

CIVIL SZEMLE

WWW.CIVILSZEMLE.HU

XVI. ÉVFOLYAM I. SZÁM



■ SZERKESZTŐI ELŐSZÓ

TISZTELT OLVASÓ!

(Nárai Márta)

■ ELMÉLETILEG

MODERN KÖZÖSSÉGISÉG — CIVIL TÁRSADALOM

(Vercseg Ilona)

„VISSZA A JÖVŐBE”

– A magyar önkéntesség harminc évéről
három tételben

(Bartal Anna Mária)

■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

A MAGYAR NONPROFIT RENDSZER KI- VAGY ÁTALAKULÁSA
A RENDSZERVÁLTÁSTÓL NAPJAINKIG

(Kákai László)

CIVIL FEKETE TÜKÖR

– Az elmúlt három évtized tíz legnagyobb
médiavisszhangot kiváltó civil ügye

(Nagy Adám–Monostori Éva)

EZERSZER(VEZET) 25 ÉV(E)

– Egy kísérleti longitudinális vizsgálat a nonprofit
szektoron belül

(Sebestény István)

■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

AZ EGYESÜLÉSI JOG ÖTVEN ÁRNYALATA

(Bíró Endre)

MODELLÉRTÉKŰ NEMZETI CIVIL ALAPPROGRAM (NCA)

(Bódi György)



CIVIL SZEMLE

Szerkesztőbizottság/Editorial Board

Belia Anna, Harsányi László, Kirschner Péter, Kuti Éva,
Marschall Miklós, Miszlivetz Ferenc, Nagy Ádám

Szerkesztőség/Editors

Felelős szerkesztő/Executive Editor Nárai Márta

Rovatszerkesztők/Editors Bögre Zsuzsanna, Csongor Anna (Társadalom
és állam/Society and State)

Kákai László (Elméletileg/Theoretically)

Péterfi Ferenc (Közösségek és civil társadalom/Community
and Civil Society)

Sebestény István (Világ-nézet/International Review)

Képszerkesztő/Image Editor Gönczö Viktor

Technikai szerkesztő/Technical Editor Erlei Károly

Cikkjavaslatokat, ötleteket, véleményeket a civilszemle@gmail.com címre várunk.
Előfizethető a www.civilszemle.hu címen

Kiadó

CIVIL SZEMLE ALAPÍTVÁNY

www.civilszemle.hu

1137 Budapest, Pozsonyi út 14.

Tel./fax: (+36-1) 221-8099

E-mail: civilszemle@gmail.com

Felelős kiadó: Nizák Péter kuratóriumi elnök

Készült a Virtuoz Nyomdaipari Kft.-ben

Felelős vezető: Tolonics Gergely

ISSN 1786-3341

■ ■ SZERKESZTŐI ELŐSZÓ	
Nárai Márta: TISZTELT OLVASÓ!	5
■ ■ ELMÉLETILEG	
Vercseg Ilona: MODERN KÖZÖSSÉGISÉG — CIVIL TÁRSADALOM	7
Bartal Anna Mária: „VISSZA A JÖVŐBE”	15
– A magyar önkéntesség harminc évéről három tételben	
■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM	
Kákai László: A MAGYAR NONPROFIT RENDSZER KI- VAGY ÁTALAKULÁSA A RENDSZERVÁLTÁSTÓL NAPJAINKIG	33
Nagy Ádám–Monostori Éva: CIVIL FEKETE TÜKÖR	55
– Az elmúlt három évtized tíz legnagyobb médiavisszhangot kiváltó civil ügye	
Sebestény István: EZERSZER(VEZET) 25 ÉV(E)	71
– Egy kísérleti longitudinális vizsgálat a nonprofit szektoron belül	
■ ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM	
Bíró Endre: AZ EGYESÜLÉSI JOG ÖTVEN ÁRNYALATA	93
Bódi György: MODELLÉRTÉKŰ NEMZETI CIVIL ALAPPROGRAM (NCA)	119
■ ■ SZERZŐINK	135



Fotó/Csongor Anna

Tisztelt Olvasó!

A Civil Szemle az egyesülési törvény (1989. évi II. törvény az egyesülési jogról) 30. évfordulója alkalmából tematikus számmal jelenik meg. Ez a törvény kulcsfontosságú volt a társadalmi és politikai átalakulás szempontjából, zöld utat adott a civil társadalom immár szabad intézményesülésének. A törvény ugyan már nincs hatályban, ám ez nem jelenti azt, hogy az általa elindított folyamat is véget ért volna. Még akkor sem, ha ezt a három évtizedet a jogi, gazdasági és politikai közeg alakítói részéről számos sikeres, kevésbé sikeres, meddő és ártalmas kezdeményezés, változtatás, beavatkozás jellemezte.

Jubileumi számunkban olyan szakemberek írásai szerepelnek, akik vagy tevőlegesen részt vettek a civil szektor fejlesztésében, vagy figyelő tekintetükkel végigkísérték ezt az időszakot, és kutatásokkal, elemzésekkel járultak hozzá a működési környezet jobbá tételéhez, illetve a problémák feltárásához.

Tematikus számunk struktúrája igazodik a Civil Szemle hagyományos rovatstruktúrájához, így a tanulmányokat az Elméletileg, a Közösségek és civil társadalom, illetve a Társadalom és állam rovatokba rendeztük. Jelen számunk bevezető írását *Vercseg Ilona* jegyzi *Modern közösségiség – civil társadalom* címmel, melyben a közösségről, annak funkcióiról, illetve a modern közösségiségről értekezik, melynek lényegét a civil társadalom fogalmában véli megtalálni.

Bartal Anna Mária „Vissza a jövőbe” – a magyar önkéntesség harminc évéről három tételben című tanulmányában egyrészt bemutatja az elmúlt évtizedekben hazánkban használatos önkéntesség definíciókat, másrészt elemzi az informális és a formális önkéntesség tartalmi kérdéseit, vizsgálatának módszertani dilemmáit, továbbá az önkéntességgel mint szervezeti erőforrással foglalkozik.

Kákai László a civil–nonprofit szektor rendszerváltástól napjainkig tartó fejlődési folyamatát mutatja be *A magyar nonprofit rendszer ki- vagy átalakulása a rendszerváltástól napjainkig* című cikkében. A szerző bemutatja, hogy a rendszerváltáskor megmutatkozó szerkezet mára milyen módon változott, és ami kialakult, az mennyiben illeszkedik az európai rendszerekhez, az ország kulturális, történelmi, politikai és gazdasági viszonyai, tradíciói, a társadalmi konfliktusok kezelése során kialakított különböző társadalomszervezési megoldások hatása által alakítva milyen „mintázatot” mutat.

Nagy Ádám és *Monostori Éva* *Civil feketé tükör – Az elmúlt három évtized tíz legnagyobb médiavisszhangot kiváltó civil ügye* című írásukban a Black Mirror mintáját követve azon civil társadalmat érintő, öntevékeny szervezetekkel kapcsolatos eseteket, jelenségeket gyűjtötték össze, amelyek elérték a társadalmi ingerküszöböt. Az esetek bemutatása kapcsán górcső alá kerül az is, hogyan reagált a társadalom, milyen jogi, finanszírozási, kommunikációs stb. következményei voltak a történéseknek.

Sebestény István *Ezerszer(vezet) 25 év(e) – Egy kísérleti longitudinális vizsgálat a nonprofit szektoron belül* című tanulmányában annak az ezer szervezetnek az adatait elemzi, amelyek minden évben visszaküldték a Központi Statisztikai Hivatal által, 1993 és 2017 között nonprofit szervezetek körében végzett rendszeres statisztikai adatgyűjtés célját szolgáló kérdőívet.

■ SZERKESZTŐI ELŐSZÓ

Bíró Endre Az egyesülési jog ötven árnyalata címmel az 1989–2019 közötti időszak egyesülési jog fejlődése szempontjából történő jogalkotásának elemzésére, értékelésére vállalkozott. A szerző az elemzés során 50 pontban mutatja be az egyesületek létesítésének, tevékenységének, működési környezetének, megszűnésének, gazdálkodásának, nyilvántartásának váltoásaival összefüggő jogalkotásokat és jogalkalmazási folyamatokat, változásokat.

Tematikus számunk záró tanulmányában *Bódi György* a Nemzeti Együttműködési Alap elődjének, a Nemzeti Civil Alapprogram (NCA) rendszerének kialakításáról, fontosságáról és működésének modellértékéről értekezik *Modellértékű Nemzeti Civil Alapprogram* címmel.

Reményeink szerint sokszínű és tartalmas kötetet sikerült összeállítanunk, melyben minden, a civil társadalom, nonprofit szektor iránt érdeklődő Olvasó megtalálja az érdeklődésének megfelelő tanulmány(oka)t.

Jó olvasást, kritikus gondolkodást kíván a Civil Szemle Szerkesztősége nevében

Nárai Márta főszerkesztő

MODERN KÖZÖSSÉGISÉG — CIVIL TÁRSADALOM

Vercseg Ilona

■ Az egyesülési törvény 30. évfordulója alkalmából gondolkodunk most együtt a civil társadalomról, amelyben mindennapjainkat éljük és amelyért sokan – sosem elegendően! – cselekszenek is. De a nem-cselekvés is a civil társadalom része. És a szervezethez-szervezetlenség is¹. És ha civil társadalomról gondolkodunk, akkor közösségről is, akár tudatosan ez a sokaságban, akár nem. „A *csoporttársadalom* a történelem során rendkívül sikeres volt, a kis kultúrák megszerveződtek és minden kultúra a hiedelmek, különféle közös akciók egyfajta funkcionális együttesét alkotta meg. Ez arra szolgált egyrészt, hogy eltartsa az embereket, másrészt arra, hogy válaszoljon arra az örök kérdésre, hogy kik vagyunk, honnan jöttünk és hová megyünk? Annyira sikeres volt ez a konstrukció, hogy az utolsó néhány ezer évben az emberiség nem csak életben maradt, hanem fantasztikus módon el is szaporodott.”²

Az ennyire fontos, alapvető dolgok szinte észrevétlenül határozzák meg életünket, és olyan természetesekek, mint a levegővétel. Magam is így vagyok ezzel, hiszen amikor a felkérés a Civil Szemle szerkesztőitől elért engem, tanácstalanság vett rajtam erőt – mit is írhatnék erről a témáról, nem lévén a civil társadalom kutatója... Ám ahogyan a Közösség, legyen bármekkora is, Kultúrát épít és az Egész emberben gondolkodik, a civil társadalmi/közösségi munka a Részeket Egésszé fűző integrációs tevékenység (még ha közben szakosodik is), és általuk az addig különálló Részek az Egész részeivé válnak.

Miközben nagy szakmai témáimmal foglalkozom tehát, én is a lélegzés természetességével kezelem egykori felismerésünket, amire tanártársaimmal mesterszakot építet-

tünk³, és ami minden közösségfejlesztésről szóló munkámat és az egész életemet, közösségiséget és civiliséget egyaránt áthatja:

„A modern közösségiség lényegét ma a civil társadalom fogalma fejezi ki a legadekvátább, tehát a lényegét tükröző módon, mert szintetizálja a modern ember látszólag egymásnak ellentmondó két alapvető szükségletét: a valahová tartozás és a szabadság igényét, és egyidejű jelenvalóságát.” (Vercseg 2018b:3)

A közösségfejlesztés gyakorlati elmélete a közösségiség–civil társadalom, az állampolgári részvétel fokozásának szükségességéről és módszereiről szól (Vercseg 2011). A közösségelmélet a valahová tartozás kizárólagosságától a szabad választásig tartó úton vezet bennünket (Vercseg 2018b). A közösségfejlesztés európai története pedig egy mindezeket katalizáló, viszonylag új szakma építését és tényerésének küzdelmeit mutatja be (Vercseg 2018a).

A közösségfejlesztők, és így az én civiliségem sem 30, hanem 40 éve kezdődött, még ha akkor nem is neveztük így. Mert amikor a szakmánk megújításáról kezdtünk el gondolkodni, lényegében civilként viselkedtünk. Minden olyan természetesen történt – kerestük az értelmes élet lehetőségét: kezdeményeztünk, cselekedtünk a közjóért, és másokat is erre buzdítottunk. Egy gondot viszont nem is annyira a tevékenység maga, mint annak megnevezése okozott – *community development*. A hetvenes évek közepétől e szellemben tevékenykedni kezdett társaimmal még *helyi társadalmi-kulturális fejlesztésről* beszéltünk, és ezt a nevet viselte később egy összefoglalónk is, szakmai írástudásunk kezdeti szakaszában (Varga A.–Vercseg 1991). 1987-ben mutattuk be először munkánkat egy nemzetközi szakmai konferencián, melyet a magyar UNESCO-bizottság hívott meg Budapestre és Tengelicre. Bemutattuk a bakonyi térségben 1983–1985 között folytatott munkánk videofelvételeit, és Marjorie Mayo, a közösségfejlesztés nemzetközileg is ismert és elismert angol képviselője így kiáltott fel: „Hey wait, what you do is actually community development!”

A közösség. Hát igen, e fogalomba botlottam először alaposan, és vele párhuzamosan a fejlesztés is hasonlóan állandó tépelődésre alkalmas fogalomnak bizonyult. Nem szerettem e fogalmak akkori interpretációit: a Kádár-rendszer közösségiségének magasra emelt, ideologikus és tudományosan igazolhatatlan felfogását meg sem közelítette/közelíthette a társadalmi gyakorlat, következésképp a közösség elvont és üres fogalomná vált, és mint ilyen egyre elavultabbnak is hatott. A *fejlesztés* szótól való ódzkodás is negatív történelmi tapasztalataink eredménye volt, hiszen átéltük, miként akarnak „új típusú embert” kifejleszteni, kinevelni.

A hetvenes évek nagy „felfedezése” – a *helyi társadalom* – mellé sorakozott fel a nyolcvanas évektől lassan, és máig, a *közösség újrafelfedezése*. Azé a közösségé, amely nem minőségi csoport. A minőséget akkoriban a társadalmilag értékes tevékenység jelentette.

„Tudjuk, hogy nem sikerült a »minőségi többlet« dimenzióját megragadni, legalábbis nem a gyakorlat által igazolt szinten, mert a társadalmi célokkal megegyező, társadalmilag hasznos, társadalmi érdekeket előtérbe helyező stb. tevékenység lehetősége már eleve behatárolta a közösséget önként keresők mozgásterét. (...) Ez a közösségi lehetőség nem igényelt kreativitást sem, ellenkezőleg: az engedelmességet, a beilleszkedést szor-

galmazta, és végképp nem tűrte a határokat próbálgatók kritikáját, ellenszegülését, nem vállalta sem a konfliktust, sem a párbeszédet, és így nem jöhetett létre konszenzus sem. Ez a közösségi lehetőség lényegében *az elit által kitűzött célok megvalósítására, vagy teljes társadalmi részvétel helyett a szabadidős-társas-kulturális együttműködésre* szorította az embereket. E kényszerpályáról persze mindig is akadtak – koronként többen vagy kevesebben –, akik letértek és megpróbálták független közösségi elképzeléseiket megvalósítani. És bár az elit e törekvéseket állandóan korlátozni igyekezett, minden időszakban születtek példa erejével ható eredmények, melyek kikezdték a hatalom egyoldalú beállítódását és működési mechanizmusát is. És bár e törekvések nem lebecsülhetők, hiszen ezek adják ma a folyamatos építkezés lehetőségét, mindannyian tudjuk, hogy rengeteg alkotó energia ment, és megy még ma is veszendőbe, és hogy ma, mikor a társadalom önszerveződése oly nagymértékben meghatározná a válságból való kilábalásunkat, rendre tapasztaljuk a mozdulásra, az összefogásra, a közösségi-együttműködő megnyilvánulásokra való képtelenséget. Ezért is lenne olyan nagy szükség most hazánkban a közösségséget, az önirányítást-önszervezést segítő szakmáknak, a közösségi munkának.” (Vercseg 1993:25–26)

A közösség újraértelmezése

E munkában megerősítés *a közösség/csoport értelmezése és értékmentes* használata. Kurt Lewin és a hazai közönségnek őt bemutató Mérei Ferenc, valamint Robert Merton is értékmentesen használják a közösség fogalmát, Csányi Vilmos pedig a csoport szinonimájaként is. Kiindulásuk a kölcsönhatás, a csoport mint *dinamikus egész*. „A csoport lényege nem a tagok hasonlósága vagy különbözősége, hanem kölcsönhatása, egymástól való függése.” (Lewin 1975 [1935]:44) Merton is az interakció kritériumát helyezi középpontba, de ő már a két fogalom, a csoport és közösség megkülönböztetése érdekében. „*Természetesen minden csoport egyúttal közösség is, de azok a közösségek, amelyeknek tagjai nincsenek egymással interakcióban, nem tekinthetők csoportoknak.*” (Merton 2002 [1968, 1949]:606)

Merton kevésbé szoros köteléknek tartja a közösséget, mint a csoportot, mert azt mondja, hogy gyakran „nagyszámú olyan embert jelölnek vele, akik között az esetek túlnyomó többségében semmiféle társadalmi interakció nem áll fenn, noha egyazon társadalmi normákat tartanak magukra érvényesnek.” (Merton 2002 [1968, 1949]:606)

A *helybeliség* is fontos újdonsága az itthon újra felfedezett közösségnek. A lokalitás, az elhelyezkedés, a földrajzi hely fontos komponense a közösség eszmének – eredendően (község – KÖZÖSÉG) és ma is, még akkor is, ha a közösség vagy a *szomszédság* meghatározása olyan mértékben nehezedő feladat, amilyen mértékben egyre mobilabbá válik a társadalom. A helyi önrendelkezés, az önkormányzás problémaköre pedig megint csak a demokráciához, és a civil társadalomhoz vezet el bennünket.

A rendiből a polgári társadalmakba való átmenet korától kezdett kialakulni a *személyiség (selfhood)*, és ez megnyitotta a nem-lokális alapú közösségi szerveződés lehetőség-

gét. Ettől kezdve már a helybeliségen kívüli szempontok is összetarthatják a közösségeket: identitás, vallás, szexuális orientáció, foglalkozás, etnikai hovatartozás, katolikus közösség, meleg közössége, kínaiak közössége stb.

A *szellemi, lelki közösséget (communion)* a leggyengébb formájában úgy képzelhetjük el, mint egy adott helyhez, csoporthoz vagy elképzeléshez való kötődést (más szóval, amikor a „közösségi szellem” fennáll). A szellemi, lelki közösség legerősebb formájában valamilyen mély találkozást jelöl, nem csak más emberekkel, hanem Istennel.

A közösség megújult értelmezése mára letisztult képet mutat, magában foglalva mindezeket:

- hely (place), a lokalitás, szomszédság közössége (local/ neighbourhood community);
- érdeklődés szerinti, választott közösség (interest/elective community);
- szellemi, lelki közösség (communion).

A közösség e három leggyakoribb értelmezésének mindegyike egyidejűleg tartalmazza a közösség történelmiségét és modernitását.⁴

Modern közösségiség – civil társadalom

A civil társadalom kulturális közege

Távlatos nézőpontból megállapíthatjuk, hogy a civil társadalom *kulturális közege* a közösség. E kulturális közeg rendkívüli jelentőséggel bír, ám a közgondolkodásban talán kevésbé tudatosult elemekből áll. A talaj, amelyből vétettünk, ahol felnövekedtünk és élünk. A történetileg létrejött képződmények, amelyek mindenre érvényesek: anyanyelvünk, történelmünk és történelmi emlékezetünk, történelmileg kialakult alkatunk. Termelési és közösségi szokásaink, családi és közösségi történeteink és hagyományaink. Történelmi örökségünk, eszméink, értékeink, normáink, vallásunk, szimbólumaink, identitásunk, közösségi mítoszaink, rítusaink, magatartásformáink, az uralomhoz való viszonyaink, társadalomban való gondolkodási és cselekvési képességünk, munkáink és alkotáink, és kapcsolataink egymással és a külső világgal.

Főként arról a kultúráról beszélünk, ami egyedül ott, egy adott közösségben érvényes.

Míg a közösség a civil társadalom kulturális kontextusa, a civil társadalom globális kontextust is megjelenít.⁵

A civil társadalom fogalma

1. „Az embereknek *kötődésre és választási lehetőségekre* van szükségük ahhoz, hogy élethelehetőségeiket a maguk teljességében élvezhessék (...) Ezek a kötődések az autonóm társulások variációit igénylik, amit *civil társadalomnak* nevezünk.” (Dahrendorf 1997:48)

2. „A civil társadalom a *citizenek* (közpolgárok) társadalma, akiknek jogaik vannak, akik elfogadják kötelezettségeiket, és akik civil és civilizált módon viselkednek egymással. Olyan

társadalom, amely arra törekszik, hogy senki ne legyen kirekesztve, és amely tagjainak az odatartozás érzését és a szabadság alkotmányát biztosítja.” (Dahrendorf 1997:78)

3. „(...) a civil társadalom kulcsszereplője a jogokkal és kötelességekkel rendelkező individuum, aki a közjó és saját maga érdekében kész alávetni magát az együttműködés és szolidaritás játékszabályainak, azaz *kész szuverenitásának egy részéről önként lemondani*.” (Alexander 1998:7)

4. „A civil társadalom (...) egy *közszféra*, a szolidaritás szférája, ahol különböző érdekek artikulálódnak, feszülnek egymásnak, ahol konfliktusok zajlanak egyéneken, csoportokon, szervezetek között... a civil társadalom ezeknek a viszonya, tehát egy *reflexivitás*, és nem pedig a szervezeteknek az összessége. Az egymásra való kölcsönös reagálás a fontos, ez generál egy erőteret, amelyben (...) létrejön a civil társadalom.” (Miszlivetz 1999b:427–428)

Míg a civil társadalom számos globális elemet tartalmaz, addig a helyi közösségben létrejövő civil társadalom az ott honos helyi kultúrát fogja egyfelől elsajátítani-alkotni-képviseelni – ezért mondjuk, hogy a civil társadalom kulturális közege a közösség –, és ugyanakkor magában hordozza a helyi kultúrán túli, globális elemeket is.

A közösség szerves és funkcionális értelmezése

Roland R. Warren (1963) amerikai szociológus szerint mindenféle településen előfordulnak formálisan vagy informálisan azok a funkciók, amelyek mentén a közösség értelmezhető – és hozzátehetjük: a civil társadalom is.

A közösség meghatározásaiban szembeötlő, hogy Warren funkcionálisan közelíti meg a közösséget, és ez a látásmód kihívás a modern közösségiség megfogalmazására, de legalábbis arra, hogy elgondolkodjunk a közösség és a társadalom–civil társadalom aktuális viszonyairól.

A német közösségelmélet nagy teoretikusai, Herder, Schiller, Hegel és Tönnies szerint a közösség *organikus képződmény*, amelybe „mindenestül” beletartozik az egyén, míg a szervetlen, *funkcionális* társadalomhoz az egyén – főként a munkamegosztás következtében – csak „töredezett formában” tartozik (Vercseg 1993:6–10).

Elterjedt vélekedés, hogy „*a társadalom nagyobb egységet jelöl, mint a közösség*.” Vagy kisebbet – mert (ha már méreteken gondolkodunk) léteznek a társadaloménál nagyobb közösségi szerveződési szintek is, hogy csak az EU, az USA társadalmából szerveződött közösségeket említsem, vagy például magát az emberiséget, és akkor még nem említettük a kultúrák, szimbólumok, identitások társadalmakon átívelő, tömegeket közösséggé szervező sokaságát.

Nem a méretek hozzák létre tehát a különbséget, hanem a két entitás maga: az, hogy *a közösség organikus képződmény, a társadalom pedig a funkcionális*, a gyakorlati élet megszervezése érdekében jött fokozatosan létre.

„A közösség (elvileg) az emberi élet teljességét befogadhatja és továbbadhatja, míg a társadalom erre (elvileg) nem (lehet) képes, egyszerűen nem erre hozták létre ... Mindez

azonban nem jelenti azt, hogy a hagyományos közösségnek ne lettek volna funkciói, és hogy a modern közösségnek ne lehetnének szerves vonatkozásai. Nem kétséges azonban, hogy ha a közösség perspektívájában gondolkodunk, mely magában hordozza a magatartásszabályokat, normákat, értékeket, a kultúrát magát, akkor sokkal tágabb horizonthoz jutunk, mintha eleve funkcionális szempontból vizsgálódunk, a való élet gyakorlati megvalósulási szintjein.” (Gergely 2006:35–39)

A közösség funkciói

Warren (1963) szerint a közösség az a társadalmi alakzat, amely megfelel a következő öt funkciónak:

1. A *szocializáció*, melyen keresztül a közösség bizonyos értékeket olt tagjaiba, olyanokat, amelyek leginkább az adott kultúrában érvényesek.

2. A *gazdasági boldogulás*: a közösség biztosítja tagjainak a megélhetést.

3. A *társadalmi részvétel*. A közösség biztosítja tagjai számára a társasági, társadalmi élet lehetőségét, a jogok és kötelességek gyakorlását.

4. A *társadalmi kontroll* is a közösség funkciója. A kontroll alapját a közösség értékei és normái jelentik, valamint a köz ügyei iránti elkötelezettség és felelősség.

5. A *kölcsönös támogatás* és az ahhoz vezető együttműködés, mely folyamat segítségével a közösség tagjai megvalósítják azokat a feladatokat, amelyek túl nagyok, vagy túl sürgősek ahhoz, hogy egy egyedülálló személy kezelni tudja. E funkciót a szolidaritás funkciójának is szokták nevezni.

Warren szerint egy tanyabokortól a nagy városokig ez az öt funkció fordul elő számtalan formában, hol formálisan, hol informálisan. De bármilyenek legyenek is a helyi sajátosságok, ezek a funkciók jelen vannak minden emberi csoportban is, melyet a szociológusok közösségnek hívnak.

Warren tehát funkcionálisan közelíti a közösséget, mert ez alkalmazható a modern nagyvárosi világban, egy olyanban, amelyik nincs nosztalgikus kapcsolatban az elveszett rurális ethosszal, és amelyik hangsúlya helyének és szerepének szilárdságán van.

