

KÁKAI LÁSZLÓ<sup>1</sup>

## VAN-E SZERKEZETI TRENDJE A MAGYAR NONPROFIT SZEKTOR FEJLŐDÉSÉNEK?

### ABSZTRAKT

A nonprofit szervezetekkel foglalkozó kutatók konszenzusra jutottak abban a kérdésben, hogy az egyes országok civil szektorait távolról sem ugyanazok a hatások alakították, hanem minden ország más „mintázatot” alakított ki magának a kulturális, történelmi, politikai és gazdasági viszonyok, illetve tradíciók különböző kombinációinak hatására. Tanulmányom Magyarország példáján keresztül mutatja be ennek a folyamatnak a rendszerváltástól napjainkig tartó mozgását. Vajon a rendszerváltáskor megmutatkozó szerkezet mára milyen módon változott, és ami kialakult az mennyiben illeszkedik az európai rendszerekhez?

**Kulcsszavak:** *civil társadalom, nonprofit szervezetek, Magyarország*

### Bevezetés és rendszerkeretek

A világ minden fejlett, demokratikus országában a civil szervezetek a demokratikus politikai berendezkedés nélkülözhetetlen alkotóelemei, a társadalom és a politikai intézmények közötti kapcsolat fontos közvetítő szereplői. A civil szervezetek hangsúlyozzák, hogy a szervezeteket a polgárok hozzák létre, mint önszerveződésük eszközét, emiatt függetlennek és autonómnak kell lenniük a kormánytól (Cohen és Arato, 1994; Walzer, 1992; Dahrendorf, 1994).

Különböző elméleti nézőpontok és megközelítések kiemelik szerepüket, és a civil szervezeteket a demokrácia megfelelő működésének (és minőségének) kulcselemeként kezelik, amik végsősoron támogatják az államot alapvető funkcióinak ellátásában (Diamond, 1994; Putnam, 1994; Putnam, 2000).

A nonprofit szervezetek nemzetenként eltérő módon beágyazottak a társadalmi és gazdasági struktúrákba, ezáltal az állam és a civil szektor kapcsolatának számos

---

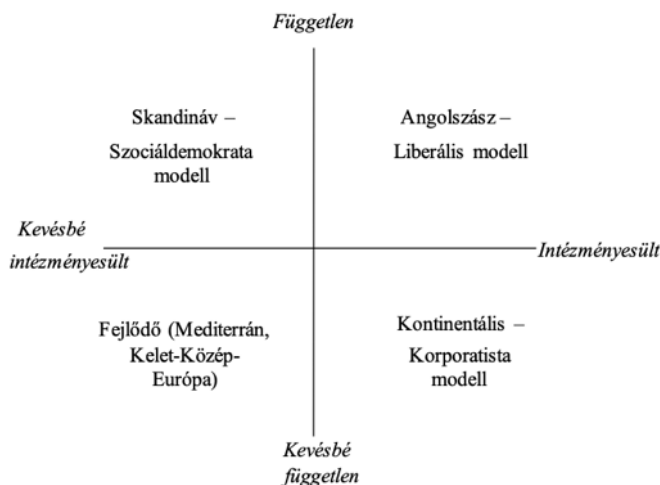
<sup>1</sup> Intézetigazgató és tanszékvezető egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem, Bölcsész- és Társadalomtudományi Kar, Társadalmi Kapcsolatok Intézete, Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék

ORCID 0000-0002-0380-4309

DOI: 10.15170/PSK.2022.03.02.01

típusa és formája alakult ki. A nemzetközi összehasonlító kutatások arra jutottak, hogy a nonprofit szektor távolról sem egységes, minden országban más formát ölt a kulturális, történelmi, politikai és gazdasági viszonyok függvényében (Salamon – Anheier, 1999: 34). A társadalmi gyökerek (*social origin theory*) különbözőségére alapozott tipológia nagyon hasznosnak bizonyult a nonprofit szektorok (önkéntesség, az adományozás és a szektorméret) országok közötti különbségek bemutatásában (Mayer et al., 2017: 14). Az alkalmazott indikátorok, melyet az egyes országok civil szektorainak elkülönítéséhez használtak lényegében a civil foglalkoztatottak arányára és az állami jóléti kiadások szintjére épültek. Mindezek alapján Lester Salamon és Helmut Anheier elsősorban az európai nonprofit szervezetekre és nonprofit szabályozásokra vonatkozó vizsgálatokra tekintettel egy függetlenség-intézményesültség mátrixban<sup>2</sup> helyezte el a különböző európai nonprofit szervezeteket (Bullain, 2005: 14-20). Ezen vizsgálatok alapján az egyes országokat liberális, szociáldemokrata, korporatív és fejlődő rendszerek valamelyikébe sorolták (1. ábra).

1. ábra: A harmadik szektor európai modelljei a függetlenség-intézményesültség alapján



Forrás: Salamon – Anheier, 1999: 34; Bullain, 2005: 18.

<sup>2</sup> A módszer lényegében egy kétdimenziós rendszer, melyben a *függetlenség tengelyen* való elhelyezés az mutatja meg, hogy mennyire jellemző a függetlenség politikai, szakmai és anyagi értelemben, valamint mennyire biztosított a szervezetek autonómiája, illetve mennyire diverzifikált a szervezetek bevételi szerkezete. Az *intézményesültség tengelyen* való elhelyezés pedig függ az adott szektor méretétől, bevételeinek nagyságától, foglalkoztatottjainak számától, arányaitól, a szervezetek professzionalizációjától, illetve attól, hogy mennyire képes a szektor állami-jóléti funkciókat ellátni.

Az egyes modellek markáns jellemzőkkel rendelkeznek, melyek hatással vannak a jogi, pénzügyi, szolgáltatói és társadalmi funkciókra is. Természetesen az egyes modellek nagyban támaszkodnak az adott ország demokratikus „génjeire” is.<sup>3</sup>

Az elemzési keretek „megrajzolásakor” talán a fejlődő rendszerek csoportja tűnt igazából érdekesnek, hiszen lényegében ez egy „*reziduális*” kategória, amely egymástól nagyon különböző országokat terelt egy csoportba (Salamon–Sokolowski–Anheier, 2000). Így Közép-Kelet-Európa országai és a szegényebb/etatista országok együtt kerültek be a fejlődő modell államai közé. Ugyanakkor, ha a határvonalat nem földrajzilag húzzuk meg, hanem a volt posztszocialista országokat, mint egy összevont kategóriát vizsgáljuk, akkor egy jóval finomabb elhatárolást tehetünk (2. ábra). Ugyanis a posztszocialista országok politikai (hatalmi viszonyok), gazdasági és társadalmi helyzetük (pl. társadalmi osztályok és intézmények), tradícióik miatt jelentős mértékben különböznek egymástól (Rueschemeyer et al., 1992: 5).

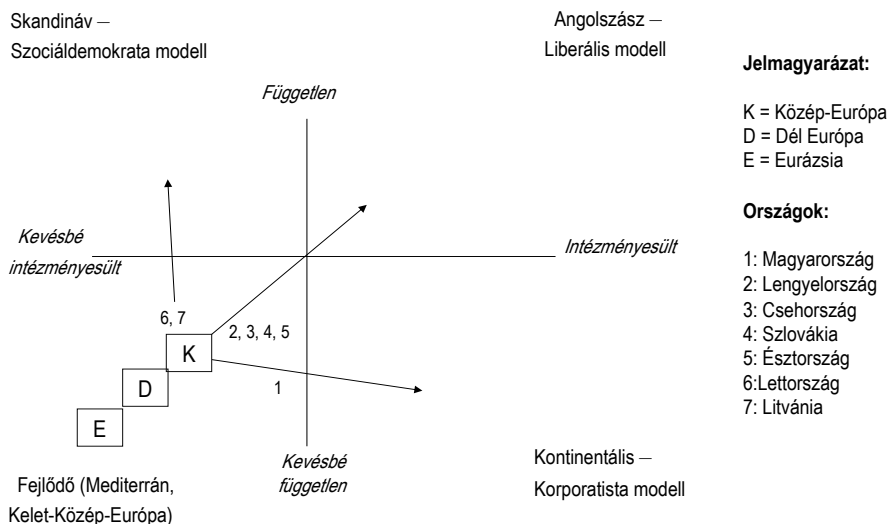
Ennek a régióknak az egyik legfontosabb történelmi hagyatéka, hogy a kommunista időszakban – egy rövid periódustól eltekintve – a civil társadalmat lényegében szétzúzták. 1956-ot követően csupán Magyarországon és Lengyelországban, valamint az egykori Jugoszláviában engedtek korlátozott pluralizmust<sup>4</sup> az egyetemeken, a művészet és a kultúra területén (Kákai, 2009: 38). Azóta Közép- és Kelet-Európa országainak civil szektora jelentős fejlődésen ment keresztül, mind méret, bevétel és nemzetgazdasági súly is jelentősen módosult (Kákai, 2019: 39).

---

<sup>3</sup> A meghatározás Hszü Csen-Kang-tól származik, aki a fogalom alatt a magántulajdon jogbiztonságát és a hatalom megosztását érti, pontosabban ennek történelmi alakulását és a társadalom részéről elismert tiszteletét. „Institutional Genes: Comparative Analysis of Origins of China’s címen elhangzott a 2019. május 21-én a Corvinus egyetemen.

<sup>4</sup> Ez alatt értve azt, hogy korlátozottan, de lehetőség volt a valami fajta „önszerveződés” létrehozására és működtetésére, ami által azt a látszatot kelthette a hatalmi rendszer, hogy van lehetőség az „alternatív” közösségi élet gyakorlására, vélemények cseréjére.

2. ábra: A posztoszocialista országok helye a függetlenség-intézményesültség mátrixon



Forrás: Kákai, 2019: 38.

