állam és az öntevékeny egyesületek között a közszolgáltatások biztosításában, aközben (különösen baloldali körökben) megvan a hajlam arra, hogy a demokráciát az anti-etatizmussal azonosítsák, s ne vegyenek tudomást magának az államnak a demokratikus szerkezetéről (Mueller, 1965, Wurzbacher, 1971).

Következésképpen a német politikai életnek kulcsfontosságú szereplői az érdekközvetítő szervezetek (köztük a politikai nyomásgyakorló csoportként működő egyesületek és különösen a politikai pártok), míg az ilyen szervezetek szerepe Franciaországban még ma is vitatott. A kormány és a harmadik szektor viszonya éppen ezért Németországban stabil és többé-kevésbé konfliktusmentes, Franciaországban viszont ellentmondásos és feszültségekkel terhes. A nyugatnémet politikai konszenzusnak lényeges eleme az állam és az öntevékeny szektor közötti szociálpolitikai munkamegosztással kapcsolatos egyetértés (Katzenstein, 1987). Franciaországban ezzel szemben nyoma sincs ilyen egyetértésnek. A kormány megtűri ugyan az egyesületeket és egyéb öntevékeny szervezeteket mint szolgáltató, egészségügyi és szociális ellátást nyújtó intézményeket, de a velük való kapcsolata korántsem stabil és kiegyensúlyozott (Meny, 1985; Goetschy, 1987).

A kormány és a nonprofit szektor közötti kapcsolatok rendszere: az állam autonómiája, a legfontosabb szereplők és a kapcsolatok stílusa

A kormány és a nonprofit szektor közötti kapcsolatok szisztematikus elemzése érdekében több tényezőt veszek vizsgálat alá: az állami autonómia fokát (Nordlinger, 1981; Skocpol, 1985), a kapcsolatrendszert alakító domináns szereplőket és a köztük zajló interakció stílusát.

Válasszuk az elemzés kiinduló pontjául bármely nonprofit szervezet kuratóriumát. Tagjainak viselkedését részben maga a kuratóriumhoz tartozás határozza meg. Ezek az emberek egyszerűen kuratóriumi tag-ságuknál fogva — William Ouchi kifejezésével élve — „klánt” alkot-

nak, amelyen belül kölcsönös hatalmi, valamint szakértelmen és tekintélyen alapuló függőségek alakulnak ki. Ugyanakkor a kuratóriumi tagok más társadalmi csoportoknak is tagjai, s kuratóriumi magatartásukat ezek a külső kötődések is befolyásolják (Mayntz, 1986). Mindez egyaránt érvényes az NSZK-ban és Franciaországban is.

Mindkét országban az „egyesület” (*eingetragener Verein* illetve *association déclarée*) az általános jogi formája a nonprofit tevékenységeknek. Maga az egyesület elnevezés azonban két igen különböző jellegű szervezetet is rejthet. Egyaránt egyesületnek nevezik a szolgáltatásokat nyújtó nonprofit szervezeteket és a nonprofit szervezetek különböző szövetségeit, az úgynevezett csúcsszervezeteket. (Ilyen országos csúcsszervezet például Franciaországban az *Union Nationale Interfédérale des Oeuvres Privées Sanitaires et Sociales* (UNIOPSS), az NSZK-ban pedig a *Caritas*, a *Diakonisches Werk*, az *Arbeiterwohlfahrt* és a *Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland*.) Míg a szolgáltatásokat nyújtó nonprofit szervezetek „klánjai” csak helyi szinten tevékenykednek, addig a csúcsszervezetek kuratóriumi már országos befolyással bírnak, koordinálják a helyi nonprofit szervezetek munkáját, és érdekképviselői tevékenységet folytatnak a kormánnyal szemben.

A helyi klánok Franciaországban és az NSZK-ban egyaránt megtalálhatók, a két ország közötti különbség inkább a csúcsszervezetek működésében figyelhető meg. Az NSZK-ban a politikai életnek egyformán domináns szereplői a pártok és a nonprofit csúcsszervezetek, a kormány és a nonprofit szektor kapcsolatain tulajdonképpen nagyrészt a pártok és a csúcsegyesületek kapcsolatait kell érteni. Magának az államnak viszonylag kicsi az autonómiája.

