
Gosztonyi Géza

Ki fizeti a révészt?

(Gondolatok a civil szervezetek és az állam kapcsolatáról
– a finanszírozás szempontjából)

Szakmai közhellyé vált, hogy a nonprofit szervezetek az állami-önkormányzati szektornál olcsóbb, változatosabb és egyénre szabottabb szolgáltatásokat képesek nyújtani. Fontos elem, hogy bennük nem érvényesül a struktúrák változatlanúságához fűződő érdek, és így az új megoldások átvételében és terjesztésében jóval flexibilisebbek az állami/önkormányzati szektorbeli intézményeknél. Ebből következően *állami önérdék is indokolja a nonprofit szervezetek támogatását*. A nonprofit törvény koncepciója* – különösen a bevezető részében – igen látványosan bizonyítja azt, miért van szükség a nonprofit szféra átfogó szabályozására az állam oldaláról. Érvelése szerint az államháztartási reform sikere érdekében szükség van a társadalmi források átcsoportosítására, a közcélú feladatok ellátására, mindeközben figyelni kell arra is, hogy a központi újraelosztás mértéke ne növekedjék.

A nonprofit szervezetek támogatásának – nem megkérdőjelezhető – indokoltságát alátámasztó érvelés logikája azonban kiindulhat az állampolgár szükségleteiből is, mivel az állampolgár „közemberi” és „magánemberi” szükségleteinek kielégítése az állami, a piaci és a nonprofit szereplők feladata. Joggal merül fel azonban a kérdés, hogy kit és milyen mértékű *felelősség* terhel az állampolgárok szükségleteinek kielégítéséért. Elegendő-e, ha az állam csupán a nonprofit szféra jogi kereteit teremti meg, vagy terheli-e ezen túlmenően is *aktív kötelezettség* a nonprofit szektor támogatása, finanszírozása, működési feltételeinek megteremtése terén?

A nonprofit szervezetek létezésének jogát a magyar jogszabályok széles körűen biztosítják, s a nemsokára félszázezer nonprofit szervezet léte elégséges bizonyíték arra, hogy a polgárok bőségesen élnek is a nonprofit szervezetek nyújtotta lehetőségekkel. De vajon rákényszeríthető-e az állam arra is, hogy a civil szervezeteket – legalább részben – finanszírozza annak érdekében, hogy ezzel is hozzájáruljon (a) az állampolgár „közemberi” vonásainak erősítéséhez, politikai, szakmai szocializációjának alakításához, megszerzett készségeinek gyakorlásához, illetve (b) figyeljen az állampolgár

* A közhasznú szervezetekről szóló törvény szabályozási elveiről. Előterjesztés a Kormány részére. Bp. 1996. május (MKM,IM,PM).

„magánemberi” szférájára, és sokszínű támogatási formában segítse életfeltételeinek megteremtését, javítását, esetleges személyes problémáinak megoldását? Nem tagadható, hogy e két körben jelentős szerepet töltenek be a civil szervezetek: az (a) *érdekérvényesítő* egyesületek, a szakmai szervezetek a politikai és a szakmai szocializáció gyakorló terepéül szolgálnak, míg a (b) nem csupán tagjaik számára szolgáltató, „közcélu” *szolgáltató* szervezetek vagy az önszolgáltató csoportok a polgárok életminőségét javítják. (Csak jelzem, hogy a nonprofit szervezetekben való közreműködés egyrészt a politikai terepen, másrészt az üzleti vállalkozásokban is kamatozhat, azaz a nonprofit szektor mint *mobilitási csatorna*, egyaránt tekinthető az üzleti szektor, a politikai pártok, sőt az állami szektor egésze „előszobájának” is.)

Bár kevés statisztikai tudásunk van e területről, mégis továbbgondolásra érdemes a hazai nonprofit szektor osztályjellege, vagy ha úgy tetszik, társadalmi rétegződés-orientáltsága. A nonprofit szektor állami/önkormányzati támogatásának növelése mellett szóló érv lehetne annak a hipotézisnek az igazolása, hogy *a személyes szociális szolgáltatásokat végző, közcélu szervezetek helyi támogatása a helyi társadalom meglehetősen átfogó támogatását jelentheti*, hiszen e szervezetek a helyi szegények támogatását tűzik zászlajukra, a szolgáltatásokat a gyakorlatban nyújtók a helyi társadalom középső, a civil szervezetek menedzsmentje pedig a helyi társadalom felsőbb rétegeiből rekrutálódik – mint azt Hargitai Lilla adatai is sugallják (Hargitai 1996). Bizonyára senki se lepődne meg azon, ha a hazai nonprofit szektort annak belső társadalmi rétegződése szempontjából elemző kutatás arra az eredményre vezetne, hogy a „politikai társadalommal” analóg módon szerveződik a „civil társadalom” is.

A nonprofit törvény hozhatja *egységes és általános szabályok* ernyője alá a „harmadik szektor” egészét, s teremtheti meg a közösségi feladatellátást vállaló civil szervezetek számára a tiszta és átlátható szabályrendszert, az egyértelmű „játékszabályokat”. Ahhoz azonban, hogy világos vonal határolja el egymástól az állami-önkormányzati felelősséget és a nonprofit szektorban megjelenő közösségi feladatellátást, *mindkét szféra finanszírozását áttekinthetővé kell tenni*. A helyi közösséget képviselő civil szervezetek feladatvállalása alig terjeszkedhet ugyanis túl a problémamegoldásban való közreműködésen. Általánosabban fogalmazva: a civil szervezetek ereje csak a legkritikább esetekben elegendő a társadalom strukturális problémái által gerjesztett gondok megoldására. A helyi problémák legjobb megoldásai helyben keresendők, míg a strukturális problémákra adott, adekvát válasz ugyancsak elsődlegesen strukturális megoldásként fogalmazandó meg. Hosszú távú eredmények azonban csak a több szinten, egyidejűleg zajló és egymásra épülő problémamegoldások nyomán szülehetnek, az állami feladatvállalásra, a társadalmi-politikai eszközök igénybevételére és a civil szervezetek lokális aktivitására összehangoltan építő programokban.

Ha azonban ennyire korlátozott mérvű a civil szervezetek mozgásteré, akkor vajon miért kíván mégis fellépni a nonprofit szektor a tevékenységéhez szükséges, folyamatos állami/önkormányzati támogatás igényével? Remélhetőleg az alábbiak segítenek választ adni e nem könnyű kérdésre.