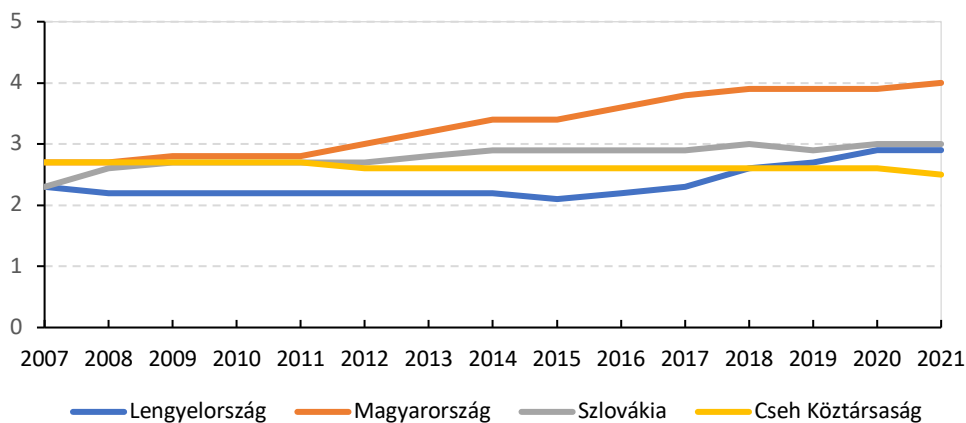
Mint azt fentebb jeleztem nehéz minden országot összehasonlítani, de látható, hogy azokban az országokban, ahol hasonló történelmi és a korábbi rendszerrel kapcsolatos tapasztalatok mutathatók ki, azokban a civil szervezetekkel kapcsolatos állam/uralkodó párti politikában hasonló változások figyelhetők meg.

A társadalmi gyökerek elmélettel szemben a civil szervezetek fejlődését más megközelítésben méri és osztályozza az Egyesült Államok Nemzetközi Fejlesztési Ügynöksége (USAID), mely 2021-ben jelentette meg huszonötödik kiadványát. Az ügynökség által használt index a régió 24 országának civil szervezeteinek helyzetét mutatja be az észak-baltiaktól a Dél-Kaukázusig, a nyugati visegrádi országoktól Oroszországig. A közép- és kelet-európai, valamint eurázsiai civil szervezetek fenntarthatósági indexe (CSOSI) a 2021-ben készített adatgyűjtés során a régió huszonhárom ország civilszervezeti szektorának helyzetéről számol be.

Az ügynökség a civil társadalom fenntarthatóságának hét kulcsfontosságú összetevője vagy „dimenziója” szempontjából vizsgálta mind a fejlődést, mind a hátrányokat: jogi környezet, szervezeti kapacitás, pénzügyi életképesség, képviselő, szolgáltatásnyújtás, ágazati infrastruktúra és közmegítélés. Az egyes dimenziók pontszáma 1-től (a fenntarthatóság legmagasabb szintje) 7-ig (a

leginkább akadályozott) terjed. Egy adott ország globális fenntarthatósági indexének kiszámításához az egyes dimenziók pontszámait átlagolják.

3. ábra: A civil szervezetek fenntarthatósági indexe a Visegrádi országokban 2007-2021



Forrás: USAID, 2022 alapján számolt.

A civil szervezetek fenntarthatóságát mutató index 2010 óta folyamatosan romlik mind Magyarországon<sup>5</sup>, mind Lengyelországban.<sup>6</sup> A balti államok és a visegrádi országok fenntarthatósági szintjei közötti különbség folyamatosan nő (3. ábra). Míg Észtországban, Lettországon és Litvániában a civil szervezetek fenntarthatósága javult, illetve a korábbi szinten maradt, addig Szlovákiában, Magyarországon és Lengyelországban<sup>7</sup> 2021-re tovább romlott a fenntarthatósági

<sup>5</sup> Korlátozó jogszabályok és a kormányzati zaklatás (Ökotárs, CEU, Lex NGO stb.) miatt a jogi környezet és a társadalmi elismertség pontszámai csökkentek. A növekvő politikai részrehajlás és az állami finanszírozás átláthatóságának hiánya, valamint az adományozók és civil szervezetek külföldi finanszírozással kapcsolatos egyre nagyobb óvatossága a pénzügyi életképesség enyhe romlását mutatta

<sup>6</sup> Míg Magyarországon 2001 és 2009 között 2,6-ról 2,8-ra gyengült, addig ez a tendencia 2012 és 2013 között tovább romlott 3,0-ról 3,2-re, majd 2018-ra 3,9-re. Lengyelországban a tendencia kisebb ütemű, mint Magyarországon mivel ott 2,2-ről romlott 2,6-ra 2018-ra úgy, hogy 2017-ről 0,4 ponttal romlott egyetlen év alatt.

<sup>7</sup> Beata Szydło 2016 novemberében jelentette be, rendet kell tenni az NGO-k világában. A kiszivárgott tervek szerint egy központi állami hivatalt hoznának létre, amely egymaga kezelné a civil szervezetek finanszírozását. De példaként lehetne említeni, hogy az emberi jogok védelmével foglalkozó ügyosztályt összevonták a Belügyminisztériumon belül, eltörölték a rasszista támadásokat vizsgáló tanácsot, megszüntették a nők ellen irányuló családon belüli erőszakot vizsgáló jogi központ támogatását, és szóba került az abortusz-törvény szigorítása is, amelyről csak a hatalmas tömegdemonstrációk miatt mondott le az új lengyel kormány.

index. A jelentés szerint, míg a balti államok töreksenek arra, hogy a civil szervezeteket bevonják a döntéshozatali folyamatokba, addig a magyar, a lengyel és a szlovák kormány támadta és lejáratta a kritikus szervezeteket, és lépéseket tett az állampolgári szerepvállalás szűkítésére. A tendencia alapján jól látható, hogy a V4-es országok közül egyedül Magyarország és Lengyelország mutat folyamatos gyengülést. A különbségek oka elsősorban a civil szervezetekkel kapcsolatos kormányzati hozzáállás változásában rejlik. E folyamat első szakasza a civil szervezetek tevékenységét lejárató negatív kampányokat foglal magába. Az ilyen akciók „termékeny talajt” teremtenek a további – többek között a civil szervezetek működési lehetőségeit korlátozó jogi – megoldások bevezetéséhez. Magyarországon és Lengyelországban drasztikusabb jogszabályi változtatásokat léptettek életbe, míg a Cseh Köztársaság és Szlovákia olyan lépéseket tett, amelyek korlátozták bizonyos típusú szervezetek finanszírozását (Kákai – Bejma, 2022: 125). Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy ezek a folyamatok kisebb-nagyobb hangsúllyal az egész közép- és kelet-európai régióban megfigyelhetők. A mai világban végbemenő változások – különösen az erősödő populizmus és a demokratizálódási folyamatok – újrafogalmazták az állam hozzáállását a társadalmi szereplőkhöz, köztük különösen a politikai hatalommal szemben kritikus, a kormányt felelősségre vonó és annak intézkedéseivel szemben fellépő szereplőkhöz. A kormányok kezdik a kritikus civil társadalmi szervezeteket nem partnerként, hanem ellenfélként kezelni és megkezdődik egy kormányhoz lojális nonprofit szektor kiépítése.

### **Szakaszok a hazai nonprofit szektor fejlődésében**

A hazai nonprofit szektor fejlődési szakaszainak kérdésében nem alakult ki egységes álláspont a témával foglalkozó szakemberek között. Néhányan, így Bartal Anna Mária és Kuti Éva viszonylag kevés ilyen (3-4) szakaszt különböztetett meg, míg mások, így például Bíró Endre részletesebb (6) szakaszolást látott elkülöníthetőnek. Emellett van olyan is, mint például Bocz János, aki inkább a folyamatokra koncentrált, mint azok elhatárolására.

Az első szakasz megítélésének tekintetében többé-kevésbé konszenzus mutatkozik a szakirodalomban, hiszen a rendszerváltás folyamatában és annak kiteljesedésében jelentős szerepet játszott a civil szervezetek jogi környezetének kialakítása. Így az 1989 és 1991 közötti időszakra tehető azoknak a jogszabályoknak a megalkotása, amelyek végül is a civil szervezetek alapvető státuszjogi szabályai lettek. Ebben a

szakaszban kerültek elfogadásra olyan fontos jogszabályok, mint az 1989-es alkotmánymódosítás, az 1989. évi II. törvény az egyesülési jogról, a párttörvény (1989. évi XXXIII. törvény), vagy az 1990-ben elfogadott az alapítványok „rehabilitását” célzó Ptk. szabályozása, de megemlíthető még az alapítványok és egyesületek bírósági nyilvántartásáról szóló jogszabály is. Közép-Kelet-Európa országait – így Magyarországot is – érintő „transzformációs válság” és annak az államháztartás pénzügyi helyzetére gyakorolt hatása gyorsan ráébresztette a pénzügyi döntéshozókat arra, hogy a liberális szabályozás és az állami kontroll hiánya nem kívánt veszélyeket rejthet magában, így a civil szervezeteknek adott kedvezmények nemcsak fejlődési lehetőséget jelentett a szervezetek számára, hanem számos visszaélés lehetőségét is megteremtette. Ez utóbbiak hatására a kormányzat egyre inkább szigorított a szabályozáson.

A második jelentősebb szakasz 1993-tól mutatkozik. Ennek az időszaknak az egyik legmeghatározóbb jogszabálya a köztestület, a közalapítvány és a közhasznú társaság (kht) intézményeinek megalkotása.<sup>8</sup> A köztestület, a közalapítvány és a közhasznú társaság intézményeinek megalkotásával (azok 2007-ben történő megszűnéséig) a törvény életre hívta az „állami civil” szervezeti formáit. Ezen szervezeti formák lehetőséget nyújtanak az állam számára, hogy a költségvetésből ne intézményfenntartással, hanem az állami intézmények által alapított kht-k és közalapítványok „civil támogatásával” oldjon meg különböző közfeladatokat, s ezeket a megoldásokat ne gátolják a szigorú költségvetési gazdálkodás szabályai (Bíró 2010: 5). Az 1995-ben elfogadott Bokros-csomag tovább szigorította a civil szektor pénzügyi és jövedelmi helyzetét. Később, Bokros Lajos pénzügyminiszter lemondása utáni időszak hozott némi változást azzal, hogy lehetőséget biztosított az adófizetőknek arra (1997-től), hogy rendelkezhessenek befizetett adójuk 1%-nak felhasználásáról, kedvezményezettként vagy egy konkrét civil, nonprofit szervezetet, egy kiemelt intézményt, vagy egy konkrét egyházat megjelölve.<sup>9</sup>

Az 1%-os törvény, mint ahogy Bocz János fogalmazott – „valódi áttörést jelentett az állam és a nonprofit szektor viszonyában. Az adófizetők azáltal, hogy közvetlenül rendelkezhetek adójuk felhasználásáról direkt módon is részt vettek az állami újraelosztás folyamatában” (Bocz, 2009: 141). Ezzel a lehetőséggel a

---

<sup>8</sup> 1993. évi XCII. törvény.