A pártok és a csúcsszervezetek meghatározó szerepe a kormány és a nonprofit szektor közötti interakció stílusában is érezhető. Ezt az interakciót alapvetően nem a versenyszellem jellemzi. Éppen ellenkezőleg, bizonyos területeket (például a szociálpolitikát) az NSZK-ban következetesen távol tartanak a politikai versengéstől (Dyson, 1982). Az állam, az egyesületek és a pártok közötti megegyezéseket ezeken a területeken a pártok (főleg a két legnagyobb, a kereszténydemokrata és a szociáldemokrata párt) közvetítésével hozzák létre.

Ennek megfelelően az NSZK iskolapéldája az úgynevezett neokorporatív rendszernek. Ez a neo-korporativizmus azonban nem a versengésen, hanem a vitákban születő megegyezésen alapul (Lehmbruch, 1984), eredménye pedig a kormány és a nonprofit szektor közötti, néha törvényben is rögzített munkamegosztás.

A nyugatnémettel ellentétben a francia jóléti állam valóban rászolgál erre az elnevezésre (Ashford, 1986), viselkedését a jóléti etatizmus jellemzi. A francia egyesületek nemcsak hogy függetlenek az államtól, de bizonyos értelemben versenyben is állnak vele, mind a politikában, mind a szolgáltatások területén. A kormány gyakorol ugyan bizonyos (főleg törvényességi) ellenőrzést a nonprofit szervezetek fölött, de nincs kialakult munkamegosztás az állami és a nonprofit szektor között. A francia jóléti egyesületeknek is van bizonyos érdekképviselői szerepük a kormánnyal szemben, különösen azóta, hogy 1982-ben megalakult a félállami *Conseil National de la Vie Associative* (az Egyesületi Élet Nemzeti Tanácsa). A németekkel ellentétben azonban a francia csúcsszervezeteknek nincs állandó helyük a kormányzat dön-

téshozatali rendszerében. Franciaországot tehát nem a neo-korporativizmus jellemzi, az állam viszonylag nagyfokú autonómiával rendelkezik.

Ugyanakkor a társadalom „egyesületi szövete” (*tissu associatif*, Palar, 1981) számottevő hatást gyakorol a helyi politikára. A szociológiailag a középosztályhoz tartozó, hatalommal és tekintéllyel egyaránt rendelkező elit az egyesületekre alapozva építi ki azt a hálózatot, amelynek közvetítésével politikai befolyásra tehet szert. A francia politikai életnek jellegzetes vonása az, hogy a politikusok „halmozzák” a hivatalokat; a nemzetgyűlési és a parlamenti képviselők, sőt a miniszterek is ragaszkodnak hozzá, hogy ugyanakkor polgármesterek is legyenek (akár csak egész kis falvakban is), s részt vehessenek a regionális szervezetek munkájában. A központi és a helyi kormányzatban viselt tisztségek kombinálása, valamint a helyi „egyesületi szövetbe” való beágyazódás jelenti számukra a személyes politikai befolyás legfontosabb forrását. A személyes összefonódásoknak ebben a hálózatában az öntevékeny szervezetek vezető körei is jól megtalálják a helyüket.

A francia kormány és a nonprofit szektor közötti kapcsolat jelentősen különbözik a németországitól. Alakítói főleg a klánok, színterei elsősorban a helyi kormányzatok, alakulásában inkább a személyes kapcsolatok, mint a racionális alkufolyamatok játszanak szerepet. Mindezeket a különbségeket az uralkodó ideológiák különbözősége magyarázza. Franciaországban az egy és oszthatatlan köztársaság (*la république une et indivisible*) alkotmányos elve igazolja a nagyfokú állami autonómiát és a közvetítő jellegű szervezetek gyengességét. Az NSZK-ban a szociálpolitikának a politikai versengésből való kivonását a klasszikus kapitalizmus és a kollektív jóléti rendszer kompromisszumaként értelmezik, és a szociális piacgazdaság (*soziale Marktwirtschaft*) ideológiájával támasztják alá.