Lester M. Salamon adatai szerint 1989-ben az Amerikai Egyesült Államok

nonprofit szektora teljes bevételének 31 százaléka származott állami-önkormányzati forrásokból, s ez az érték azóta csak tovább emelkedett (Salamon 1992). Abban az országban, amely büszkén vallja, hogy esetükben a „harmadik szektort” tulajdonképpen „elsőnek” kellene tekinteni, hisz földjén előbb alakult ki a nonprofit, mint az üzleti vagy az állami szektor. Az utóbbi dominanciáját pedig amúgy számos eszközzel igyekeznek csökkenteni.

Az európai országokban még erősebb támogatási elkötelezettséget tapasztalhatunk: Németország nonprofit szektorának állami forrásokból származó bevétele 70 százaléknyi, Franciaországé 60 százalék, Olaszországé 40 százalék, tehát valamennyi a magyarországi értékek sokszorososa, hiszen Magyarországon – ahol az állami szektor szolgáltatói túlsúlya volt jellemző, és az ma is – a nonprofit szektor egészének állami-önkormányzati támogatottsága a legalacsonyabb amerikai értéknek is csupáncsak a fele: 16 százalékos. S ebben az adatban már a nagy közalapítványok adatai is benne foglaltatnak (Kuti et al. 1996). Ugyanakkor a magyar nonprofit szektor külföldről érkező támogatásainak nagyságrendje sem elhanyagolható, hiszen 8 százaléknyi bevételi forrást jelentenek a hazai nonprofit szektor számára (az Európai Unió PHARE-programjai, az United Way, az Amerikai Békehadtest, a brit Know How Fund, a holland, német, amerikai magánalapítványok stb.). Számomra a legmeglepőbb tény azonban az jelentette, hogy 1994-ben a hazai nonprofit szektor 122 milliárd forintnyi teljes bevételének 20 százaléka az alaptevékenység bevételéből, 32 százaléka gazdálkodásból és 10 százalék egyéb bevételből származott. Tehát a szektor gazdálkodási forrásai majd 60 százalékban ár- és díjbevételből eredtek.

Vajon rendjén van-e, hogy a nonprofit szervezetek ilyen mértékben végeznek (vagy kényszerülnek végezni?) vállalkozói tevékenységet? És vajon milyen mértékben szednek be (vagy kényszerültek beszedni) díjakat klienseiktől? Az adatok további bontásának hiánya csak sejteni engedi, hogy ezek a számok a nonprofit szektor messze nem optimális finanszírozását jelzik.

A nonprofit finanszírozás buktatói és a költségszámítás „tanulópénze” egy nonprofit szervezet példáján

A Budapesti Szociális Forrásközpont (a továbbiakban: Forrásközpont) működésének első tíz hónapjában a PHARE-program támogatását élvezte. Az alábbiakban néhány, adatokkal alátámasztott példa segítségével a Forrásközpont négy jellegzetes tevékenységén fogom bemutatni, hogy a finanszírozás átgondolatlansága milyen következményekkel jár egy nonprofit szervezet esetében.

A program kezdetétől fogva számos félreértésre adott okot annak értelmezése, hogy a program *tovább*finanszírozását illetően mit is jelent a „önfinanszírozás” fogalma. „Az írásos dokumentumok e kérdésben sohasem túl világosak, vagy akár az előző megoldás ellenkezőjét is sugallhatják – írja értékelésében a Ferge–Geszkó–Széman szerzőhármás (Ferge et al. 1996a). A program végéig nem tisztázódott, hogy e fogalom vajon azt jelenti-e: a PHARE-ajánlat egy profitorientált, szociális vállalkozás első tíz havi felfu-

tásához kíván támogatást nyújtani (tehát a szolgáltatási „termékek” bevezető áron nyújtásának lehetőségét teremti-e meg), avagy a nyújtott szolgáltatásokért beszedett ár- és díjbevételek mellett az önkormányzatoktól, az alapítványoktól és az üzleti szektorbeli adományozóktól kapott támogatások is „önfinanszírozásnak” értelmezendők-e. S mivel a programra pályázó kuratórium sem volt egységes e kérdésben, ezért szükségszerűen mozdult el a program a *szociális vállalkozás-kísérlet* irányába. A kérdés tehát ez: *lehetséges-e egy Forrásközpont további önálló működését döntően ár- és díjbevételel biztosítani?*

Reményeim szerint az alábbi adatsorok érzékletesen szemléltetik az elképzelt elvárások és tényleges megrendeléseink valóságos és döntő eltérését, s azt, hogy ebből következően a Forrásközpont előtt nem áll más út, mint újabb és újabb PHARE-pályázatok benyújtása.

Reziórabér-számítás segítségével (1) egy szakmai előadás megtartásának, (2) egy továbbképző tréning lebonyolításának, (3) egy jogszabály-javaslat elkészítésének és (4) egy kerületi szociális ellátórendszer átvilágításának példáján keresztül kísérlem meg a fenti kérdésre adott: „Nem lehet” választ alátámasztani. A számítások bemutatása előtt még arra is szeretném felhívni a figyelmet, hogy a számítás eredetileg kizárólag saját használatra készült, tehát nem tartalmaz semmilyen különös hátsó szándékot. Egyszerűen csak arra voltam kíváncsi, hogy szolgáltatásaink bevételei mennyire fedezik tényleges ráfordításainkat. Igyekeztem pontosan lejegyezni tényleges munkaóráinkat, és költségeink közül is csak az adott tevékenységhez szorosan tapadókat vettem figyelembe.

A számítás alapja és állandó szorzója az *átlagos reziórabérnek* nevezett összeg, melyet a program sajátosságai miatt háromféleképpen is kiszámítottunk:

Az „A” számítás szerint a reziórabér kiszámításának alapja a Forrásközpont PHARE-költségvetés szerinti „tényleges” költségeinek összege. E változatban a számítógép-nagyberuházást és a Fővárosi Önkormányzat által nyújtott infrastruktúra-apport részben fiktív költségeit egyaránt figyelembe vettük.

A „B” változatban a reziórabér kiszámításának alapjai a Forrásközpont tényleges (!) költségei voltak. E változatban figyelembe vettük a számítógép-nagyberuházást, de az infrastruktúra-apport részben fiktív költségeitől eltekintettünk.

A „C” változat szerinti reziórabér kiszámítása során eltekintettünk mind a nagyberuházástól, mind pedig az infrastruktúra-apport költségeitől.

1. táblázat

A Forrásközpont reziórabér számításának elemei

	A (Ft)	B (Ft)	C (Ft)
Bérjellegű költségek	+	+	+
Dologi kiadások	+	+	+
Nagyberuházás	+	+	-
Fővárosi iroda-apport	+	-	-

A fentiek alapján 1661 Ft átlagos rezsiorabérrel számoltunk, amely a legmagasabb, tehát az „A” számítási mód szerinti érték. Számításaink szerint ennyi lenne a rezsiorabérünk, ha szociális vállalkozók lennénk. A „B” eset egy olyan szervezet modellje, melyet külső támogató (jelen esetben a Fővárosi Önkormányzat) irodahelyiséggel támogat ugyan, de minden egyéb költség a szervezetet magát terheli; míg a „C” változat olyan szervezetek modellje lehet, amelyek vagy azért nem költenek alapvető munkaeszközökre, mert támogatóikkal finanszíroztatják meg azokat (jelen esetben a PHARE-programmal), vagy egyszerűen csak felélik forrásaikat.