<sup>9</sup> 1996. évi CXXVI. törvény (az ún. 1%-os törvény)

törvény soha nem látott mértékben szélesítette ki az állampolgárok beleszólási jogát a civil szféra állami támogatásával kapcsolatos döntésekbe. A másik jelentős törvény, amely ebben az időszakban született, a közhasznúságról szóló jogszabály volt.<sup>10</sup> A törvény megalkotásával „a magyar jogrendszer az alapítványi és egyesületi forma közötti különbségtétel nélkül, pusztán tevékenységi és vállalt működési mód alapján létrehozott két új státuszkategóriát: a közhasznú és a kiemelkedően közhasznú szervezetet.”<sup>11</sup> A jogszabály lényegében egy paradigmaváltást jelentett a magyar nonprofit szektort érintő jogi, gazdasági szabályozások fejlődésében, ugyanis a „jogi forma helyett a szervezetek tevékenysége vált a szabályozás alapjává” (Bíró, 2010: 4).

Ezeknek a jogi változásoknak köszönhetően a kilencvenes évek második felére hazánkban is markánsan kirajzolódtak a civil szektor határvonalai. A szektor fejlődése igyekezett mintegy lekövetni a jogi és gazdasági feltételek változását, így a szektorban szinte folyamatos hol apróbb, hol nagyobb változások mentek végbe az évek során (4. ábra). A bejegyzett civil szervezetek jelentette területen a 2010-es kormányváltás és a fokozatosan megváltozó környezet jelentős átrendeződéseket indított el. A 2010-es évekig a nonprofit szervezetek száma növekedett. Ez a tevékenységi területekre eső összbevétel növekedésével is együtt járt, ami azonban nem jelenti azt, hogy az egy szervezetre jutó bevétel is növekedett volna. A 2010-es évek jelentős változást hoztak ebben: a szervezetszám csökkenése vált általánossá, néhány területen pedig 2020-ra ez annyira drasztikus mértékűvé vált, hogy az adott tevékenységi terület megszűnésével is fenyeget(het).<sup>12</sup>

---

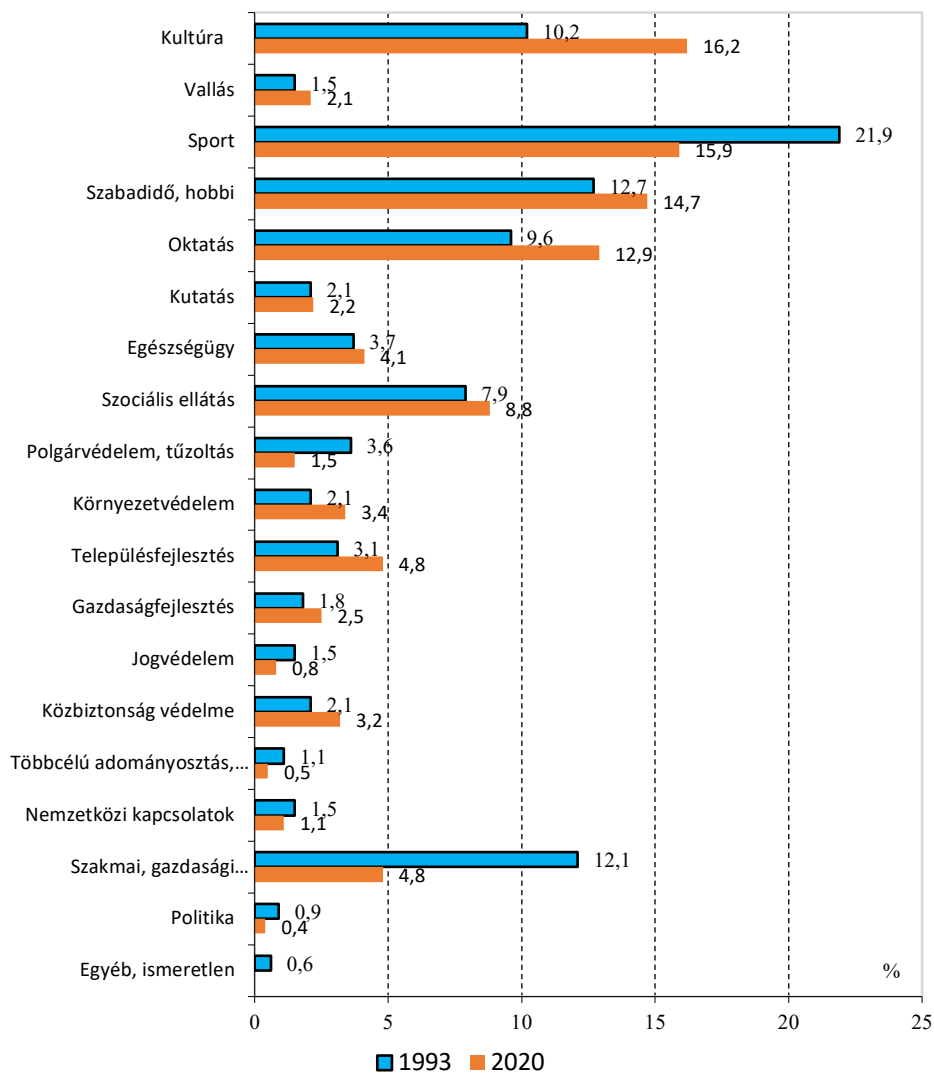
<sup>10</sup> 1997. évi CLVI. törvény

<sup>11</sup> A közhasznú szervezetek két típusa (fokozata) különböztethető meg: a (többletjogosítványokkal nem rendelkező) közhasznú szervezetek, valamint a további kedvezményeket igénybe vehető ún. kiemelkedően közhasznú szervezetek. Utóbbi státuszt csak azok a szervezetek kaphatják meg, melyek olyan közfeladatot látnak el, melyről törvény vagy törvény felhatalmazása alapján más jogszabály szerint állami szervnek vagy a helyi önkormányzatnak kell gondoskodnia, illetve tevékenységük és gazdálkodásuk legfontosabb adatait a helyi vagy országos sajtó alapján nyilvánosságra hozzák.

<sup>12</sup> Példaként említhető a jogvédelem, többcélú adományoztatás, szakmai, gazdasági érdekképviselet.



4. ábra: A nonprofit szektor tevékenység szerinti megoszlása, 1993 és 2020



Forrás: KSH, 2022.

A pontos tendenciák tevékenységi területenként változnak. A környezetvédelem kivételével a konfliktusorientált tevékenységi területeken működő szervezetek száma és összességében az erőforrásaik is csökkentek. Úgy tűnik, hogy erre az elérhető erőforrások koncentrációjával reagál a szféra, azaz, a nagyobb és erősebb szervezetek maradnak életben, amelyek talán több erőforrást képesek mozgósítani továbbra is.

Ugyanakkor látható volt az is, hogy a szektorra vonatkozó szabályok alakításakor az éppen aktuális kormányok nem igazán követetett egy világos, a szervezetek bevonásával zajló koncepciót. Így a szabályozás alapvetően spontán módon hol politikai, hol gazdasági történések, érdekek és események alakították. Ez a jogi „eklekticizmus” szinte végig nyomon követhető volt a nonprofit szektor fejlődését kísérő szabályozásában (Kákai, 2020: 5). Ennek alátámasztására szolgálhatnak a nonprofit és üzleti tevékenység elhatárolásának kérdései, vagy közcélú adományozás és annak adókedvezményei, a polgári jogi társaság vagy a nonprofit gazdasági társaságok (kht) problématerületei, illetve a nonprofit szektorba illesztésének nehézségei. Az összképet tovább árnyalta a közhasznúsági törvény, a köztesületek, közalapítványok, nonprofit gazdasági társaságok, költségvetési támogatások új formái (pl. SZJA 1%, Nemzeti Civil Alapprogram), majd ezeket a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló törvény, összeférhetlenségi szabályok,<sup>13</sup> intézményfenntartás és feladatfinanszírozás viszonya a költségvetési törvényben,<sup>14</sup> pályázati rendszerek civil részvételt elősegítő és korlátozó szabályai követték. Mindezen szabályok és intézkedések lényegében egy folyamatosan szigorodó, az állam részéről megmutatkozó bizalmatlansági és „túlszabályozó” környezetben történt (példa ezekre a kedvezmények folyamatos szűkítése, intézmény-fenntartási logika visszaerősödése, összeférhetlenségi szabályok szigorodása, közcélú adományozás adójogi feltételeinek folyamatos romlása stb.).

Tehát húsz év alatt a nonprofit jogi és működési környezet változásai inkább arról tanúskodnak, hogy amit nem igazán tudott a jogalkotó önálló vagy koherens szabályozással megoldani, azt lényegében beleintegrálták vagy benne hagyták a nonprofit szabályozásban.

Rendszerszemléletű megközelítésben talán legjobb példa éppen az, hogy a magyar szabályozás vegyítette az egyes rendszerek elemeit, így:

- A liberális modell szabályozásához hasonló a magyar társas vállalkozások által jutott adományok adókedvezményei.

---

<sup>13</sup> Pályázati és állami döntésekben való részvételi pozíciók esetében.

<sup>14</sup> Állami és önkormányzati intézmények lehetőségei a civil humán- és munkaforrások fogadására és beépítésére a tevékenységükbe.

- Mediterrán, illetve szociáldemokrata elemet jelenítenek meg a magánszemélyek adományainak adókedvezményei, illetve a mediterrán szabályozásból átkerült „1 százalékos törvény”.
- A korporatív (kontinentális) modelltől származtak a közalapítványok, a normatív támogatási rendszernek és a társadalmi egyeztetési mechanizmusoknak, valamint a közhasznúságnak a formai vizsgálata (Bartal, 2005: 207).

Ezt az „eklektikusságot” volt hivatott (elvben) korigálni a 2010-ben kormányra került Fidesz vezette koalíció (Kákai, 2020: 5). A jogszabály szándéka szerint érintett volna minden olyan területet érintett volna, amelyek a civil szervezetek működését befolyásolja. Példaként említhető, hogy az átláthatatlanság és követhetlenség felszámolása érdekében a különféle törvényhelyek helyett egy lehetőség szerint egységes szerkezetbe foglalt, általános, és nem utolsósorban a jogbiztonság és a kiszámíthatóság érdekében stabil jogi környezetet biztosító jogszabály születhessen meg (Sebestény, 2016: 66).