1. sz. táblázat

A nonprofit szektor társadalmi-politikai beágyazottsága Franciaországban és az NSZK-ban

	Franciaország	NSZK
A rendszer jellege	Etatizmus	Neo-korporativizmus
Domináns szereplők	Klánok	Nonprofit csúcsszervezetek, pártok
Tevékenységi kör	Helyi	Nemzeti
Vertikális kapcsolódás	Személyes kapcsolatokon keresztül	Korporációkon keresztül
Az állam autonómiájának foka	Magas	Alacsony
A kormány és a nonprofit szektor közötti interakció stílusa	(Versenyszellem) Manipuláció	Konszenzus, megegyezés
Ideológiai elv	„La république une et indivisible”	„Soziale Marktwirtschaft”, „Subsidiaritátsprinzip”

A kormány nonprofit szektorral kialakult kapcsolatai és a jóléti állam fejlődése Franciaországban és az NSZK-ban

A nonprofit szektor iránti politikai és tudományos érdeklődést a hetvenes évek közepén nagyrészt azok a politikai, gazdasági és ideológiai kihívások keltették fel, amelyek akkoriban a jóléti állam nyugati, demokratikus típusát érték. Ebből a szempontból nézve a nonprofit szektor jó eszköznek tűnt a kormányzati túlsúly csökkentésére, s ugyanakkor az egyszerű privatizáció nemkívánatos hatásainak mérséklésére. Vizsgáljuk most meg, hogy a francia és a német tapasztalatok mennyire támasztják alá ezt a feltevést.

Franciaországban a szocialista kormány 1981 óta nemcsak retorikájával (*économie sociale*), hanem konkrét intézkedéseivel is támogatni látszik a nonprofit szektor fejlődését, társadalmi szerepének növekedését. Számos, a nonprofit szektorral foglalkozó kormányzati és félkormányzati szervezet jött létre. A miniszterelnöki hivatalban külön államtitkár-helyettes felelős a nonprofit szektor ügyeiért, 1983-ban — mint már említettem — megalakult az Egyesületi Élet Nemzeti Tanácsa. A szocialista kormányzat azzal igazolta ezt a (francia hagyományokhoz képest új) öntevékeny szektorral kapcsolatos politikát, hogy az beleillik az általánosan elfogadott decentralizációs törekvésekbe. A nonprofit szektor felértékelődését jelzi az is, hogy rövid időn belül két jelentés is készült (IGAS, 1984; Thery, 1986) a jóléti egyesületek társadalmi szerepéről. (Az elsőt a szociális és munkaügyi minisztérium, a másodikat a nonprofit szektorral foglalkozó államtitkár-helyettes készítette.)

Mindezekon az inkább szimbolikus akciókon túl, a szocialista párt — főleg helyi szinten — megkísérelte, hogy változtasson a kormányzat és a nonprofit szervezetek pénzügyi kapcsolatain is. Ez a törekvés azzal a pénzügyi válsággal függött össze, amely komoly veszélybe sodorta a helyi önkormányzatok szociális szolgáltatásait. A válságra a különböző pártállású kormányzatok másképp és másképp reagáltak. A konzervatívok és a liberálisok nem nagyon haboztak, hogy megszüntessék a szociális ellátás egy részét, a kommunisták még deficitesebb költségvetés árán is megpróbálták fenntartani a szolgáltatások állami biztosítását, a szocialisták azonban a szociális szolgáltatásokat nyújtó öntevékeny szervezetek támogatásával próbálták a válságos helyzetre megoldást találni. Jó példája ennek a szakképzetlen fiatalok munkanélkülisége ellen folytatott küzdelem (Marchal, 1986), melynek során a szocialista helyi kormányzatok szorosan együttműködtek a helyi öntevékeny szervezetekkel. Azt is el kell azonban mondani, hogy ezek az öntevékeny szervezetek jórészt mesterséges, a helyi szocialista szervezetek által létrehozott és ellenőrzött képződmények voltak, amelyeknek a finanszírozása a szocialista képviselők által kijárt állami pénzekből történt.