Vegyük tehát sorra az említett négy tevékenységet:

2. táblázat

1. példa: Előadás tartása
(3 órás szervezetfejlesztő előadás és csoportos megbeszélés tényleges költségei)

1. Szakmai felkészülés az előadásra:	3 óra x 1661 Ft =	4983* Ft
2. Demonstrációs anyagok megvásárlása:	1 óra x 1661 Ft =	1661 Ft
3. Az előadás és a csoportos megbeszélés megtartása:	3 óra x 1661 Ft =	4983 Ft
4. Utazással töltött idő:	2 x 1/2 óra x 1661 Ft =	1661 Ft
5. Útiköltség:	4 jegy x 50.- Ft =	200 Ft
6. Demonstrációs anyag összesen:	=	892 Ft
Összesen:	=	14 380 Ft

* 1661 forint átlagos rezsioradíjjal számolva.

A bennünket megbízó szervezet önképzésre és belső fejlesztésre kapott projekt támogatást egy másik PHARE-programtól. A háromórás előadásért a Forrásközpontnak is annyit fizetett, mint az önképzési folyamatában részt vevő bármely más előadónak, azaz 5000 forintot. Ezzel szemben az előadás megtartása a Forrásközpontnak 14 380 forintjába került. A bekerülési költség és a szolgáltatásért kapott díj eltérése legfőképpen abból adódik, hogy a megrendelő a felsorolt tételek közül – szokásosan – csak a (3) számút „ismerte el”, hiszen az állami/önkormányzati szektorban dolgozók többnyire munkaidejükben készülnek fel, utaznak a helyszínre, és tartják meg a hasonló előadásokat, és nagy valószínűséggel a munkahelyükön szereztetik be és ott fizettetik ki a szükséges demonstrációs anyagokat is. (Tisztelet a kivételnek.) Más szóval ez azt jelenti, hogy az előadó állami/önkormányzati szektorbeli munkahelye támogatja az előadást (14 380 – 5000 =) 9380 forintnak az ott érvényes rezsiorabérrel arányosan csökkentett részével. Ha pedig az előadó még vállalkozói számlát is ki tud állítani, akkor további költségeket is felszámíthat a saját vállalkozásán belül, s ekkor a megbízó és a vállalkozó tovább osztozik a kincstárba más, csökkentett mértékben befizetett adókon és járulékokon.

Összegezve tehát, erre az egyetlen előadásra 9380 forintot fizetett rá a Forrásközpont, azaz a tényleges ráfordításnak csupán a 35 százaléka térült meg! Más szóval: az előadás megtartásához – ebben az esetben – a tényleges kiadások 65 százalékos ártámogatására volt szükség. Általánosítva: a „pro-

jekt” megvalósításához 65 százalékos „működési költséggel” kellett számolni. A piaci szektorban elképzelhetetlen ilyen mérvű ráfizetés. Nem véletlen, hogy a nonprofit szervezetek oly sokszor panaszkodnak, hogy nem tudnak támogatást szerezni „működési költségeikhez”. Ráéreznek erre az arányeltolódásra, bár előre nem tudják kimutatni, utólag pedig – az ő szempontjukból – már teljesen fölösleges.

E számítással érhető tetten a második gazdaság keretei között működők „előnye” a nonprofit jellegű vállalkozással szemben, ugyanis ez utóbbinak piaci(bb) árakat kell(ene) szabnia ahhoz, hogy a ráfordításai legalább megtérüljenek. Számításaink szerint tehát a második gazdaságbeli ár jelen esetben a profit nélküli ár 35 százaléka volt.

3. táblázat

2. példa: Tréning lebonyolítása
(Egy kétnapos, hétvégi, csoportkohézió-fejlesztő tréning tényleges költségei)

1. Szakmai előkészületek:		
trénerek peer-konzultációja,	1 óra x 1661 Ft =	1661 Ft*
koncepciókészítés, programösszeállítás,	3 óra x 1661 Ft =	4983 Ft
a program véglegesítése	2 óra x 1661.- Ft =	3322 Ft
2. Demonstrációs anyagok megvásárlása:	1 óra x 1661 Ft =	1661 Ft*
3. A tréning megtartása:	2 nap x 8 óra x 1661.- Ft =	26 576 Ft
4. Utazással töltött idő:	2 x 1/2 óra x 1661 Ft =	1661 Ft
5. Útiköltség:	4 út x 50.- Ft =	200 Ft
6. Demonstrációs anyag ára, összesen:		= 1800 Ft
7. 30 db kulcstartó:	30 db x 200.- Ft =	6000 Ft
8. Az első nap értékelése a trénerek között, ami a második nap újra-konceptuálisát eredményezte:	1,5 óra x 1661.- Ft =	2492 Ft
Összesen:		= 50 356 Ft**

* 1661-Ft átlagos rezsioráddíjjal számolva.

** 2 tréner esetén a tényleges költség az itt bemutatott összeg duplája lenne.

A megbízótól a Forrásközpont részére átutalt összeg ebben az esetben 20 ezer forint volt, ami a projekt tényleges bekerülési költségének csak 40 százaléka. A megbízó 1000 forintos órabérből kiindulva alakította ki ajánlatát, melyet azután „felfelé kerekített”. A megbízó itt is pontosan ugyanúgy kalkulált, mint az előadás esetében, hiszen csak a (3)-as tétel, általa reálisnak tekintett órabérével szorozott. E két napon tehát a Forrásközpont 30 356 forinttal támogatta az adott projektet, azaz pontosan ennyit veszített volna, ha üzleti vállalkozásként, de profit nélkül nyújtotta volna e szolgáltatását. Némi malíciával jegyzem meg, hogy „hétvégi díj” alkalmazása esetén jóval nagyobb veszteséget kellene kimutatni. Érdemes a számítást tartalmilag annyiban is pontosítani, hogy ez esetben egy előzmény nélküli képzés megtervezése miatt volt szükség ekkora (a két tréner hatórás, közös megbeszélésének megfelelő 12 órányi) előkészületi időre. Nem számoltam költséget a trénerek közötti megbeszélésekre fordított utazás idejére vonatkozóan sem, és ami a legnagyobb tételt jelentette: a program hat-hét, előkészítő-egyeztető-konceptuális tárgyalásának idejét sem vettem számításba. Tettem mind ezt azért, mert „tisztán” akartam bemutatni a tréninghez közvetlenül kapcsot

lódó költségeket. Az előkészítő tárgyalások inkább a kerületi program egészében lesznek (lehetnek) költségként elszámolva – feltéve, hogy nyerni fogunk a további pályázatokon. Az egyébként szokásos tételek zömét itt azért nem számoltam, mert esetünkben ilyen típusú költségek nem merültek fel (terembérlet, fűtés, világítás, takarítás). A „szokásos tétel” kifejezés itt annyit tesz, hogy a dologi kiadásokról általában igen, a bérjellegű kiadásokról pedig általában nem szokott a terem tulajdonosa lemondani. (A takarítónő és a technikus adóelkerülő módon zsebbe csúsztatott jutalmára gondolok.) Következtetésem egyébként az előzőekben leírtakkal tökéletesen megegyeznek.