Ennek keretében született meg a 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról (Civil törvény), majd a 2011. évi CLXXXI. törvény a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról (Cet.) szóló jogszabály. A folyamatot legvégül két kormányrendelet és két KIM rendelet zárta,<sup>15</sup> amely 2011-2012-ben jelentős változásokat hozott a szektor életében.

A szervezetek létrehozása témakörben fontos körülmény, hogy a hatályon kívül helyezett egyesülési jogról szóló törvény egyesületekkel kapcsolatos rendelkezései beépültek a Ptk.-ba. Megszűnt a társadalmi szervezet, mint szervezeti típus, viszont létrehozott egy új formációt a Civil törvény, az ún. civil társaságot, amely szintén nevesítésre került a Ptk.-ban. A bírósági nyilvántartásba vétel, a változások bejelentése és a törlési eljárás tartalmi és formai követelményeit újraszabályozta a Cet., továbbá ez a jogszabály tartalmazza az egyszerűsített nyilvántartásba vétel lehetőségét is, valamint a bíróságok civil informatikai rendszerének és az Országos Civil Névjegyzéknek a létrehozását is előírja. Az új törvény egyik legjelentősebb

---

<sup>15</sup> Ezzel egy időben 8 jogszabály (ebből 3 törvény) veszítette hatályát és 6 jogszabály került módosításra.

változása a közhasznúság újradefiniálása volt, és ehhez kötődően a közhasznú jogállás megszerzésének új feltételrendszere (pl. erőforrás és támogatottság mutatókhoz rendelése).

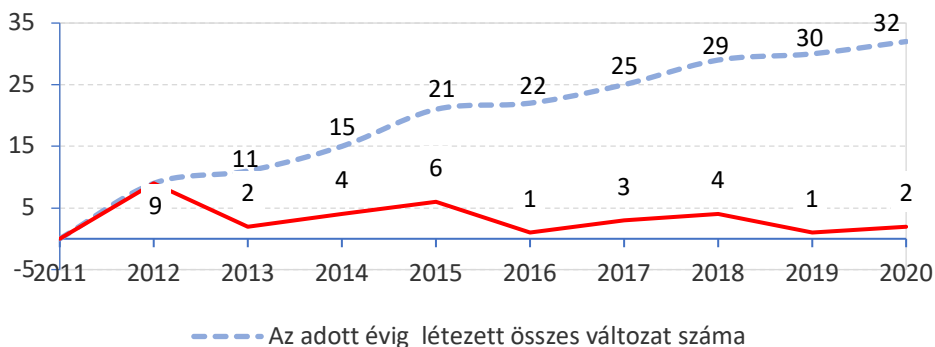
A 2011 végén kihirdetett törvény (Civil törvény) rendelkezik az egyesülési jog alapján létrehozható szervezetekről, az egyesülés, a szétválás és a megszűnés lehetőségeiről, a törvényességi ellenőrzésről, a nyilvántartásról, a civil szervezetek gazdálkodásáról, beszámolási kötelezettségeiről, a közhasznú jogállásról, állami támogatásáról, végül a Nemzeti Civil Alapprogramot felváltó Nemzeti Együttműködési Alapról (Móra, 2012). Emellett a civil szervezetek nyilvántartásba vételéről, törléséről, változásbejegyzéséről egy külön, részletes törvény készült (Civil nyilvántartási törvény 2011).

A törvényi változtatások eredményeképpen a végeredmény az Alaptörvényhez hasonlóan „gránitszilárdságúnak” remélt Civil törvény folyamatos korrekcióját tapasztalhattuk, azaz a törvény hatályba lépése óta eltelt kilenc év alatt 32 törvény módosítás történt,<sup>16</sup> igaz, az elmúlt években mintha csökkenne a tendencia.

---

<sup>16</sup> A különböző állapotok hatályban léte: 2012.I.1.–2012.I.1.; 2012.I.2.–2012.I.2.; 2012.I.3.–2012.II.29.; 2012.III.1.–2012.IV.27.; 2012.IV.28.–2012.VI.28.; 2012.VI.29.–2012.VII.23.; 2012.VII.24.–2012.XII.15.; 2012.XII.16.–2012.XII.30.; 2012.XII.31.–2013.XII.19.; 2013.XII.20.–2013.XII.30.; 2013.XII.31.–2013.XII.31.; 2014.I.1.–2014.III.14.; 2014.III.15.–2014.V.5.; 2014.V.6.–2014.VI.30.; 2014.VII.1.–2014.XII.31.; 2015.I.1.–2015.III.31.; 2015.IV.1.–2015.VII.13.; 2015.VII.14.–2015.VIII.31.; 2015.IX.1.–2015.XI.27.; 2015.XI.28.–2015.XII.22.; 2015.XII.23.–2016.VI.17.; 2016.VI.18.–2017.II.28.; 2017.III.1.–2017.VI.1.; 2017.VI.2.–2017.VIII.31.; 2017.IX.1.–2017.XII.31.; 2018.I.1.–2018.VI.30.; 2018.VII.1.–2018.VII.25.; 2018.VII.26.–2018.VII.30.; 2018.VII.31.–2018.XII.31.; 2019.I.1.–2019.XII.31.; 2020.I.1.–2020.VI.30.; 2020.VII.1. *Forrás:* <https://uj.jogtar.hu>.

5. ábra: A civil törvény módosulásainak száma, 2012–2020



Forrás: Sebestény, 2020: 77.

Tehát összességében egy átlagos civil vezető számára továbbra sem könnyű feladat, hogy folyamatosan „képben legyen”, és jogkövető magatartást tanúsítson.

A szabályozás rendszerváltás óta tartó időszakát tehát úgy jellemezhetnénk, hogy amit nem igazán tudott a jogalkotó önálló vagy koherens szabályozással megoldani, azt lényegében beleintegrálta vagy benne hagyta a nonprofit szabályozásba. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy bár számos elemében pontosabbá vált, azonban mégsem tekinthető egységes rendszernek. Az elmúlt időszakban sem sikerült a szektorhatárokat, a nonprofit státuszt pontosítani. A folyton változó szabályozás a szektor szereplőit bizonytalanná, tevékenységüket kiszámíthatatlanná teszi (Kákai, 2019: 42).

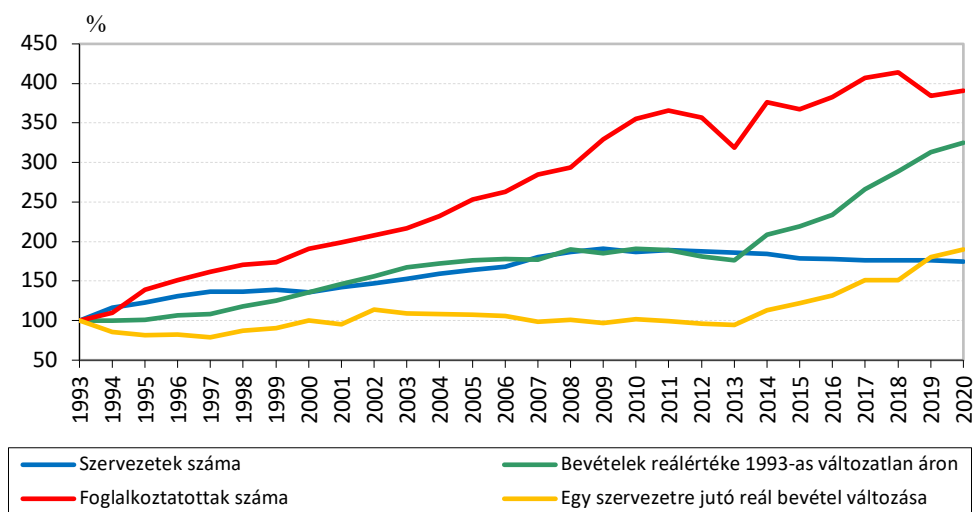
### A magyar nonprofit szektor változása a számok tükrében

A nonprofit szektor szerkezetéről, fejlődéséről egymástól merőben különböző képet alakíthatunk ki attól függően, hogy a szervezetszám vagy a gazdasági erő mutatóit használjuk a struktúra vizsgálatára. Ugyanakkor a szektor heterogén összetétele miatt, az egymástól nagymértékben eltérő jellegű szervezeti halmazokon belül ez a folyamat más-más hangsúlyt kapott, és ez egy-egy dimenzió mentén tapasztalható, mérhető elmozdulások nemcsak eltérő dinamikájúak, hanem ellentétes irányúak is lettek. S ha mutatószámokkal nem is lehet alátámasztani, de az előbbieken leírt tendenciák, valamint a szektor tevékenységéről rendelkezésünkre álló egyéb – nemcsak empirikus – információink azt egyértelműen bizonyítják, hogy a magyarországi nonprofit

szektor társadalmi súlya nagyobb ugyanakkor politikai és gazdasági súlya egyre kisebb lett (Kákai, 2015: 634).

A magyar civil szféra<sup>17</sup> időbeni fejlődését nemzetgazdasági és makroszinten három fontos mutatóval lehet talán a legjobban érzékeltetni (6. ábra) a működő szervezetek számával, a bevételek reálértékével és a foglalkoztatottak létszámával (Kákai – Sebestény, 2012: 143). Ezek értékei a rendszeres statisztikai megfigyelés kezdete óta 2008-ig szinte folyamatosan nőttek, majd a gazdasági válság hatására a növekedés a foglalkoztatottság kivételével mérséklődött, 2012-ben pedig mindhárom mutató az előző évi adatokhoz képest csökkent. A szervezetszám tekintetében 2012 óta látható mérséklődése betudható az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. (a továbbiakban: civil) törvény hatásának is, amely felfogható a szektoron belül egyfajta „tisztulási” folyamatnak is.

6. ábra: A nonprofit szektor fejlődése, 1993-2020



Forrás: KSH (2022)

<sup>17</sup> Jelen adatok elemzésekor a *statisztikai* vagy *szűkebb* definíciót használjuk (Bocz et al., 1994; Nagy – Sebestény, 2008) amely szerint formai szempontból a nonprofit szektorba tartoznak a magánalapítványok és az egyesületek (ezeket tekintjük *klasszikus civil szervezeteknek*); a különböző *érdekképviseletek* úgy, mint az egyesülések, az munkaadói, szakmai és szakszervezetek, a köztestületek; valamint a *quasi nonprofit szervezetek* (a közalapítványok, nonprofit vállalkozások és egyéb intézmények).