A szocialista kormány messze legfontosabb erőfeszítése az volt, amely a közigazgatás decentralizálására irányult. Ez a decentralizáció — a hivatalos állításokkal ellentétben — szemmel láthatóan nincs összhangban az öntevékeny szektorral kapcsolatos politikával. A jóléti egyesületek szerepét feltáró jelentés (Thery, 1986) kimutatja, hogy a társadalombiztosítási rendszer decentralizálása, a megyei szint megerősödése inkább fokozza, mint enyhíti a területen működő öntevékeny szervezetek hatósági ellenőrzését. Az NSZK-val való összehasonlítás-

ban különösen fontos, hogy a jelentés bírálja a kormányt, mert az elutasítja a tényleges együttműködést az állami hatóságok és a jóléti egyesületek között. Érdekes ugyanakkor az a megállapítása, hogy a decentralizáció, amikor az állami támogatások rendszerét világosabbá és átláthatóbbá tette, ezzel ártott a jóléti egyesületeknek, amelyek a korábbi kaotikus helyzetben néha több hatóságtól is tudtak párhuzamosan támogatásokat szerezni.

Bármilyen nyilvánvalóan elkötelezettek is a szocialisták a nonprofit szektor társadalmi-gazdasági szerepének növelése mellett, országuk politikai és intézményi kultúrájának hatása alól ők sem tudnak szabadulni. A kormány és a nonprofit szektor közötti intézményes kapcsolatok rugalmasabbá tételét célzó kísérletekre torzító hatással van az a francia politikai kultúrában mélyen gyökerező etatizmus, amely a politikai döntéshozók és a magas rangú kormánytisztviselők mentalitását meghatározza, sőt, magukat a pártokat és a nonprofit szervezeteket is megakadályozza abban, hogy a politikai retorikát hatásos kormányzati intézkedésekké formálják. A retorika és a valóság között így kialakuló szakadék pedig akár a kívánttal ellentétes hatásokat is előidézhethet. Mivel az állam és az egyesületek közötti megegyezéseknek se stabil hagyományai, se kialakult formái nincsenek, s ráadásul a pártok sem vesznek aktívan részt az adminisztráció működésében, az a kísérlet, amely pártközvetítéssel próbál ilyen megegyezéseket létrehozni, akár az etatizmus erősödéséhez, a manipuláció eluralkodásához is vezethet az állam és a nonprofit szervezetek viszonyában.

Általánosságban azt mondhatjuk, hogy ez a viszony az NSZK-ban lényegesen rugalmasabbnak tűnik, mint Franciaországban. Azt is megkell azonban állapítanunk, hogy a német rendszernek is vannak bizonyos gyengéi. Ha a francia politikai rendszer legfőbb hibájának azt tartjuk, hogy túlságosan erős az állam, akkor illik megvizsgálnunk, hogy a német rendszerre milyen hatással van a politikai pártok rendkívüli ereje. Bár ezt az erőt sok-sok éven át a stabilitás legfőbb biztosítékának tekintették, közben azért bizonyos hibái is kiderültek.

A többpártrendszer annyiban biztosítéka a politikai stabilitásnak, amennyiben a szavazók többé-kevésbé hűségesek a pártjukhoz. A nyugatnémet neo-korporatív rendszerben igen nagy a fontossága annak, hogy a pártok képesek fenntartani és ellenőrizni azt a háromoldalú kapcsolatrendszert, amely az állam, a nonprofit szektor és a politikai pártok között kialakult. Ez a rendszer elég rugalmas ahhoz, hogy optimálisan működjön olyankor, amikor a felmerülő új politikai kérdések a meglévő pártok és nonprofit szervezetek kombinációjának változtatásával kezelhetők. Ez volt a helyzet a jóléti problémák esetében.