Ha elfogadjuk, hogy bármely kísérlet kívánatos a társadalmi szolidaritás és kölcsönhatás érzésének visszaszerzésére, mely a rurális társadalom jellemzője volt és megghiúsult a modern világ vándorló népessége és komplex szervezetei által, akkor – ha a közösség szó egyáltalán jelent valamit – alapvetően számításba kell vennünk a funkcionális érdekcsoportokat.

Warren funkcionális közelítése a közösségekhez felszabadít bennünket mindattól a pressziótól, amelyik behatárolta a közösségek mozgásterét és szabadságfokát; mentesít a kényszertől, miszerint minden közösségnek egy bizonyos értékrendnek kellett megfelelnie és annak megvalósításán kellett fáradoznia.

Helyi és globális közös nézőpont

Warren 5 közösségi funkciója lehetővé teszi azt is, hogy helyi és globális *közös nézőpont*tá szerveződjön, miközben modellálják a közösség teendőit és lehetőségeit is a közösségi életvitelre. Lehetővé teszi továbbá, hogy az emberek tevékenysége egyszerre jelenjen meg egy adott kulturális kontextusban (közösség) és integrálódjon helyi és nemzetek feletti szinten is (civil társadalom). Néhány éve már globális civil mozgalmakról is beszélhetünk, melyek nemcsak elégedetlenségi mozgalmak, még csak nem is pusztán ellenzéki mozgalmak – néhány közülük alapvetően kérdőjelezi meg a jelenleg érvényben lévő kulturális-politikai kontextust, a növekedésközpontú gazdaságfejlesztést, annak természeti, környezeti és szociális kihatásaival együtt. Globális paradigmaváltás? Téziseik: 1. centralizált, képviselői demokráciák helyett részvételi, deliberatív demokráciát; 2. a növekedésalapú fejlesztés további létjogosultságának megkérdőjelezése – növekedésellenesség, fenntartható fejlődés; 3. helyi struktúrák támogatása (helyi munkahelyek, vállalkozások, erős közösségek).

A funkcionális közösségértelmezés rámutat a közösség gyakorlati használhatóságának fő területeire is.

E gondolatok vezettek minket a felismeréshez, hogy a civil társadalom a modern közösségiség kifejeződése.

A közösségi–civil fejlesztők előtt a cselekvőképesség, a szervezettség, a szolidaritás, a közjóért való cselekedetek és a közmegegyezésen alapuló értékek-normák fejlesztésének összetett feladata áll, a közösséghez tartozás és a részvétel fokozása és modernizálása révén.

A civil társadalom egy erős koncepció, és a közösségi munka ebbéli irányultságát érdemes tovább erősíteni, hiszen a közösség általi fejlesztés az önsegítésre és egymás segítésére irányul, a kezdeményező és cselekvőképesség fejlődésére, az alkalmazkodás helyett a változásra, amelyet csak a civil társadalomban folytatott gyakorlat hozhat létre.

Irodalom

Alexander, Jeffery C. (ed.) (1998): *Real Civil Societies. Dilemmas of Institutionalization*. London:Sage.

Csányi Vilmos (2003): *Az emberi természet biológiai gyökerei*.

<http://mindentudas.videotarium.hu/hu/category/406/biologiai-tudomany>

Dahrendorf, Ralf (1968): *Society and Democracy in Germany*. London:Weidenfeld & Nicolson.

Dahrendorf, Ralf (1997): *After 1989 – Morals, Revolution and Civil Society*. Oxford:St. Antony's College.

Gergely Attila (2006): Állampolgárság, politika, erkölcs, közösség. *Parola*, (1–2), 35–39.

http://www.kka.hu/_Kozossegi_Adattar/DOKUMENT.Nsf/aeb5e4c08ec7c2ce852566f200140bd7/5474693946dedbc4c12572ad00601cbd?OpenDocument

Lewin, Kurt (1975 [1935]): Csoportdinamika. In: Mérei Ferenc–Szakács Ferenc–Dr. Légrádi Istvánné (szerk.): *Válogatás Kurt Lewin műveiből*. Budapest:Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Merton, Robert K. (2002 [1968, 1949]): *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*. Budapest:Osiris. (Eredeti kiadás:

Merton, Robert K. [1968 {1949}]: *Social Theory and Social Structure*. New York:The Free Press.)

- Miszlivetz Ferenc (1999a): A civil társadalom nyomvonalai az új európai térben. In: Csefkó Ferenc–Horváth Csaba (szerk.): *Magyar és európai civil társadalom*. Pécs:MTA Regionális Kutatások Központja. 78–193.
- Miszlivetz Ferenc (1999b): Hozzászólás az MTV2 Mélyvíz beszélgetésében 1999. március 23-án. Polgári vagy civil társadalom. In: Csefkó Ferenc–Horváth Csaba (szerk.): *Magyar és európai civil társadalom*. Pécs:MTA Regionális Kutatások Központja. 423–434.
- Tönnies, Ferdinand (1983 [1887]): *Közösség és társadalom*. Budapest:Gondolat Kiadó.
- Varga A. Tamás–Vercseg Ilona (1991): *Település, közösség, fejlesztés. Tapasztalataink a helyi társadalmi-kulturális fejlesztésről*. Budapest:Országos Közművelődési Központ.
http://www.kka.hu/_062568aa00708a67nsf/0/83416ab82c0b7c4785256640006a0942?OpenDocument&Highlight=0,Telep%C3%BCl%C3%A9s,k%C3%B6z%C3%B6ss%C3%B6ss%C3%A9g,fejleszt%C3%A9s
- Vercseg Ilona (szerk.–ford.) (1992): *Szomszédság*. Parola-füzetek. Budapest:Közösségfejlesztők Egyesülete.
http://www.kka.hu/_Kozossegi_Adattar/Azadatt.nsf/0a84037251c6a630c1257075002e65aa/745a8bc4158665a485256640006a09d2?OpenDocument
- Vercseg Ilona (1993): *Közösség – eszme és valóság*. Parola-füzetek. Budapest:Közösségfejlesztők Egyesülete.
http://www.kka.hu/_Kozossegi_Adattar/Azadatt.nsf/cb64d6a7ffc532248525670c0080efa5/7a5b2b352c0caf4485256640006a09c3?OpenDocument
- Vercseg Ilona (2011): *Közösség és részvétel. A közösségfejlesztés és a közösségi munka gyakorlatának elmélete*. Budapest:Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület – ELTE Szociális Munka és Szociálpolitika Tanszék.
- Vercseg Ilona (2018a): *Fejezetek az európai közösségfejlesztés történetéből*. Parola-füzetek. Budapest:ELTE TáTK Közösségi és Civil Tanulmányok MA Szak – Közösségfejlesztők Egyesülete.
<https://tatk.elte.hu/e-tananyagok>;
http://www.kka.hu/_062568aa00708a67nsf/0/ac1a13c967694675c125831d0024113b?OpenDocument
- Vercseg Ilona (2018b): *Közösségelmélet*. Tantárgyi összefoglaló. Második, bővített kiadás. Budapest:ELTE TáTK Közösségi és Civil Tanulmányok MA Szak.
<https://tatk.elte.hu/e-tananyagok>;
[http://www.kka.hu/_Kozossegi_Adattar/Azadatt.nsf/cb64d6a7ffc532248525670c0080efa5/b43cc0ddd72bbddfc125827c00611729/\\$FILE/Parolafuzet_Vercseg_2018_k%C3%A9sz.pdf](http://www.kka.hu/_Kozossegi_Adattar/Azadatt.nsf/cb64d6a7ffc532248525670c0080efa5/b43cc0ddd72bbddfc125827c00611729/$FILE/Parolafuzet_Vercseg_2018_k%C3%A9sz.pdf)
- Warren, Roland L. (1963): *The Community in America*. Chicago:Rand McNally.

Jegyzetek

- 1 Részletes kifejtésüket és további jellemzőket ld. Vercseg 2018b:66–71:11. Közösségek – válság és hiány c. fejezet.
- 2 Csányi Vilmos humánétológus gondolatai, idézi Vercseg (2018b:12).
- 3 Közösségi és civil tanulmányok mesterszak (2011). ELTE TáTK Szociális Munka Tanszék. Említett tanártársaim, akikkel e szakot alapítottuk: Csongor Anna és Darvas Ágnes.
- 4 Bővebb kifejtését ld. Vercseg 2018b:50–66.
- 5 Ez utóbbi bővebb kifejtését lásd a *Helyi és globális közös nézőpont* fejezetcím alatt.

„VISSZA A JÖVŐBE”

– A magyar önkéntesség harminc évéről három tételben

Bartal Anna Mária

■ A magyar önkéntesség harminc évének áttekintésekor ismét¹ aktuálissá vált Jürgen Habermas megidézése, aki szerint: „A jelenre vonatkozó elvárások jövőre nyitott látóhatára, az elmúlt dolgokhoz való hozzáférést is vezérlik.” (Habermas 1985:306) E habermasi „ajánlás” szerint három témát vizsgállok meg, amelyek alapján a magyar önkéntesség múltjából megmutathatók azok a kérdések, amelyekkel a jelenben (is) szembesülünk, és amelyekre a jövőben a kutatásoknak is választ kell adniuk.

Általában az önkéntességről szóló írások kötelező, bevezető „kúrje”, hogy felvezetik az önkéntességről szóló definíciókat. Ez a jelen tanulmányban is megtörténik, de a szokásostól némiképp eltérően, mivel az elmúlt évtizedekben használatos főbb önkéntesség-értelmezéseket különböző – társadalmi, szakmai-kutatási, statisztikai és törvényi, kormányzati – szintek szerint veszem számba.

A magyar önkéntesség tartalmilag és formailag nehéz örökségből született meg, és közel tíz évig tartott, míg társadalmi elfogadottsága és elismertsége megindult. Ezért két okból sem érdektelen nyomon követni az elmúlt harminc év önkéntesség-meghatározóisait: egyfelől azért, mert ezek befolyásolták a hazai önkéntességről kialakított képet, és nem mellesleg a kutatásokat is. Másfelől pedig fontos azt is látni, hogy milyen kölcsönhatás alakult ki az egyes, fent jelölt szintek fogalomhasználata között.

A tanulmány második részében az informális és formális önkéntesség jelenségével és viszonyával foglalkozom. A magyar önkéntességet, már az 1990-es évek elejétől, a szer-

vezetekhez nem kötődő, informális önkéntesség dominálta. Ennek értelmezéséhez nem érdektelen áttekinteni, hogy az informális önkéntesség alapját jelentő családi-rokoni, baráti, ismerősi és szomszédsági segítségnyújtást milyen „kényszerek” tartották és tartják életben, a rendszerváltozás előtt és után (Sík 1988; Utasi 2002; Sík–Giczi 2009). Továbbá, abból kiindulva, hogy a magyar önkéntességet felmérő reprezentatív kutatások teljesen homogén jelenségként kezelték és írták le az informális önkéntességet, szükségesnek tartom megmutatni, hogy milyen kutatómódszertani kérdések és dilemmák merülnek fel az informális önkéntesség vizsgálatakor (Einolf et al. 2017).

A formális, szervezetekhez kötődő önkéntesség az elmúlt évtizedekben kevésbé mutatott olyan dinamikus növekedést, mint az informális önkéntesség. A hazai formális önkéntességről való tudásunkat erőteljesen behatárolja, hogy egy-két vizsgálat kivételével (Bartal 2010; Bartal–Kmetty 2011) alig jelentek meg elemzések a témáról. Az önkéntesség fogalmának az a széles értelmezése, ami általánossá vált a hazai önkéntes-kutatásokban, gyakran elfedte azokat – a szociodemográfiai, illetve az önkéntes munkát, segítségnyújtást jellemző – sajátosságokat, amelyek a formális és informális önkénteseket megkülönbözteti (Perpék 2012). Világosan kell látni, hogy az önkéntesség fejlesztésére vonatkozó konkrét policy – akár a támogató-fejlesztő intézményhálózat, valamint az önkénteseket foglalkoztató szervezetek szintjén, akár az önkénteseknek járó juttatások legalizálása révén – csak a szervezeti formában megvalósuló, formális önkéntességet tudja „kezelti”, hiszen az informális önkéntesség, természetéből eredően, csak célzott kutatások révén válik láthatóvá mind a társadalom, mind az önkéntes policyt alakító aktorok számára.

Végezetül a tanulmány harmadik részében szervezeti szintű kérdéssel, az önkéntesség gyakoriságának elméleti és gyakorlati problémáival foglalkozom. E témakörön belül fontosnak tartom annak megvitatását, hogy mit jelent az önkéntes szervezetek elvárása, érdeke, befektetése és egyéni szinten az önkéntes autonómiája, illetve e kettő hogyan erősíti vagy gyengíti egymást (Bryen–Madden 2006; Hustinx et al. 2008; Hyde et al. 2016). A társadalmi-gazdasági folyamatok változásai kihatnak az önkéntesként megjelenő populációk változására is. Ennek tudatában a szervezetek – generációk és programok mentén – alakíthatják elvárásaikat az önkéntesség gyakoriságát illetően. A szakirodalmi adatok (Hustinx 2001) közel tíz éve arra figyelmeztetnek, hogy a csökkenő szervezeti lojalitás nem feltétlenül jár együtt az elköteleződés csökkenésével, ha az megfelelő szervezeti flexibilitással találkozik.

Az önkéntesség értelmezésének színeváltozásai

Magyarországon az önkéntesség az „önként vállalt társadalmi munka” a kommunista szombatok nehéz örökségéből született újjá. Mint ismert, a 44 órás munkahetet 1972-ben vezették be úgy, hogy minden második hét szombatja szabad volt, majd – a jóléti intézkedések egyik „vívmányaként” – 1982-től fokozatosan állt át a foglalkoztatás az ötnapos munkahétre. A kommunista szombatok olyan alkalmi vagy rendszeres szabad-

szombati munkanapok voltak, amikor a dolgozók „önként” felajánlották, hogy ingyen dolgoznak valamilyen kitűzött társadalmi cél megvalósításáért. A rendszer lazulásával már az is elismertethető lett társadalmi munkának, ha egy dolgozó házépítéséhez vagy netán a háztáji termés betakarításához nyújtottak segítséget. A rendszerváltozás után közel tíz évig tartott, míg a társadalmi munka helyett az önkéntesség nyert új értelmezést és töltődött meg új tartalommal. Abban csaknem általános az egyetértés, hogy az „Önkéntesek Nemzetközi Éve 2001” ehhez döntő lökést adott.

A következőkben az önkéntesség főbb értelmezéseit különböző – társadalmi, szakmai-kutatási, statisztikai és törvényi, kormányzati – szintek szerint veszem számba.

Az önkéntesség társadalmi szintű értelmezése

Az önkéntességgel foglalkozó kutatások általában abból az alapfeltevésből indulnak ki, hogy az önkéntességnek kialakultak és rögzültek azok az általánosan elfogadott értelmezési kritériumai vagy jobban mondva eszenciális feltételei, miszerint az önkéntesség

- önként, szabad akaratból;
- nem fizetett, nem ellentételezett;
- más személynek vagy a hasznára, vagy a közjó előállítására irányuló tevékenység.

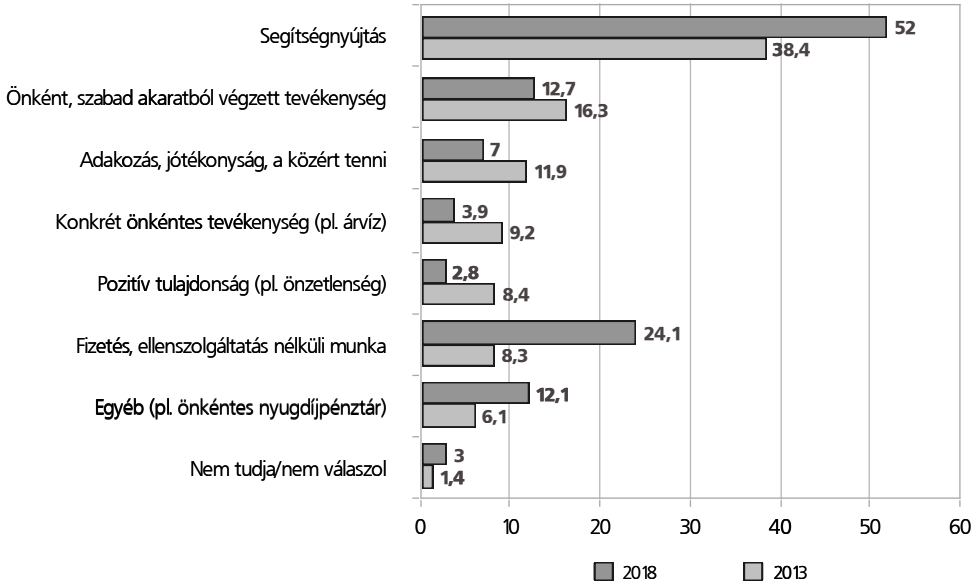
Amikor az önkéntesség társadalmi szintű értelmezését vizsgáljuk, azt nézzük meg, hogy ez a három alapvető kritérium hogyan jelenik meg a köznapi értelmezésekben, illetve mennyiben tér el a többi szint, főként a szakmai-tudományos, a törvényi, illetve a kormányzati körökben használatos meghatározásaitól. Különös jelentőséget ad a téma vizsgálatának az is, hogy a „Nemzeti Önkéntes Stratégia 2011–2020” középtávú feladatainak végrehajtását meghatározó 1068/2012. (III. 20) Kormányhatározat eredményességi mutatói között az szerepel, hogy a felnőtt lakosság 30 százaléka tisztában legyen az önkéntesség fogalmával és jelentőségével. Úgy vélem azonban, hogy nem csak a kiterjedés, hanem a tartalom is fontos, azaz nem mellékes, hogy az önkéntesség milyen kritériumai, hogyan alakítják ki a fogalom összképét a társadalomban.

Az elmúlt öt évben két kutatás (Önkéntesség Magyarországon 2013 [Batta 2013], illetve Önkéntesség Magyarországon 2018 [Gyorgyovich 2018]) foglalkozott részletesebben azzal, hogy megkérdezze válaszadóit, mi jut eszükbe az önkéntességről. Ahogy az 1. ábrán látható, a válaszadók szerint az önkéntesség elsősorban segítségnyújtás, és csak azt követően valamilyen tevékenység vagy munka. Az adatok azt is jól prezentálják, hogy a 2013-as válaszadóknál az önkéntesség értelmezésében a segítségnyújtás prioritása mellett, másodsorban az önként, szabad akaratból, harmadsorban pedig az adakozás, jótékonyág és a közért végzett tevékenységjellemzők kaptak hangsúlyt (1. ábra). Ez utóbbiak esetében feltételezhető, hogy főként az adakozás, jótékonyág választási lehetőségek vitték a válaszadókat és csak ezekkel együtt volt értelmezhető számukra a „közért tenni”.

A 2018-as válaszadóknál már két domináns eleme bontakozik ki az önkéntességnek: a segítségnyújtás és a fizetés, ellenszolgáltatás nélkül végzett munka. Az „önként, szabad

akarattól végzett tevékenység” kritérium hátrébb szorulása azt is jelentheti, hogy a „múlt árnya” már nem kísért, és az „önként”-jelleg teljesen elfogadottá vált.

1. ábra „Önnek mi jut eszébe elsőként az önkéntességről?” (%)²



Forrás: Önkéntesség Magyarországon 2013 [Batta 2013], illetve Önkéntesség Magyarországon 2018 [Gyorgyovich 2018] alapján saját szerkesztés.

Napjainkra tehát, az altruizmus mellett a nem monetáris munka jelleg határozza meg az önkéntesség értelmezését a vizsgált népesség körében. Átrendeződés tapasztalható a tekintetben, hogy az önkéntesség „időadomány” és közjó jellege sokkal esetlegesebben jelenik meg válaszaikban. Ezzel kapcsolatban érdemes megjegyezni, anélkül, hogy direkt kapcsolatot feltételeznénk, de az önkéntesség *közhaszna* áttételesen jelenik meg a 2005-ös Önkéntes Törvényben, míg a 1068/2012. (III. 20) Kormányhatározatban pedig csak az önkéntesség meghatározásának magyarázatában szerepel.

Úgy vélem, az önkéntesség értelmezésének köznapi változásait mind a kutatásoknak, mind pedig a kormányzati aktoroknak érdemes lenne figyelembe venniük, mert mutatkozik némi tartalmi hangsúlyeltolódás, illetve diszkrépancia az értelmezéseik között. Meg kell azonban jegyezni, hogy ezt a hangsúlyeltolódást és diszkrépanciát árnyaltabban látnánk, ha lennének célzott kutatások arra nézve, hogy konkrétan mit is jelent az önkéntesség az informális, illetve a formális önkéntesek, valamint a nem-önkéntesek számára.

A szakmai és tudományos értelmezések és definíciós kísérletek

Kiindulópontként le kell szögezni, hogy az 1993-tól napjainkig tartó különböző reprezentatív és tematikus kutatásoknak³ köszönhetően, a magyar önkéntesség fejlődésének és változá-

sának egy jól kialakult, bár nem egységes képe rajzolható fel. Az 1. táblázatban öt példát mutatok be arra nézve, hogy 1993 és 2018 között az önkéntességnek milyen jelentősebb értelmezési, definíciós kísérletei érhetők tetten a hazai, önkéntességgel foglalkozó kutatásokban.

Először is azt lehet megállapítani, hogy a legkorábbi, 1993-as önkéntesség-meghatározás (Czakó et al. 1995) kivételével minden „definíció” tartalmazza azt a három normatív kritériumot, amit szakmai-tudományos szempontból ma már az önkéntesség lényegének tartunk. Ugyanakkor az 1993-as leírás áll a legközelebb az önkéntesség fentebb bemutatott köznapi értelmezéséhez, mivel az önkéntességet más – személyek és szervezetek – számára végzett munkaként és segítségnyújtásként fogalmazza meg.

A kétezres évek közepén élénk szakmai vita zajlott arról, hogy az önkéntességet munkának vagy tevékenységnek nevezzük. Ahogy látható a meghatározásokból, az önkéntes tevékenység elnevezés nyert polgárjogot azzal az indoklással, hogy „a fogalom (...) lehetőséget ad arra is, hogy az önkéntességet a lehető legtágabb, munkán túli értelemben használhassuk, azaz a közösségért, társadalomért végzett fejlesztő, értékteremtő tevékenységként fogjuk fel.” (Czike–Kuti 2006:25) Ezzel kapcsolatosan vissza kell utalnunk arra, hogy a megkérdezett népszerűség szerint az önkéntesség elsősorban segítségnyújtás, és csak azt követően munka vagy tevékenység, aminek szerintem vannak konzekvenciái arra nézve, hogy a kutatásokban miként kérdezzünk rá az önkéntességre. Érdemes arra is felfigyelni, hogy az „Önkéntesség Magyarországon 2018” vizsgálat behozza a tevékenységnél még tágabb és általánosabb aktivitás kifejezést, ami egy újabb, korszerűbb és semlegesebb megközelítés lehetőségét rejti magában.

A legtöbb szakmai-tudományos kutatásban az önkéntesség úgynevezett tágabb értelmezését alkalmazzák a nemzetközi összehasonlító kutatásokhoz való igazodás alapján.

A tágabb értelmezés – amely a szervezetekhez kötődő és nem kötődő önkéntességet egységként kezeli – elsősorban arra alkalmas, hogy jól reprezentálja egy társadalomban az önkéntesség terjedését, szervezettségét és gyakoriságát, valamint az érintett és nem érintett népszerűség szociodemográfiai jellemzőit. A szűkebb értelmezések (lásd például Bartal–Kmetty 2011) fontos kitétele, hogy az önkéntességnek szervezett keretek között kell folynia, és ez az, ami elkülöníti az informális keretek között nyújtott önkéntessegétől és a kölcsönös segítségnyújtástól. Továbbá az önkéntességet tervezett segítségnek tekintik, kiemelve annak egyéni és közhaszon, valamint időadomány jellegét. A formális önkéntesség meghatározásának egyes elemei megjelennek a köznapi értelmezésben is, de a különbség a két értelmezés között abban áll, hogy a formális megközelítés inkább a tevékenységre, mint a segítségnyújtásra teszi a hangsúlyt.

Az önkéntesség statisztikai értelmezései

A hazai nonprofit statisztika 1995-től tartja nyilván a nonprofit szervezeteket segítő önkénteseket a szervezetek önbevallása alapján. E tekintetben a legszűkebben vett önkéntes-értelmezéssel dolgozik, akiket önkéntes jogviszonyban álló⁴, illetve nem álló önkéntes munkát végzőkként definiál.