Mint azt az 6. ábra is mutatja, a szektor alakulásának másik fontos mutató száma a bevételek alakulása is érdekes tendenciáról tanúskodik. A bevételek reálértéke 2014-től folyamatosan emelkedett, 2017-ben közel 14, 2018-ban pedig további 9 százalékkal.

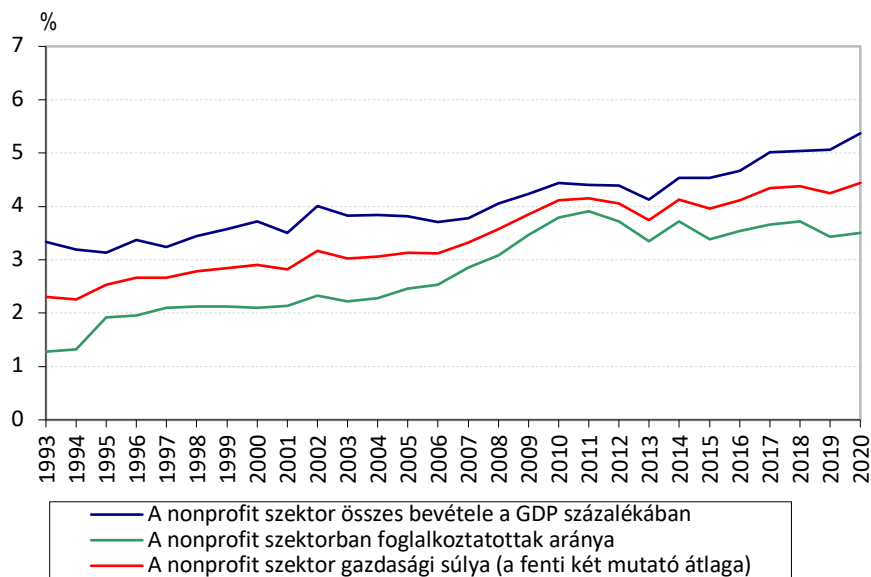
A nonprofit szervezetek összes bevétele a teljes GDP-hez viszonyított aránya harminc év alatt szerényen emelkedett és 2020-ra kismértékben meghaladta az 5 százalékot (7. ábra). Ugyanakkor a bevételek növekedésével szemben sokkal dinamikusabb és egyben érdekesebb tendencia rajzolódik ki a foglalkoztatásban: 2011-re a szektor munkaerő-piaci részesedése közel háromszorosra növekedett, majd 2013-ig egy jelentősebb visszaesés mutatkozik. Ezt követően a foglalkoztatottsági adatokban kisebb hullámozás látható, ami részben a közmunka programon belüli átalakulásoknak is köszönhető. Ezen időszak után a teljes foglalkoztatotti létszám ismét lassú növekedésre változott, így ez a térhódítás abszolút értelemben is megvalósult.

Ha az előbb említett két mutató átlagát vesszük, és kissé önkényesen ezt tekintjük a szektor nemzetgazdaságon belüli súlyának<sup>18</sup>, akkor is annyit jelenthetünk ki, hogy ez a súlyarány ugyan folyamatosan nőtt, csaknem megduplázódott, aránya 2020-ra 5,4 százalékot tett ki.

---

<sup>18</sup> A mutatót módszertanilag nehéz tudományos tartalommal megtölteni, itt csupán a vizuális megjelenítés céljára használom. Ugyan tisztában vagyok azzal is, hogy a bevétel és foglalkoztatottság között szoros kapcsolat mutatható ki, ezért nem két független változó átlagáról beszélhetünk (Kákai – Sebestény, 2012: 156).

7. ábra: A nonprofit szektor gazdasági súlya a nemzetgazdaságban, 1993-2020



Forrás: KSH (2022)

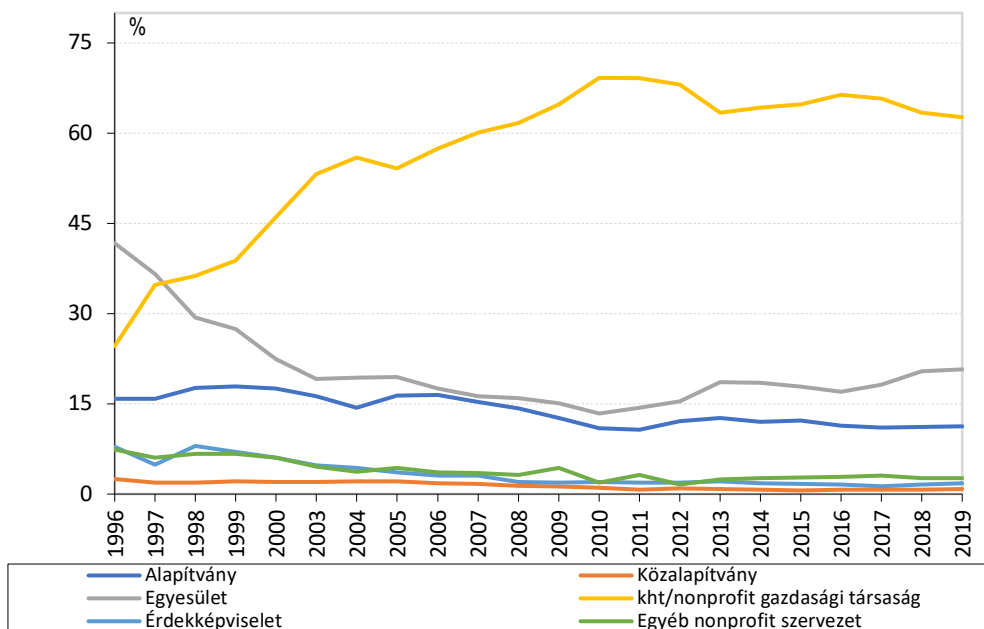
Az elmúlt években látható erőteljesebb fejlődés ugyan további előrelépést sugall, azonban – ahogy ezt már a szervezetszám várható alakulása kapcsán megjegyeztük – a jogi és gazdasági környezet átalakulása, illetve a válság nem „beláthatatlan” következményei okán jelenleg nem szűrhetünk le messzemenő következtetéseket.

A munkavállalók számának 2011-ig tartó folyamatos növekedése – egyfelől a nonprofit vállalkozások körében lezajlott átrendeződéseknek, valamint a közmunka szektoron belüli térnyerésének következtében – az utóbbi években hektikussá vált. 2016-ban – az előző évben tapasztalt 2,5 százalékos csökkenéssel szemben – 4,4, 2017-ben pedig 6,3 százalékkal nőtt a szektorban foglalkoztatottak létszáma. Ez azt jelenti, hogy 2020-ban a nonprofit szektorban munkaviszonnyal rendelkezők összlétszáma 156 ezer fő volt. Az alkalmazásban állók létszáma több mint 128 ezer fő volt, ebből 106 ezer főállású, teljes munkaidős és 41 ezer részmunkaidős, illetve nem főállású munkavállaló. A szektor együttes teljesítménye 128 ezer számított<sup>19</sup> főállású munkájának felelt meg.

<sup>19</sup> Számított főállású foglalkoztatotti létszám: a főállású teljes munkaidősben foglalkoztatottak száma, hozzáadva a főállású részmunkaidősben foglalkoztatottak számának felét és a nem főállású foglalkoztatottak számának egytizedét, valamint a közfoglalkoztatottak teljes éves munkateljesítményét napi nyolcórás főállású munkaidős foglalkoztatotti létszámmal átszámítva.



8. ábra: Számított főállású foglalkoztatottak aránya a nonprofit szervezetek jogi formája szerint 1996-2019



Forrás: KSH, 1993-2020.

Ugyanakkor a főállású, teljes munkaidős foglalkoztatottak közel 63 százalékát a nonprofit gazdasági társaságok (8. ábra) alkalmazták,<sup>20</sup> ezzel szemben az alapítványoknál, egyesületeknél foglalkoztatottak aránya továbbra is alatta marad a 31 százaléknak.

A fentebb bemutatott jogi szabályozásban tetten érhető „eklektikussághoz” képest a szektor pénzügyi helyzetének vizsgálata könnyebben nyomon követhető, hiszen az egyes bevételi források és a szektorba áramló pénzek „tisztábban” mutatják a civil-nonprofit szervezetek valós helyzetét.

A szektort az 1990-es évek eleje óta kialakult és azóta is fennálló rendkívül erős bevételi koncentráció jellemzi. Ez nem új jelenség, hiszen már korábban Kuti Éva is rámutatott arra, hogy a szervezetek 4 százaléka rendelkezett a teljes bevétel negyötödével, miközben a szervezetek több mint negyötöde az összbevételnek még 5 százalékához sem jutott hozzá. Ezzel párhuzamosan nagyon szűk (mintegy 14

<sup>20</sup> Ez azt jelenti, hogy a szektor 7 százalékát kitevő nonprofit gazdasági társaságok képesek alkalmazni a fizetett, főállású alkalmazott közel kétharmadát.

százalékos) az a „derékhad”,<sup>21</sup> amely a szervezetszám és bevétel tekintetében nagyjából azonos súlyúnak volt tekinthető (Kuti, 2008: 17). A helyzet 2020-ra annyiban módosult, hogy a 8 százalékos kivevő nonprofit gazdasági társaságok összbevételből való részesedése 56 százalékra növekedett. Így a jelenlegi helyzet tovább erősíti a „szervezeti és erőforrásbeli dualitásnak” nevezett jelenséget, azaz, hogy miközben a szervezetszámot illetően a civil szervezetek alkotják a szektor meghatározó hányadát (87 százalékos), a szektor anyagi erőforrásai egyre nagyobb mértékben a nem civil, hanem elsősorban állami/önkormányzat közeli szervezeteknél összpontosulnak (Bartal, 2008:17-20).