Ha viszont komoly, új politikai probléma merül fel, akkor a nyugatnémet rendszerben egyszerűbb új pártot létrehozni az új kérdések megoldására, mint alternatív intézményes megoldásokat keresni. A politikai stabilizációs rendszer mindazonáltal mostanáig nagyjából kielégítően működött. Különösen a „zöldek” újonnan alakult baloldali pártja bizonyult igen sikeres integráló erőnek. E párt ideológiai megfelelőit a nonprofit szektor szervezetei között is fellelhetjük, elsősorban az önszervező csoportok és az alternatív szervezetek tartoznak közéjük. Ezek a szervezetek rengeteg frusztrációnak és politikai tiltakozásnak elejét vették azzal, hogy magukhoz vonzották azokat a viszonylag jól képzett fiatalokat, akik már részesültek a frissen felfejlesztett oktatási rend-

szer szolgáltatásaiból, de akik a hetvenes évek közepének gazdasági visszaesése miatt nem találtak munkát.

Jelentős változásokat okozhat majd, ha egyszer sem a szavazók hűségére, sem a pártok ellenőrzése alatt álló öntevékeny szervezetek támogatására nem lehet majd számítani. Pedig a modernizáció általános hatásai mintha ebbe az irányba mutatnának. Az egyházak eltűnőben lévő szerepe és a növekvőben lévő új középosztály nagyobb társadalmi mobilitása érezhetően csökkenti a szavazóknak a pártokhoz való kötődését, ami ismét csak új pártok létrehozására teremt ösztönzést.

A helyzet még nehezebb, amikor egy társadalmi probléma anélkül válik politikai kérdéssé, hogy akár a pártok, akár a nonprofit szervezetek hajlandók lennének foglalkozni vele. Ilyen probléma napjainkban a hajléktalanság, amelynek tömeges megjelenését egyrészt a tartós munkanélküliség, másrészt a német történelemben eddig soha nem látott bevándorlási hullám idézte elő. A hajléktalanság kérdésére a meglévő pártok nem tudtak kielégítő megoldást találni. A társadalom reakciója ismét egy új, ezúttal szélsőjobboldali politikai párt megalakítása volt. A politikai stabilitás azonban nem kizárólag emiatt az újonnan megjelent politikai radikalizmus miatt került veszélybe. Oka ennek az is, hogy a nonprofit szervezetek sem voltak képesek megfelelően reagálni a hajléktalanság problémájára. A lakásügyekkel foglalkozó legfontosabb nonprofit szervezet, a szakszervezeti tulajdonban levő *Neue Heimat* korrupciós botrányba keveredett (Deutscher Bundestag, 1987), s a konzervatív-liberális kormány az 1986/87-es választási kampány során kihasználta ezt a szociáldemokraták ellen. Ezzel nyilvánvalóan megsértette azt a hallgatóságos megegyezést, amelynek értelmében a nonprofit szektort a korábbiakban nem használták a politikai versengés eszközeként. Ugyanakkor — nem látva előre, hogy a hajléktalanság rövidesen a belpolitika egyik központi kérdésévé válik — jelentősen meggyengítette a lakásügyekkel foglalkozó nonprofit szervezetek pozícióját. A büntetés szinte azonnali volt, alig néhány év múltán a kormány már mint a legitimációs válság veszélyét is magában hordozó társadalmi problémával kellett, hogy szembenézzen a hajléktalansággal.

Következtetések

A jóléti egyesületek Franciaországban és az NSZK-ban egyaránt jelentős szerepet játszanak az egészségügyi és a szociális ellátásban, s mindkét országban erősen függenek az állami támogatásoktól. E hasonlóság ellenére különböző az állam és a nonprofit szektor viszonya, ami elsősorban a különböző történelmi fejlődési útból és a politikai kultúra különbözőségéből adódik. Franciaországban sokkal nagyobb az állam autonómiája, mint Németországban. A kormány és a nonprofit szektor közötti kapcsolatokat megteremtő politikai szereplők (főleg a kormányzati kapcsolatokkal rendelkező helyi elit) hatóköre Franciaországban viszonylag szűk, többnyire a helyi szintre korlátozódik, az NSZK-ban viszont, ahol ezt a szerepet az egyesületi csúciszervezetek és a politikai pártok játsszák, lényegesen tágabb, az országos szintre is kiterjed. A kormány és a jóléti egyesületek közötti interakciót Franciaországban a versengés és (a kormány részéről) a manipuláció szán-

déka jellemzi, az NSZK-ban ezzel szemben az érdekegyeztetésen alapuló megegyezések és a konszenzus az uralkodó jellemzők.