4. táblázat

3. példa: Jogszabály előkészítése
(Jogszabály-előkészítő munka tényleges költségei)

1. Személyi jellegű kiadások

Szakmai tevékenységek: koncepcionálás (csoportos megbeszélés), adatgyűjtés, adatbevitel, pénzügyi szakértői konzultáció, pályázati gyorsinterjú, grafikus ábrák készítése, adatlapkészítés, megkötött szerződések áttekintése, határozati javaslat készítése, bizottsági egyeztetés, ügyosztályi egyeztetés, jogi szakértői konzultáció, határozati javaslat véglegesítés, közgyűlési részvétel.

1 fő 11 munkanapjából x napi 4 óra x 1661 Ft	=	73 084 Ft
1 fő 6 munkanapjából x napi 6 óra x 1661 Ft	=	59 796 Ft
1 fő 10 munkanapjából x napi 6 óra x 1661 Ft	=	99 660 Ft
1 fő 2 munkanapjából x napi 5 óra x 1661 Ft	=	16 610 Ft
2. Dologi jellegű kiadások összesen:	=	800 Ft
Összesen:	=	249 950 Ft*

* 1661 Ft átlagos rezsziórádíjjal számolva.

A munkanapokat összeadva kiderül, hogy egy fő kb. másfél havi munkáját végeztük el a rendelkezésre álló harmadannyi idő alatt. Ténylegesen 60 000 Ft bruttó árbevételünk származott e feladat teljesítéséből, ami a fenti számítás alapján, a tényleges bekerülési költség 24 százaléka. Ez esetben az árat mi állapítottuk meg. Árkalkulációra nem volt mód az árajánlattétel pillanatában! Utólagos tájékozódásunk alapján kiderült, hogy lényegesen nagyobb árajánlatot a megrendelő el sem fogadott volna! E feladaton tehát a Forrásközpont vesztesége 189 950 Ft, azaz a Forrásközpont ekkora összeggel támogatta a megrendelőt.

4. példa: Egy kerületi szociális ellátórendszer áttekintése

Mivel ez esetben a munkavégzés során nem jegyeztük fel pontosan a feladat elvégzésére fordított időt, ezért minimális becslést alkalmazva állapítottam meg, hogy a 100 000 Ft árbevétel és a tényleges bekerülési költségek 18 százalékos aránya kb. az alábbiak szerint alakult ki.

1. Személyi jellegű kiadások

Szakmai tevékenységek: koncepcionálás (team-megbeszélés), adatgyűjtés, adatbevitel, szakértői konzultáció, intézmény-interjúk készítése, interjú-émlékeztetők rögzítése, a rendelkezésre bocsátott szakanyagok áttekintése, grafikus ábrák elkészítése, fejlesztési javaslatok megfogalmazása, bizottsági egyeztetés, ügyosztályi egyeztetés, szakértői konzultáció, gyorsjelentés véglegesítése, részvétel a bizottsági vitán stb.

1 fő 5 hét x 3 nap/hét x napi 4 óra x 1661 Ft	=	99 660 Ft
1 fő 5 hét x 3 nap/hét x napi 5 óra x 1661 Ft	=	124 575 Ft
1 fő 5 hét x 5 nap/hét x napi 7 óra x 1661 Ft	=	290 675 Ft
1 fő 4 nap x napi 4 óra x 1661 Ft	=	26 576 Ft
2. Dologi jellegű kiadások ára összesen:	=	2000 Ft
Összesen:	=	543 486 Ft*

* 1661 Ft átlagos rezsioráddíjjal számolva.

Miután e táblázatok nem tartalmazzák a Forrásközpont összes felmerülő költségét, ezért csupán nagyjelölő-áttekintő jellegűeknek tekinthetők. Ám már ekkora számítás is elegendőnek tűnik azon összefüggés valószínűsítéséhez, mely szerint a *feladatok nagysága egyenesen arányos a ráfizetések mértékével*.

„Az RSZK-k (Regionális Szellemi Forrásközpontok – G. G.) majdnem egyhangú véleménye, hogy az igazi szociálpolitikai feladatoknak nincs fizetőképességük. Ezért a jelentős arányú közfinanszírozás (a működési vagy alapkiadások teljes finanszírozása, projektek részfinanszírozása stb.) *sine qua nonja* az RSZFK-k működésének” (Ferge et al. 1996b).

Úgy hiszem, a fenti példák nemcsak a finanszírozási problémák bemutatására elegendőek, hanem arra is, hogy a nonprofit szervezetek megfelelő költségszámítás esetén *sem* érvényesíthetik felmerülő költségeik teljes körét az állami/önkormányzati vagy a nonprofit megbízóknál. Más a helyzet az üzleti szektorbeli megbízásoknál, ahol értelemszerűen piaci ár is érvényesíthető. Az ilyen típusú megbízás azonban olyannyira nem a nonprofit szervezetek sajátja, hogy még csak említeni sem lenne érdemes.

A civil szervezetek finanszírozási alternatívái

Vegyük sorra azokat a legfontosabb lehetőségeket, amelyek a közcélú szervezetek számára tényleges finanszírozási lehetőséget jelentenek vagy jelenthetnének!

A nonprofit szektor finanszírozási kérdéseinek tárgyalása során különbséget kell tennünk magának a szervezetnek (A) és a szervezet által folytatott

tevékenységnek (B) a finanszírozása között. Mindkettő további két fázisra bontható:

(A) a szervezetnek a finanszírozásának további két fázisa:

- (1) a szervezet létrehozásának biztosítása és
- (2) a folyamatos működtetés feltételeinek megteremtése;

(B) a szervezet által folytatott tevékenység finanszírozásának két forrása:

- (1) saját forrás
- (2) külső forrásból.