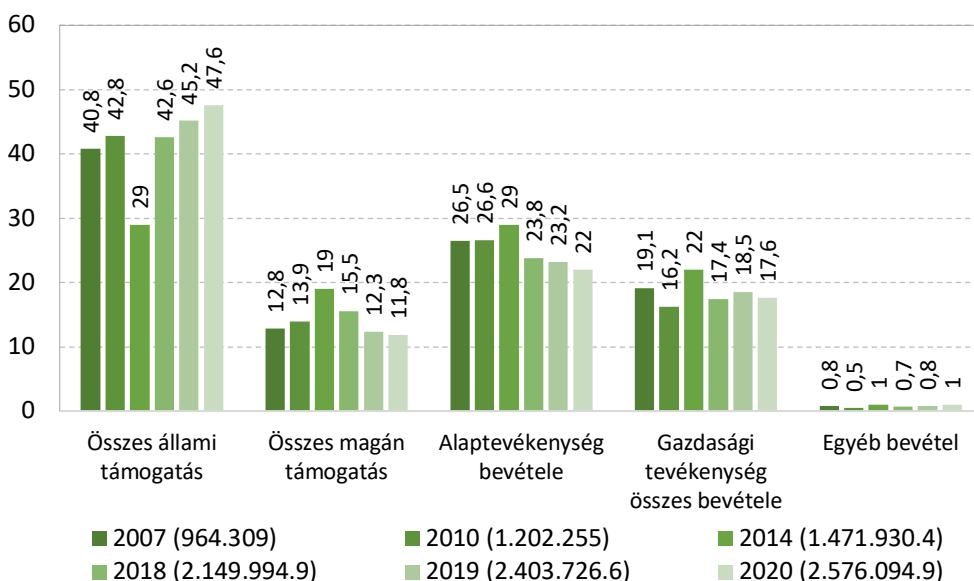
Az állami támogatásokból származó források aránya 2016-hoz képest jelentősen növekedett (9. ábra). Ez a növekedés azonban csak látszólagos mivel, ha nem csak egy évet tekintünk, és figyelembe vesszük az inflációt is, akkor inkább stagnálásról beszélhetünk. A teljes szektor bevételeinek 48 százaléka származott állami vagy önkormányzati költségvetésből, ami az előző évtől folyó áron 7,7, reálértéken 3,6%-kal haladta meg. Magyarországon 2 év változását reál áron számítva nem nőtt, hanem éppen pár milliárd forinttal csökkent a civil szervezetek állami bevétele. A nonprofit szervezetek éves forrásaiból az állami forrás 370 milliárd Ft volt 2018-ban, reál áron számolva ez 2020-ban már 400 milliárdot is el kellett volna érjen, de csak 393,8 milliárd volt, tehát csak nominális növekedésről beszélhetünk, ténylegesen pedig inkább némi csökkenésről. A szervezetek pénzügyi helyzete jól mutatja azt, hogy míg az állami támogatások aránya a szektor összbevételében 2010 óta folyamatosan növekszik, addig a szektor egyéb bevételei (összes magán támogatás, alaptevékenységből származó bevétel vagy gazdasági tevékenységből származó összes bevétel) csökkennek. A bevételek csökkenésében az alaptevékenységből származó bevételek csökkenése játszott a meghatározó szerepet. Igazi növekedés tehát a szektor bevételeiben a nonprofit vállalkozások állami bevételeinek növekedéséből fakad, nem a civil szervezetekéből. A klasszikus civilek (ez a csoport az összes nonprofit szervezet 87%-át teszi ki) állami támogatása 2020-ban 393 milliárd Ft volt, az összes állami támogatásnak csupán a 32%-a. Tehát számarányukhoz képest jóval kevesebb állami forrást kapnak, mint a nonprofit vállalkozások. Ez a szektor szolgáltató funkcióinak visszaszorulására utal, ami a kormány közigazgatási (Pálné et al., 2016), így közszolgáltatási

---

<sup>21</sup> Ebbe a körbe az 5 és 50 millió Ft közötti bevétellel gazdálkodó szervezetek tartoznak. Számuk 2006-ban 8 ezer körül volt.

centralizációjának fényében logikus következménye ennek a folyamatnak, hiszen számos iskolát, óvodát, szociális intézményt működtetnek nonprofit szervezetek. Ha tovább folytatódik a szervezetek ezen bevételeinek csökkenése, az a szektor szolgáltatói funkcióinak további csökkenését eredményezheti, ami az állami/önkormányzati feladatok további leépítésének szándékával kiegészülve komoly társadalmi feszültségeket okozhat.

9. ábra: A nonprofit szektor bevételeinek részaránya források szerint, 2007–2020 (%)



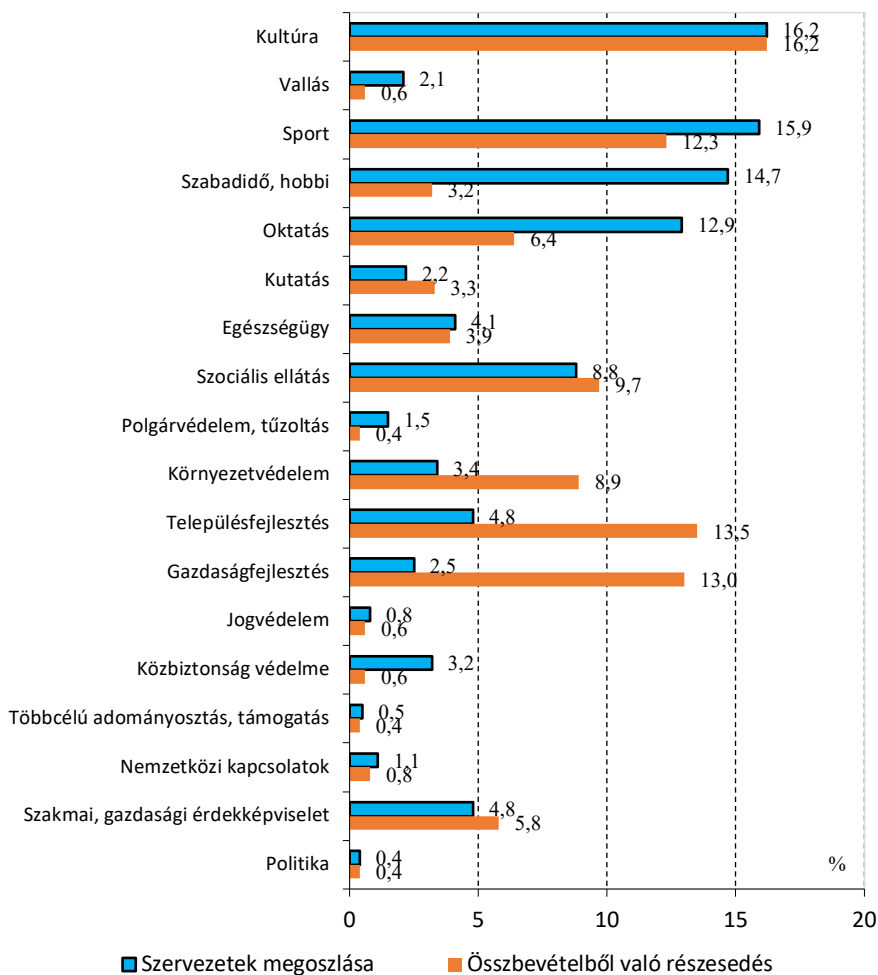
Forrás: KSH, 2022.

A szektor bevételeinek növekedése egyenletlenül oszlik meg a szervezetek tevékenység szerinti megoszlása között. Így például a „depolitizált” tevékenységi területeken nem mutatkozik forrásbővülés, ez csupán néhány kitüntetett területre (főként a sport és részben az egészségügy) jellemző. A konfliktusorientált szervezetek esetében az erőforrások jelentős része külföldről érkezik és – habár megnövekedett a személyi jövedelemadó 1% felajánlásának és a közösségi finanszírozásnak a jelentősége is (lásd a jogvédő szervezeteknél) – a külföldi támogatások felhasználása professzionális szervezetet igényel.

A források megoszlása mellett az egyes tevékenységek bevételből való részesedése is jelentős átrendeződésen ment keresztül. Míg 2005 a legmagasabb bevétellel rendelkező szervezetek sorrendje tevékenységi terület szerint a következő volt: 1. kultúra, 2. oktatás, 3. településfejlesztés, 4. szociális ellátás, 5. gazdaságfejlesztés,

addig 2020-ra a kultúra mellett a településfejlesztés és gazdaságfejlesztés került az első helyre, melyet sport, a szociális ellátás és a környezetvédelem követett.

10. ábra: A nonprofit szektor tevékenység és összebevételből való részesedése 2020-ban



Forrás: KSH, 2022.

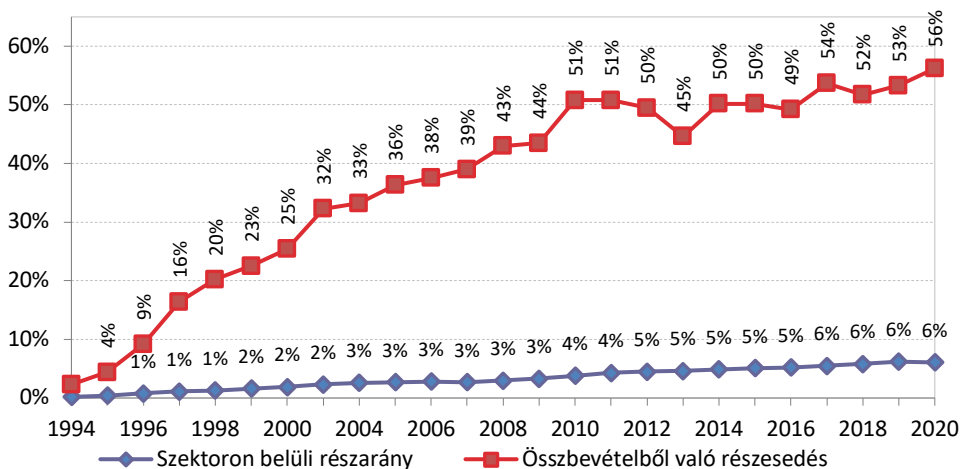
A sportszervezetek bevételi arányának növekedése volt talán az elmúlt időszak leglátványosabb növekedése. Míg 2005-ben a sportszervezetek az összes bevétel 5 százalékát tudhatták magukénak, addig 2020-ban már 12 százalékát. Az egy szervezetre jutó összes bevétel pedig a 2005-ös 3,3 millió forintról 32,8 millió forintra nőtt.