A rendszer strukturális hibáit Franciaországban a túlságosan erős állam, az NSZK-ban a túlságosan erős pártok okozzák. Az államköz-pontú francia társadalomban nem alakulhat ki stabil, kiegyensúlyozott partneri viszony a kormány és a nonprofit szektor között, a nyugat-német rendszer pedig komoly akadályokat gördít az intézményi innováció útjába.

Általánosítva azt mondhatjuk, hogy a politikai rendszerek attól füg-gően képesek a nonprofit szektorra mint az állami szektor alternatívájára támaszkodni a társadalmi problémák kezelésében, hogy mennyi-re stabilak a közvetítő szervezetek működésében érdekelt csoportkoalí-ciók, és mennyire erősek az öntevékeny szektor szükségességét alátá-masztó ideológiák. Az NSZK-ban mindkét előfeltétel adott, Francia-országban azonban legfeljebb részlegesen van meg.

A nyugatnémet pártok és a jóléti egyesületek csúcsszervezetei stabil koalíciót alkotnak, s a kölcsönös előnyök felismerésére alapozva biz-tosítják a nonprofit szektor bekapcsolódását a közületi politika alakít-ásába. A jóléti egyesületek számára ez azért előnyös, mert így könny-en hozzájuthatnak az állami támogatásokhoz, vezetőik számára pe-dig nemcsak a nonprofit szektorban, de az állami adminisztrációban és a pártokban is kínálkoznak karrierlehetőségek. A pártok viszont olyan „hátsó udvart” látnak a jóléti egyesületekben, amely alkalmas terepe lehet mind a külső, mind a belső politikai konfliktusok kezelésének. A tapasztalatok azt mutatják, hogy ennek az együttműködésnek min-den megzavarása, a konszenzus minden felrúgása veszélyes, mert csök-ken a nonprofit szektor megbízhatóságát a társadalmi feszültségek enyhítésében.

Franciaországban a pártok viszonylagos gyengesége és a politikai életet valamint a kormányzati szintek kapcsolatát jellemző személyi összefonódások egyaránt akadályozzák olyan stabil koalíciók létrejöttét, amelyek érdekeltnek lennének a nonprofit szektor megerősödésében. A francia államigazgatás rendszeréből következően (Suleiman, 1974) az állami illetve a nonprofit szektorban befutott karrierok általában füg-getlenek egymástól. Az államigazgatási apparátust szemlátomást semmi nem ösztönzi arra, hogy a tőle idegen érdekcsoportokhoz kötődő non-profit szervezeteket kedvezményes elbánásban részesítse. Valószínűleg ez az oka annak, hogy hiába ígéri a kormány az öntevékeny szektor támogatását, hiába hangsúlyozza annak különleges minőségét és fon-tosságát, a tények a retorikával ellentétes tendenciákat mutatnak. Ha a nonprofit szektortól olyan teljesítményeket várnak el, amilyenekre az nem képes, akkor feszültségek támadhatnak a nonprofit szervezetek és az állami apparátus között, amire az utóbbi azzal reagálhat, hogy az előbbieket is a hagyományos, bejáratott intézményi formákba kényszeríti. Így meglehet, hogy a nonprofit szektor fontosságát deklaráló kor-mánynyilatkozatok növelik a nonprofit szervezetek állami szektorba való beolvasztásának a veszélyét.