Az indító, illetve fenntartó jellegű finanszírozások mellett azonban nem szabad elfelejtenünk a nonprofit szektorral kapcsolatos

(C) adópolitikai szándékokról és azok hatásairól sem.

Egy elképzelt nonprofit kiskátéból idézve: „*alapítvány = pénz; egyesület = ember*”. Ezzel szemben a hazai alapítványok zöme ún. szolgáltató alapítvány, vagyis egyaránt pénzgyűjtő és szolgáltató szervezet. A szervezetindítást illetően alapítványaink zöme – a polgári államok gyakorlatától eltérően – nem pénz-úraelosztóként, hanem szolgáltatóként kezdte meg működését. Vagyis az alapító legtöbbször maga a szolgáltató volt, aki a helyi közösségi szükségleteket felismerve, és azokra megoldási lehetőségeket ajánlva, jelképes tőkével hozta létre alapítványát. Az így létrejövő alapítványok kuratóriumaira alig jellemző az alapítótól való függetlenség, hiszen azonos szakmai érdekkörben, néha egyazon munkahelyen dolgozókról van szó. Az ilyen kuratóriumnak csak jelképesen lehet feladata az aktuális alapítványi célok és feladatok megfogalmazása, hiszen azokat két oldalról is behatárolja az alapító, illetve a szolgáltató, aki ez esetben egyugyanazon személy vagy szakmai kör. Ekkor a kuratórium számára egyetlen feladat marad: a jelképes alaptőke megfelelő méretűre duzzasztása, az alapító-szolgáltató helyetti pénzforrásteremtés. Ez esetben tehát nem egy *adományozó-mozgatta*, hanem a szakemberek által felismert *szükséglet-mozgatta* nonprofit szervezeti formáról van szó.

Ismeretes, hogy a hazai szponzorok sokkal szívesebben adnak „gyutacs-pénz” jellegű programindító támogatást, és nagyságrenddel nehezebb a civil szervezetek folyamatos működési költségeinek finanszíroztatása. A működési költségeket illetően rendkívül forráshiányos, hektikus, bizonytalan, tervezhetetlen finanszírozási helyzetre a civil szervezetek számos *túlélési stratégiát* alakítottak ki.

a) Az egyik legjellemzőbb stratégia a *normatív állami költségvetési fejkvóta* elnyerése. Igaz ugyan, hogy ez a forrás soha nem elegendő a feladatok teljes körű ellátásához, de legalább tervezhetővé és valamelyest kiegyensúlyozottabbá teszi a szervezetek tevékenységét.

b) Hasonló biztonságot nyújt az a megoldás is, ha a civil szervezet a helyi *önkormányzat költségvetésébe* kerülve jut működési bevételekhez és végezheti vállalt feladatát. Az ellátási és a szolgáltatási felelősség körében tapasztalható bizonytalanságok miatt azonban a helyi önkormányzatok jellemzően még nem készek a civil feladatvállalás befogadására.

c) Még bizonytalanabb a *parlament által támogatott* civil szervezetek helyzete, hiszen támogatásuk – többek között – a mindenkori politikai erő-

viszonyok függvénye. Minden bizonnyal a szektor egészének kiegyensúlyozottabbá tételéhez járulna hozzá, ha a parlament lemondana e minden évben új botrányokat kavarázó jogáról, és a civil szervezeteknek szánt összeg feletti döntést – legalább részben – az állampolgárookra bízna.

A rövid távú projektek működtetéséhez vagy elindításához már jóval több *pénzszelő módszer* állt, s áll jelenleg is a civil szervezetek rendelkezésére, bár ezek alkalmazását illetően e szervezetek még eléggé gyermekcipőben járnak. A szektor ilyen értelmű strukturálódása viszont már ma is tagadhatatlan. Csupán a legfontosabb technikákat kiemelve említem meg:

- az állami és az alapítványi forrásokat pályázati úton szerzik meg;
- az üzleti szféra lehetséges szponzorait keresik meg;
- a lakossági adománygyűjtés számtalan lehetőségével élnek;
- a konkrétan megcélzott szponzor csoportokat körlevélben keresik meg (direct mail);
- együttműködések alakítanak ki az üzleti szférával, és kölcsönösen előnyös megállapodásokat kötnek;
- tagdíjat szednek;
- vállalkozási tevékenységeket folytatnak.

A KSH által publikált adatok szerint „1994-ben az önkormányzatok 6,2 milliárd forinttal járultak hozzá a nonprofit szféra teljes bevételeéhez, több mint 10 000 szervezet kapott tőlük anyagi támogatást” (Kuti et al. 1996). A közölt számadat szerint minden civil szervezetre átlagosan 620 ezer forint jutott. Az évi félmillió átlagos támogatási nagyságrend egyrészt soknak, másrészt kevésnek tűnik. Soknak azért, mert a „*nonprofit lejtő*” minden dimenzióban tökéletesen működik Magyarországon is, azaz kevés nonprofit szervezetnek jut viszonylag sok támogatás, és a támogatás aránya is meg egyezik a jól ismert „településszerkezeti lejtő” „dőlésszögével”, amely azt mutatja, hogy a fővárostól a kistépülések felé haladva a támogatások száma és aránya rohamosan csökken, ugyanis a helyi önkormányzatoknak egyre kevesebb elosztani való pénzük akad. Más oldalról viszont kevésnek tűnik a támogatás, mert ez az összeg nem tartalmazza azoknak a természetbeni támogatásoknak a forintértékét, amelyeket az önkormányzatok nyújtanak a civil szervezeteknek.

A civil szervezetek és az önkormányzatok kapcsolatának kulcsa a „*kettős előnyt*” eredményező helyzet: a helyi civil szervezeteket támogató helyi önkormányzatok ugyanis *nem várt haszonra* tehetnek szert az ilyen együttműködésekkel, hiszen az önkormányzati feladatok teljesebb ellátását segítik a civil szervezetek által mozgósított, lappangó személyi erőforrások. Az együttműködésből származó előny még azokat az önkormányzatokat is segíti, amelyek csupán azzal támogatják a civil szervezeteket, hogy lemondanak az elmaradt haszonról (például helyiségbérllet vagy egyéb források átengedése). Egy helyiség bérllete is jelentős lehet, ennek megfelelően egy önkormányzati helyiség bérlleti díjáról való lemondás is pénz, azaz: „*elmaradt haszon*”.

E kettős előny lehetőségét már számos önkormányzat felismerte, és egyrészt számol ezzel a lehetőséggel, másrészt hajlandó befektetni is annak érdekében, hogy a kettős előny helyzetéből ő is profitáljon. Szándékosan hasz-

nálom a „profit” szót, hiszen mint ahogy az „elmaradt haszon” is pénznek vagy „pénzpótlónak” tekinthető, úgy a „profit” is lehet olyan „nem pénz” jellegű haszon, mint a jó állampolgári közérzet, teljes körű helyi ellátórendszer vagy demokratikus döntéshozatali mechanizmusok kialakulása.