A tevékenységterületek mellet található egy másik „aszimmetriát” mutató terület is, ami a szervezeti formából következően létrehozásuktól kezdve (1993 óta) szinte töretlenül növekszik.

Ez pedig a közhasznú társaság jogi formájának megszüntetése, és az átalakulásra kötelezésük révén megjelenő nonprofit gazdasági társaságok volt.

A kht-k megalapítása és működése az elmúlt közel két évtizedben jelentős mértékben változtatta meg a hazai civil szektor humán- és anyagi erőforrásainak eloszlását, melynek eredményeként egyre markánsabb határvonal alakult ki a szektorba tartozó civil-nonprofit (magánalapítványok és egyesületek) és nem civil jellegű (elsősorban állam- és önkormányzatközeli) szervezetek között. Mint az alábbi ábra (11. ábra) mutatja, 1993 óta szektoron belüli méretük szinte töretlen növekedésen ment keresztül. A legtöbb nonprofit gazdasági társaság a gazdaságfejlesztés, az oktatás, a kultúra és a településfejlesztés területén működik. A bevételek tevékenységterületek szerinti megoszlása alapján látható az is, hogy elsősorban ezen területek vonzzák a legtöbb bevételt is. Ehhez fontos hozzátenni azt, hogy az elmúlt évtizedek alatt kicserélődtek a szektor bevételeinek meghatározó hányadát kitermelő szervezetek, azaz a civil jellegű szervezetek súlya számottevően csökkent és helyüket a nonprofit vállalkozások vették át.

11. ábra: A közhasznú társaságok bevételeinek és a szektoron belüli súlyának részaránya, 1994–2020



Forrás: KSH, 2022. A 2007-től a kht-k helyett a nonprofit gazdasági társaság szerepel.

Ez azt jelenti, hogy ha az elmúlt közel két évtizedet hasonlítjuk össze, akkor látható, hogy 2000 és 2010 között a nonprofit gazdasági társaságok bevétele közel megötszöröződött, azaz, míg 2000-ben az összes bevétel egynegyede felett rendelkeztek 2010-re már több mint a fele náluk összpontosult. Ez egy másik összesítésben ez annak tudható be, hogy 2000 és 2010 között a szektor teljes bevételnövekedésének 68 százalékát a nonprofit gazdasági társaságok forrásainak növekedése okozta. Bár 2010 után a bevételből való részesedésük némiképp hektikusabb volt, hiszen 2010 és 2018 között a szektor teljes bevételből való részesedésük 53 százalékra csökkent, de a növekedésük még így is közel a duplájára volt, mint a többi nonprofit szervezetnek.

Az állami támogatások megoszlása is tükrözi a fent bemutatott aránytalanságot. A 2011-ben életbelépett nonprofit törvény és kormány a közszolgáltatások új „mederbe terelésének” köszönhetően a nonprofit gazdasági társaságok állami támogatásának aránya kezdetben 63 százalékra emelkedett, majd 2020-ra 56 százalékon stabilizálódott. Eközben a klasszikus nonprofit szervezetek (alapítványok és egyesületek) részesedése az állami támogatásokból 33 százalék körüli szinten mozgott, majd 2020-ra 38 százalékra nőtt.<sup>22</sup> Összességében az látható, hogy az elmúlt 30 évben a magyar nonprofit szektor egészének pénzügyi mutatói és a nonprofit gazdasági társaságok fokozatos növekedése egyértelműen összefonódott, hiszen mind a bevételi források, mind a foglalkoztatotti létszám makroszintű (azaz a szektor egészében bekövetkező) növekedése ennek a szervezeti formának a folyamatos erősödésének köszönhető. Ezzel vált igazán teljessé a magyar nonprofit szektor „dualitása”. Ez azt jelenti, hogy a hazai klasszikus civil szervezetek (egyesületek, alapítványok) az elmúlt harminc év során ugyan fejlődtek, de ez inkább „szigetszerűen” (azaz egy-egy alapítvány vagy egyesület esetében) ment végbe. „Igazi” fejlődést leginkább a gazdasági társaságok esetében figyelhetünk meg, azaz a szektor meghatározó hányadát kitevő civil szervezetek súlya számottevően csökkent az elmúlt időszakban, ezzel szemben a nonprofit vállalkozásoké egyre meghatározóbbá vált. Így a nonprofit szektor gazdasági megerősödése az elmúlt évtizedben nem a civil jellegű szervezetek erőforrásainak számottevő gyarapodásával, hanem sokkal inkább a nonprofit vállalkozásoknál koncentrálódó állami támogatásokkal, pályázati forrásokkal, a náluk realizálódó

---

<sup>22</sup> Azaz az adatok szintjén az látható, mintha a klasszikus szervezetek támogatása erősödött volna a nonprofit gazdasági társaságokkal szemben, de mint arra a következő fejezetben kitérek ez látszat közeledés, ami mögött egy más típusú kormányzati stratégia húzódik meg.

alap- és gazdálkodási bevételek egyre nagyobb hányadával s ezáltal a növekvő foglalkoztatási mutatókkal magyarázható.

## Összegzés

Összességében tehát elmondható, hogy a statisztikai adatok fényében a hazai nonprofit szektor fejlődése szinte „töretlennek” tekinthető. A makró (szervezet szám, pénzügyi, munkaerő-piaci adatok) azt a képet erősíthetik, hogy a szektor fejlődése kisebb hullámzásoktól eltekintve töretlennek tekinthető. Magyarázatot a kialakult rendszerszerű mintázatra lényegében már a szervezetek hazai elnevezésében is találhatunk. Sokakban felmerül(het) a kérdés, hogy Magyarországon a civil szervezeteket leíró fogalomrendszer közül miért a „nonprofit” fogalomhasználat vált általánossá<sup>23</sup> annak ellenére, hogy a szakirodalom és a politika gyakran használ más rokon értelmű fogalmakat is. Ennek okát Kuti Éva a következőképpen jellemezte „a nonprofit azért nyert polgárjogot, mert a szektor definíciójának a legáltalánosabb érvényű elemét ragadja meg, amely lényegében ideológia mentes az elnevezés nem a szektor összetettségét, szervezeteinek sokféleségét tükrözi, hanem arra az egyetlen jellemzőre (profitszétosztás tilalma) utal, amellyel kapcsolatban az érintettek között nagyjából teljes volt az egyetértés” (Kuti, 1998:16). Emellett a fogalom hazai elterjedésére az is nagy hatást gyakorolt, hogy pragmatikus, szervezetközpontú és nagyfokú gazdasági orientáció jellemezte, ami abból adódott, hogy „amerikai mintára” a nonprofit szervezetek, mint nemzetgazdasági elszámolásokban szereplő háztartásokat segítő szervezetek kerültek meghatározásra, amelyben a gazdasági teljesítmény számbavétele került központi helyre (Kuti, 2008: 10). A 90-es évek elején a fogalom bevezetése, illetve elterjedésének időszakában nem volt világos, hogy a magyarországi civil szervezetek fejlődése milyen irányt, mintát vesz fel, azaz a közszolgáltatói, érdekképviseleti-érdekérvényesítési, valamint civil-közösségi funkciók közül melyik válik hangsúlyossá. Bartal Anna Mária szerint a rendszerváltás kezdetén ezen funkciók kevésbé voltak letisztultak, és ahogy a piacgazdaság egyre inkább megszilárdult úgy kezdett kirajzolódni a hazai szektor közszolgáltatói és közösségi funkcióinak dominanciája az érdekképviseleti-érdekérvényesítési funkciók felett (Bartal, 2009: 14).

---

<sup>23</sup> Így a tanulmányban magam is legfőképpen ezt az elnevezést használom.

Ezek alapján inkább egy olyan „kép” alakulhat ki bennünk, hogy a magyar nonprofit szabályozás lényegében nem követ egyetlenegy európai mintát sem, ami önmagában még nem probléma, hiszen nem szükséges „beállni” egy irányzat „uszályába” sem. Az viszont mindenképpen probléma, hogy a mindenkori törvényalkotók lényegében koncepció nélkül, hosszú távú és rendszerszemlélet nélkül nyúltak hozzá a szektor szabályozásához. Számos elemet ugyan átvett külföldi gyakorlatokból, azonban ezt nem egy világos koncepció mentén hajtották végre, így lényegében szinte kódolva volt az egymásnak gyakran ellentmondó szabályokból adódó bizonytalanság. Ezért nehéz „vegytisztán” besorolni a magyar nonprofit szektort bármilyen kategóriába, mint ahogy Bullain Nilda is kifejti „*a szektor leginkább önmagára hasonlít*” (Bullain, 2005: 19). A 2000 előtti időszakban elsősorban a korporatív modell irányába látszott elmozdulni a magyar nonprofit szektor, majd azt követően a közszolgáltatói funkciók erősödésének hatására még inkább megerősítette a korporatív modell jogosultságát. A 2011-ben elfogadott civil törvény és az azzal párhuzamosan végrehajtott közigazgatási és önkormányzati reform jelentős mértékben változtatott ezen a szerkezeten azzal, hogy elsősorban a humán szolgáltatások területén jelentős kormányzati feladatcentralizáció következett be.

A rendszerváltástól kezdődően egy duális civil társadalom alakult ki Magyarországon, mely egy számban jelentős, azonban erőforrásait, érdekbefolyását tekintve gyenge szegmensre és egy számban elenyésző, azonban erőforrásaiban meghatározó szegmensre osztható. Ennek részben oka a hazai nonprofit szabályozás koncepciótlansága, mely számos lehetőséget, „kiskaput” teremtett azon szervezetek számára, melyek csak nevükben azonosak a nonprofit szervezetekkel. Ezt a polarizációt erősítette a 2010 után létrejött egy új szereplőkből álló (GONGO-k,<sup>24</sup> közhasznú vagyongazdálkodó alapítványok) szegmens, amely kormányzati támogatással és jelentős pénzügyi feltőkésítéssel lényegében egy „saját civil” háttérbázis kialakítását célozza meg. Bár a kormányzattól való függés korábban is létezett, azonban ez az új törekvés mind szándékában, mind forrásaiban újnak tekinthető, hiszen csak a 2010-es évek közepe felé gyorsult fel igazán. Kifutását még nem lehet pontosan látni, annyi

---

<sup>24</sup> A szakirodalom azokat a szervezeteket nevezi GONGO-knak, amelyeket egy adott kormányzat hoz létre, működtet vagy tart el, abból a célból, hogy a kormány szándékainak és politikai céljainak teljesítésében közreműködjenek (Naim, 2009). Az ilyen szervezetek alkalmasak a közvélemény befolyásolására és más civil szervezetek hiteltelenítésére.



azonban prognosztizálható, ha ennek a szegmensnek a teljes kiépülése megtörténik, az egy új fejezet eredményezhet Magyarországon.