A piaci és a nonprofit szervezetek közötti helyettesítést a kialakult intézményi formák tehetetlensége komolyan akadályozza, ezért arra sokkal nehezebben és ritkábban kerül sor, mint ahogy azt a gazdasági modellek feltételezik. Ez részben azzal magyarázható, hogy a nonprofit szervezetek társadalmi-politikai beágyazottsága csökkenti a velük szem-

ben támasztott hatékonysági követelményeket (Meyer és Zucker, 1989), így működésük hosszabb távon is lehet kevésbé eredményes, teljesítmény-kritériumaik manipulálhatók, s amennyiben bírálat éri őket, számíthatnak bizonyos ideológiai védelemre. Az intézményi formák közötti választás rugalmassága tehát függ a nonprofit szervezetek társadalmi beágyazottságától, mely utóbbit főleg nemzetközi összehasonlító vizsgálatok segítségével lehetne vizsgálni.

A jövőbeni kutatásoknak tehát komolyan kellene venniük a nonprofit szektort. Jó okkal feltételezhetjük, hogy a javak és szolgáltatások kiegyensúlyozott biztosításához, a társadalmi integrációhoz és a politikai stabilitáshoz egyaránt szükség van olyan szervezetekre, amelyek alternatívát jelentenek a profitelvű vállalatokkal és az állami bürokráciával szemben. A nonprofit szektor létét a nyugati demokráciákban azonban nem okvetlenül az igazolja, hogy szervezeti minőség vagy hatékonyság dolgában kompetitív előnyökkel rendelkeznek, s még csak nem is az, hogy megkülönböztetett jelentőségük van a plurális rendszer működésében, a demokratikus döntéshozatalban. Az intézményeknek van egy szimbolikus felhasználásuk is, s a nonprofit szektor számos esetben mint strukturális szűrő szolgál, amely lehetővé teszi, hogy a piaccgazdaságok és demokratikus politikai rendszerek megbírkózzanak azokkal a társadalmi és politikai problémákkal, amelyeket igen nehéz megoldani (Seibel, 1989, 1990).

Ugyanakkor azt is el kell ismerni, hogy a nonprofit szektort mindenképpen érdemes ugyan az állami és a *for-profit* szektortól megkülönböztetni, de a szektorok közötti határok nagyon elmosódtak. Ha elismerjük a nonprofit szervezetek társadalmi beágyazottságának tényét, akkor azt is el kell ismernünk, hogy ezeknek a szervezeteknek alkalmazkodniuk kell külső környezetükhöz (Powell és Friedkin, 1987). Ha a kormánytól függetlenek és autonómak akarnak lenni, akkor erőteljes üzleti tevékenységet kell folytatniuk. Minden jel szerint ez történik az USA nonprofit szektorának számos területén (Salamon, 1987). Ha viszont ragaszkodnak az állami támogatáshoz, akkor eleget kell tenniük az állam bürokratikus követelményeinek, s ebbe mind a francia, mind a nyugatnémet szervezetek beletörődni látszanak. Végül vannak a nonprofit szektornak olyan szervezetei, amelyek az állampolgárok kezdeményezésére igen nagy számban és igen változatos formákban jönnek létre, többségükben aztán rövid idő alatt el is tűnnek, de mindenképpen változatos szervezeti magatartással és környezethez való alkalmazkodás eredeti megoldásaival gazdagítják a szektort. A nonprofit szektort úgy tekinthetjük hát, mint egy amőbafajt, amely vitathatatlanul faj ugyan, de állandóan változtatja fenotípusát.

Irodalom

- Anheier, H. K.: A profile of the Third Sector in West Germany, in H. Anheier and W. Seibel (eds.): *The Third Sector: Nonprofit Organizations in Comparative and International Perspectives*, De Gruyter 1990.
- Anheier, H. K.—Seibel, W. (eds.) *The Third Sector: Nonprofit Organizations in Comparative and International Perspectives*, De Gruyter, 1990.
- Archambault, E.: *Les associations en chiffre* Revue des Etudes Coopératives, 1985. 10—50.
- Ashford, D. E.: *The Emergence of the Welfare States*. Basil Blackwell, 1986.
- Debbasch, C.—Bourdon, J.: *Les Associations*, Paris, 1987.
- Dyson, K.: *West Germany: the Search for a Rationalist Consensus*, in J. Richardson (ed.) *Policy Styles in Western Europe*. George Allen and Unwin, London, 1982.
- Goetschy, J.: *The Neo-corporatist Issue in France*, in I. Scholten (ed.): *Political Stability and Neo-Corporatism: Corporatist Integration and Societal Cleavages in Western Europe*. Sage, London, 1987.