1. táblázat. A Magyarországon használatos önkéntesség értelmezések

Társadalmi	2013	Segítségnyújtás, önként, szabad akaratból végzett tevékenység, adakozás, jótékonyság, közért tenni. (Batta 2013: Önkéntesség Magyarországon 2013)
	2018	Segítségnyújtás, fizetés, ellenszolgáltatás nélküli munka, önként, szabad akaratból végzett tevékenység. (Gyorgyovich 2018: Önkéntesség Magyarországon 2018)
Szakmai-tudományos	1993	Önkéntes munka: „a rokonsági és baráti körbe nem tartozó személyeknek és szervezeteknek nyújtott ingyenes segítség”. (Czakó et al. 1995:55)
	2006	„Az önkéntességet (...) olyan önkéntesen végzett tevékenységként írjuk le, amelyért végzője nem fogad el anyagi ellenszolgáltatást, és amelyet önmaga és családja esetleges hasznán túl elsősorban más személyek, társadalmi csoportok, a közösség épülése érdekében végez.” (Czike–Kuti 2006:34)
	2010	„Az önkéntesség olyan tevékenység, amelyet nem ellenszolgáltatásért végeznek, noha a kiadások megtérítése, vagy jelképes fizetség megengedhető; amelynek önkéntesnek kell lennie, azaz az adott személy belső indíttatásából, szabad akaratából más, családján és rokonán kívüli személy, személy vagy a társadalom hasznára irányul, bár köztudott, hogy haszonnal jár az önkéntes személyére nézve is; tervezett segítség, mivel az önkéntesek kinyilvánítják akaratukat, és elkötelezettségüket, hogy másokon segítsenek, amire a szabadidejükből áldoznak időt és végül pedig szervezett keretek között kell folytania, tehát más mint a kölcsönös – és az informális keretek között nyújtott – segítségnyújtás.” (Bartal–Kmetty 2011:12)
	2013	„Az önkéntesség olyan tevékenység, amelyet a személy szabad akaratából, egyéni választása és motivációja alapján, a pénzügyi haszonszerzés szándéka nélkül végez más személy, személyek vagy a közösség javát szolgálva.” (Batta 2013:25 – Önkéntesség Magyarországon 2013, a NÖS meghatározását alapul véve)
	2018	Önkéntesség „(...) ilyen jellegű aktivitásnak tekintettünk minden olyan tevékenységet, amelyet az egyén önszántából, ingyen, ellenszolgáltatás nélkül más, családján és rokonán kívüli személy, személyek vagy a közösség javára végez”. (Gyorgyovich 2018:15 – Önkéntesség Magyarországon 2018, a NÖS meghatározását alapul véve)
	Statistikai	1995–
2011		Önkéntesek: „(önkéntes munkát végzőknek, önkéntes segítőknek), akik (i) közvetlenül, vagy valamilyen szervezeten keresztül; (ii) önszántukból, ingyen, ellenszolgáltatás, fizetség nélkül, (iii) háztartásukon kívül élő személyek javára, vagy a társadalom (csoport, tágabb közösség; állatok vagy a környezet stb.) hasznára végeztek valamilyen munkát, tevékenységet a kikérdezést megelőző 12 hónap során. A három feltételnek együttesen kellett érvényesülni. A háztartáson kívül élő szülő, gyermek, rokon javára végzett munka is önkéntes segítségnek számított.” (Önkéntes munka Magyarországon 2011 [2012:3])
2014		Önkéntesek: „akik a) közvetlenül vagy valamilyen szervezeten keresztül; b) önszántukból, ingyen, ellenszolgáltatás, fizetség nélkül; c) háztartásukon kívül élő személyek javára vagy a társadalom (csoport, tágabb közösség, állatok vagy a környezet stb.) hasznára végeztek valamilyen tevékenységet a kikérdezést megelőző 12 hónap során. A három feltételnek együttesen kellett érvényesülni. A háztartáson kívül élő szülőnek, gyermeknek, rokonnak nyújtott segítség is beletartozott az önkéntes munkák körébe.” (Az önkéntes munka jellemzői 2014 [2016:5])
Törvényi Kormányzati	2005	„Az Országgyűlés elismeri a társadalom tagjainak szolidaritáson alapuló, az állampolgárok öntevékenységét kifejező, a személyeknek és közösségeiknek más vagy mások javára ellenszolgáltatás nélkül végzett önkéntes tevékenységét.” (2005. évi LXXXVIII. törvény)
	2012	„Az önkéntesség olyan tevékenység, amelyet a személy szabad akaratából, egyéni választása és motivációja alapján, a pénzügyi haszonszerzés szándéka nélkül végez más személy, személyek vagy a közösség javát szolgálva.” (1068/2012. (III. 20.) Kormányhatározat)

Forrás: Saját szerkesztés.

Az informális és a formális önkéntesség problémái és dilemmái

Mielőtt rátérnénk a téma konkrét elemzésére, nézzük meg, hogy a rendszerváltozás előtt és után milyen „kényszerek” tartották és tartják életben a családi-rokoni, baráti, ismerősi és szomszédági segítségnyújtást a magyar társadalomban. Utasi (2002:385) szerint a rendszerváltozás előtti magyar társadalmat a felülről irányított integrációval szemben egy erős, tradicionális elemekre és normákra épülő, az egymásrautaltságból eredő és az összefogásban gyökerező, a családi-rokoni kapcsolatok által determinált mechanikus szolidaritás jellemezte. Az Émile Durkheim (1893) által leírt mechanikus szolidaritást – ami a tradicionális társadalmakban az egyének hasonló kulturális értékein, illetve normáin alapul – a modern társadalmakban a család és a rokonság és azok erős hálózata tartja fenn. A szolidaritás másik domináns típusát, az organikus szolidaritást az intézmények, egyesületek szervezik meg azon felismeréstől vezérelve, hogy a bonyolult társadalmi munkamegosztásban eltérő munkamegosztási pozíciót betöltő rétegek közötti egyenlőtlenséget mérsékeljék.

Külön ki kell emelnünk a rendszerváltozás előtti családi-rokoni szolidaritás egyik sajátos megjelenési formáját, a kalákát. Ez egy olyan cserekapcsolat, amelynek során a háztartások munkát végeztek egymás számára. Sík (1988) a nem gazdasági célból szervezett, altruista cseremunkák közé sorolta a mások számára végzett háztartási munkákat és szolgáltatásokat.

Az erős mechanikus szolidaritás a rendszerváltozást követően sem csökkent számottevően a magyar társadalomban. A piaccgazdaságra való áttérés következményei (a munkanélküliség, az elszegényedés, a hajléktalanság stb.), a leépülő és decentralizált szociálpolitika következményeképpen hiányzó szolgáltatások „kényszerűen” életben tartották és szükségyszerűvé tették a családi-rokoni, sőt az elöregedő lakosságú kistélepüléseken pedig a szomszédági szolidaritási kapcsolatokat (Sík–Gicz 2009; Kovács 2017). A rendszerváltozással együtt újjászülető nonprofit szektor és szervezetei, mint az organikus szolidaritás egyik megtestesítői, gyenge gazdasági hátterük és humánerőforrás-hiányaik miatt csak korrigálni vagy kiegészíteni tudták a nagy ellátórendszerek (foglalkoztatás-, szociál-, oktatáspolitikai) hiányosságait, és nem igazán voltak képesek szervezett formában pótolni a családi-rokoni segítségnyújtás erejét sem.

Az informális önkéntesség és dilemmái

Az informális, szervezetek által nem koordinált önkéntességgel foglalkozó legfrissebb összefoglaló tanulmány (Einolf et al. 2017) az informális önkéntességet az emberi segítő viselkedés leggyakoribb típusaként írja le. Általános jellemzője, hogy inkább spontán és esetenkénti, mint rendszeres. Tipizálható egyrészt aszerint, hogy az elsődleges szocializációs (család, rokon, barátok), illetve ismerősi és szomszédági közegben, vagy idegenek számára valósul meg (Einolf 2008). Másrészt pedig, Finkelstein és Brannick (2007) szerint, lehet személyorientált (idősek, gyermekek, fogyatékkal élők, szomszédok megsegítésére

ket azok az ismerősök, szomszédok jelentik, akik a lokális, szomszédsági közösségek fontos erőforrásai. A társadalmi közfigyelem számára ezek a segítségnyújtók sokszor ugyanúgy rejtve maradnak, mint a családi-rokoni és baráti segítők. Úgy gondolom, az informális önkéntes segítők támogatása és elismertetése a közösségfejlesztés és az önkéntes módszertan erőteljesebb összekapcsolását igényli. A szomszédsági, ismerősi körben önkéntes segítséget nyújtók összefogása, támogatása tipikusan az a terep, ahol a közösségfejlesztésnek nagyobb hagyományai vannak, mint az önkéntes menedzsmentnek (Perpék 2011).

A magyar önkéntes szektorban tapasztalható informális önkéntesség erős dominanciája módszertani kérdéseket is felvet. A Központi Statisztikai Hivatal két felvétele – amely a háztartáson kívül élő szülő, gyermek, rokon javára végzett munkát is önkéntes segítségnek számította be – „extrém” magas, 93–94,1 százalékra tette az informális önkéntesek arányát a hazai önkéntességen belül. Ez a példa is jól mutatja, hogy az informális önkéntesek aránya aszerint változik, hogy az adott kutatásban – az önkéntesség tág definíciója alapján –, hol húzzák meg a „más személy vagy személyek” számára nyújtott segítség határait. Azaz csak az „ismeretlen magánszemélyek” számára, vagy pedig a család, rokon, barát, ismerős és szomszéd számára nyújtott önkéntes tevékenységet is beleértik-e. Nézzük meg, hogy e tekintetben milyen kategóriákkal dolgoztak az egyes vizsgálatok:

- „rászoruló ismerős, aki nem rokon vagy barát; ismeretlen rászoruló magánszemély” (Czakó et al. 1995:55);
- „családi, baráti körön kívüli ismerősök” (Czike–Kuti 2006:34);
- „rokon; ismerős, aki nem rokon; közös hobbi, érdeklődés alapján ismert ismerős; szomszéd, lakótárs, munkatársak, osztálytársak” (Gyorgyovich 2018:15).

Jól látható, hogy a legközvetlenebb, elsődleges szocializációs közeg, a családtagok számára végzett informális segítségnyújtást a kutatások kizárták az önkéntesség értelmezéséből. Az 1993-as és 2006-os vizsgálatok a (rászoruló) ismerősi kört vették be (a rokonok, barátok kizárásával), míg az „Önkéntesség Magyarországon 2018” a „nem idegen, más személyek”, mint a rokonok, az ismerősök, a szomszédok, a munkatársak és az osztálytársak beemelésével megengedőbb volt.

Véleményem szerint az informális önkéntességet a hazai reprezentatív kutatások teljesen homogén jelenségként kezelték, és írták le. Márpedig a fenti példák is alátámasztják Einolf (2008) ajánlását, miszerint külön vizsgálati és elemzési körnek kell tekinteni az informális önkéntességen belül az elsődleges szocializációs (család, rokon, barátok), valamint az ismerősi és szomszédsági közegben, vagy idegenek számára megvalósuló önkéntességet. Ezzel egyrészt informatívabb és differenciáltabb képünk alakulna ki az informális önkéntesek típusairól, másrészt világosabban láthatóvá válna, hogy az informális önkéntesek közül kik azok, akik elsősorban csak rokoni vagy baráti segítségnyújtást végeznek és kik azok, akik ennél tágabb informális körökben jelennek meg önkéntesként. Ez utóbbi révén például a közösségfejlesztési programok önkéntesbázisa is differenciálható lenne. Fontos lenne azt is látni, hogy az informális önkéntesek közül kik azok, akik személy- és/vagy feladatorientált önkéntességet végeznek, azaz az infor-

mális önkéntesség mennyiben a hiányzó szolgáltatások pótlására irányul (például betegápolás, egészségügyi segítség) és mennyiben, és/vagy fizikai, természetbeni segítségnyújtás is.

További módszertani kérdés – ami például Sík (1988) tanulmánya alapján joggal felvethető –, hogy a családi-rokoni, ismerősi, szomszédsági kapcsolatok számára végzett informális önkéntesség mennyiben cserekapcsolatként realizálódó segítségnyújtás? Az „Önkéntesség Magyarországon 2018” vizsgálat eredményei szerint a válaszadók egyharmada „szívességgként” határozta meg legjellemzőbb önkéntes tevékenységét (Gyorgyovich 2018:18). Véleményem szerint az önkéntes tevékenység ezen értelmezése implicite magában hordozza a viszonzás lehetőségét. Márpedig, ha az önkéntes segítségnyújtás *implicite* a kölcsönös segítség, csere formájában valósul meg (például gyermekvigyázásért szívességből történő bevásárlás, vagy a ház körüli munkák ügyintézési segítséggel való viszonzása stb.), akkor az önkéntesség „ellenszolgáltatás nélkülség” kritériuma csorbul, még ha nem is explicit formában. Úgy vélem, az informális önkéntesség differenciáltabb megközelítése érdekében mindenképpen szükség lenne olyan konkrét kutatásokra, amelyek tisztáznák az informális önkéntesek csere jellegű, illetve ellenszolgáltatás nélküli, segítségnyújtási kapcsolatait.

A formális önkéntesség problémái

A nemzetközi szakirodalomban a kétezres évektől élénk vita indult arról, hogy az önkéntesség csak a formalizált, szervezeti keretek között zajló tevékenységeket jelenti-e (Wilson 2000; Musick–Wilson 2008), vagy ez kitágítható a nem formalizált keretek között végzett önkéntes segítségnyújtásra is (Salamon–Sokolowski–List 2003). A hazai, formális önkéntességről való tudásunkat erőteljesen behatárolja, hogy egy-két vizsgálat kivételével (Bartal 2010; Bartal–Kmetty 2011) alig jelentek meg elemzések a témáról.

Áttekintve az elmúlt évtizedek kutatásait, úgy vélem, lényeges elméleti (kutatás-módszertani) és gyakorlati relevanciája van annak, hogy miként kezeljük az informális és a formális önkéntesség jelentőségét a magyar önkéntességről való szakmai és közbeszédben. Általában véve, ha az önkéntesség kiterjedését, fontosságát és szerepeit akarjuk megmutatni egy társadalomban, a formális és informális önkéntességet együttesen kell kezelnünk. Ugyanakkor azt is világosan kell látni, hogy egy kormányzati politika csak a szervezeti formában megvalósuló önkéntességet tudja „kezelni” akár policy, akár intézményhátlózat és/vagy az önkéntes szervezetek szintjén, akár például az önkénteseknek járó juttatások legalizálása révén. Ráadásul, ahogy Perpék (2012:80) bizonyítja a formális és informális önkéntesek vizsgálata alapján, a formális önkéntesség hatékonyabb eszköz a közösségi részvétel és a helyi fejlesztés számára.

Az 1993 és 2018 között végzett kutatások eredményei alapján megállapítható, hogy a formális, szervezetekhez kötődő önkéntesek aránya kevésbé dinamikusabban növekedett, mint az informális önkénteseké (2. táblázat). Ennek háttérében szektorszintű, intézményesülési és szervezeti szintű problémák azonosíthatók.

A hazai önkéntes szektort humán erőforrás (például foglalkoztatottak, önkéntes szervezők, koordinátorok) tekintetében – nem meglepő módon – legalább olyan duális megosztottság jellemzi, mint a civil-nonprofit szektort. Egyik oldalon ott vannak a jól professzionalizált szervezetek, akiknek már „nincs is igazán szükségük (sic!) toborzásra, mert olyan nagy az érdeklődés a programjaik iránt” (Batta 2013:70). Míg a másik oldalon a kis és még kisebb, főként vidéki szervezetek, amelyeknek egy kulturális rendezvény vagy falunap megszervezése is komoly problémát jelent.

Ezeket a szakmai és infrastrukturális különbségeket lettek volna hivatva feloldani a 2005-től kiépülő szolgáltató-fejlesztő Önkéntes Központok, majd 2009-től a megyei Önkéntes Centrumok (a Társadalmi Megújulás Operatív Program [TÁMOP] 5.5.2 keretében). Mind az Önkéntes Központok, mind pedig az Önkéntes Centrumok kettős feladattal álltak fel: egyfelől szakmai-fejlesztő szerepkört kaptak az önkéntes szervezetek felé, másfelől információs szerepkört a szélesebb társadalom felé. Úgy vélem, ezek a központok és centrumok saját humán erőforrás-problémáik, túlterheltségük és pénzügyi nehézségeik miatt sokszor a „könnyebb ellenállás felé hajolva” sokkal inkább információs bázisként működtek, mint szakmai-fejlesztő szervezetekként. 2011–2013 folyamán az Új Széchenyi Terv keretében úgynevezett Önkéntes Pontok felállítása indult meg, azzal a céllal, hogy infrastruktúrával, humán erőforrással segítsék az önkéntes akciókat, és a megyeközpontoktól távolabb élők számára is lehetőséget kínáljanak arra, hogy megismerkedjenek az önkéntesség nyújtotta lehetőségekkel. Megállapítható, hogy a program fontos célként az önkéntesség extenzív fejlesztésére – minél nagyobb számú önkéntes bevonására – koncentrált, és ugyanakkor nem rakta mellé azt a szervezeti szintű humán erőforrás-támogatást (önkéntes szervezők, koordinátorok, netán közösségfejlesztési tanácsadók), ami lehetővé tenné, hogy az Önkéntes Pontok által megszólított potenciális önkénteseket a szervezetek felkészülten fogadni, megfelelően és hatékonyan foglalkoztatni tudják.

Végezetül mindezen problémák figyelembevételével, azt is meg kell jegyezni, hogy a szervezetek többsége elfelejtett „érdekesnek” lenni és változni a potenciális önkéntesek számára. (E sommás kijelentésre a következő fejezetben adok részletes magyarázatot.) Úgy vélem, hogy az önkénteseket foglalkoztató szervezetek nagy többsége számára az egyik legfontosabb jövőbeni kihívás, hogy új utakat és módszereket találva kimozduljanak a jelenlegi holtpontról.

Az önkéntesség gyakorisága, mint elméleti és gyakorlati kihívás

A kétezres évek elejétől ismét egy új téma jelent meg a nemzetközi önkéntes kutatásokban. Nevezetesen, hogy a posztmodern kockázati társadalom – ami a keresőmunka struktúraváltását idézte elő (Beck 1986:222) –, valamint az információs társadalom (Castells 2005) – ami az emberi együttélés új formáit alakította ki – hogyan hatott és hat az önkéntesekre, illetve az önkéntesség vállalására. Az olyan kérdések megválaszolásának igénye – mint például hogyan és miért maradnak meg az önkéntesek a szervezetek-

ben – egyfajta nézőpontváltást idézett elő az önkéntességkutatásokban. Ugyanis, míg a korábbi elemzések az önkénteseket a szervezeti elvárások (toborzás, tevékenység, irányítás, képzés, lojalitás) tükrében vizsgálták, addig az új nézőpont jegyében született kutatások az önkéntesek elvárásai, igényei, motivációi felől közelítették meg a szervezeti tényezőket és a menedzsmenti módszereket is (Bryen–Madden 2006).

Jól kialakult és rögzült képünk van arról, hogy az önkéntességnek van egy „kollektív” stílusa, aminek alapja a szolgáltatásetika és a közösség iránti elköteleződés és kötelesség érzése (Hustinx–Lammertyn 2003:168). Ez az elköteleződés és kötelességérzés a lojalitáson túl legkifejezőbben az önkéntesség rendszerességében nyilvánul meg. Az önkénteseket foglalkoztató szervezetek számára a rendszeres önkéntesek a kiszámíthatóságot, a befektetett idő, betanítás és képzés hosszú távú megtérülését jelentik.

A fellazult rugalmasabb munkaidőben, az atipikus munkaformákban, az információk hozzáférhetőségében megmutatkozó társadalmi, gazdasági változások újfajta életmódot, életstílust alakítottak ki. Az individualizálódáson nyugvó újfajta életmód és életstílus nem maradt hatástalan az önkéntessé válás motivációira, céljaira, illetve az önkéntességhez való hozzáállásra sem.

Az önkéntesszervezetek azzal szembesültek, hogy „új önkénteseik” másképpen viszonyulnak a klasszikus szervezeti elvárásokhoz, és magához az önkéntességhez is. Hustinx (2001) szerint ezt az „új önkéntességet és önkénteseket” az jellemzi, hogy kevésbé érdekeltek a reguláris, rendszerezett önkéntes munkában, hanem sokkal inkább igyekeznek célirányos, nagyobb szabadságot jelentő munkákat végezni. Későbbi tanulmányában ezt nevezi az önkéntesség „reflexív formájának”, ami az önkéntes személyes érdekeit, szükségleteit tükrözi, illetve rendszerességét tekintve pedig szórványosabb, átmeneti és nem lojalitás alapján történik (Hustinx–Lammertyn 2003:168). Az önkéntesség gyakoriságában beálló, szembetűnő változásokkal kapcsolatosan Bryen és Madden (2006:8) megjegyzi, hogy egy új fenomén régi köntösben való megjelenéséről van szó, hiszen az emberek korábban is végeztek időközönként és alkalmanként önkéntes tevékenységet. Ami mégis figyelemre méltó, a jelenség tömegessé válása és szociodemográfiai jellemzőkhöz való erős kötöttsége.

Mindennek következtében tehát az önkéntesség egyre heterogénebb tevékenységgé válik, és a hagyományos, hosszú távú és rendszeres önkéntesség mellett megjelenik a rövid távú, az úgynevezett epizodikus önkéntesség (Hustinx–Lammertyn 2003). Az epizodikus és a rendszeres önkéntesség közötti különbség Hustinx et al. (2008:52) szerint a következő kritériumok alapján húzható meg: rendszeres önkéntesek azok, akik legalább havonta egyszer (12 hónapos referencia időszakban) végeznek önkéntes tevékenységet. Az epizodikus önkéntesség ennél rövidebb és ritkább, néhány hónaptól az egyszeri eseményig tartó tevékenység. Macduff (2005:51) az epizodikus önkéntesség három formáját különbözteti meg:

- ideiglenes önkéntesség (egy nap vagy néhány óra);
- időközi önkéntesség (hat hónapnál rövidebb idő);
- alkalmi önkéntesség (időközönként és rövid időre vállalt tevékenység, de lehet évente egy bizonyos eseményhez kötődő is).

Arra a kérdésre, hogy miként tarthatók meg az epizodikus önkéntesek, Hustinx (2001) általános válasza az, hogy a csökkenő szervezeti lojalitás nem az elköteleződés csökkenését jelenti, hanem inkább azt, hogy nagyobb szervezeti flexibilitással ezek az önkéntes csoportok is elérhetőek. Az individualizálódás nem feltétlenül negatív trend, aminek elkerülhetetlenül negatív hatása van az önkéntességre, de egy olyan trend, ami arra kényszerítheti a szervezeteket, hogy ehhez rugalmasan alkalmazkodjanak. Az „új önkéntesek” „új szervezeteinek” nem azok asszimilálására kell törekedniük, hanem hogy ezt az új csoportot az önkéntes autonómiájára alapozva, rugalmas menedzsmenti munkával bevonják.

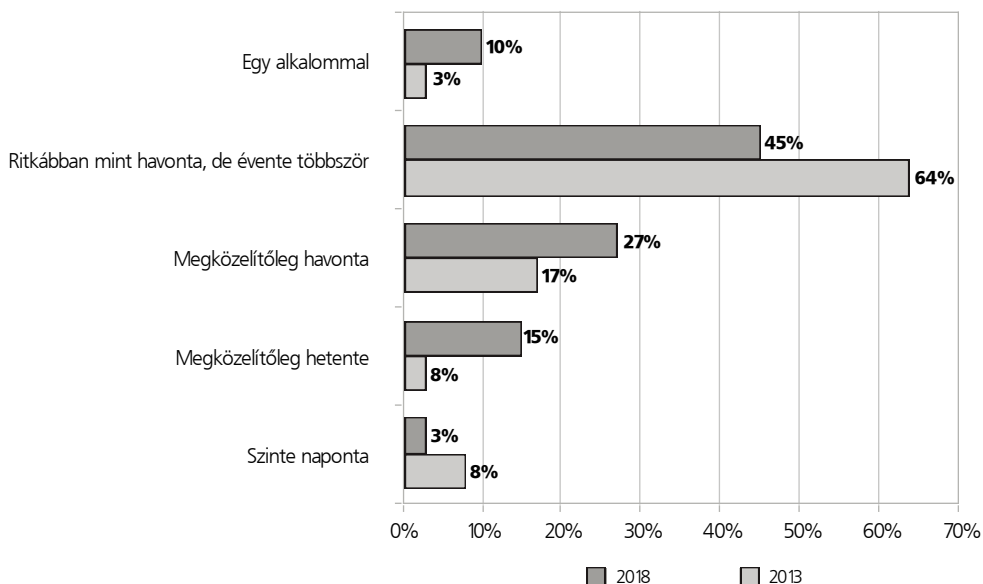
A kutatásokból kibontakozó konkrét válaszok egyrészt az önkéntesmotivációk ismeretének fontosságát hangsúlyozzák, másrészt pedig a szervezeti tényezők megújítását. Hustinx et al. (2008:64) szerint az epizodikus önkéntesek megtartásában a társadalmi ösztönzők és az elsődleges szocializációs közeg mintája a meghatározó, míg a rendszeres önkénteseknél az altruisztikus motívumok. Ezt egészíti ki Hyde et al. (2016:58) részletesebb elemzése azzal, hogy az önkéntessé válás átmeneti időszakában (azaz a második vagy harmadik alkalomtól) lehet ezekre a motívumokra alapozni. Az önkéntesmotivációkat erősítik az olyan önkéntesmenedzsmenti tényezők, mint például: az önkéntes készségek, tudások direkter hasznosítása, a szervezetspecifikus felkészítés és képzés, az önkéntes személyközpontú támogatása, értékelése, valamint az olyan anyagi ösztönzők, amelyek az önkéntes kiadásait csökkentik (Bryen–Madden 2006).

Az önkéntesség gyakorisága a magyar önkéntességben

Ahogy fentebb írtam a „Nemzeti Önkéntes Stratégia 2011–2020” középtávú feladatainak végrehajtását meghatározó 1068/2012. (III. 20) Kormányhatározat az eredményességi mutatók tekintetében a hazai önkéntesség extenzív fejlesztésére helyezte a hangsúlyt. Ennek az extenzív fejlesztésnek a hatékonysági mutatója nem csak az önkéntesek számának növekedése, hanem az is, hogy ezek az önkéntesek milyen gyakorisággal végzik tevékenységüket.

Az Önkéntesség Magyarországon 2013, illetve 2018 adatai alapján megállapítható, hogy a megkérdezett önkéntesek többsége mindkét évben – a szakirodalmi terminussal élve – az epizodikus önkéntesek közé tartozott (Batta 2013; Gyorgyovich 2018). 2013-ban a válaszadók 67 százaléka, 2018-ban 55 százaléka végzett ritkábban, mint havonta, de évente többször, illetve egy alkalommal önkéntes tevékenységet a kérdezést megelőző 12 hónapban. A két vizsgálati időszakban a magukat rendszeres – naponta, megközelítőleg hetente, megközelítőleg havonta – önkéntesnek vallók aránya 33, illetve 45 százalék volt. Sajnos arra vonatkozólag nincsenek adataink, hogy az epizodikus és a rendszeres önkéntesség milyen megoszlást mutatott az informális, illetve a formális önkéntesek körében.