Ezt a folyamatot a „politikai légkör” tovább élezi, aminek valószínűleg az az oka, hogy egy hierarchikus szerkezetű, minden alkotó elemét pontosan pozicionáló felépítményben egy horizontális elhelyezkedésű, egymáshoz csak lazán kapcsolódó szervezeti halmaz inkább tekinthető a kormányzat részéről rizikófaktornak, mint stabil alapnak, így a velük való együttműködés is csak akkor biztonságos, ha szilárdan beépülnek a Nemzeti Együttműködés Rendszerébe. Az elmúlt évek civilekkel kapcsolatos intézkedései és politikusi megnyilvánulásai egyértelműen azt a célt szolgálják, hogy amint ezt a társadalom egészében, választók, önkormányzatok tekintetében is, úgy a civileket is meg lehessen osztani jó és rossz oldalhoz tartozókra. a civil részvétel is egyre inkább pártossá, pártpolitikai szempontból polarizáltabbá válik. A civil szervezetekkel szembeni kampányok a részvétel fontosságába vetett hitet erodálják és a civil szervezetek konfliktusorientált típusaiban való bizalmatlanságot

erősítik, ezáltal pedig értékes erőforrásoktól fosztják meg ezeket a szervezeteket (Kákai – Glied, 2017: 16). Ez pedig azt is jelenti, hogy kevésbé képesek betölteni közvetítő és az államot demokratizáló szerepüket (Zameczki – Glied, 2020).

Ezek a strukturális változások a magyar nonprofit szektort egy más szerkezetűvé, egy kívánatosabbnak tekinthető „együttműködő-partner”<sup>25</sup> variáns helyett egy „együttműködő-ügynök”<sup>26</sup> variáns kialakulását eredményezheti (Gideon–Kramer–Salamon, 1992: 18).

## Irodalomjegyzék

- Bartal, Anna Mária (2005): *Nonprofit elméletek, modellek, trendek*. Budapest, Századvég.  
Bartal, Anna Mária (2008): Ha kiszáradnak az utópia oázisai... *Civil Szemle*, 5(1-2): 12–26.  
Bartal, Anna Mária (2009): A válság elején – A nonprofit trilemmáról, valamint a „jó” és „rossz” civil társadalomról. *Civil Szemle*, 6(1-2): 8–21.

---

<sup>25</sup> Ez a típus a szektor szervezeteinek nagyobb mérlegelési, programmenedzselési és akár a politikai folyamatokban is nagyobb részvételi lehetőséget biztosít. (Egyesült Királyság, Franciaország (1982 után), Olaszország, Izrael).

<sup>26</sup> Ez azt jelenti, hogy az nonprofit szervezetek mintegy ernyőszerkezeti hálóba tömörülve közvetítik az állam igényeit a lakosságnak. Ebben az esetben a nonprofitok funkciója a kormányzati programok adminisztrációjában való részvétel, kis mérlegelési és vitatkozási hatalommal (Pl. Hollandia és Németország).

- Bíró, Endre (2010): *Hol is tartunk? A civil nonprofit szervezetek jogi szabályozásának problémái*. Jogismeret Alapítvány, Budapest.
- Bocz, János (2009): *A nonprofit szektor strukturális átalakulása Magyarországon. A magyar nonprofit szektor az 1990-es évek elejétől a 2000-es évek közepéig* (Doktori disszertáció). Corvinus Egyetem, Szociológiai és Társadalompolitikai Intézet, Szociológiai Doktori Iskola, Budapest.
- Bocz, János – Kuti, Éva – Sebestény, István – Seresné, Gyűrűs Gabriella – Vajda, Ágnes (1994): *Alapítványok és egyesületek – A nonprofit szektor statisztikája*. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.
- Bullain, Nilda (2005): Átfogó jogi reformkoncepció: Lépések egy értékalapú civil jövőkép felé. *Civil Szemle*, 2(1): 5–25.
- Cohen, Jean – Arato, Andrew (1992): *Civil Society and Political Theory*. MIT Press, Cambridge.
- Dahrendorf, Ralph (1994): Zagrożone społeczeństwo obywatelskie, in: Michalski Krzysztof (eds.), *Europa i społeczeństwo obywatelskie*. Rozmowy w Castel Gandolfo, Kraków-Warszawa: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak – Fundacja im. Stefana Batorego.
- Diamond, Larry (1994): Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation, *Journal of Democracy*, 5(3): 4–17.
- Gidron, Benjamin – Kramer, Ralph M. – Salamon, Lester M. (1992): *Government and the third sector: emerging relationships in Welfare States*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Kákai, László – Glied, Viktor (2017): Sketch of the Hungarian nonprofit sector after the regime change. *Civil Szemle*, 14(3): 13–33.
- Kákai, László – Sebestény, István (2012): A nonprofit szektor súlya és a gazdasági válság hatása Magyarországon *Civil Szemle*, 9(3): 137–157.
- Kákai, László (2009): *Kik is vagyunk mi? Civil szervezetek Magyarországon*. Publikon Kiadó, Pécs.
- Kákai, László (2015): Nonprofit szervezetek területi és gazdasági súlya a gazdasági válság után. *Területi Statisztika*, 55 (6): 614–635.
- Kákai, László (2019): A magyar nonprofit rendszer ki- vagy átalakulása a rendszerváltástól napjainkig. *Civil Szemle*, 16(1): 33–53.
- Kákai, László (2020): *Development or reflections of the nonprofit sector in Central and Eastern Europe and Hungary*. *Politics in Central Europe*, 16(1S): 135–158. DOI: <https://doi.org/10.2478/pce-2020-0007>.
- Kákai, László (2020): Kettős szorításban a magyar civil szervezetek. *Pólusok*, 1(2): 1–30.
- Kákai, László – Bejma, Agnieszka (2022): Legal and practical conditions of the functioning of the civil society organizations in Hungary and Poland. *Eastern Journal of European Studies* 13 (SI): 99-119. DOI: <https://doi.org/10.47743/ejes-2022-si07>.
- KSH (2022): Nonprofit szektor legfontosabb jellemzői 2020-ban. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, <https://bit.ly/3LB2cMO>, utolsó hozzáférés, 2022.03.12.
- KSH (2021): Nonprofit szektor legfontosabb jellemzői 2019-ban. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, <https://bit.ly/3lgtCt>, utolsó hozzáférés 2022.03.12.
- Kuti, Éva (1998): *Hívjuk talán nonprofitnak....* Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.
- Kuti Éva (2008): Stratégiai cselekvésen innen, illúziókon túl. *Civil Szemle*, 5(4): 5–43.
- Meyer, Michael – Moder, Clara Maria – Neumayr, Michaela – Traxler, Nicole – Vador, Peter (2017): Patterns in Civil Society in Central and Eastern Europe: A Synthesis of 16 Country Reports and an Expert Survey. In: Vador, Peter – Traxler, Nicole –

- Millner Reinhard – Meyer, Michael (eds.): *Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities*. Erste Stiftung Studies, Vienna: 12-41.
- Móra, Veronika (2012): Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. sz. törvény bemutatása. *Civil Szemle*, 9(3): 167–175.
- Nagy, Renáta – Sebestény, István (2008): Methodological Practice and Practical Methodology: Fifteen Years in Nonprofit Statistics. *Hungarian Statistical Review*, 86(12): 112–138.
- Naim, Moises (2009): What is a GONGO? How government-sponsored groups masquerade as civil society. *Foreign Policy*, October 13. 2009
- Pálné, Kovács Ilona – Bodor, Ákos – Finta, István – Grünhut, Zoltán – Kacziba, Péter – Zongor, Gábor (2016): Farewell to decentralisation: The Hungarian story and its general implications. *Croatian and Comparative Public Administration* 16(4): 789–816. DOI: <https://doi.org/10.31297/hkju.16.4.4>.
- Putnam, Robert D. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Putnam, Robert D. (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster, New York.
- Rueschemeyer, Dietrich – Stephens, Evelin H. – Stephens, John D. (1992): *Capitalist development and democracy*. Chicago University Press, Chicago.
- Salamon, Lester M. – Anheier, Helmut K. (1999): *Szektor születik II*. Acta Civitalis Egyesület, Budapest.
- Salamon, Lester M. – Sokolowski, Wojciech S. – Anheier, Helmut K. (2000): *Social Origins of Civil Society: An Overview*. Center for Civil Society Studies, Baltimore.
- Sebestény, István (2016): Fél évtized – egészen új környezetben. Kormányzati szándék és eredmény a civil szféra NER-konformizálásában. In: Antal Attila (szerk.): *A civilek hatalma. A politikai tér visszafoglalása*. Demokráciakutatók Magyar Központja Alapítvány, Budapest: 61–84.
- Sebestény, István (2020): Civilizskóp – kísérlet a civil szektor közérzetének felmérésére a „szükülő térben”. *Civil Szemle*, XVII (4): 73–105.
- USAID (2022): 2021 Civil Society Organization Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, <https://bit.ly/3yvhnzk>, utolsó hozzáférés 2023.03.01.
- Walzer, Michael. (1992): The Civil Society Argument. In: Mouffe, Chantal (eds.), *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*. Verso, London: 89–107.
- Zamecki, Łukasz – Glied, Viktor (2020): Article 7 Process and Democratic Backsliding of Hungary and Poland. Democracy and Rule of Law. *ON-Line Journal Modelling the New Europe* 2020(34): 57-85. DOI: <https://doi.org/10.24193/ojmne.2020.34.03>

## Abstract

### Is there a structural trend in the development of the Hungarian non-profit sector?

There is a consensus among researchers on NPOs that far from being shaped by the same influences, each country's civil society sector has developed a different “pattern”, influenced by different combinations of cultural, historical, political and economic conditions and traditions. My study uses the example of Hungary to illustrate the movement of this process from the change of regime to the present day. How has the structure that emerged at the time of regime change changed and how does it fit in with European systems?

**Keywords:** *civil society, nonprofit organisations, Hungary*