- IGAS (Inspection Générale des Affaires Sociales) *La Politique Sociale et les Associations*. La Documentation Française, Paris, 1984.
- Katzenstein, P.: *Politics and Policy in West Germany: The Growth of a Semi-Sovereign State*. Cornell University Press, Ithaca, 1987.
- Lehmbruch, G.: Concentration and the Structure of Neocorporatist Networks, in L. H. Goldthorpe (ed.) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Clarendon Press, Oxford, 1984.
- Lloyd, P. C.: The Relationship between Voluntary Associations and State Agencies in the Provision of Social Services at the Local Level, in H. Anheier and W. Seibel (eds.): *id. mü.*
- Marchal, E.: La participation des associations au programme des Travaux d'Utilité Collective, Enquête. L'Association pour le Développement de la Documentation sur l'Economie Sociale (ADDES), 17 June 1986.
- Mayntz, R.: Corporate Actors in Public Policy: Changing Perspectives in Political Analysis, *Norsk Stasvitenskapelig Tidsskrift* 1986/3, 7-25.
- Mény, Y.: La légitimation des groupes d'intérêt par l'administration française. Rapport pour le Congrès International de Science Politique, Paris, July 1985.
- Meyer, M.—Zucker, L.: *Permanently Failing Organizations*. Sage, London, 1989.
- Mueller, F.: *Korporation und Assoziation. Zur Geschichte der Vereinigungsfreiheit im deutschen Vormärz*. Duncker and Humboldt, Berlin, 1965.
- Nordlinger, E.: *On the Autonomy of the Democratic State*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1981.
- Palard, J.: Le mouvement associatif et le système politique local en France. Discours et pratiques, *Sociologica Internationalis*, 1981. 213-32.
- Passaris, S. G.—Raffi, G.: *Les Associations*, Paris, 1984.
- Powell, W. W. (ed.): *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. Yale University Press, New Haven, 1987.
- Powell, W. W.—Friedkin, R.: Organizational Change in Nonprofit Organizations, in W. W. Powell (ed.): *id. mü.*
- Rose—Ackerman, S. (ed.): *The Economics of Nonprofit Institutions: Studies in Structure and Policy*, Oxford University Press, 1986.
- Salamon, L. M.: Partners in Public Service: the Scope and Theory of Government Nonprofit Relations, in W. W. Powell, (ed.), *id. mü.*
- Salamon, L. M.: The Nonprofit Sector and Government: the American Experience in Theory and Practice, in H. Anheier and W. Seibel (eds.), *id. mü.*
- Skocpol, Th.: Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research, in P. Evans, D. Rueschmeyer and Th. Skocpol (eds.): *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, 1985.
- Seibel, W.: The Function of Mellow Weakness: Nonprofit Organizations as Problem Solvers in Germany, in Estelle James (ed.): *The Nonprofit Sector: Studies in Comparative Culture and Policy*. Oxford University Press, 1989.
- Seibel, W.: Organization Behavior and Organizational Function: toward a Micro-macro Theory of the Third Sector, in H. Anheier and W. Seibel (eds.), *id. mü.*
- Théry, H.: La place et le rôle du secteur associatif dans le développement de la politique d'action éducative, sanitaire et sociale. Rapport présenté au nom du Conseil économique et social 29. July 1986.
- Weisbrod, B.: *The Nonprofit Economy*. Harvard University Press, Cambridge, 1986.
- Wurzbacher, G.: Die öffentliche freie Vereinigung als Faktor soziokulturellen, insbesondere emanzipatorischen Wandels im 19. Jahrhundert, in W. Rueegg—O. Neuloh (eds.): *Zur soziologischen Theorie und Analyse des 19. Jahrhunderts*, Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen, 1971.