2. ábra. Az önkéntesség gyakorisága a magukat önkéntesnek vallók körében, 2013, 2018



Forrás: Önkéntesség Magyarországon 2013 [Batta 2013], illetve Önkéntesség Magyarországon 2018 [Gyorgyovich 2018] alapján saját szerkesztés.

A formális önkéntességet mérő statisztikai adatok (Nonprofit szervezetek... 2019) szerint inkább a rendszeres, mint az epizodikus önkéntesség jellemző a nonprofit szervezetek segítőire. 2017-ben a szervezetek által megadott önkéntesek (364 ezer fő) 54 százaléka volt rendszeres (ebből 23 százalék önkéntes jogviszonyban álló), 46 százalék pedig alkalmi önkéntes segítő. Mind a rendszeres, mind az alkalmi önkéntes segítőik legnagyobb számában a szabadidő, hobbi tevékenységi területen találhatók meg. A kulturális területen inkább az alkalmi, míg a szociális területen a rendszeres önkéntesek aránya magasabb. A legnagyobb számú önkéntes jogviszonyban álló önkéntesekről a polgárvédelem és a kultúra területén működő szervezetek számoltak be. A rendszeres önkéntesek száma a fővárosi, míg az alkalmi önkénteseké a városi szervezetek körében volt a legmagasabb.

Az Európai Értékrend Vizsgálatok (EVS) legújabb, 2017/18-as hulláma a formális szervezeteknél⁵ végzett, hat hónapnál nem régebbi, tehát az epizodikus önkéntességre kérdezett rá. Az adatok szerint a 18 éven felüli népesség 16 százaléka végzett epizodikus önkéntességet a vizsgált időszakban. Ez a nőkre (55 százalék) sokkal inkább jellemző volt, mint a férfiakra (45 százalék). Az epizodikus önkéntesek fele két korosztályból, a 18–25, illetve a 36–45 év közöttiek közül került ki. A részletesebb elemzés azt mutatta, hogy a vizsgált időszakot megelőző hat hónapban legnagyobb arányban a 20–24 éves korosztály végzett önkéntes tevékenységet. A további szociodemográfiai jellemzők vizsgálata alapján az volt megállapítható, hogy a rövid idejű önkéntességet vállalók többsége egyedülálló volt, 63 százalékuk középfokú, illetve felsőfokú végzettséggel rendelkezett. Huszonnyolc százalékuk falvakban, míg kétötödük megyeszékhelyen, illetve a fővárosban élt.

Ezzel ki is merültek azok a vizsgálati eredmények, amelyek a magyar önkéntesség gyakoriságáról adnak számot. Kritikusan meg kell állapítanunk, hogy számos hiányzó kutatás szűkíti a magyar önkéntesség jövőre nyitott látóhatárát. Hasonló megállapítást kell tennünk akkor is, amikor a fentebb bemutatott nemzetközi kutatások relevanciáit keressük a magyar önkéntesség tekintetében.

Mit üzennek a fentebb bemutatott, az önkéntesség gyakoriságával foglalkozó kutatások a hazai önkéntesszervezetek számára? Egyrészt azt, amit pár éve már sejteni lehetett, és most mind az „Önkéntesség Magyarországon 2018”, mind pedig az Európai Értékrend Vizsgálat 2017/18 hullámának eredményei alapján statisztikailag is vissza lehet igazolni: a hazai önkéntességben egy generációváltás ment végbe, mégpedig fiatalodott az önkéntesek köre. Ez pedig várhatóan ugyanolyan kihívások elé állítja a magyar szervezeteket, mint a külföldieket a kétezres évek közepén. Azaz a szervezeti elvárásokhoz ezek az önkéntesek másképp fognak hozzáállni, és önkéntességük gyakorisága inkább az epizodikus önkéntesség irányába fog eltolódni. Ezekre a változásokra a szervezeteknek egyrészt jóval nagyobb flexibilitással, másrészt pedig a megmerevedett, szervezetközpontú önkéntesmenedzsmenti módszerek helyett egy, a motivációkra alapozott önkéntesmenedzsmenti tényezőkkel kell választ adniuk.

Összegzés

A tanulmányban a magyar önkéntesség számtalan jellemzője, sajátossága és megvitatandó kérdései közül három olyan témát elemeztem, amelyek a szektorszinttől a szervezetiig íveltek és valamelyest keresztmetszeti áttekintést is nyújtottak.

Az önkéntesség különböző, és az elmúlt harminc évben napvilágot látott értelmezési kísérleteinek a vizsgálatában azt kívántam megmutatni, hogy hol mutatkoznak hangsúlyeltolódások és diszkrepanciák a köznyelvi, a szakmai-tudományos, a statisztikai, a törvényi és a kormányzati szintek fogalomhasználatában. Ennek jelentősége abban áll, hogy ezen ismeretek segíthetik az önkéntességről kialakított összkép javítását, illetve a közös értelmezési bázis elmélyítését a társadalomban.

Az önkéntes szektor képét meghatározóan befolyásoló strukturális jellemzők – az informális és formális önkéntesség – elemzése azt mutatta, hogy égetően szükség lenne informatívabb és differenciáltabb kutatásokra, amelyek árnyaltabb megközelítést adnának számos felmerülő kérdés tisztázásához. Ez nem csak kutatói elvárás, hanem ez lenne a szakma hozzájárulása az önkéntességgel kapcsolatos policy kialakításához, az intézményhálózat és a szervezetek fejlesztéséhez, az önkéntesek társadalmi integrációban játszott szerepének mélyebb megértéséhez.

Végezetül a szervezeti szinten jelentkező, de az önkéntes szektor fejlődését és fejlesztését is befolyásoló gyakoriság jellemzőinek feltárása – a vonatkozó nemzetközi kutatások fényében – élesen rámutatott arra, hogy számos hiányzó kutatás szűkíti a magyar önkéntesség jövőre nyitott látóhatárát.

Irodalom

- Az önkéntes munka jellemzői 2014. (2016): Budapest:Központi Statisztikai Hivatal.
- Bartal Anna Mária (2008): Ha kiszáradnak az utópia oázisai... *Civil Szemle*, V, (1–2), 12–26.
- Bartal Anna Mária (2010): Élnék köztünk boldog emberek is... – a magyar önkéntesek és nem-önkéntesek jellemzői. In: Rosta Gergely–Tomka Miklós (szerk.): *Mit értékelnek a magyarok?* Budapest:OCIFE Magyarország; Faludi Ferenc Akadémia. 35–50.
- Bartal Anna Mária (2019): *Az önkéntes szervezetek tagságának jellemzői és változásai 2017 – az Európai Értékrend-vizsgálatok 2017/18 hulláma alapján*. Budapest:Társadalmi Reflexió Intézet. (Megjelenés alatt.)
- Bartal Anna Mária–Kmetty Zoltán (2011): A magyar önkéntesek motivációi. *Civil Szemle*, VIII., (7), 4. 7–30.
- Batta Zsófia (2013): *Önkéntesség Magyarországon 2013*. Budapest:Századvég.
- Beck, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main:Suhrkamp.
- Bryen, Leonie–Madden, Kym (2006): *Bounce-back of Episodic Volunteers: What Makes Episodic Volunteers Return?* Working Paper No. CPNS 32. Brisbane:Centre of Philanthropy and Nonprofit Studies, Queensland University of Technology.
- Castells, Manuel (2005): *A hálózati társadalom kialakulása*. Budapest:Gondolat Könyvkiadó.
- Czakó Ágnes–Kuti Éva–Hársányi László–Vajda Ágnes (1995): *Lakossági adományok és önkéntes munka*. Budapest:Központi Statisztikai Hivatal.
- Czike Klára–Bartal Anna Mária (2005): *Önkéntesek és nonprofit szervezetek – az önkéntes tevékenységet végzők motivációi és szervezeti típusok az önkéntesek foglalkoztatásában*. Budapest:Civitalis Egyesület.
- Czike Klára–Kuti Éva (2006): *Önkéntesség, játékonyság, társadalmi integráció*. Budapest:Nonprofit Kutatócsoport.
- Einolff, Christopher (2008): Emphatic concern and prosocial behaviors. A test of experimental result using survey data. *Social Science Research*, 37., (4.), 1267–1279.
- Einolff, Christopher–Prouteau, Lionel–Nezhina, Tamara–Ibrayeva, Aigerim (2017): Informal, unorganized volunteering. In: Smith, David H.–Stebbins, Robert A.–Grotz, Jürgen (eds): *The Palgrave Handbook of Volunteering, Civil Participation and Nonprofit Associations*. Basingstoke:Palgrave Macmillan. 223–241.
- Finkelstein, Marcia–Brannick, Michael (2007): Applying theories of Institutional Helping to Informal Volunteering: Motives, role identity, and prosocial personality. *Social Behavior and Personality: An international journal*, 35., 101–114.
- Gyorgyovich Miklós (szerk.) (2018): *Önkéntesség Magyarországon 2018. Az önkéntességkutatás első eredményei*. Budapest:Új Nemzedék Központ Nonprofit Kft.
- Habermas, Jürgen (1985): A jóléti állam válsága és az utópikus energiák kimerülése. In: Habermas, Jürgen (1994): *Válogatott tanulmányok*. (szerk.: Felkai Gábor) Budapest:Atlantisz.
- Hustinx, Lesley (2001): Individualism, and new styles of youth volunteering. *Voluntary Action*, (3), 2., 57–76.
- Hustinx, Lesley–Lammertyn, Frans (2003): Collective and reflexive styles of volunteering: a sociological modernization perspective. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 14., (2.), 167–187.
- Hustinx, Lesley–Haski-Leventhal, Debbie–Handy, Femida (2008): One of a kind? Comparing episodic and regular volunteers at the Philadelphia Ronald McDonald House. *International Journal of Volunteer Administration*, 25., (3), 50–66.
- Hyde, Melissa–Dunn, Jeff–Bax, Caitlin–Chambers Suzanne (2016): Episodic volunteering and retention: An integrated theoretical approach. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 45., (1), 45–63.
- Kovács Edit (2017): *Közösségfejlesztői szerepfelfogások és munkamódok a közösségeket érintő radikális változásokban*. Budapest:KFE Parola Füzetek.
- Macduff, Nancy (2005): Societal Changes and the Rise of the Episodic Volunteer. In: Brudney, J. (ed.): *Emerging Areas of Volunteering. ARNOVA Occasional Paper Series*. 1., (2.), 49–61. Indianapolis:Association for Research on Non-profit Organisations and Voluntary Associations.
- Musick, Marc A.–Wilson, John (2008): *Volunteers: A social profile*. Bloomington:Indiana University Press.
- Nonprofit szervezetek Magyarországon 2017. (2019): Budapest:Központi Statisztikai Hivatal.
- Önkéntes munka Magyarországon 2011*. (2012): (Munkaerő-felmérés, 2011. III. negyedévi kiegészítő felvétele) Budapest:Központi Statisztikai Hivatal.
- Perpék Éva (2011): *Önkéntesség és közösségfejlesztés*. PhD. értekezés. Budapest:Corvinus Egyetem.
- Perpék Éva (2012): Formal and informal volunteering in Hungary: similarities and differences. *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, 3., (1), 59–80.

- Perpék Éva (2017): Önkéntesség közel s távol: hazai és nemzetközi helyzetkép. In: *Háztartási munka, önkéntes munka, láthatatlan munka, I. Háztartási és önkéntes munka mérése, elemzése*. Konferenciakötet. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal. 108–121.
- Salamon, Lester–Sokolowski, Wojciech–List, Regina. (2003): *Civil társadalom világnézetben*. Budapest: Civitalis Egyesület.
- Sebestény István (2017): „Mérhetetlen” segítség – az önkéntesség alternatív formái és mérési lehetőségei a nonprofit statisztikában. In: *Háztartási munka, önkéntes munka, láthatatlan munka, I. Háztartási és önkéntes munka mérése, elemzése*. Konferenciakötet. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal. 90–107.
- Sík Endre (1988): *Az „örök” kaláka*. Budapest: Gondolat.
- Sík Endre–Giczi Johanna (2009): Bizalom, társadalmi tőke, intézményi kötődés. In: Tóth István György (szerk.): *TÁRKI Európai Társadalmi Jelentés 2 – Gazdasági attitűdök*. Budapest: Táarki Zrt. 65–84.
- Utasi Ágnes (2002): Társadalmi integráció és családi szolidaritás. *Educatio*, 3., 384–403.
- Wilson, John (2000): Volunteering. *Annual Review of Sociology*, 26. 215–240.

Jegyzetek

- 1 Lásd: Bartal A. M. (2008): Ha kiszáradnak az utópia oázisai... *Civil Szemle*, (1–2.), 12–26.
- 2 A 2013-as felvételnél csak egy választ, míg a 2018-as felvételnél több választ is megjelölhettek a válaszadók. Ez magyarázza a 2018-as adatok százalékos eltérését, ami azonban nem mutatkozott számottevőnek, mert valamivel kevesebb, mint minden ötödik válaszadó élt többes választással.
- 3 Lásd bővebben: Czako et al 1995; Czike–Bartal 2005; Czike–Kuti 2006; Bartal 2010; Bartal–Kmetty 2011; Önkéntes munka... 2012; Batta 2013; Az önkéntes munka... 2016; Perpék 2017; Sebestény 2017; Gyorgyovich 2018.
- 4 Lásd: a 2005. évi LXXXVIII. törvényt a közérdekű önkéntes tevékenységről.
- 5 A kérdőív az önkéntes szervezetek kifejezést használta, amelyhez – indirekten értelmezve – tartozónak vélte az egyesületeket, társaságokat, klubokat, köröket, szakköröket stb., és közvetlenül megnevezte az önszervező csoportokat, jogvédő és érdekvédelmi szervezeteket, politikai szervezeteket vagy csoportokat, a pártokat, szakmai és szakszervezeteket, de főként a vallási és egyházi szervezeteket. Ez az értelmezés a formális szervezetek alatt a bejegyzett és nem bejegyzett civil-nonprofit szervezeteket értette, és ezt a kört kitágította a pártok, szakszervezetek beemelésével.

A MAGYAR NONPROFIT RENDSZER KI- VAGY ÁTALAKULÁSA A RENDSZERVÁLTÁSTÓL NAPJAINKIG

Kákai László

Bevezető

■ A civil szervezetek világáról, ha csak a rendszerváltás utáni időszakról napjainkig terjedő periódust vesszük „górcső” alá, számtalan könyv jelent meg. Ezek egy része tan-könyvszerűen rendszerezte a civil világról szóló elméleteket, működésük és gazdálkodásuk jellegzetességeit (Kuti 1998; Harsányi–Széman 1999; Csegény–Kákai 2001; Kákai 2004; Bartal 2005; Czike–Kuti 2006; Bocz 2009; Kákai 2009b). Megannyi mű készült már, ez kétségtelen – de javarészüket monografikus igényű metateoretikus vállalkozás, melyet épp a tárgyalt, épp a tematizált világ lakói nem tudnak igazán használni –, mert ugyan rólok szól, de nem velük, értük nyilvánul meg, és nem számukra való ismeretekhez segít. Talán épp ezek hatására ma már az ismétlés veszélye nélkül nehéz olyan területet találni a civil szervezetek világáról, amely az elemzői figyelmet tekintve „érintetlen”. Ez a tanulmány arra vállalkozik, ami eddig kimaradt, vagy amiről kevés szó esett, azaz a „rendszerőről”, amely éppen a közszolgáltatás, épp a civil kezdeményezések szektorfejlődési esélyei szempontjából teremt kontrasztot a humán merengésekkel szemben. 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?

A nonprofit szervezetek nemzetenként eltérő módon beágyazottak a társadalmi és gazdasági struktúrákba, ezáltal az állam és a civil szektor kapcsolatának számos típusa és formája alakult ki. 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. Számuk, szerepük és befolyásuk a II. világháború óta egyre jelentősebb, ennek hatásait különösen gazdasági, illetve társadalmi válságok idején érzékelhetjük igazán. A nonprofit szervezetekre irányuló érdeklődés elsősorban az állam több mint két évtizede tartó válságának, valamint a pártokra épülő képviselői demokrácia válságjelenségeinek tulajdonítható (Kákai 2009b). A fejlett északon a válság a hagyományos jóléti szociálpolitika megkérdőjelezésében, a fejlődő dél jelentős részén az állam által irányított fejlődésből való kiábrándulásban, Közép-Kelet-Európában az államszocializmus összeomlásában nyilvánult meg (Salamon–Anheier 1999:11).

Rendszerkeretek

A nemzetközi összehasonlító kutatást végzők 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 különbségeinek bemutatásában (Meyer et al. 2017:14). Az alkalmazott indikátorok, melyeket az egyes országok civil szektorainak elkülönítéséhez használtak, lényegében a civil foglalkoztatottak arányára és az állami jóléti kiadások szintjére épültek. Ezen vizsgálatok alapján az egyes országokat liberális, szociáldemokrata, korporatív és fejlődő rendszerek valamelyikébe sorolták (1. ábra).

Mindezek alapján Bullain Nilda kifejezetten az európai, alapítványokra és nonprofit szabályozásokra vonatkozó vizsgálatokra tekintettel egy függetlenség–intézményesültség mátrixban¹ helyezte el a különböző európai nonprofit szervezeteket (Bullain 2005:14–20).²

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

1. **Korporatív (kontinentális) modell**, amelyet intézményesült és az állammal erősen összefonódott nonprofit szektor jellemez. E csoportba főként Németország, Franciaország, Ausztria és a Benelux államok nonprofit szektora tartozik.

Főbb jellemzők:

- erősen intézményesült a civil nonprofit szektor (aktív lakosság 78 százaléka itt dolgozik, ebből 5,8 százalék fizetett alkalmazott);
- finanszírozási mechanizmusai révén az állammal erősen összefonódott, kevésbé független szektor;

- a központi elv a „szerződéses kultúra”, melynek alapján az állam közszolgáltatást finanszíroz;
- szektorsemlegesség, azaz a nonprofit szektor is bevonódik a humán közszolgáltatásokba (mixed welfare economy);
- jelentős az államtól független saját forrás (az állami finanszírozás aránya 46 százalék);
- magas az egyéni adományok volumene.

3. A szociáldemokrata (skandináv) modell, ezen modell esetében a nonprofit szektor kevésbé intézményesült, de az államtól való függetlensége ugyanakkor meghatározó. Főként Svédországban, Finnországban, Norvégiában és Dániában találunk ilyen típusú modellt.

Főbb jellemzők:

- „civil lét kiteljesítésére” jöttek létre;
- a szektorban foglalkoztatottak aránya a gazdaságilag aktív népességhez viszonyítva 6,5 százalék, ebből a fizetett munkaerő aránya 2,3 százalék
- kevésbé professzionális, tagsági alapú szervezetek (legmagasabb az önkéntesek száma);
- a civil nonprofit szervezetek fő funkciója az ún. „expresszív” tevékenységekben rejlik (például kultúra, szabadidő, sport, érdekképviselet);
- „voucher” rendszer⁵;
- érdekképviselet terén kevésbé „harcosak”;
- alacsony állami támogatás (a szektor összbevételének mintegy 33 százaléka);
- kevésbé ösztönzőek az adókedvezmények (Svédországban és Norvégiában például semmilyen kedvezményt nem lehet érvényesíteni az egyéni adományokban).

4. A mediterrán (fejlődő) modellt alkotó országokra a kevésbé intézményesült és kevésbé független nonprofit szektor a jellemző. Ide sorolható Spanyolország, Olaszország, Portugália és Görögország nonprofit szektora.

Főbb jellemzők:

- erősen központosított államhatalom öröksége;
- dualista szektor (például Olaszország); a szervezetek egy része az egyházakhoz kötődik, a másik a kifejezetten szekuláris munkásmozgalomhoz;
- állammal (politikával), illetve az egyházzal erősen összefonódott szervezetek;
- jóléti szolgáltatások (tb, munkaügy) az uniós mechanizmusokon keresztül érvényesülnek;
- szociális gondoskodás erősen család- és közösségcentrikus, nem magasan intézményesült;
- alacsony „filantrópia” a szervezett adományozás és önkéntes munka területén;
- nem jellemzőek az adományozó alapítványok, az adókedvezmények is folyamatosan változnak (az 1%-os törvény Spanyolországból, Olaszországból ered).

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 szegény/etatista országok együtt kerültek be a fejlődő modell országai 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. Ugyanis a posztszocialista országok politikai (hatalmi viszonyok), gazdasági és társadalmi helyzetük (például társadalmi osztályok és intézmények), tradícióik miatt jelentős mértékben különböznek egymástól (Rueschemeyer–Stephens E.–Stephens J. 1992:5).

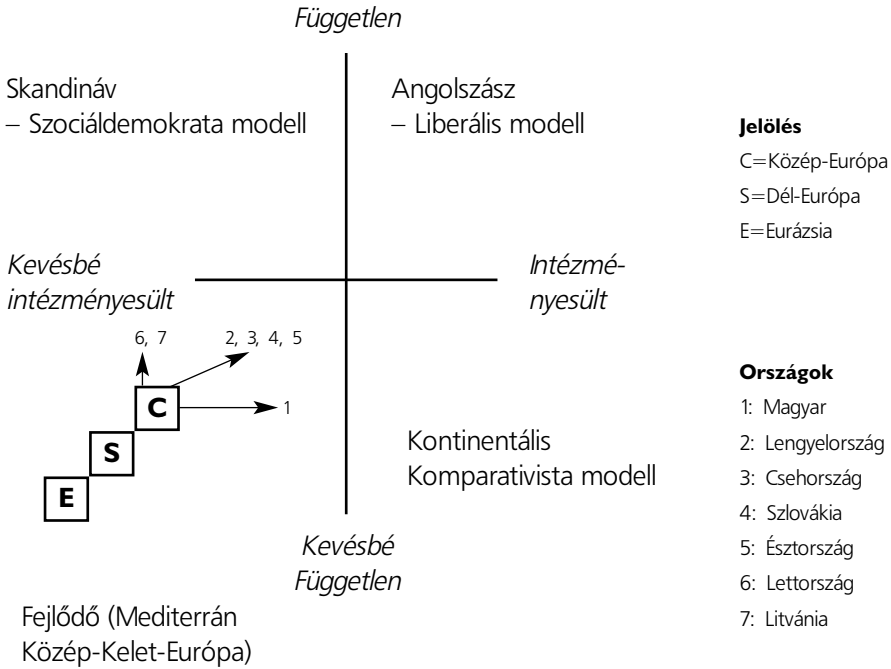
Közép- és Kelet-Európában a nonprofit szektor fejlődése lényegében összekapcsolódik az 1989-es forradalmakkal. A kommunista időszakban rövid periódustól eltekintve a civil társadalmat lényegében szétzúzták. 1956-ot követően csupán Magyarországon és Lengyelországban, valamint az egykori Jugoszláviában engedtek korlátozott pluralizmust az egyetemeken, a művészet és a kultúra területén.

A civil társadalom újbóli színre lépését Lengyelországban a Szolidaritás mozgalom, Magyarországon a különféle kisméretű klubok és társaságok, Csehszlovákiában pedig a béke- és zöldmozgalmi csoportok készítették elő (Kaldor–Vejvoda 1997:20–22). Erre a modellre nagyban hatott a történelmi helyzet. Az európai értékrendtől eltérő hagyományok, demokratikus tradíciók törékenysége után a rendszerváltás eufóriáját követő kiábrándulás következett. Így ezen polgároknak sokkal mélyebbek a bizonytalanságok, szorongások, melyek alapja az évszázadokra visszavezethető kiszolgáltatottság, egzisztenciális félelem. Így erősebb a térség lakóinak fogadókészsége az autokratikusabb, tekintélyelvűbb berendezkedésekre. Ezek az „intézményi gének” nagyban hatással lesznek az egyes országok éledező civil szektorára és annak erősödésére vagy épp gyengülésére.

A posztszocialista országok átalakulásának kezdeti időszakában az alábbi jellemzők tűntek kiemelhetőnek:

- A posztszocialista térség valamennyi államának civil szektora kevésbé intézményesült és kevésbé független helyzetből indult a rendszerváltáskor, azonban a három térkategória – Közép-Európa, Dél-Európa és Eurázsia⁶ – kiindulópontja különbözött. Közép-Kelet-Európa országainak civil szektora indult a legjobb pozícióból, és ezen országcsoport is futotta be a legnagyobb távolságot a szociáldemokrata, a liberális vagy a korporatív modell felé.
- Dél-Európa államai ugyan vegyes csoportot alkotnak, egyeznek azonban abban, hogy mozgékonyáguk messze kisebb a függetlenség–intézményesültség mátrixon, köztes pozíciót foglalva el Közép-Európa és az eurázsiai térség országainak civil szektorai között.
- Eurázsia országainak civil szektora a legstatikusabb: ebben az esetben a térség még a mediterrán (fejlődő) modellből is valamelyest kilóg, mivel sok esetben még a civil szervezetek létjogosultságát is megkérdőjelezi az állam.
- Az elkülönített térkategóriákon belül bizonyos államok civil szektora kifejezetten jól teljesít (Eurázián belül Ukrajna), más esetekben ez ellentétes előjelű (Dél-Európán belül Szerbia) – az előbbi esetében a „narancsos forradalom”, az utóbbiban a „buldózer-forradalom” hozott változásokat (Kákai 2009b).

2. ábra. A posztoszocialista országok helye a függetlenség–intézményesültség mátrixon



Forrás: Majláth (2009:68); Kákai (2009b:39).

A közép- és kelet-európai országok nonprofit szektorára jelentős mértékben hatott a szovjet típusú rezsimék bomlasztó és akadályozó hatása. A legszembetűnőbb, hogy ezekben az országokban rendkívül kicsi a civil szektor mérete (Románia, Bulgária). A gazdaságilag aktív népességnek csak 0,8 százalékát foglalkoztatja, ami a nyugat-európai átlagnak csupán egytizede. Az „embrionális” állapotú civil szektornak az államszocializmusban csupán a szabadidős tevékenységet engedték, az azóta eltelt időszak számos területen (oktatás, szociális ellátás, egészségügy stb.) hozott jelentős áttörést, azonban ezek összefüggésben vannak az állami szerepvállalás leépülésével. A nonprofit szektor bevételeiben viszonylag nagymértékű a magánadományozásból származó támogatás, ezzel szemben az állami hozzájárulás a nyugat-európai átlagnak csupán egyharmada (Salamon–Sokolowski–List 2003:54). Azóta Közép- és Kelet-Európa országai jelentős fejlődésen mentek keresztül (1 táblázat).