Önkormányzatok és civil szervezetek együttműködési lehetőségei – a finanszírozás szempontjából

A nonprofit szervezetek és a helyi önkormányzatok között számos *együttműködési lehetőség* alakítható ki.

1. Egy önkormányzat és egy civil szervezet közös projektjének *előkészítő fázisában* alkalmazott (külföldi) megoldás, ha a civil szervezet egy munkatársát rövidebb-hosszabb időre főállásban alkalmazza az önkormányzat, vagy éppen fordítva: az önkormányzat munkatársa kapja meg – főállásban – azt a feladatot, hogy a két szervezet tervezett együttműködési lehetőségeit vizsgálja meg, dolgozzon ki egy *célfeladatot*, és a tervezett közös projekt közös végrehajtását a másik fél nézőpontjából is előre lássa át és értelmezze. E megoldást akkor alkalmazzák, amikor a két szervezet egymást kiegészítő tevékenységét akarják ki- vagy továbbfejleszteni, harmonizálni. A kapcsolódó tevékenységi körű kollégák egyidejű cseréjére is sor kerülhet. (Angolszász nyelvtérületen „seconded”-nek nevezik e munkatársakat.) A módszer hazai bevezetését segítené a több évre szóló, lépcsőzetes támogatási megállapodások rendszerének kialakítása, ugyanis a fenti *munkakörcsere* jelentős előzetes tőkebefektetést jelent. (Az előkészítő időszakban alkalmazott főállású kolléga munkabérért az önkormányzatnak kell vállalnia.)

2. Egy önkormányzat és egy vagy több civil szervezet *közös projektet* valósíthat meg. A szektorközi rivalizálásokat jelentősen csökkentenék, és az egymásra épülő tevékenységű szervezetek együttműködését döntő mértékben fejlesztenék az olyan pályázatok, amelyet kizárólag három vagy annál több együttműködő szervezet együttesen pályázhatna és nyerhetne el.

3. Az önkormányzat és egy vagy több civil szervezet közös cél elérésére irányuló *közös pályázatát* egy harmadik félhez történő kiszereződés révén is megvalósíthatják. E körbe tartoznak többek között a regionális és a kistérségi fejlesztő programok, ahol számtalan szervezet bekapcsolására nyílik lehetőség.

4. Egy önkormányzat *saját forrásainak terhére* szerzőhet ki egy ún. harmadik félhez. E körbe jellegetesen azok a civil kezdeményezések tartoznak, amelyeket közcélú szervezetek indítanak el saját forásaikból, majd a szolgáltatás fontosságát a helyi önkormányzat politikusaival is felismertetik olyannyira, hogy azok készek lesznek közösségi forrásokkal finanszírozni a célok elérését

Önkormányzatok és civil szervezetek együttműködésének típusai

Milyen forrásból?	Ki végezze el a feladatot?	
	Az önkormányzat és a civil szervezet közösen	Külső szereplő végzi el („harmadik személy”)
„Belső” forrásból	1	4
„Külső” forrásból	2	3

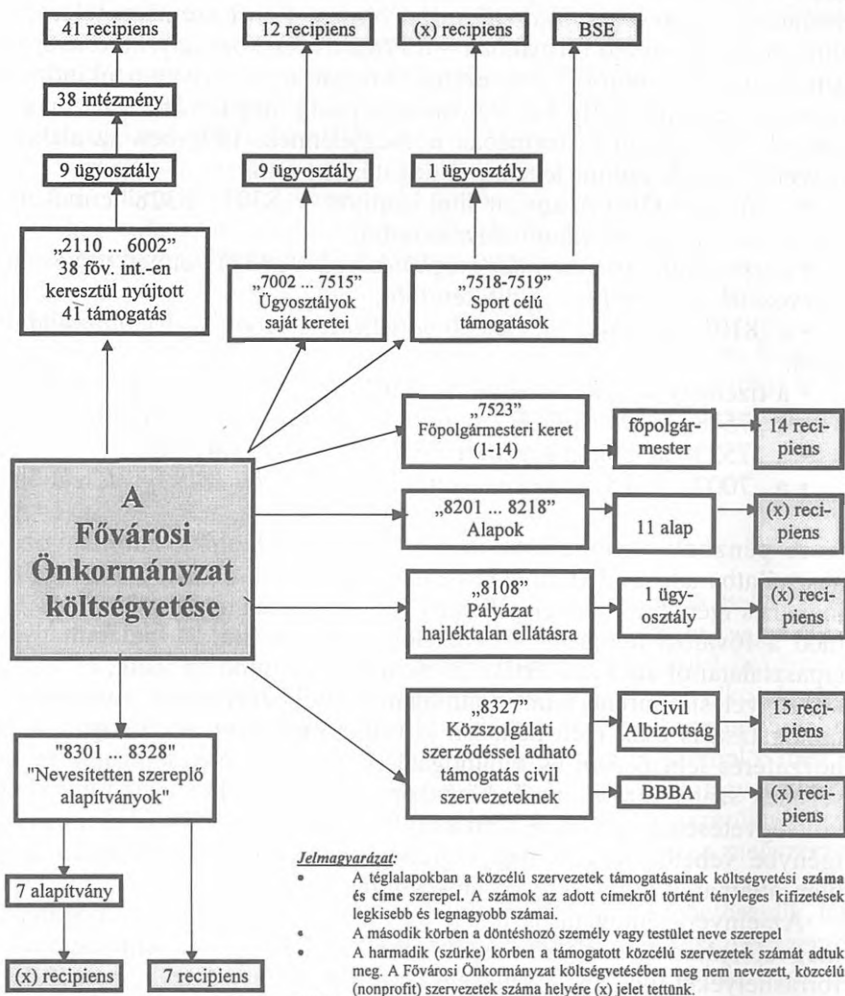
Egy másfajta önkormányzati támogató attitűdöt jelez a „lépcsőzetes támogatás” technikája, amikor kezdetben apróbb, majd a kölcsönös bizalom és hitelesség megerősödésével párhuzamosan növekvő mértékű támogatásokat ad (vagy ha úgy tetszik, vásárol jó minőségű szolgáltatásokat a nonprofit szervezettől) a helyi önkormányzat. Egy nonprofit „kiszereződési kódex” helyi érvényesítése eljuttathatja a civil szervezeteket akár a többéves támogatási-együttműködési megállapodások mennyországaig is.