1. táblázat. A közép-kelet-európai országok civil szektorának gazdasági mutatói

Ország	Népességszám, millió fő	Éves GDP-növekedés, %	Egy főre jutó GDP. (PPS-) index: EU 28=100)	Civil szektorban előállított hozzáadott érték a GDP %-ában	Foglalkoztatottak száma, fő	Civil szektorban foglalkoztatottak száma, fő	Civil szektorban foglalkoztatottak aránya, %	Működő civil szervezetek száma, db	Működő civil szervezetek 1000 lakosra jutó száma	Önkéntesek felüli aránya, %
Ausztria	8,50	0,86	127	2,20	3 600 000	234 000	6,50	60 000	7,06	271
Csehország	10,50	4,20	85	1,77	502 3923	105 000	2,09	127 300	12,13	34,5
Magyarország	9,87	2,94	68	1,55	4 550 000	168 350	3,70	64 000	6,47	34,3
Lengyelország	38,50	3,65	69	1,40	16 800 000	151 200	0,90	80 000	2,08	37,0
Szlovákia	5,40	3,60	77	0,98	2 200 000	31 900	1,45	13 400	9,70	27,5
Horvátország	4,30	1,64	58	na.	2 200 000	34 320	1,56	57 900	13,70	8,8
Szlovénia	2,06	2,88	83	2,06	820 000	8 364	1,02	28 600	13,90	18,0
Bulgária	7,60	2,97	46	na.	2 22 0000	13 320	0,60	9 500	1,25	10,0
Románia	20,00	3,74	57	0,60	4 70 0000	56 400	1,20	26 000	1,30	12,8
Albánia	2,80	2,56	30	0,28	1 040 000	7 488	0,72	2 400	0,87	20,3
Bosznia Hercegovina	3,80	3,16	29	0,60	685 000	2 603	0,38	6 600	1,71	7,9
Kosovo	1,80	3,62	na.	na.	250 000	6 450	2,58	8 000	4,44	8,0
Macedónia	2,07	3,67	37	0,96	500 000	1 900	0,38	4 200	2,00	28,6
Moldova	3,60	-0,50	na.	na.	na.	na.	na.	2 000	0,54	18,2
Montenegró	0,62	3,37	0,58	0,58	211 000	781	0,37	1 100	1,69	7,3
Szerbia	7,20	0,73	1,34	1,34	2 000 000	6 800	0,34	37 700	5,20	1,0

Forrás: Expert Survey (2016).

Az egyik elmozdulás a szervezetek gazdasági környezetének változásában mutatkozik. A fenti táblázat szerint a civil szervezetek átlagosan az összes foglalkoztatott 2 százalékát alkalmazzák (ezen belül Lengyelország 0,9 százalék, Magyarország 3,7 százalék), a szektor GDP-hez való hozzájárulása pedig 0,98 százalék (Szlovákia) és 1,8 százalék (Cseh-

ország) között mozog. A szervezetsűrűség szempontjából elég széles skálán mozognak az adatok: míg Lengyelországban ezer lakosra 2, addig Csehországban 12 működő nonprofit szervezet jut. A költségvetési finanszírozás aránya is jelentősen változott a rendszerváltáshoz képest. A szervezetek állami támogatása jelentősen emelkedett. Lengyelországban a nonprofit szektor bevételeinek 55, Csehországban 65 százaléka származik állami forrásokból, miközben a külföldi támogatások aránya szinte teljesen eltűnt. A tendencia Magyarországon is érvényes volt egészen 2010-ig. Azóta a civil szektor állami támogatása látványosan visszaesett (a 2010-es 43 százalékról 2014-re 29 százalékra), majd ismét növekedésnek indult (2017-re újra 44 százalék lett), továbbá az EU strukturális alapjaiból származó összegek elosztása is szigorú állami kontroll alá került (Meyer et al. 2017:23).

A másik fontos változás politikai természetű. A politikai hatalom lényegében balközép és jobbközép pártok között váltakozott. A folyamatos „ingamozgásnak” köszönhetően a kormányzatnak a civil társadalommal kapcsolatos magatartása is folyamatosan változott. Egyes kormányok az állam szerepét kívánták erősíteni és bizalmatlanok voltak a civil szervezetekkel szemben, mások viszont nyitni próbáltak feléjük és politikájuk alakításában a részvételi mechanizmusok kiépítésére törekedtek. A gazdasági válság nyomán azonban új helyzet következett be. A közép- és kelet-európai országok többségében jobboldali kormányok kerültek hatalomra (Magyarországon 2010-ben, Lengyelországban 2015-ben, Szlovákiában 2016-ban), ami a korábbi kormányzati magatartásban éles váltást eredményezett. Ezen országok némelyikében a politikai hatalom folyamatos erőfeszítéseket tesz a civil szervezetek totális ellenőrzés alá vonása érdekében (lásd Magyarország példáját vagy Lengyelországban az állami tulajdonú média vagy a Legfelsőbb Bíróság elleni kormányzati intézkedéseket)⁷.

A fenti példák alapján a következőkben azt próbálom bemutatni, hogy röviden és modellszerűen mit lehet elmondani Magyarországról.

Szakaszok a hazai nonprofit szektor fejlődésében

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

Az első szakasz megítélésében 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 említhetők meg azok a fontos jogszabályok, mint az 1989-es alkotmánymódosítás, az 1989. évi

II. törvény az egyesülési jogról, a párttvény (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.

A második jelentősebb szakasz 1993-tól mutatkozik. Ennek az időszaknak egyik legmeghatározóbb jogszabálya a köztestület, a közalapítvány és a közhasznú társaság intézményeinek megalkotására vonatkozott⁸. A köztestület, a közalapítvány és a közhasznú társaság intézményeinek megalkotásával (a 2007-ben történő megszűnéséig, illetve átalakításáig) a törvény életre hívta az „állami civil” szervezet 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, és ezeket a megoldásokat ne gátolják a szigorú költségvetési gazdálkodás szabályai (Bíró 2010:5).

Ezeknek a jogi változásoknak köszönhetően a kilencvenes évek második felére hazánkban is markánsan kirajzolódtak a civil szektor határvonalai, emellett a szektorban mélyreható változások mentek végbe a szervezetek megerősödésével, gazdasági szerepük növekedésével, az érdekcsoportok társadalmi legitimációjának stabilizációjával.

Ennek ellenére a jogi „eklektizmus” végig nyomon követhető volt a nonprofit szektor szabályozásában. Kezdve onnan, hogy világos koncepció nélkül próbálták kezelni a felmerülő problémákat. Így a nonprofit és üzleti tevékenység elhatárolásának kérdései, vagy a közcélú adományozás és annak adókedvezményei, polgári jogi társaság vagy a nonprofit gazdasági társaságok (kht) problématerületei és a nonprofit szektorba illesztésének nehézségei. Ez kiegészült a közhasznúsági törvénnyel, a köztestületek, közalapítványok, nonprofit gazdasági társaságok, költségvetési támogatások új formáival (szja 1%, Nemzeti Civil Alapprogram), majd követte a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló törvény, összeférhetlenségi szabályok⁹, intézményfenntartás és feladatfinanszírozás viszonya a költségvetési törvényben¹⁰, pályázati rendszerek civil részvételt elősegítő és korlátozó szabályai. Mindez pedig egy folyamatosan szigorodó, az állam részéről megmutatkozó bizalmatlansági és „túl szabályozó” környezetben történt (ezekre példa 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 szabályozásba(n).

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

- A liberális modell szabályozásához hasonlóak a magyar társas vállalkozások által jutott adományok adókedvezményei.
- Mediterrán, illetve szociáldemokrata elemet jelenítenek meg a magánszemélyek adományainak adókedvezményei, illetve a mediterrán szabályozásból átkerült „1 százalékos törvény”.

- A korporatív (kontinentális) modellből származtak a közalapítványok, a normatív támogatási rendszer és a társadalmi egyeztetési mechanizmusok, valamint a közhasznúság formái vizsgálata (Bartal 2005:207).

2010-ben új helyzet teremődött azáltal, hogy az állam átfogó jelleggel kívánta szabályozni a civil szférát. Ennek keretében született meg a 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról (Civil tv.), majd a 2011. évi CLXXXI. törvény a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról (Cet.). Végül két kormányrendelet és két KIM rendelet zárta a sort¹¹, mely 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, a 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., és e 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 civil törvény egyik legjelentősebb változása a közhasznúság újradefiniálása volt, és ehhez kötődően a közhasznú jogállás megszerzésének új feltételrendszere (például erőforrás és támogatottság mutatókhoz rendelése).

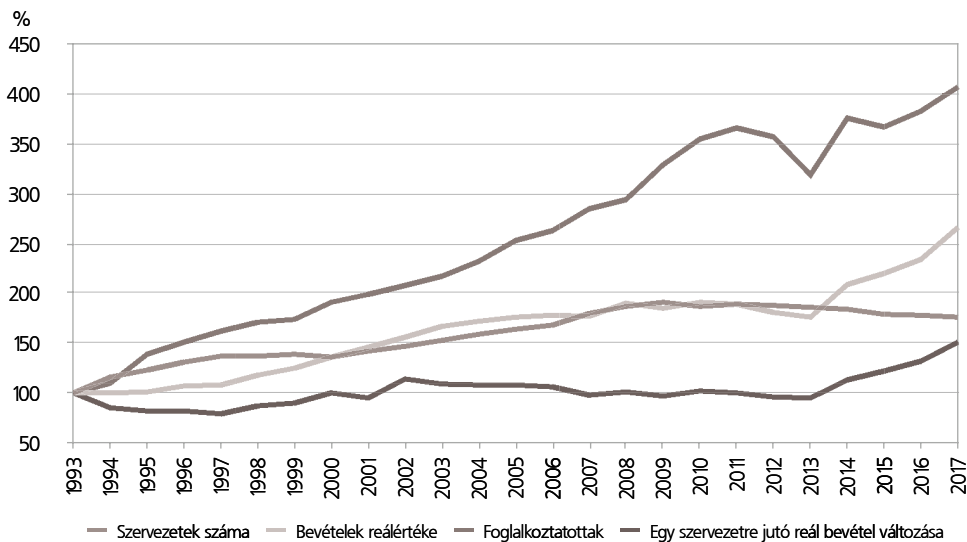
Összességében nézve, a szektor magyar jogi szabályozásáról elmondható, hogy bár számos elemében pontosabbá vált, azonban mégsem tekinthető egységes rendszernek. Az elmúlt időszakban sem sikerült a szektorhatárokat, a nonprofit státuszt pontosítani. A folyton változó szabályozás a szektor szereplőit bizonytalanná, tevékenységüket kiszámíthatatlanná teszi.

A szektor pénzügyi/gazdasági mozgástere

A szabályozás után érdemes áttekinteni még két fontos indikátort, melyek a szektor rendszerszintű tipizálásához elengedhetetlenek. Ezen indikátorok közül az első a szektor pénzügyi helyzete, a második pedig a közszolgáltatásokban való részvétele. A magyar civil szféra időbeni fejlődését makroszinten három fontos mutatóval lehet talán a legjobban érzékeltetni (3. 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 csökkent az előző évihez képest. A szervezetek számának azóta is tartó mérséklődése betudható az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. (a tovább-

biakban: civil) törvény hatásának, amely a szektoron belül egy „tisztulási” folyamatot indított el. 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 2017-ben a nonprofit szektorban munkaviszonnyal rendelkezők összlétszáma 162 ezer fő volt. Az alkalmazásban állók létszáma több mint 133 ezer fő volt, ebből 91 ezer főállású, teljes munkaidős és 42 ezer részmunkaidős, illetve nem főállású munkavállaló. A szektor együttes teljesítménye (a 29 ezer főnyi közfoglalkoztatottal együtt) 133 ezer számított¹² főállású munkájának felelt meg. Ugyanakkor a főállású, teljes munkaidős foglalkoztatottak közel 66 százalékát a nonprofit gazdasági társaságok alkalmazták¹³, ezzel szemben az alapítványoknál, egyesületeknél foglalkoztatottak aránya továbbra is alatta marad a 30 százaléknak.

3. ábra. A nonprofit szektor fejlődése Magyarországon, 1993–2017 (1993=100%)

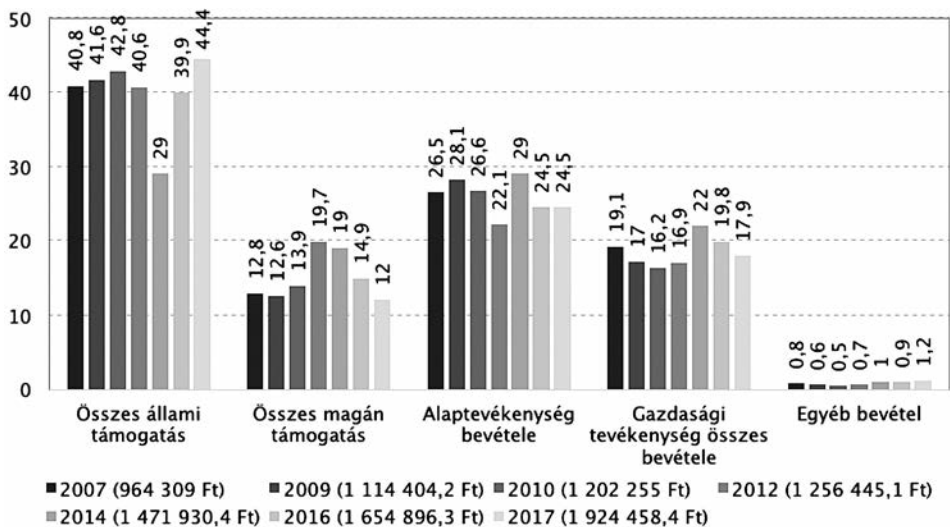


Forrás: KSH (2019).

Mint azt a 3. 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 már 14 százalékkal. Ugyanakkor a *szektort továbbra is a bevételek rendkívül erős koncentrációja jellemzi*. Ez nem új jelenség, hiszen már korábban Kuti Éva is rámutatott arra, hogy a szervezetek 4 százaléka rendelkezett a teljes bevétel négyötödével, miközben a szervezetek több mint négyötöde az összbevételnek még az 5 százalékához sem jutott hozzá. Ezzel párhuzamosan nagyon szűk (mint-

egy 14 százalékos) az a „derékhad”,¹⁴ amely a szervezetszám és bevétel tekintetében nagyjából azonos súlyúnak volt tekinthető (Kuti 2008:17). Bartal Anna Mária szerint ezt a „szervezeti és erőforrásbeli dualitásnak” nevezett jelenséget tovább erősíti az, hogy miközben a szervezetszámot illetően a civil szervezetek alkotják a szektor meghatározó hányadát, a szektor anyagi erőforrásai egyre nagyobb mértékben a nem civil jellegű szervezeteknél összpontosulnak (Bartal 2008:17–20). Mindez arányokra lefordítva azt jelenti, hogy a közalapítványok és a nonprofit gazdasági társaságok szektoron belüli részaránya egy nagyon aránytalan bevételi részesedéssel párosul. Azaz míg ez a két szervezeti forma 2007-ben a szektor összes szervezetén belül 5,4 százalékos arányt képviselt, addig az összbevételből való részesedésük 47,2 százalék volt. A tendencia 2010-ben tovább erősödött, e két szervezeti forma aránya 6,1 százalékra nőtt, bevételből való részesedésük pedig 55,3 százalékra emelkedett. Végül 2017-ben már az összes szervezet 7,2 százalékát tették ki és a bevételből való részesedésük 56,2 százalékra nőtt. Ugyanakkor az egyes tevékenységek bevételből való részesedése is jelentősen megváltozott. Míg 2005-ben a legmagasabb bevétellel rendelkező szervezetek sorrendje tevékenységi terület szerint a következő volt: 1. kultúra, 2. oktatás, 3. településfejlesztés, 4. szociális ellátás, 5. gazdaságfejlesztés, addig 2017-re a területfejlesztés került az első helyre, melyet a kultúra és a sport (szinte azonos bevétel nagysággal), majd a gazdaságfejlesztés követett. A sport-szervezetek bevételi arányának növekedése volt talán az elmúlt időszak leglátványosabb növekedése. Míg 2005-ben a sportszervezetek az összes bevétel 5 százalékát tudhatták magukénak, addig 2017-ben már 15,1 százalékát. Az egy szervezetre jutó összes bevétel pedig a 2005-ös 5,9 millió forintról 31,3 millió forintra nőtt.

4. ábra. A nonprofit szektor bevételeinek részaránya források szerint, 2007–2017 (%)

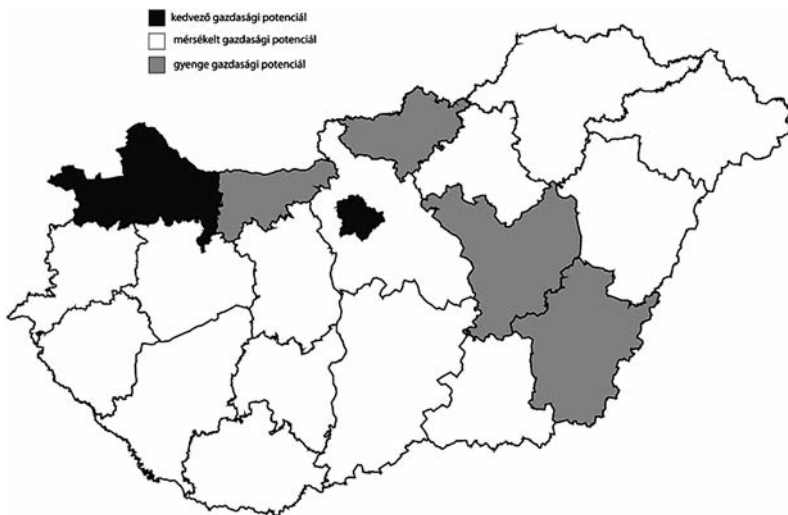


Forrás: KSH (2019).

Az állami támogatásokból származó források aránya 2016-hoz képest jelentősen növekedett (4. ábra). A teljes szektor bevételeinek 44 százaléka származott állami vagy önkormányzati költségvetésből, ami az előző évinél 4,0 százalékponttal, összességében 194 milliárd forinttal többet jelentett. Ezzel szemben a *saját (alaptevékenységi, gazdálkodási) bevétel* 43 százalékra csökkent, így a szektor támogatási mutatója¹⁵ az egy évvel korábbihoz mérten 1,0 százalékponttal, 56 százalékra nőtt. Az állami támogatások megoszlása is tükrözi a fent bemutatott aránytalanságot. A közhasznú társaságok megszűnésének, vagy átalakulásának határidőt szabó 2007-es esztendőben az állami támogatások legfőbb kedvezményezettje a kht.-k helyébe lépő nonprofit gazdasági társaságok lettek, hiszen az állami támogatások 47 százalékát kapták meg, sőt a részarányuk 2010-re némileg még csökkent is, hiszen akkor 42,8 százalékban részesültek ebből a támogatási formából. Az új civil törvény megszületésének és a közszolgáltatások új „mederbe terelésének” köszönhetően a nonprofit gazdasági társaságok állami támogatásának aránya 63 százalékra nőtt. Miközben a klasszikus nonprofit szervezetek (alapítványok és egyesületek) részesedése az állami támogatásokból 33 százalék körüli szinten állandósult.

A gazdasági adatokat érdemes egy kicsit területi keretben is megvizsgálni különösen a gazdasági válság tovagyűrűző hatásainak függvényében.¹⁶ A megyék gazdasági helyzetében¹⁷ (az országos helyzetéhez viszonyítottn) 2006 és 2010 között nem történt jelentős változás, az adott megye ugyanabban a kategóriában maradt (5. ábra). Negatív irányú kategóriák közötti elmozdulás csupán Fejér megye esetében zajlott le. Pozitív változás Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Somogy megye esetében volt jellemző.

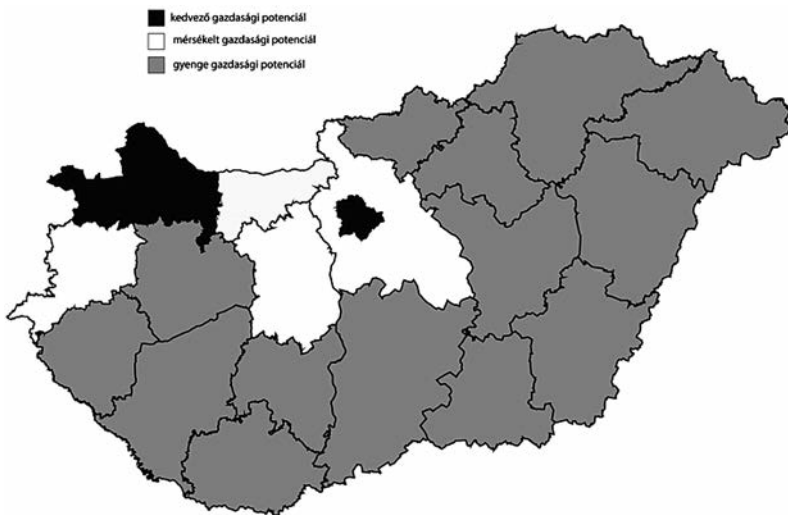
5. ábra. Civil szervezetek gazdasági potenciálja¹⁸ 2010-ben



Forrás: Központi Statisztikai Hivatal 2012-es adatbázisa alapján saját számítás.

Ugyanakkor 2013-ra jelentős változás következett be a civil szervezetek gazdasági helyzetében. A változás nem tekinthető azonban hirtelennek, hanem inkább folyamatosnak abban az értelemben, hogy a nonprofit szervezetek gazdasági helyzete 2011-től egyre inkább romlott. Míg 2010-ben „csupán” öt megye gazdasági potenciálja volt gyengének tekinthető, addig 2011-ben már kilenc, és mint azt a 6. ábra is jól mutatja, 2013-ra a 19 megyéből 14-ben mértünk ilyen helyzetet.

6. ábra. Civil szervezetek gazdasági potenciálja 2013-ban



Forrás: Központi Statisztikai Hivatal 2015-ös adatbázisa alapján saját számítás.

Ha az egyes változók eredményeit nézzük, akkor látható, hogy miközben a gazdasági változók tekintetében jelentősen csökkent az országos átlagot meghaladó megyék száma¹⁹, addig a civil szervezetek 1000 lakosra jutó számában látható az, hogy 2010-hez képest csökkent az országos átlagot meghaladó civil aktivitással bíró megyék száma és ezzel együtt jelentősen nőtt az országos átlagnak megfelelő megyék száma is, ami azt jelenti, hogy a civil aktivitásra nincs közvetlen hatása a gazdasági aktivitás visszaesésének.

A romló gazdasági környezet miatt visszaeső civil aktivitást produkáló megyék esetében nem lehetséges univerzális okot feltárni, nem lehet az adatok alapján egyértelműen megmondani, hogy a gazdaság mely tényezője volt az, amely ezt a hatást kiváltotta. Mindezen folyamatok értelmezési keretként elsősorban a „klasszikus” civil világ újraéledéseként gondoltunk, vagyis annak, amelyikben a civil társadalom legfontosabb szereplői, finanszírozói maguk az állampolgárok. Azok az állampolgárok, akik az őket körülvevő világra reagálva összeszerveződnek, hogy valamilyen – kisebb vagy nagyobb – közösségi célt megvalósítsanak. A szociológiában már hosszú idő óta ismert tény, hogy a válságok idején felerősödik a társadalmi csoportokon belüli összetartás. Ez lehet az oka annak, hogy 2006 és 2008 között a gazdaságilag elmaradott térségekben erősödött a nonprofit

aktivitás²⁰, miközben a gazdasági helyzet legtöbb helyen változatlan maradt. A „klasszikus” civil felfogás újraéledésére azonban nemcsak a gazdaságilag kevésbé fejlett régiókban lenne szükség, hanem azokban a fejlettebb nyugati országrészekben is, amelyekben már a válság első évében jelentősen romlottak a gazdasági körülmények (Kákai 2015:626–627).

A szektor szolgáltató szerepe

Az 1990-es alkotmány és az önkormányzati törvény által meghatározott jogi feltételek között a helyi önkormányzatok (melyek lehetnek települési és területi önkormányzatok) széles körű feladatellátási kötelezettséggel (kötelező feladatok), illetve lehetőséggel (önként vállalt feladatok és vállalkozási tevékenység) és nagyfokú gazdálkodási önállósággal (saját bevételszerzés lehetősége, normatív központi finanszírozás, vagyonnal történő ellátás, vállalkozás lehetősége) rendelkeztek (Kákai 2018:52). A törvényi „liberalizmus” azonban nem jelentette korántsem azt, hogy nagy számban és széles tevékenységi körben vettek volna részt civil szervezetek a hazai közszolgáltatások ellátásában.

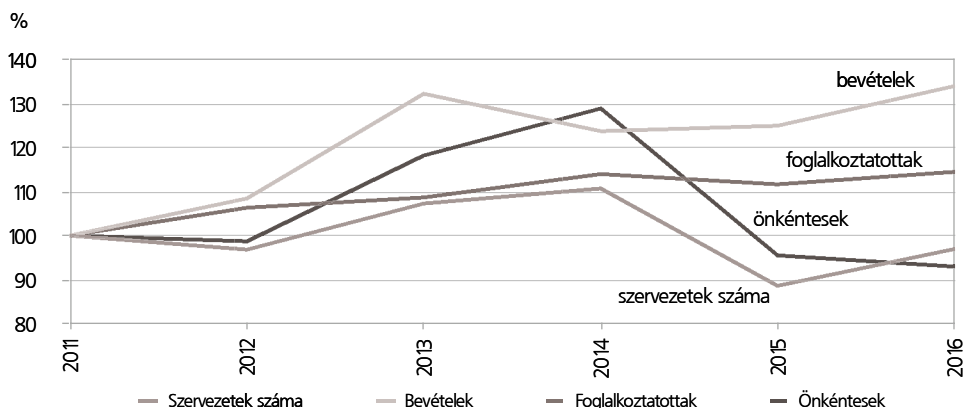
Kuti Éváék számításai szerint 2007-ben a 2500-at közelítette azoknak a nonprofit szervezeteknek a száma, amelyek kifejezetten szolgáltató (esetleg termelő) tevékenységet folytattak. Ezek a szervezetek együttesen 527 milliárd forint bevételre tettek szert, és közel 84 ezer fizetett alkalmazottat foglalkoztattak. A nonprofit szektoron belüli súlyuk szervezetszám szerint elenyésző, mindössze 4 százalékos volt, mégis hozzájuk áramlott a szektor teljes bevételének több mint fele, és náluk dolgozott a fizetett alkalmazottak háromnegyede. A szolgáltató nonprofit szervezetek messze legnagyobb csoportját minden kritérium (szervezetszám, bevétel, foglalkoztatotti létszám) szerint a regionális, település- és gazdaságfejlesztésre szakosodott, tehát olyan szervezetek alkották, amelyek direkt módon gyakorolnak hatást a magyar gazdaság fejlődésére és versenyképességének alakulására (Jenei–Kuti 2010:53).

Magyarországon 2011 után a centralizációs folyamatok nyomán a helyi önkormányzatok veszítettek jelentőségükből, és ennek hatására gyengült az együttműködésük a civil szervezetekkel is. Az új kormányzati gondolkodás a decentralizációs kísérlet után egy neoweberi filozófia²¹ jegyében megmutakozó erős centralizáció²² jegyeit vette fel (Kákai–Vető 2019).

A 2011-ben elfogadott Civil törvény és az azzal párhuzamosan végrehajtott közigazgatási és önkormányzati reform²³ jelentős mértékben változtatott a hazai nonprofit szerkezeten azzal, hogy elsősorban a humán szolgáltatások (egészségügy, oktatás, szociálpolitika) és a közszolgáltatások területén jelentős kormányzati feladatcentralizáció következett be. Ez a magyar nonprofit szektor egy más szerkezetét eredményezheti, így 2010 után a magyar nonprofit szektor egyértelműen a fejlődő (Mediterrán) modell jegyeit kezdi felvenni. Mindezt jól mutatja a szektor fejlődési pályájában bekövetkező változás is.²⁴

A közszolgáltatásban közreműködő (továbbiakban KKC) szervezeti halmaz némiképp eltérő jellemvonásokkal rendelkezik, mint a civil szektor egésze (7. ábra).

7. ábra. A KKC-szektor főbb mutatóinak százalékos változása, 2011–2016 között
(2011=100 százalék)

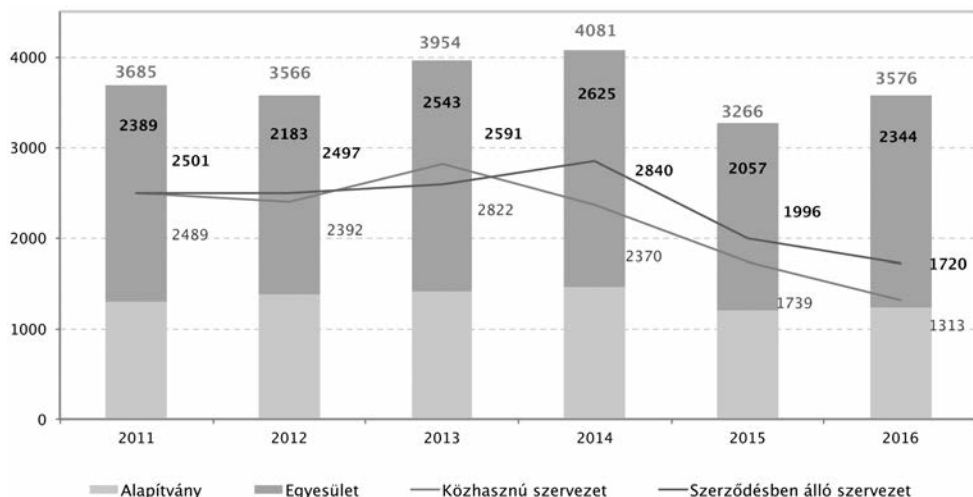


Forrás: Központi Statisztikai Hivatal 2011–2016 adataiból számolva.

Így általánosságban megállapítható, hogy ezen szervezeti halmazon belül több a nagyobb arányban foglalkoztató, több közöttük a közhasznú minősítéssel bíró és inkább jelentősebb bevétel felett diszponáló szervezet. Az intenzívebb foglalkoztatás mellett azonban az önkéntesség is az átlagosnál komolyabb szerepet játszik tevékenységükben – éppen a közszolgáltatásban való aktív részvételükből fakadóan – és bevételeikben az állami támogatások adják forrásaik többségét (Kákai 2018:69).

A szervezetszám emelkedése, majd csökkenése vélhetően összefügg több, időközben lezajlott „környezeti” változással is. 2013-tól megjelentek a járások, központosították az oktatást (Klebsberg Intézményfenntartó Központ megalapítása), visszaállamosítottak számos egészségügyi intézményt, így a közszolgáltatásokban való civil–önkormányzati együttműködés számos területe helyi szintről magasabbra tevődött át, ez a folyamat nem kedvezett a KKC-szervezetek számának és tevékenységük további bővülésének (Kákai 2018:61). Mindez visszatükröződik – ha némi fáziskéséssel is – a közfeladat-ellátásra szerződésben álló alapítványok és egyesületek számának drasztikus visszaesésében is (8. ábra). 2011 és 2016 között hozzávetőlegesen 1300 alapítvány és 2400 egyesület vett részt a közszolgáltatásokban, vagyis mintegy 3700 KKC-szervezetről beszélhetünk. Ez a teljes civil szektor 6,6 százalékát teszi ki és ez az arány hasonló a két szervezettípuson belül is.

8. ábra. A KKC-szervezetek száma szervezetípus, közhasznúság és önkormányzati kapcsolat szerint, 2011–2016



Forrás: Központi Statisztikai Hivatal 2011–2016 adataiból számolva.

Ezzel párhuzamosan 2013-tól radikálisan visszaesett a közhasznú minősítést megszerzett, illetve azt megtartott KKC-szervezetek száma is, bár megjegyzendő, a szektorátlaghoz képest ezen státuszvesztés sokkal kisebb intenzitású volt²⁵.

Összegzés

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 az egy-egy dimenzió mentén tapasztalható, mérhető elmozdulások nemcsak eltérő dinamikájúak, hanem ellentétes irányúak is lettek. És ha mutatószámokkal nem is lehet alátámasztani, de az előbbieken leírt tendenciák, valamint a szektor tevékenységéről rendelkezésünkre álló egyéb – nemcsak empirikus – informá-

cióink azt egyértelműen bizonyítják, hogy a magyarországi nonprofit szektor társadalmi súlya nagyobb, ugyanakkor politikai és gazdasági súlya egyre kisebb lett (Kákai 2015:634).

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 általánossá²⁶, 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 ideológiamentes. 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 kilencvenes évek elején a fogalom bevezetésének, 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).

Ezek alapján összességében sokkal 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 mindenkorai törvényalkotók lényegében koncepció nélkül, hosszú távú elképzelések és rendszerszemlélet nélkül nyúltak hozzá a szektor szabályozásához. Számos elemet ugyan átvettünk külföldi gyakorlatokból, azonban ezt nem egy világos koncepció mentén hajtottuk végre, így lényegében szinte kódolva volt az egymásnak gyakran ellentmondó szabályokból adódó bizonytalanság.

Magyarország nonprofit szervezeteit talán éppen ezért nehéz „vegytisztán” besorolni a tanulmány elején bemutatott modellek valamelyikébe, mint ahogy Bullain Nilda is kifejti: „a szektor leginkább önmagára hasonlít” (Bullain 2005:19), ami annak okai közé sorolható, hogy a rendszerváltás óta eltelt időszak gazdasági és jogi szabályozása számos átgondolatlanságot és következetlenséget tartalmazott.

Ezek együttes eredményeként 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 vég-

rehajtott közigazgatási és önkormányzati reform jelentős mértékben változtatott ezen a szerkezeten azzal, hogy elsősorban a humán szolgáltatások területén jelentős kormányzati feladatcentralizáció következett be. Ez a magyar nonprofit szektor egy más szerkezetét eredményezheti, így akár egy „együtműködő ügynök”²⁷ variáns, de egy „együtműködő-partner”²⁸ variáns (Gidron–Kramer–Salamon 1992:18) is kialakulhat hosszabb távon (Glied–Kákai 2017:16).

Irodalom

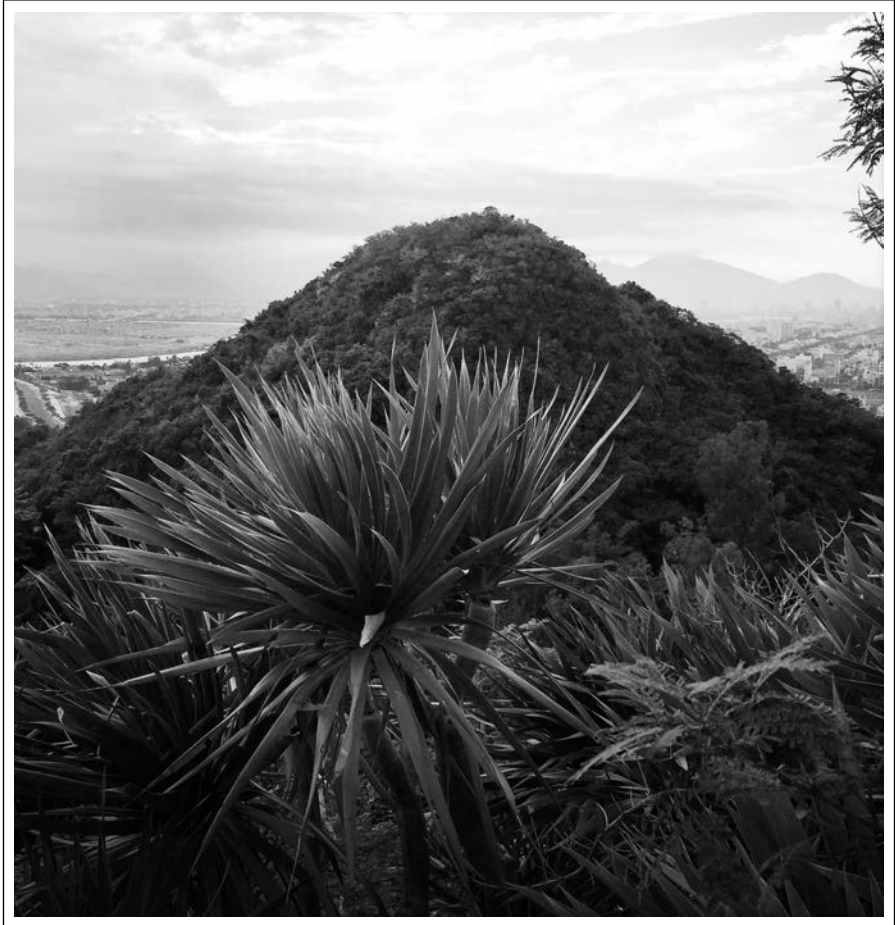
- Bartal Anna Mária (2005): *Nonprofit elméletek, modellek, trendek*. Budapest:Századvég.
- Bartal Anna Mária (2008): Ha kiszáradnak az utópia oázisai... *Civil Szemle*, V, (1–2), 12–26.
- Bartal Anna Mária (2009): A válság elején – A nonprofit trilemmáról, valamint a „jó” és „rossz” civil társadalomról. *Civil Szemle*, VI., (1–2), 8–21.
- Bíró Endre (2010): *Hol is tartunk? A civil nonprofit szervezetek jogi szabályozásának problémái*. Budapest:Jogismeret Alapítvány.
- Bíró Endre (2019): Az egyesülési jog ötven árnyalata. *Civil Szemle*, XVI., (1), 93–117.
- 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. Budapest:Corvinus Egyetem, Szociológiai és Társadalompolitikai Intézet, Szociológiai Doktori Iskola.
- Bullain Nilda (2005): Átfogó jogi reformkoncepció: Lépések egy értékalapú civil jövőkép felé. *Civil Szemle*, II., (1), 5–25.
- Czike Klára–Kuti Éva (2006): *Önkéntesség, jótékonyág, társadalmi integráció*. Nonprofit Kutatások 14. Budapest:Nonprofit Kutatócsoport és Önkéntes Központ Alapítvány.
- Csegény Péter–Kákai László (2001): *Köztes Helyzet!? A civil szervezetek és az önkormányzatok kapcsolatában az ezredforduló Magyarországon*. Budapest:Miniszterelnöki Hivatal Civil Kapcsolatok Főosztálya.
- Gidron, Benjamin–Kramer, Ralph M.–Salamon, Lester M. (1992): *Government and the third sector: emerging relationships in Welfare States*. San Francisco:Jossey-Bass.
- Glied, Viktor–Kákai, László (2017): Sketch of the Hungarian nonprofit sector after the regime change. *Civil Szemle*, XIV, (3), 13–33.
- Harsányi László–Széman Zsuzsa (1999): *Halak és hálók*. Nonprofit Kutatások 8. Budapest:Nonprofit Kutatócsoport-MTA Szociológiai Kutató Intézet.
- Jenei György–Kuti Éva (2010): *A versenyképesség javítását, a gazdaság fejlődését közvetlenül segítő nonprofit szervezetek problémái*. TÁMOP-4.2.1B-09/1/KMR-2010-0005 projektje. Budapest:Corvinus Egyetem.
- Kaldor, Mary–Vejvoda, Ivan (1997): Az Európai Unióhoz csatlakozás feltételei: demokratizálás a közép- és kelet-európai országokban. *Politikatudományi Szemle*, VI., (3), 5–29.
- Kákai László (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban*. Budapest:Századvég.
- Kákai László (2009a): Civil szervezetek regionális összefüggései. *Civil Szemle*, VI., (1–2), 132–146.
- Kákai László (2009b): *Kik is vagyunk mi? Civil szervezetek Magyarországon*. Pécs:Publikon Kiadó.
- Kákai László–Sebestény István (2012): A nonprofit szektor súlya és a gazdasági válság hatása Magyarországon. *Civil Szemle*, IX., (3), 137–157.
- Kákai László (2015): Nonprofit szervezetek területi és gazdasági súlya a gazdasági válság után. *Területi Statisztika*, 55., (6), 614–635.
- Kákai László (2018): Visszarendeződés? Civil szervezetek a közszolgáltatásokban a közigazgatási reform után. *Civil Szemle*, XV., (2), 51–71.
- Kákai László–Vető Balázs (2019): Állam vagy/és önkormányzat? Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához. *Politikatudományi Szemle*, XXVIII., (1), 17–41.
- KSH (2019): A nonprofit szektor legfontosabb jelzőszámai 2017. *Statisztikai Tükör*, Budapest:Központi Statisztikai Hivatal. 2019. január 15.
- Kuti Éva (1998): *Hívjuk talán nonprofitnak...* Budapest:Nonprofit Kutatócsoport.
- Kuti Éva (2008): Stratégiái cselekvésen innen, illúziókon túl. *Civil Szemle*, V., (4), 5–43.

- Kuti Éva (2016): Tartós trendek vagy múló zavarok? Változási folyamatok a civil szférában. In: Antal Attila (szerk.): *Civilek hatalma. A politikai tér visszafoglalása*. Budapest:Noran Libro. 283–304.
- Majláth Roland (2009): A poszt szocialista térség civil társadalma. *Civil Szemle*, VI., (3), 53–70.
- Meyer, Michael–Moder, Clara Maria–Neumayr, Michaela–Traxler, Nicole–Vandor, Peter (2017): Patterns in Civil Society in Central and Eastern Europe: A Synthesis of 16 Country Reports and an Expert Survey. In: Vandor, Peter–Traxler, Nicole–Millner Reinhard–Meyer, Michael (eds.): *Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities*. Vienna:Erste Stiftung Studies. 12–41.
- Rueschemeyer, Dietrich–Stephens, Evelin H.–Stephens, John D. (1992): *Capitalist development and democracy*. Chicago:Chicago University Press.
- Salamon, Lester M.–Anheier, Helmut K. (1998): Social Origins of Civil Society. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 9., (3), 213–248.
- Salamon, Lester M.–Anheier, Helmut K. (1999): *Szektor születik II.* Budapest:Acta Civitalis Egyesület.
- Salamon, Lester M.–Sokolowski, Wojciech S.–Anheier, Helmut K. (2000): *Social Origins of Civil Society: An Overview*. Baltimore:Center for Civil Society Studies.
- Salamon, Lester M.–Sokolowski, Wojciech S.–List, Regina (2003): *A civil társadalom „világnézetben”*. Budapest:Acta Civitalis Egyesület.

Jegyzetek

- 1 A módszer lényegében egy kétdimenziós rendszer, melyben a *függetlenség tengelyen* való elhelyezés azt 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.
- 2 Az egyes modelleknél használt adatok forrása Salamon et al. (2003:44–48).
- 3 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 előadás 2019. május 21-én a Corvinus Egyetemen.
- 4 Az adatok elsősorban Angliára vonatkoznak a kilencvenes évek átlagában. Az Egyesült Államokban a szektor foglalkoztatásban játszott szerepe hasonló az angliai adatokhoz, míg 1977-ben 7,7 százalék volt a nonprofit szektor szerepe, addig 2002-ben 9,3 százalékra emelkedett.
- 5 Ez egy olyan szolgáltatás, melynek keretében az állampolgár kap egy, a szolgáltatás ellenértékének megfelelő értékpapírt, amelyet bármely általa preferált szolgáltatónál beválthat. Ebbe a versenybe a nonprofit szervezetek is komoly eséllyel szállnak be.
- 6 Ebbe a kategóriába a volt Szovjetunió széthullása után létrejövő, elsősorban kaukázusi utódállamok értendők.
- 7 Itt elsősorban a kormányzat elmúlt időszakban alkalmazott magatartására gondolunk, lásd a Civil Összefogás Fórum kormányzati politikák nyíltan támogató fellépéseit, vagy éppen az Ökotárs Alapítvánnyal szembeni, Norvég Alappal kapcsolatos fellépéseit, vagy a Soros Györgyre hivatkozva megjelenő magyar/(nemzetközi) szervezetek politikai „zaklatásait”.
- 8 1993. évi XCII. törvény
- 9 Pályázati és állami döntésekben való részvételi pozíciók esetében.
- 10 Állami és önkormányzati intézmények lehetőségei a civil humán- és munkaforrások fogadására és beépítésére a tevékenységükbe.
- 11 Ezzel egy időben 8 jogszabály (ebből 3 törvény) veszítette hatályát és 6 jogszabály került módosításra.
- 12 Számított főállású foglalkoztatotti létszám: a főállású teljes munkaidőben foglalkoztatottak száma, hozzáadva a főállású részmunkaidőben foglalkoztatottak számának felét és a nem főállású foglalkoztatottak számának egytizedét, valamint a közfoglalkoztatottak teljes éves munkateljesítményét napi nyolcórás főállású munkaidős foglalkoztatotti létszámmal átszámítva.
- 13 Ez azt jelenti, hogy a szektor 7 százalékát kitevő nonprofit gazdasági társaságok képesek alkalmazni a fizetett főállású alkalmazottak közel kétharmadát.

- 14 Ebbe a körbe az 5 és 50 millió forint közötti bevétellel gazdálkodó szervezetek tartoznak. Számuk 2006-ban 8 ezer körül volt.
- 15 Az összes bevételből az összes (állami és magán) támogatás aránya.
- 16 Ennek vizsgálatát számos indikátor bevonásával (például külföldi működő tőke, egy főre jutó GDP, jogi személyiségű vállalkozások száma, jogi személyiség nélküli vállalkozások száma, aktív keresők száma, adófizetők száma, adóalap összege, adó összege, nonprofit szervezetek száma) régóta vizsgálom és publikálom (lásd Kákai 2009a, 2009b, 2011, 2015). Azonban azóta számos adat nem abban a formában elérhető, mint korábban, így sajnos a modell frissebb adatokkal való lefuttatása ebben a formában nem lehetséges. Ezért jelenleg új modell kidolgozásán dolgozom.
- 17 A gazdasági potenciál mérésére a megyénként összesített GDP-adatokat használtuk. Az országos átlagtól való eltérés alapján soroltuk be őket a kedvező, a mérsékelt és a gyenge kategóriákba. A kedvező kategóriákba azok a megyék kerültek, amelyeknél a mutató jelentősen felülmúlta az országos átlagot, a mérsékelt csoportba azok a területek kerültek, amelyeknél az országos átlag környékén mozgott az érték. A gyengébbe azok a térségek kerültek, akik az országos viszonyoknál számottevően rosszabbul teljesítettek.
- 18 A mutató, amit itt használtunk, az a GDP megyei értéke 1000 forintban-ban megadva. A megyei értékek átlaga 2181 volt 2010-ben, 2337 volt 2012-ben, 2502 volt 2013-ban.
- 19 Így például az egy lakosra jutó külföldi befektetés tekintetében csupán 3 megye (Budapest, Győr-Moson-Sopron és Komárom-Esztergom) haladta meg az országos átlagot. A 100 lakosra jutó aktív kereső tekintetében 7 megye (Budapest, Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom, Pest, Vas, Veszprém és Zala), a 100 lakosra jutó jogi és nem jogi személyiséggel rendelkező vállalkozások száma pedig 2 megyében (Budapest és Pest megye) mutatott az országos átlagnál kedvezőbb értéket.
- 20 A növekedés mögött lényegében a nonprofit gazdasági társaságok erősödése húzódik meg, mellettük az egyesületeknél is tapasztaltunk minimális emelkedést, de ez nem volt olyan mértékű, hogy érdemben befolyásolni tudta volna ezen térségek helyzetét.
- 21 Ennek lényege és különbsége a New Public Managementtől (NPM) abban ragadható meg, hogy míg az NPM a piac működési elveire akarja az államot átállítani, addig a neoweberi modell az állam szerepének újragondolását az állam megerősítésének fényében helyezi középpontba.
- 22 Ennek jegyében a korábbi kormányzati ciklusokhoz képest az állami szerepvállalás megerősítését, a szolgáltatók minőségének követelményét, az állampolgári és közigazgatási konzultációk kiterjesztését, eredményalapú szemlélet elterjesztését hangsúlyozta.
- 23 CLXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.).
- 24 A szektor fejlődésének illusztrálására két mutatót használtunk fel, az egyik a szervezetszám, a másik a szektor bevételeinek alakulása. Míg az előbbi a társadalom önszerveződési képességének indikátoraként értelmezhető, addig az utóbbi a szektor gazdasági erejének, befolyásának mérésére alkalmas (Kuti 2016:287).
- 25 Ezt bizonyítja, hogy a közhasznú civil alszektoron belül a KKC-szervezetek arányai 2011 és 2016 között évenként az alábbiak voltak: 2011: 7,6%, 2012: 7,9%, 2013: 8,9%, 2014: 10,5%, 2016: 13%, vagyis súlyuk töretlenül növekedett.
- 26 Így a tanulmányban magam is legfőképpen ezt az elnevezést használom.
- 27 Ez azt jelenti, hogy a nonprofit szervezetek mintegy ernyőszervezeti 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 (például Hollandia és Németország).
- 28 Ez a típus a szektor szervezeteinek nagyobb mérlegelési, programmenedzselési és akár a politikai folyamatokban is nagyobb részvételi lehetőséget biztosít (például Egyesült Királyság, Franciaország [1982 után], Olaszország, Izrael).



Fotó/Gönczö Viktor

CIVIL FEKETE TÜKÖR

– Az elmúlt három évtized tíz legnagyobb médiavisszhangot kiváltó civil ügye

Nagy Ádám–Monostori Éva

■ Black Mirror

■ Talán az olvasó előtt sem ismeretlen a jelenleg is futó Black Mirror széria. A sorozat egymástól független részei a technológiai fejlődés egyes aspektusaival, szélsőségeivel, az ezzel kapcsolatos dilemmákkal és sajátos tanulságokkal szolgálnak, legyen ez akár a közösségi média, akár a hibátlan emlékezet, akár a falanszterben élhető világ, akár a politika, politikus mint termék problémája.

Az alábbi tanulmányban a Black Mirror mintáját követve igyekszünk összeszedni azokat az egyesülési törvény tárgykörébe tartozó¹ eseteket, jelenségeket, amelyek elérték a társadalmi ingerküszöböt. Ez alatt azt értjük, hogy nem csak a szakmai sajtóban jelentek meg, vagy nem csupán egy-egy alkalommal voltak jelen a mainstream médiában. Igyekszünk összeszedni, hogy a társadalom hogyan reagált, miféle – jogi, finanszírozási vagy kommunikációs stb. – választ adott.

Nem kerülnek tehát elemzésre az elsősorban a szakmai sajtóban megjelenő ügyek², sem azon civil megmozdulások, amelyek nem tartoznak az egyesülési törvény vagy a PTK hatálya alá³, és nem elemezzük az egyesülési törvény hatályba lépése előtti mégoly fontos jelenségeket sem⁴.

Az alábbi munkában, tehát egy amolyan *A legnagyobb 10-et* fogjuk bemutatni, mind-egyik elemet, mondhatni részt egy-egy film- vagy könyvcímmel igyekeztünk jellemezni. A munkában szándékosan használtunk a témához illeszkedő ellenőrzött médiaforrások-

kat, ott citáltunk csak szakirodalmat, ahol nem események, hanem szakmai szabályok, összefüggések stb. kerültek terítékre, vagy ez feltétlenül szükségesnek mutatkozott. A sajtómegjelenések számát tekintve – teljes magyar sajtóadatbázis híján – több ingyenes⁵ adatbázist néztünk át. Ezek közül három jelentősegteljes emelhető ki: az egyik az Országgyűlési Könyvtár sajtóadatbázisa, a másik a Hungaricana Közgyűjteményi Portál, a harmadik pedig az Arcanum Digitális Tudománytár. Ezzel kapcsolatban számolni kell azzal, hogy a sugárzott és a netes média adatait nem tartalmazták az adatbázisok, valamint hogy a korábbi események digitális feldolgozottsága sokkal kevésbé teljes a mához közelebb eső eseményekkel szemben. A sajtómegjelenések számát a három adatbázisból a két nagyobb találatot adó intervallumának százra kerekített intervallumaként adjuk meg.