Alig hiszem azonban, hogy találnánk olyan hazai önkormányzatot, amely pontosan meg tudná mondani, mekkora összeggel támogatja szűkebb-tágabb pátriája civil szervezeteit. A számítás elvégzése több ok miatt is meglehetősen körülményes. Egyrészt azért, mert a természetbeni támogatások forintértékét többnyire csak vélelmezni lehet, hiszen számtalan formája létezik az „ingyenességnek”: a számolatlanul kapott postabélyegtől és irodaszertől kezdve az iroda, telefon, fénymásoló használatán át az önkormányzati tanfolyamon való részvételig, sőt a házi nyomda vagy az Internet-hálózat használatáig. Ezek a „rejtőzködő” civil szervezeti támogatások manapság nem kapnak elég nyilvánosságot. Kár, mert a rejtőzködő támogatás inkább gyanút, mint elismerést kelt. Ugyanakkor a „titkos támogatók” nagy PR-lehetőséget szalasztanak el, hiszen így kevésbé lehetnek büszkéek arra, hogy ha péterfilérekkel is, de jó ügyeket támogatnak. A „kicsi” megbecsülése is a számoláshoz tartozik, ugyanis *amit nem számolunk meg, azzal nem is számolunk*, azaz nemigen tekintjük értéknek.

Az ország többi önkormányzatához hasonlóan a Fővárosi Önkormányzat képviselői sem tudták/tudják, hogy a fővárosi költségvetésből mekkora összeggel támogatták/támogatják a főváros közcélú (nonprofit) szervezeteit. Azt azonban feltehetően mindannyian érezték és érzik, hogy a támogatások túlságosan és jórészt áttekinthetetlen döntési mechanizmusok segítségével jutnak el az egyes civil szervezetekhez. Többek között ezért kapott a Budapesti Szociális Forrásközpont megbízást a civil szervezetek és a Fővárosi Önkormányzat kapcsolatának fejlesztésére, s ezen belül elsőként a fővárosi költségvetésből támogatandó közcélú (nonprofit) szervezetekre irányadó pályázati rendszer kidolgozására. A feladat alfája és ómegája a „támogatási útvonalak” megrajzolása és az útvonalakon áramló pénzüsszegek összesítése. (Lásd 1. ábrát.)

1. ábra

**A Fővárosi Önkormányzat költségvetéséből
a közcélú (nonprofit) szervezetek részére nyújtott támogatások "útja"**
(az 1996. évi költségvetés címrendje alapján)



Jelmagyarázat:

- A téglalapokban a közcélú szervezetek támogatásainak költségvetési száma és címe szerepel. A számok az adott címekről történt tényleges kifizetések legkisebb és legnagyobb számai.
 - A második körben a döntéshozó személy vagy testület neve szerepel
 - A harmadik (szürke) körben a támogatott közcélú szervezetek számát adtuk meg. A Fővárosi Önkormányzat költségvetésében meg nem nevezett, közcélú (nonprofit) szervezetek száma helyére (x) jelet tettünk.
- BBBA - Budapest Bank Budapestért Alapítvány
BSE - Budapesti Sport Egyesület

Nem kis feladatot jelent a 1. ábra segítségével nyomon követni a fővárosi önkormányzat költségvetéséből a civil szervezetek számára juttatott pénzforrások útját, mert az egyszerűnek látszó ábra valójában hihetetlenül bonyolult. Ahhoz ugyanis, hogy a Fővárosi Önkormányzat valóban elő tudja segíteni a nonprofit szektor fővárosi szintű megerősödését a közfeladatokat vállaló civil szervezetek támogatásán keresztül, követnie kell korábban deklarált elveit: az egyenlő feltételek, egyenlő esélyek és a versenysemlegesség biztosítását. Ennek feltétele a nyilvános pályázati rendszer, a fővárosi költségvetésből a közcélú (nonprofit) szervezeteknek közvetlenül vagy közvetve juttatható támogatások *egységes szerkezetű szabályozása*. Ezzel szemben jelenleg – az ábrából jól követhető formákban – a Fővárosi Önkormányzat költségvetésében a közcélú (nonprofit) szervezetek támogatása messze nem tekinthető egységesnek, egyenlő esélyeket biztosítónak pedig még kevésbé, hiszen e támogatások több címen és formában is megjelennek. 1995-ben az alábbi költségvetési címek szerint lehetett támogatáshoz jutni:

- a Fővárosi Önkormányzat által alapított – „8301...5328” címeken megjelenő, ún. *Nevesített alapítványi keretből*;
- *közszolgáltatási szerződés megkötésével*, a „8327” címen tervezett, civil szervezetek részére fenntartott keretből;
- a „8108”-as címen megjelenő *pályázati keretből, hajléktalan ellátás céljaira*;
- a tizenegy Alaptól, melyek a „8201...8218” címeken jelennek meg;
- a „7518–7519”-es BSE és *sportcélú támogatások* jogcímről;
- a „7523”-as címen rögzített *Főpolgármesteri keretből*;
- a „7002...7515” címeken szereplő *ügyszályi költségvetésekből*.

A pénzbeli támogatásokon túl „*pénzhelyettesítők*” adományozásával, használatba adásával (természetbeni támogatással, a fővárosi szolgáltatások ingyenes igénybevételével, jelképes vagy ingyenes irodabérlettel stb.) is van mód a fővárosi nonprofit szervezetek támogatására. A kialakult gyakorlat tapasztalatairól áttekintő értékelés nem készült mind ez ideig, és a sokszínű költségvetési címrrend miatt a támogatott civil szervezetek évenkénti összes támogatása is csak igen nehezen követhető nyomon. A támogatáshoz való hozzáférés lehetőségei és a támogatások feltételei egyelőre nincsenek egységesen szabályozva, ennek következtében sem a Fővárosi Önkormányzat költségvetésének *tervezése*, sem a civil szervezetek támogatására tervezett és igénybe vehető *források* nagyságrendje és feltételei nem kiszámíthatók és nem átláthatók a civil szervezetek számára.

Az elnyert támogatások hatékony felhasználásáról és a támogatott célok megvalósulásáról is eltérő mértékben áll rendelkezésre információ az egyes forráshelyeket illetően. A szükségszerűen szüksézáví éves beszámolók önmagukban nem elégségesek a megítélt támogatások kellő mértékű és irányú hasznosulásának igazolásához.

Határozati javaslatunkat elfogadva a Fővárosi Önkormányzat 1996 májusában döntött a költségvetéséből a civil szervezetek részére nyújtható támogatási források tapasztalatainak részletes áttekintéséről, a támogatások igénybevételei feltételeinek, kereteinek egységes szabályozásáról. Az átláthatóságot

és a versenysemlegesség megvalósulását kívánja elősegíteni a nyilvánosság tájékoztatására szolgáló *pályázati naptár* megjelentetésével, amelyben szerepelni fog valamennyi fővárosi önkormányzati támogatási forma és azok igénybevételének összes feltétele. Ajánlás született a közpénzek elosztásának nyilvánosságát biztosító *pályázati rendszere*; a szerződési fegyelem megerősítésére; a *penzügyi és a tartalmi beszámoló* elkészítésének kötelezettségére és annak *szempontjaira*.