Az időrendben – és nem médiavisszhang-nagyság szerint – bemutatott és elemzett jelenségek esetén sem feltétlenül érdemes azonosítani egy-egy konkrét civil szervezetet (bár van, ahol erre sor kerül), inkább a jelenségre helyezük a hangsúlyt, illetve arra, hogy az adott problémahelyzetből mit tanult, miként változott meg a társadalom. És amilyen színes a civil társadalom, az ügyekben úgy tűnik fel néhol negatív, néhol pozitív színekben...

BEST OF 10

I. Az élet egy csoda⁶: az 1%-os törvény (1996)

Bár a civil szervezetek létrehozása körül bábáskodó törvények közül az egyesületek létrejöttét szabályozó 1989. évi II. egyesülési törvény megalkotásának és az alapítványok működéséről rendelkező 1959. évi IV. polgári törvénykönyvről szóló jogszabályok módosításának fontossága nem kétséges, a rendszerváltás után az első nagyobb sajtónyilvánosságot mégsem ezek kapták. Vélhetőleg a rendszerváltás forгатagában kevesebb figyelem maradt a civil világra, ezért úgy tűnik, hogy utólag sokkal nagyobb jelentőséget tulajdonítunk a rendszerváltó törvényeknek, mint amekkora sajtóvisszhangot akkor kiváltottak. Nem így az 1996-ban elfogadott ún. 1%-os törvény esetében⁷, amelynek 1996-os megalkotása lehetővé tette magánszemélyeknek, hogy befizetett személyi jövedelemadójuk 1%-át civil szervezetek, illetve egyházak⁸ számára felajánlják; és ezzel a civil szervezetek számára elérhetőek legyenek az államon túli források. A törvényhozó szándéka az volt, hogy stabilabbá és központikormányzat-függetlenebbé tegye a civil szervezetek finanszírozását, de ténylegesen egy egész légyfamiliát ütött egy csapásra: lehetővé tette a szervezetek között a forrásokért folyó transzparens versenyt, segítette a civil társadalom finanszírozását, és ezzel párhuzamosan segítette a közpolgárok civil szervezetek iránti elköteleződését, közvetve a civil társadalom kiteljesedését (Harsányi 2000). Az 1%-os törvény közvetlen kapcsolatot teremtett szervezet és állampolgár között, de a felajánlható összeg mintegy felével nem éltek az adózók. Nem csökkentette a szektor területi egyenlőtlenségeit, és nem segítette elő a kis bevételű szervezetek pénzügyi helyzetének stabilizálódását sem. Az adatok szerint viszonylag kevés, de nagy bevételű szervezetnél összpontosult a felajánlások nagy része (Kuti 2008). Sőt, a forrásokhoz való egyenlőt-

len hozzáférés azonban nem csak a versenyt, de az egyenlőtlenségeket is növelte, a szervezetek esélyei az 1%-hoz való hozzáféréshez alapvetően különböztek. Nem csökkentek, sőt nőttek a területi és szektorális különbségek (például egy állatvédő szervezet vagy gyermekotthont támogató egyesület jóval nagyobb támogatásra számíthat egy kutató-alapítványnál) (Tóth 2010). Az adatok alapján egyre inkább kialakult az 1%-os elit, azon pártucatnyi szervezet, amely a felajánlott adóhányad nagy részének kedvezményezettje lett (Bocz 2009).

Mindazonáltal a törvény által megteremtett lehetőség szerves részévé vált a magyar adományozási kultúrának, és „modellértékűvé vált más országok előtt is. Az 1%-os kampányok során alkalmazott és megtanult módszereket a civil szervezetek eredményesen alkalmazzák az adománygyűjtés más területén is” (Gerencsér–Oprics 2008:65). Hovatóvább a törvény komoly identitásképző, katalizátor szerepet töltött be.

A törvény létrejöttével kapcsolatos sajtómegjelenések becsült száma 1700–4100.

2. Szabadság, szerelem⁹: A dávodi ügy (1998)

Egy 13 éves dávodi fiatal lány abortuszkérélemmel fordult Baján a városi kórházhoz. Az ügyben a korábban segítségért megkeresett helyi lelkész által értesített Alfa Magzat-, Csecsemő-, Gyermekek- és Családvédelmi Szövetség a gyámhivatalhoz fordult, azzal a céllal, hogy a terhesség megszakítását megakadályozza. A hivatal magzatgondnokot nevezett ki, aki pert indított a terhességmegszakítási kérelem körülményeit tisztázandó. A városi bíróság hatályon kívül is helyezte a kérelmet, de nem tiltotta meg az abortuszt, amelyet még abban a hónapban, miniszteri nyomásra elvégeztek. Ezt követően az abortuszon átesett fiatal lány anyja pert indított az Alfa Szövetség ellen, amelyet jogerősen meg is nyert. Az ítélet szerint a szövetség az érintettek akarata ellenére avatkozott életükbe, megsértette személyiségi, különösen a magánélethez való jogait és nem vette figyelembe azt, hogy a gyermekkorú várandós lánynak is joga van véleményt alkotni (a szövetség álláspontjáról lásd: Örökbe 2014).

Az eset becslések szerint félezer sajtómegjelenést produkált (Örökbe 2014), a lekérdezések alapján ez 200–300.

A 2000-es ügy arra világított rá, hogy a civil szervezetek szakirodalomban (Warren 1963; Arató 1990; Nagy–Nizák–Vercseg 2014) leírt és széleskörűen elemzett kontroll szerepének határai nem tisztáztak tökéletesen (Origo 2000). Nem állást foglalva sem az akkori jogi helyzetről – Mi az erősebb, a magzat élethez való joga erősebb vagy az anya önrendelkezési joga? (Örkényi–Somos 1998; Magzatvédő Társaság 2001) –, sem az abból következő ítélet helyességéről (megteszi ezt például Hanák 1998), se a filozófiai vitákról az élet kezdetéről, a tanulságok levonásához szűken civil szakmai szempontokra szorítunk. Esetünkben a korábban meglehetősen pozitív civil megítélésen esett első foltok egyikének lehettünk tanúi. Mert világos ugyan, hogy a civil szervezetek az állam és a profitszektor irányába fontos kontrollszereppel rendelkeznek (Nagy–Nizák–Vercseg 2014), azonban jól láthatóan nem volt egyértelmű, hogy ezen kontroll a háztartási szektort is

érinthesse, és ha igen, miképp, milyen határok között. Másképp fogalmazva, kiterjed-e vajon ez a kontrollszerep a magánélet bástyái által védett területekre is. Bár a magzati perek, mint precedensek nem példa nélküliek (Jobbágyi 2003), Magyarországon – vélhetőleg a korábbi példák hiányában – óriási felháborodást keltett a civil szervezet szerepvállalása, a társadalom elsősorban a magánéletbe valós súlyos beavatkozás rémképét látta az esetben, sokkal kevésbé a magzati élet megmentésének szándékát.

3. Isten után az első¹⁰: A Gyermekrák Alapítvány esetei (2001, 2014)

A Gyermekrák Alapítvány évekig a legnagyobb 1%-os felajánlásokat élvező szervezet volt (Index 2017). Nem is csoda, hiszen egy, a betegségek betegsége elleni cselekvés mindig kiváltja az emberek szimpátiáját, főképp, ha gyerekeket támad a kór. Hát még ha az is kiderül, hogy a kuratórium elnökének gyermeke maga is gyógyult rákbeteg. Nem is csoda, ha az 1%-os felajánlásokból az alapítvány mintegy négy milliárdos összeg felett gazdálkodott¹¹. Ahogy azonban egyre másra derültek ki, hogy a felajánlások csak igen kis része került el a betegekhez vagy a kórházakhoz, és lett abból eszköz, támogatás, orvosi javadalmazás (Index 2001; Mészáros 2001), egyre több sajtóorgánium tárt fel visszasságot az alapítvány gazdálkodásában (HVG é.n.; 444 é.n.). A hírekre reagálva az ügyészség felügyeleti eljárást (Fekete 2014; Jogi fórum 2014), a rendőrség büntetőeljárást indított (amelyet aztán megszüntetett [Index 2017]), a jogalkotó pedig módosította az 1%-os törvényt (Fekete 2014), nem megengedve, hogy az 1%-os felajánlásokat a kedvezményezett szervezetek három éven túl költsék el, „bespájzolják”. Az alapítvány ugyanis arra hivatkozva nem továbbította a felajánlásokat, hogy azokat egy leendő gyerekrákkórházra fordítja majd. Később (2014) kiderült, hogy az alapítvány vezetője megkülönböztető jelzést használó mentőautóval jár (Csonka 2013a; 2013b), amerikai tükoralapítványának (Rab 2014) komoly vagyon jutott az 1%-os felajánlásokból, és családja is az „alapítványháló” kedvezményezettje.

A gyermek súlyos betegsége rettegés a szülőnek. Ebből következően kétségtelen dilemmaként merül fel, hogy nagyobb lehet-e a mozgástere olyan embernek, akinek a gyermeke súlyos beteg volt, aki esetleg elvesztette a gyermekét, aki átélte már e rettenést. Jogállamalapító eleink és jogállami énünk nemmel válaszolna, szülői énünk igennel felelné. A két ellentétes tudattartalmat számba véve vélhetőleg szabályáthágásokat elfogadunk, de nagyobb mértékű, milyenszerű normasértések senki számára nem megengedettek. Úgy tűnik, hogy az alapítvány ügyei kapcsán a társadalom túlbukott az „ez még megengedhető egy ilyen traumát átélt embernek” gátján. Már a 2001-ben megszűntetett „sajátosságok” komoly bizalomcsökkenést eredményeztek a civil szervezetek irányába, az addig a közfelfogásban jobbára a „közjó érdekében tevékenykedő civil szervezetek” ethosza volt elfogadott. Bár az alapítvány a sajtóperek egyes elemeit megnyerte, másokat elvesztett, a büntetőeljárásokat, amelyben érintett volt megszüntették, az ethosz sérülését nem sikerült reparálni.

A kalkulált sajtómegjelenések száma 400–600.

4. Bölcsőd lesz a koporsód¹²: az NCA megalakulása (2003)

Bár önmagában a Nemzeti Civil Alapprogram megalakulása korántsem váltott ki intenzív – szakmai körökön túlmutató – sajtóvisszhangot, a megalakulásához vezető út kezdőpontja igencsak emlékezetes volt. Az Országgyűlés által közvetlenül a civil szervezetek számára juttatott költségvetési források korábban is botrányok forrásai voltak (sok példa mellett például F. Havas 1992). Azonban a Társadalmi Szervezetek Bizottságában az osztozkodás olyan méreteket öltött, amely a nem szakmai média ingerküszöbét is átütötte. A botrány kirobantója Rózsa Edit képviselő volt. Összevetésképp 2003-ban a civil szervezetek központi állami támogatása 258 milliárd forint volt, és ennek pusztán 13 százalékát, 34 milliárd forintot osztottak szét nyílt pályázat útján (Kuti 2006). A botrány felgyorsította a 'civiliek döntsenek a civil finanszírozásról' elvet (Parlamenti Napló 2004) megvalósító Nemzeti Civil Alapprogram létrehozásának folyamatát (Virág 2003; Gerencsér 2004), 2003. július 10-én¹³ megszületett az NCA-ról szóló törvény.

A törvény és az NCA rendszere hozzájárult a szektor demokratizálódásához, a szektoron belüli – többé-kevésbé – transzparens versenyhez és a társadalmi elfogadottság növeléséhez. A későbbiekkel ellentétben az NCA esetében 2008 és 2010 között a törvény ún. forrásautomatizmussal tervezte meg a kiosztható éves keretösszeget¹⁴, valamint nem biztosított ún. pályázati eljáráson kívüli miniszteri keretet. Az önkormányzás tekintetében lényeges, hogy a pályázatokra szánt források elosztása az NCA esetében az Alapprogramot vezető Tanács kompetenciája volt, míg később ezt rendeletben rögzítették¹⁵. Az sajátos, hogy az NCA 2011-es átalakulásához, a szektor finanszírozási autonómiájának csökkenéséhez épp a túlzott önjáróság kritikája és egyes visszás ügyek felszínre kerülése vezetett. Az NCA 12 testületét és 138 döntéshozójának létszámát később radikálisan csökkentették, de ez elsősorban a civilek létszámának csökkentését jelentette. A kormányzati mandátummal rendelkezők létszáma mind számosságukban, mind arányukban megnőtt, végképp leszámolva a választott civil delegáltak „összának pénzt a civileknek” számonkérhetőségen alapuló elvével (Nagy 2014b). A testületek elnökét a korábbi választás helyett kinevezéssel állította csatasorba az új rendszer¹⁶.

A megalakulással kapcsolatos sajtómegjelenések száma 100 körüli.

5. Az ébredő erő¹⁷: A Zengő-hegyi csata (2004)

Magyarország 1998-as NATO-csatlakozásához vezető út egyik vállalása szerint az ország felelőssége a szövetség déli határait védeni hivatott – és a szervezet által finanszírozott – radarlokátor építése. A mecseki Zengő-hegyre tervezett¹⁸ állomás építése azonban veszélyeztette a ritkaságszámba menő bánáti bazsarózsa¹⁹ élőhelyét. Ezért a környezetvédők 2004. február 13-án – kétségtelenül behatolva más magánterületére – magukat a fákhöz kötözve, élőlánccal stb. akadályozták meg a munkálatok megkezdését, így az építési engedély lejárt (Origo 2004). Míg az ügy nemzetbiztonsági és külügyi szem-

pontból teljes kudarc volt, a környezetvédők győzelemként ünnepelték a „csatát”, és a környezetvédők ezt tekintették később az év akciójának (HVG é.n.).

Az eset tanulsága épp nem a tartalmi kérdésekben rejlik – sokaknak a bazsarózsa, másoknak a légtérvédelem a fontosabb, és nekünk nem feladatunk eldönteni, hogy a biztonság vagy a biodiverzitás az előbbre való –, hanem az eljárásban. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a civil tiltakozás, mint eszköz szentesítette a célt. Az eset megmutatta a tiltakozás olyan aspektusait – élőlánc, fákhoz kötözött tiltakozók, munkagépek elé fekvés –, amely korábban sosem kapott ilyen médiaérdeklődést. És rámutatott arra is, hogy a médiaérdeklődésre számot tartó személyiségek – a Zengőre a zöld kampány részeként felsétált Sólyom László volt alkotmánybíró, későbbi köztársasági elnök is – megsokszorozhatják egy kampány erejét.

A lokátorral kapcsolatos fellépés médiavisszhangjából 400–500 elem lelhető fel.

6. Az ítélet napja²⁰: Vér és becsület (2005), Magyar Gárda (2009)

A később hungarista eszméket hirdető Vér és Becsület²¹ Kulturális Egyesületet 2001-ben még ifjú zenészek támogatására vették nyilvántartásba (Origo 2005), 2002-ben azonban már Fehér Karácsony néven rendeztek neonáci találkozót. 2003 februárjában a budai várban rendeztek volna „kitörés napi” megemlékezést. Szimbólumaik között – amiből ma is sok elérhető²² – jellegzetes volt a kelta kereszt és a 88 szimbóluma²³. A szervezetet a bíróság – nemzetközi egyezménybe ütköző újfasiszta nézetei, valamint tagjai számának hosszú ideig 10 fő alatti mivolta miatt – feloszlatta (Index 2004).

Hasonlóan járt pár évvel később az előbbitől nem idegen pályát befutó Magyar Gárda Hagyományőrző és Kulturális Egyesület. A 2007-ben alakult szervezet célja a magyarság lelki, szellemi és fizikai önvédelme volt (Magyar Gárda 2007). Az egyenruha, az áthallásos szervezeti intézmények (például becsületkódex) nem kevesekben keltettek félelmet. Nem ért senkit meglepetésként, hogy az egyesületet 2009-ben a bíróság a cigányság, mint népcsoport szabadságának és jogainak megsértése miatt oszlatta fel (Magyar Gárda 2018). A jogerős ítéletet a Magyar Gárda szervezői az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt támadták meg, de az 2013-ban egyhangúan elutasította a keresetet (HVG 2013), kimondva hogy az egyesület és az ahhoz szervesen kapcsolódó mozgalom tevékenysége és megnyilvánulásai a roma kisebbség és a magyar többség közötti faji ellentétet alapultak.

A sajtómegjelenések száma 100–600, illetve 100–700.

A 21. századra a civil társadalom fogalmának megközelítései közül fontosak lettek azok is, amelyek a civil társadalomnak a demokráciákban, illetve a demokratizálódásban játszott szerepét hangsúlyozzák. Ezek az elméletek abból a nézőpontból indultak ki, hogy a civil társadalom képes oldani a társadalom és a politika konfliktusát, megakadályozni az autoriter kormányzás kialakulását, így elősegítve a demokrácia kiteljesedését (Keane 2004). Ugyanakkor a sokszínűség örve alatt a kirekesztés, a pluralizmus álcájában a kizárólagosság is megjelent a civil társadalomban; azon kezdeményezések, mozgalmak is

civilként kaptak teret, amelyek nem erősítik a társadalmi eszmecsere-t-párbeszédet, nem segítik a sokszínűséget. Ehhez kapcsolódóan merül fel az a kérdés, hogy hová illeszthetők azok a civil szerveződések, mozgalmak, amelyek rombolják a demokratikus értékrendet? Részei-e a civil világnak a kizárólagosságra törekvő és/vagy erőszakra buzdító szervezetek? Van-e „rossz” civil társadalom (Chambers–Kopstein 2001)? Fontos tanulsággal szolgált az eset: a társadalom észlelte, hogy a civil társadalom lényegét nem pusztán a közpolgári részvétel, aktivitás, együttműködés adja, hanem az is, hogy ezek az aktivitások ne rombolják a demokratikus berendezkedést, a közpolgári diskurzust. És innen eredeztethető a hazai szakirodalomban a korábban külföldön is megjelent normatív elem: csak a demokratikus diskurzust erősítő, de legalábbis nem gyengítő kezdeményezések tekinthetők a civil társadalom részének.

7. A kristálytükör meghasadt²⁴: A Zuschlag-ügy (2007)

A legifjabb magyar parlamenti képviselőt 1998-ban, 21 évesen választották az Országgyűlés tagjává (Parlamenti adattár é.n.). Az ifjú szocialista képviselő ismertségét és kapcsolatrendszerét kihasználva jó viszonyt ápolt a nem szocialista kormányokkal is: 2000-től jelentős pályázati forrásokhoz jutott, amelyek kapcsán hol maguk a pályázatok, hol az elszámolások bizonyultak sikamlósnak. Az NCA apparátusa által felfedett visszasságok után lefolytatott törvényességi felügyeleti eljárás eredményeképp 2007-ben vádolták meg 71 millió forintnyi számla meghamisítása, pályázati források hamis felhasználása tárgyában. Csalással foglalkozó „fehérgalléros bűnszervezet” működtetéséért 2011-ben jogerősen hat év letöltendő szabadságvesztést kapott (Origo 2011).

A Zuschlag-ügy arra mutatott rá, hogy a civil szektor sem mentes a bűnözőktől, és a szektorban nem csak eltérő értelmezések és erkölcsi korlátok adnak vitára alkalmat, hanem megférnek benne a köztörvényes esetek is. Bár kétségtávolú bármelyik szektorban történhetnek – és történtek is – hasonló esetek, nem sikerült a társadalom felé közvetíteni, hogy ha ellopnak egy zongorát, az nem elsősorban a kultúrafinanszírozás problémája és azért nem is elsősorban a kultúra területének többi aktora felel.

Az ügy 2100–4000 közötti sajtómegjelenést produkált.

8. Az igazi Mao²⁵: a CÖF-akták (2014)

2010-ben új arc bukkant fel a civil közéletben... és rögtön az NCA élére került: a Tanács elnöki székét kapta meg. A civil társadalomra oktrojált elnök, amolyan helytartóként szervezi a kormányt támogató, lojalitást demonstráló, százezres Békemeneteket (amely szükség szerint hol amellettesz hitet, hogy Magyarország ne legyen az EU gyarmata, hol meg kiáll az orosz nyitás mellett), és működteti a saját állítása szerint 400 (valójában mindössze kéttucatnyi) szervezetet tömörítő Civil Összefogás Fórumot (CÖF) is. A kormánypárt pártalapítványából évi 20–40 millióval pénzelt szervezet a Magyar Vil-

lamos Művektől félmilliárdot kapott (Átlátszó 2018). A CÖF aktív résztvevője volt a 2014-es választásnak is. Magára vállalta ugyanis a negatív kampány feladatát (illetve ennek is a piszkosabb részét), igyekezve ellehetetleníteni az ellenzéki kihívókat. Működő demokráciában azonban nem a CÖF-fel vagy a Békemenettel van a probléma. A Rubicont akkor léptük át, amikor egyrészt a CÖF-öt ugyanolyan civil szervezetnek „állítottuk be”, mint bármelyik másikat (hiszen közpénzforrásai gyakorlatilag kiapadhatatlanok), másfelől amikor a NEA miniszteri keretéből is pénzelt CÖF-vezér²⁶ az NCA utódjának, a Nemzeti Együttműködési Alap (NEA) elnökének is kinevezette magát²⁷, nincs mit csodálkozni, hiszen az elnök szerint a civilek feladata „a kormány politikájának támogatása” és a szellemi honvédelem (Pafi 2012). Emlékeztetünk: ezek a kifejezések egy évtizeddel ezelőtt még felosztást értek.

A CÖF – megsértve a civil szektor pártpolitikai függetlenségének követelményét – tulajdonképpen kormány által finanszírozott és irányított, civilnek álcázott pártpolitikai aktorként jelent meg (GO-NGO²⁸). A CÖF esete rávilágít arra, hogy a politika közéleti, „közéletpolitikai” értelme – amelyben való részvétel a civil szervezetek, de akár a közpolgárok elvitathatatlan joga – és pártpolitikai értelmezése könnyen összekeverhető, a kettő közötti nem kellően definiált határ könnyedén átléphető.

A CÖF 2014–2017-es tevékenysége 5300–6200 közötti sajtómegjelenést eredményezett.

9. A tanú²⁹: A norvég botrány (2014)

2014 tavaszán a kormányzat példátlan támadást intézett egy szuverén állam által rendelkezésre bocsátott forrás és az ennek lebonyolítását pályázaton megnyert szervezetek ellen. A Norvég Civil Támogatási Alap (NCTA) az ún. Norvég Alap része, amelyet Norvégia (97 százalékban) mellett Lichtenstein és Izland finanszíroz, és ebben az alapban magyar pénz nincs. Azért hozták létre, mert ezen országok tagjai az Európai Gazdasági Térségnek, de nem tagjai az Európai Uniónak, és ezzel kompenzálják a gazdasági térségbeli mivolt előnyeiket. Magyarország mintegy 150 millió euró támogatás lehívására volt jogosult 5 év alatt 12 projektben, amelyből kilencet az állam felügyelt, és csupán három projekt volt része az említett NCTA-nak³⁰.

A támadás elsőként a kommunikációs térben érkezett, ahol is a területért egyébként nem felelős miniszter megpróbálta ellehetetleníteni mind a pályázaton nyertes, mind a pályázatot lebonyolító szervezeteket, de amikor ez nem volt elegendő, a korábban ellenőrzési jogosítványiba megerősített Kormányzati Ellenőrzési Hivatalt (KEHI), majd a rendőrséget (sőt a tömeggel, erőszakkal szembeni intézkedésre hivatott készenléti rendőrséget) szabadította rá a szervezetekre, mondván, a norvég közpénz is közpénz. És bár ezen állítás kétségkívül igaz, a norvég közpénzek ellenőrzésére hivatott norvég kormány nem kérte és nem hatalmazta fel a magyar kormányt annak ellenőrzésére, amely emiatt fel is függesztette a maradék 9 (állam által gondozott) projekt finanszírozását. Később még a kormánytöbbség által pozícióba helyezett adatvédelmi biztos is úgy foglalt állást,

hogy kétséges, hogy a KEHI egyáltalán vizsgálhatja-e az NCTA-t. Mindez nem nagyon zavarta a kormány által közvetlenül irányított adóhivatalt: mind a négy pályázató alapítvány adószámát felfüggesztette, a készenléti rendőrség a konzorciumvezetőt őrizetbe vette. A felfüggesztést később jogerős bírósági ítélet helyezte hatályon kívül, és kiderült, hogy az őrizetbe vétel sem volt szabályos. Erre a hangulatkeltésre tett rá nyilvánosan egy lapáttal a miniszterelnök: *„...Ha megnézem a magyarországi civil világot, ... akkor azt látom, hogy itt fizetett politikai aktivistákkal van dolgunk. És ezek a fizetett politikai aktivisták ráadásul külföldiek által fizetett politikai aktivisták. Meghatározható külföldi érdekek által fizetett aktivisták, ... befolyást kívánnak adott pillanatban és adott kérdésekben gyakorolni a magyar államéletre. ... föl is állt a magyar parlamentben egy olyan bizottság, amely a külföldi befolyásszerzésnek a folyamatos figyelésével, nyilvántartásával és nyilvánosságra hozatalával foglalkozik”* – mondta 2014 júliusában az erdélyi Tusnádfürdőn megrendezett Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban. Szeptember 15-én már idegen zsoldban álló civilekről beszélt az Országgyűlés 2014-es őszi ülésszakának nyitónapján (Orbán 2014).

Bár később kiderült, hogy a civil szervezetek részéről nem történt jogsértés, az ügy tanulságai messze túlnyúltak magán a konkrét eseten. A hatalom üzent: kezében vannak azok a kommunikációs eszközök, amelyekkel hiteltelenítheti a szervezeteket, „ürgebőrbé varrt külföldi ügynökként” mutathatja be őket. És kezében vannak azok a hatalmi eszközök is, amelyek szervezetileg vagy akár személyesen is – emlékezzünk csak volt olyan szervezeti vezető, aki a fogdában éjszakázhatott – ellehetetlenítik a renitenseket, és a jogsértés kimondása évekkal később már nem szolgál gyógyírral magára a jogsértésre. Ráadásul – mint utóbb kiderült – az egész később jogsértőnek és hamisnak bizonyuló vádaskodás csak főpróbája volt a következőknek.