Valamennyi forrásközpont számára vonzó feladatot jelenthet az önkormányzati hivatali apparátusoknak a nonprofit szektor elméletére és gyakorlatára vonatkozó, foghíjas ismereteinek kiegészítése és pótlása. A forrásközpontok mint új intézmények új terepeken új lehetőségeket tárnak fel, és új feladatokat végeznek el. A jelen finanszírozási vákuumban az állami szektor nonprofit-támogató szerepe és felelőssége szükségszerűen megnő, és ez érvényes az új közfeladatokat ellátó forrásközpontokra is. Ha csupán a póre anyagi érdekeket szem előtt tartva próbáljuk meg az állami/önkormányzati érdeket felismerni a közfeladatok civil szervezetekhez történő kiszervezése során, akkor világosan látható, hogy a „magán nonprofit szektor” a közpénzek jóval megbízhatóbb kontrollját nyújtja, mint a „magán forprofit szektor”, hiszen a civil szervezetek számára az *átláthatóság és a pénzkezelés nyilvánossága* elemi követelmény, és ennek behozhatatlan előnyt kellene jelentenie számukra a sektorközi piaci és kvázipiaci versenyben. Szeretném, ha a cikk első felében bemutatott „penzügyi sztriptíz” a nonprofit szektor sajátja lenne, erről azonban nem kis mértékben a nyilvánosság biztosítása ellen ágáló legnagyobb nonprofit szervezeteket kellene először meggyőzni.

Összefoglalás, javaslat

Az a közcélú szervezet, amely a jelenlegi gazdasági szabályozók mellett hosszú távú működést ígér, vagy magát csapja be, vagy másokat, vagy mindkettőt. Hősiességre nem lehet hosszú távon építeni. A nagyilekű önkéntesek hatalmas kezdeti energiája, az adott program iránti legmélyebb elköteleződés mellett is, szükségszerűen csökken. A hosszú távú működés személyi és dologi erőforrásainak pénzügyi garanciáit a nonprofit szektor szereplői még az állami/önkormányzati sektornál is kevésbé tudják biztosítani. Egy vállalkozás pénzügyi biztonságához pedig a *tőkeakkumuláció* szükségszerűen hozzátartozik. A közcélú szervezetek erre képtelenek, hiszen nehezen megszerzett pénztámogatásaikat csak rövid távon tudják, még az inflációs veszteségnél is kisebb mértékben kamatoztatni. Alaptőke-növelésre nincs lehetőségük, legtöbbször alapfilozófiájuk elleni tett lenne, ha nem osztanák szét a megszerzett pénzeket. (E kijelentés még akkor is igaznak tekinthető, ha látjuk, hogy néhány kivételes esetben a nonprofit szektorban is zajlik a vállalkozói szektorra jellemző „eredeti tőkefelhalmozás”.) Márpedig a nonprofit szektor működését jóval hatékonyabbá és átláthatóbbá tenné, ha visszatérnénk a nonprofit kiskátéból idézett alapokhoz: „*alapítvány = pénz; egyesület = ember*”. Ahhoz azonban, hogy az *alapítványok* pénzosztó szerepükben megerősödhessenek, egyrészt gazdasági szabályozókkal kell megtámogatni *tőzstőke emelési*

törekvéseiket, azért, hogy hosszú távon eljuthassanak a kamatokból való szponzorálás szintjéig, másrészt radikálisan csökkenteni kell az általuk nyújtott szolgáltatások lehetőségét. (Például az alapítványok számára indirekt módon előírható, a külső szervezet részére kifizetett támogatások arányának meghatározásával.) Miután a személyes szociális szolgáltatásokat nyújtó szervezetek igen nagy része működik egyszerre egyesületi és alapítványi formában is, ezért a javasolt *profiltisztítás* feltehetően nem (vagy csak igen kis mértékben) okozna kellemetlen helyzeteket. A nonprofit törvény pedig remélhetően amúgy is rendelkezni fog a többlet közfeladatokat vállaló civil szervezetek többlet kedvezményeiről.

Napjaink önkormányzati csődjelzései egyszerre mind azt is jelzik, hogy aki gazdálkodik, az – szektortól függetlenül – kockáztat. S aki kockáztat, az nemcsak nyerhet, hanem veszíthet is. A szociális szolgáltatások piaca viszont kvázipiac. S ezen az alig-piacon a kliensek számára gyenge érvnek tűnik az, hogy a *szolgáltatói és az ellátói felelősség szétválasztása* garanciát jelent számukra a civil formában nyújtott szolgáltatás csődje esetén. Sajnos, nemcsak elvi lehetőség, hogy a szolgáltatás minőségét garantáló civil szervezet és az ellátás igénybevehetőségét szavatoló önkormányzat egyszerre kénytelen csődöt jelenteni. Ilyen helyzetekben nyújthatna segítséget egy *központi nonprofit garanciaalap*, melyet az állami/önkormányzati szolgáltatások kiszereződése *előtt* lenne célszerű létrehozni, a kliensek védelme érdekében.

Felhasznált irodalom

- Bocz J.–Kuti É.–Licherné Kelédi I.–Mészáros G.–Sebestyén I. (1996): *Nonprofit szervezetek Magyarországon, 1994*. Budapest: KSH.
- Ferge Zs.–Geskó S.–Széman Zs. (1996a): *A Rövid távon Működő Szakértőcsoport Értékelő Jelentése a PHARE-program HU 9209 Szociálpolitikai Fejlesztési Programjának Regionális Fejlesztési Forrásközpontok alprogramjáról*. 2.2. Fejezet, harmadik bekezdés. Budapest. Kézirat.
- Ferge Zs.–Geskó S.–Széman Zs. (1996b): *A Rövid távon Működő Szakértőcsoport Értékelő Jelentése a PHARE-program HU 9209 Szociálpolitikai Fejlesztési Programjának Regionális Fejlesztési Forrásközpontok alprogramjáról*. 4.3. Fejezet, első bekezdés. Budapest. Kézirat.
- Hargitai L. (1996): Néhány adat a hazai nonprofit szektorról. In: *Mozgó Világ*, szeptember.
- Kuti Éva et al. (1996): *Alapítványok és egyesületek. A nonprofit szektor statisztikája*. Budapest: KSH.
- Salamon, Lester M. (1992): *America's Nonprofit Sector. A primer*. Baltimore: The Foundation Center.