A kalkulált sajtóesemények száma 3500–6300.

10. Sötétség délben³¹: „Stop Soros!” (2017)

A civilek elleni attack tehát nem ért véget. A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvényt 2017 nyarán fogadták el, amellyel a kormány, illetve az Országgyűlés tulajdonképpen Oroszország külföldi ügynököket listázó 2012-es törvényét (ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА 2012; Nyg 2017) adaptálta, hiába a külföldi tiltakozás (Domokos 2019). A jogszabály szerint a 7,2 millió forint feletti összeggel külföldről támogatott szervezetek egyfelől ezt a tényt minden kiadványukban fel kell tüntessék (honlap, sajtótermékek stb.), másfelől a bíróságon is be kell ezt jelenteniük. Miután az évente letétbe helyezendő közhasznúsági mellékletekből ezen adatokra egyébként is fény derül, a szabályt a civil szervezetek kifejezetten megbélyegzőnek és vegzálónak tekintették. Hamis ugyanis az az állítás, hogy a külföldről támogatott szervezetek Magyarország és érdekei ellen cselekednek. Hovatovább a szervezetek a jogszabályalkotással kapcsolatban félelmeket keltő kormányzati szándékot láttak, amely elnémítja a támogató hangokat, hiszen megbélyegzett szervezeteket, „külföldi ügynököket” nyilván

kevésbé támogat az, akinek erre lehetősége van (TASZ é.n.). A megbélyegzés széles körben történik, így a Civil Információs Portál nyílt listát vezet a külföldről támogatott civil szervezetekről, függetlenül attól, hogy a támogatást honnan és milyen célra kapta (Külföldről... é.n.).

A Soroscivilizés (888 2016; Lokál 2018) 2018-ban érte el (eddig) csúcspontját (Eric 2018), ekkor fogadta el az Országgyűlés a Stop Soros néven közismertté vált törvénycsomagot (Magyarország Kormánya 2018). Ez büntetni rendelte a menekültek segítségét, és az ezzel foglalkozó szervezeteket 25 százalékos különadóval sújtotta.

Még a törvény koncepciójára válaszképp a civil szervezetek szimpátiatüntetést hirdettek (Szabó 2017). Az „I love civil” megmozduláson mintegy tízezer vettek részt (CEU 2017; Halász 2017).

Mint kiderült, a „Stop Soros” törvénycsomag pusztán az egyenlők és egyenlőbbek orwelli logikájú kommunikációs kampányeleme volt (Dezső 2019; D. Kovács 2019), amelyet azonban sikerült több országba (például Macedónia [Rovó–Janecsó 2017]; Izrael [Rényi 2017]) exportálni.

Ebben az ügyben mintegy 7000–8000 sajtómegjelenéssel számolhatunk.

Tükör által homályosan – összegzés

A média egyfelől tükre, másfelől alakítója a valóságnak, közvetítő szerepe mellett formálja is a közvéleményt.

A Századvég Alapítvány 2017 februárjában készített felmérésében arról számol be, hogy az átlagpolgár a társadalmi intézmények közül legkevésbé a külföldről támogatott civil szervezetekben bíz, elfogadottságuk csupán 29 százalék, és a magyar civil szektor bizalmi indexe is csupán 56 százalékos. Az, hogy e kettő, tulajdonképp egymás részhalma, és hogy a megkérdezettnek adtak-e felvilágosítást arról, hogy melyek is a külföldről támogatott szervezetek, nem szól a módszertani leírás (Századvég 2019). Kevesebb erőforrásból, a reprezentativitás követelményeit nem teljesítve, de 2005 óta vesznek fel adatokat az Állampolgári Részvétel Hetéhez kapcsolódva. E szerint viszont tovább erősödött a hazai civil-nonprofit szervezetek iránti bizalom az előző évekhez képest.

Akár mindkettő felmérés lehet valós. Meggyőződésünk szerint erősen befolyásolja az értékítéletet az, hogy valaki jellemzően egy vagy kevés csatornán szerzi be az információit, avagy széles merítés alapján tájékozódik. A jelenség ennek tükrében összefügg azzal, hogy a civilek lejáratására, ellehetetlenítésére, kiszorítására, illetve a társadalmi ellenőrzésben vállalt szerepük korlátozása érdekében kifejtett kormányhadjárat egyetlen (kevés) médiumon reflexiómentesen, avagy több médian, reflektálva jut el a közpolgárhoz. Így tehát a kreált ellenségkép³², a civil szektorra nehezedő negatív hozadékkal bíró médiamegjelenések, a civil területen folyó tevékenységek és a benne aktív szerepet vállaló szereplők morális hitelrontása elsősorban ott okoz visszafordíthatatlan következményeket, ahol kevés tükör van.

Adatbázisok

Arcanum Digitális Tudománytár, <https://adtplus.arcanum.hu>, lekérdezve: 2019. 02. 21.

Hungaricana Közgűjteményi Portál, hungaricana.hu, lekérdezve: 2019. 02. 21.

Országgyűlési Könyvtár sajtóadatbázisa, opacplus.ogyk.hu, lekérdezve: 2019. 02. 21.

Irodalom

- 24 (2016): Szja-felajánlások: a Gyermekrák Alapítvány a legnagyobb vesztes. *24.hu*
<https://24.hu/fn/penzugy/2016/10/05/szja-felajanasok-a-gyermekrak-alapitvany-a-legnagyobb-vesztes/>. Letöltve: 2019. 01. 23.
- 444 (é.n.): Gyermekrák Alapítvány cikkek, *444.hu* <https://444.hu/tag/gyermekrak-alapitvany>. Letöltve: 2019. 01. 23.
- 888 (2016): A lista: a Soros-hálózat hazai kitarottjai. *888.hu*
<https://888.hu/article-a-lista-a-soros-halozat-hazai-kitartottjai>. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Arató András (1990): Forradalom, civil társadalom és demokrácia Kelet-Európában. *Mozgó Világ*, (8.), 11–23.
- Átlátszó (2014): 2014 legnépszerűbb egyházai és civil szervezetei az szja 1% felajánlások tükrében. *Átlátszó*,
<https://atlatszo.hu/2014/12/27/2014-legnepszerubb-egyhazi-es-civil-szervezetei-az-szja-1-es-felajanasok-tukreben/> Letöltve: 2019. 01. 23.
- Átlátszó (2018): Jogerős: nyilvános a CÖF félmilliárdos MVM-támogatásával kapcsolatos teljes iratanyag. *Átlátszó*,
<https://blog.atlatszo.hu/2018/04/jogeros-nyilvanos-a-cof-felmilliardos-mvm-tamogatasaval-kapcsolatos-teljes-iratanyag>. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Becker András (2012): Itt a civil támogatások listája: a kormány mellett demonstrálni menő. *Átlátszó*,
<http://atlatszo.hu/2012/10/22/itt-a-civil-tamogatasok-listaja-a-kormany-mellett-demonstralni-meno/>
 Letöltve: 2014. 07. 31.
- Bocz János (2009): *A nonprofit szektor strukturális átalakulása Magyarországon. A magyar nonprofit szektor az 1990-es évek elejétől a 2000-es évek közepéig*. PhD értekezés, Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem, Szociológia Doktori Iskola. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/375/2/bocz_janos_thu.pdf. Letöltve: 2019. 02. 12.
- CEU (2017): Így nézett ki a Hősök terén látható óriásszív felülről. <https://www.youtube.com/watch?v=ly8tXX1Uufk>.
 Letöltve: 2019. 01. 23.
- Chambers, Simone–Kopstein, Jeffrey (2001): Bad civil society. *Political Theory*, 29., (6.), 837–865.
- Civil Kollégium Alapítvány (2017): *Tovább erősödik a civil szervezetekbe vetett bizalom – Közbizalom 2017*. Budapest: Civil Kollégium Alapítvány. <https://www.cka.hu/blog/2017/09/27/kozbizalom-2017-tovabb-erosodik-a-civil-szervezetekbe-vetett-bizalom>. Letöltve: 2019. 02. 19.
- Civilnea (2012): A Parlament emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának 2012. április 3-án tartott ülése, lejegyzett szó szerinti jegyzőkönyv, civilnea.blog.hu. Letöltve: 2014. 07. 31.
- Csonka Anna (2013): Mire és hogyan költ a Gyermekrák Alapítvány? *index.hu*
https://index.hu/belfold/2013/12/18/gyermekrak_2_resz. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Csonka Anna (2013b): Saját mentőben ülve kerüli a dugót. *index.hu*
https://index.hu/belfold/2013/12/17/sajat_mentoben_ulve_keruli_ki_a_dugot_a_gyermekrak_alapitvany_elnoke.
 Letöltve: 2019. 01. 23.
- D. Kovács Ildikó (2019): Kitalált a Fidesz kampánytanácsadója: így csináltak Sorosból tökéletes ellenséget. *24.hu*
<https://24.hu/belfold/2019/01/14/soros-gyorgy-fidesz-kampany-arthur-finkelstein-george-birnbaum>.
 Letöltve: 2019. 01. 23.
- Dezsó András (2019): A Fidesz kampánytanácsadója elmondta, hogyan csináltak Sorosból demont. *index.hu*
https://index.hu/belfold/2019/01/14/elmondta_a_fidesz_kampanytanacsadoja_hogy_csináltak_sorosbol_demont/
 Letöltve: 2019. 01. 23.
- Domokos László (2019): Brüsszel bekeményít a magyar kormánnyal szemben. *napi.hu*
https://www.napi.hu/nemzetkozi_gazdasag/stop-boros-brusszel-kotelezettszegesi-eljaras.677260.html?utm_source=index.hu&utm_medium=doz&utm_campaign=link. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Elég szigorú-e a Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium (GYISM) összeférhetetlenségi szabályzata? (2004): *nonprofit.hu* <https://www.nonprofit.hu/hirek/eleg-szigoru-e-gyermek-ifjusagi-es-sportminiszterium-gyism-osszeferhetlenségi-szabalyzata>. Letöltve: 2019. 01. 23.

- Eric (2018): Már 121 civil szervezet van a „sorosbérenc”-listán, például a Rex Kutyaotthon. *Átlátszó*, <https://vastagbor.atlatszo.hu/2018/08/10/mar-121-civil-szervezet-van-a-sorosberenc-listan-peldaul-a-rex-kutyaothton>. Letöltve: 2019. 01. 23.
- F. Havas Gábor (1992): Éjjenek a magzatvédők, vesszenek a feministák! *beszelo.hu* <http://beszelo.c3.hu/cikkek/eljenek-a-magzatvedok-vesszenek-a-feministak>. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Fekete Gy. Attila (2014): Törvénysértések a Gyermekráknál: csak Balogh érezte méltatlannak. *nol.hu* <http://nol.hu/belfold/torvenyserteseket-allapított-meg-az-ugyeszseg-a-gyermekrak-alapítványal-1458253>. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Gerencsér Balázs (2004): Az NCA indulásának margójára (egy rövid visszatekintés rajt előtt). <https://www.nonprofit.hu/hirek/az-nca-indulasanak-margojara-egy-rovid-visszatekintes-rajt-elott>. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Gerencsér Balázs–Oprics Judit (2008): Százalékos adományozás szerepe az adományozási kultúra erősítésében. *Civil Szemle*, V, (4.), 63–80. http://www.civilszemle.hu/downloads/17_Civil_Szemle_2008_4_web.pdf. Letöltve: 2019. 02. 12.
- Gyermekrák (2014): Nekiment az Index újságírójának a Gyermekrák Alapítvány elnöke. http://gyermekrak.hu/new_index.php?lang=hu&tab=0_hirek&sub=4&id=5512. Letöltve: 2019. 01. 23.
- GYISM (2004): Befolyásolt ifjúsági pályázatok – egy bíráló már kilépett. <https://www.nonprofit.hu/hirek/gyism-befolyasolt-ifjusagi-palyazatok-egy-biralo-mar-kilepett>. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Halász Áron (2017): Megtelt a Hősök tere a civil szervezetek védelmében. <https://video.atlatszo.hu/2017/04/13/megtelt-a-hosok-tere-a-civil-szervezetek-vedelmeben>. <https://www.youtube.com/watch?v=hgKyzsMSno>. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Hanák András (1998): Egy különös abortusz után. http://epa.oszk.hu/02300/02334/00053/pdf/EPA02334_Fundamentum_1998_03_082-086.pdf. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Harsányi László (szerk.) (2000): *1% forringszavazatok civil szervezetekre – tanulmányok*. Budapest: Nonprofit Kutató-csoport. http://www.nonprofitkutatas.hu/letoltendo/1%25_magyar.pdf. Letöltve: 2019. 01. 23.
- HVG (2013): Strasbourg is döntött: itt a Magyar Gárda vége. *hvg.hu* https://hvg.hu/itthon/20130709_Strasbourg_is_dontott_itt_a_Magyar_Garda_vege. Letöltve: 2019. 01. 23.
- HVG (é.n.): cikkek a NATO-radarról, *hvg.hu* <https://hvg.hu/cimke/NATO-radar>. Letöltve: 2019. 01. 23.
- HVG (é.n.): Gyermekrák Alapítvány cikkek. *hvg.hu* <https://hvg.hu/cimke/Gyermekrak%20Alap%20ADtv%20A1ny>. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Index (2001): Vádak és vizsgálatok a Gyermekrák Alapítvány ügyében. *index.hu* <https://index.hu/belfold/gyermekrak3>. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Index (2004): A Vér és Becsület tagjainak öltözködését elemezte a bíróság. *index.hu*. <https://index.hu/belfold/vb0405>. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Index (2017): Semmilyen visszaélést nem tártak fel a Gyermekrák Alapítványnál. *index.hu* https://index.hu/belfold/2017/05/19/semmilyen_visszaelest_nem_tartak_fel_a_gyermekrak_alapitvanyal. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Index (2019): A Fidesz kampánytanácsadója elmondta, hogyan csináltak Sorosból démont. *index.hu* https://index.hu/belfold/2019/01/14/elmondta_a_fidesz_kampanytanacsadoja_hogy_csinaltak_sorosbol_demont/. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Jobbágyi Gábor (2003): A perképes magzat. A dávodi abortuszügy – öt év után. *Magyar Nemzet*, https://mno.hu/migr_1834/a-perkepes-magzat-717179. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Jogi fórum (2014): Törvénysértések a Gyermekrák Alapítvány kuratóriumánál – Intézkedéseket tett a Fővárosi Főügyészség. *Jogi fórum*, <https://www.jogiforum.hu/hirek/31672>. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Keane, John (2004): *A civil társadalom. Régi képzetek, új látomások*. Budapest: Typotex.
- Kuti Éva (2008): Az első tíz év: A nonprofit szervezetek egyszázalékos támogatása az adatok tükrében. *Esély*, (6), 84–104. http://www.esely.org/kiadvanyok/2008_6/KUTI.pdf. Letöltve: 2019. 02. 12.
- Kuti Éva (2006): *A Nemzeti Civil Alapprogram első három pályázati fordulója az empirikus adatok fényében*. Kézirat. Külföldről támogatott civil szervezetek (é.n.): Civil Információs Portál. <http://civil.info.hu/kulfoldrol-tamogatott-civil-szervezetek>. Letöltve: 2019. 02. 19.
- Lokál (2018): Tíz Soros-szervezet indított támadást Magyarország ellen. *Lokál*, <https://www.lokal.hu/2018-09-tiz-soros-szervezet-indított-tamadast-magyarorszag-ellen>. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Magzatvédő Társaság (2001): A „dávodi kislány” – Olaszországban. <http://www.communio.hu/meh/ao990418.htm>. Letöltve: 2019. 01. 23.

- Magyar Gárda (2007): Alapító nyilatkozat és az eskü szövege.
https://web.archive.org/web/20090228170637%20;http://magyargarda.hu/alapito_nyilatkozat.
 Letöltve: 2019. 01. 23.
- Magyar Gárda (2018): *Wikipédia*. https://hu.wikipedia.org/wiki/Magyar_G%C3%AAlrda. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Magyarország Kormánya (2018): Magyarország kormányának javaslata a Stop Soros törvénytörvénycsomagról.
<http://www.kormany.hu/download/c/9a/41000/STOP%20SOROS%20T%C3%96RV%C3%89NYCSOMAG.pdf>
 Letöltve: 2019. 01. 23.
- Magyar Közlöny (1996): 1996. évi CXXVI. törvény, a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600126.TV>
 Közlönyállapot: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600126.TV>. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Mészáros Zsófia (2001): Gyorsított eljárás a Gyermekkrák Alapítvány ügyében. *index.hu*
<https://index.hu/belfold/gyermekrak>. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Nagy Ádám–Nizák Péter–Vercseg Ilona (2014): *Civil társadalom – nonprofit világ*. Budapest: UIJSZ Alapítvány.
- Nagy Ádám (2014a): A civil társadalom domesztikálása. In: Magyar Bálint (szerk.): *Magyar Polip: a posztkommunista maffiaállam*. Budapest: Noran Libro. 129–141.
- Nagy Ádám (2014b): A Nemzeti Civil Alapprogram és a Nemzeti Együttműködési Alap összehasonlító elemzése. *Civil Szemle*, XI., (3), 47–68.
- NAV (2019): Közlemény a 2018. rendelkező évi érvényes civil kedvezményezettekéről. Nemzeti Adó- és Vámhivatal.
https://www.nav.gov.hu/nav/szja_1_1/kimutatasok_elszamolasok/Kiutalásban_reszesult_civil_kedvezmenyezettek_2018. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Nyg (2017): Az orosz törvényhez képest van még hova fejleszteni a vegzálást. *index.hu*
https://index.hu/kulfold/2017/04/28/oroszorszagban_is_bejott_a_megbelyezo_torveny. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Orbán Viktor (2014): A munkaalapú állam korszaka következik. *Mandiner*,
http://mandiner.hu/cikk/20140728_orban_viktor_a_munkaalapu_allam_korszaka_kovetkezik_beszed_tusvanos_2014. Letöltve: 2014. 07. 31.
- Origo (2000): A bíróság jogerősen elmarasztalta az Alfa Szövetséget a dávodi kislány ügyében. *origo.hu*
<http://www.origo.hu/itthon/20000118abiroasag.html>. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Origo (2004): A Zengő fáihoz láncolták magukat a tüntetők. *origo.hu*
<http://aktiv.origo.hu/itthon/20040213azengo.html>. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Origo (2005): Feloszlatták a Vér és Becsületet. *origo.hu*. <http://www.origo.hu/itthon/20051027masodfokon.html>
 Letöltve: 2019. 01. 23.
- Origo (2011): Enyhítették Zuschlag büntetését – tudósítás percről percre.
<http://www.origo.hu/itthon/percrolpercre/20110131-zuschlagper-masodfoku-itelet-kihirdetese-percrolpercre.html>. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Örkényi Enikő–Somos András (1998): Az abortusz-ügy: Jogi eset. *Magyar Narancs Online*,
https://magyarnarancs.hu/belpol/az_abortusz-ugy_jogi_eset-61592. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Örökbe (2014): „Ma már szitokszónak tartom, ha engem csak magzatvédőnek neveznek.”
<https://orokbe.hu/2014/10/02/ma-mar-szitokszonak-tartom-ha-engem-csak-magzatvedonek-neveznek>
 Letöltve: 2019. 01. 23.
- Pafi (2012): A NEA Tanács alakuló ülése. <http://www.youtube.com/watch?v=W2ht9NfWG9Q>
<http://www.youtube.com/watch?v=zxSHXDL8J64>. Letöltve: 2014. 07. 31.
- Parlamenti adattár (é.n.): Zuschlag János László.
http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_kpv.kepv_adat?p_azon=z006. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Parlamenti Napló (2004): Fogarasiné Deák Valéria napirend előtti felszólalása 2004. 03. 01-jén. *Parlamenti Napló*,
http://www-archiv.parlament.hu/naplo37/127/n127_012.htm. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Rab László (2014): Gyermekkrák Alapítvány: ki akarja megsemmisíteni? *nol.hu*
http://nol.hu/belfold/gyermekrak_alapitvany_ki_akarja_megsemmisiteni_-1440967. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Rényi Pál Dániel (2017): Izrael minden eddigénél szigorúbb civiltörvényt tervez, Sorosról szól majd az egész. *444.hu*
<https://444.hu/2017/07/10/izrael-minden-eddiginel-szigorubb-civiltorvenyt-tervez-sorosrol-szol-majd-az-egesz>.
 Letöltve: 2019. 01. 23.
- Rovó Attila–Janecskó Kata (2017): Ha sorosozás, akkor hozzájuk képest Orbán is csak ipari tanuló. *index.hu*
https://index.hu/kulfold/2017/05/09/macedonia_soros_gyorgy_orszorszag. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Szabó Szusanna (2017): Beintenek a kormányt a civil szervezetek. *napi.hu*
https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/beintenek_a_kormanyt_a_civil_szervezetek.641105.html
 Letöltve: 2019. 01. 23.

- Századvég (2019): A többség nem bíz a külföldi pénzből finanszírozott civil szervezetekben. *Századvég*, <https://szazadveg.hu/hu/kutatasok/az-alapitvany-kutatasai/piackutatas-kozvelemeny-kutatas/a-tobbseg-nem-bizik-a-kulfoldi-penzbol-finanszirozott-civil-szervezetekben>. Letöltve: 2019. 02. 18.
- TASZ (é.n.): Minden, amit a civiltörvényről tudnod kell. Budapest:Társaság a Szabadságjogokért <https://tasz.hu/minden-amit-a-civiltorvenyrol-tudnod-kell>. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Titokzatos debreceni győztes a semmiből. (2012): *nol.hu* http://nol.hu/belfold/20120925-titokzatos_gyoztes_a_semmibol-1334921. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Tóth Péter (2010): Az 1%-os felajánlások Magyarország öt legnagyobb vidéki városában. *Tér és Társadalom*, 24., (2), 121–137. http://epa.oszk.hu/02200/02251/00039/pdf/EPA02251_Ter_es_tarsadalom2630.pdf
Letöltve: 2019. 02. 12.
- Ugye érzi, hogy ez most kínos? (2012): *nol.hu* http://nol.hu/belfold/20120829-ugye_erzi_hogy_ez_most_kinos_-1328557. Letöltve: 2019. 01. 23.
- Virág Tamás (2003): A Nemzeti Civil Alapprogram tervezete: Polgáriásítás. *Magyar Narancs*, https://magyarnarancs.hu/belpol/a_nemzeti_civil_alapprogram_tervezete_polgariasitas-61051
Letöltve: 2019. 01. 23.
- Warren, Roland L. (1963): *The Community in America*. Chicago:Rand McNally.
- Государственная дума (2012): Законопроект 102766-6. <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=102766-6&02>. Letöltve: 2019. 01. 23.

Jegyzetek

- 1 Hatálya alá vagy legalább határterületeihez (például alapítványok) tartozó ügyeket.
- 2 Ilyenek voltak például 2004-ben a Gyermek, Ifjúsági és Sportminisztérium pályázati ügyei, ahol a minisztérium regnáló politikussai civil szakértőket próbáltak rábírní a kedvezményezett szervezetek listájának újraírására (Elég szigorú-e... 2004; GYISM 2004), vagy 2011-ben a Civil Információs Centrumok (CIC) ügye. A Civil Információs Centrumok elvileg az adott megyében működő civil szervezetek segítségét, tájékoztatását, képzését, mentorálását lennének hivatottak végrehajtani, segítve többek között az állami támogatások szabályos felhasználását. Ezt a jogosítványt azonban jórészt olyan szervezetek kapták, amelyeket helyben egyáltalán nem ismertek, csak formailag voltak civil szervezetek, tartalmilag politikai komisszárokként működtek. Volt, amelyiknek az egyetlen értékelhető tevékenysége egy Wass Albert-felolvasóest volt, egy másik a helyi kormányerővel összenőve működött. A debreceni győztes éves forgalma korábban 200 000 forint volt (a győzelemmel 35 millió forint is járt), Budapesten a korábban ilyen tapasztalattal nem rendelkező, nehezen megközelíthető – a Fidesz ideológiai műhelyként költségvetési forrásokból pénzelt – Századvég nyert, Nyíregyházán pedig a meginterjúvolt CIC-központ vezetője még a saját weblapjukat sem ismerte (Titokzatos... 2012; Ugye érzi... 2012).
- 3 Például 1990 – taxisbloká; 1995 – Bokros-csomag elleni tüntetés, 2002 – polgári körök szervezése; 2011 – sajtószabadságért való tüntetés és a Milla létrejötte; 2012 – Haha, hallgatói tüntetéssorozat; 2014 – Internetadó tüntetés, 2018 – rabszolgatörvény-ellenes demonstrációsorozat stb.
- 4 Például 1984 – a Soros Alapítvány megjelenése Magyarországon.
- 5 A nem ingyenes adatbázisok lekérdezésének költsége mintegy félmillió forint lett volna, ezért ezek használatától eltekintettünk.
- 6 <https://port.hu/adatlap/film/tv/az-elet-egy-csoda-zivot-je-cudo/movie-66321>
- 7 A személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény.
- 8 Az eredeti 1%-nyi felajánlható összeget az 1997. évi CXXIX. törvény bővítette 1+1%-ra.
- 9 <https://www.mafab.hu/movies/szabadsag-szerelem-46876.html>
- 10 <https://www.mafab.hu/movies/isten-utan-az-also-28481.html>
- 11 2000–2013 között 3,768 milliárd forintot kapott a szervezet (Gyermekkrák 2014), ez éves átlagban 270 millió forint. 2014-ben már csak 70 millió (Átlátszó, 2014), 2015-ben 63 millió (24, 2016), 2018-ban 41 millió forintot kaptak (NAV 2019).
- 12 <https://videa.hu/video/film-animacio/bolsod-lesz-a-koporsod-2003-VbQ6wZYRu6WhglAo>
- 13 2003. évi L. törvény a Nemzeti Civil Alapprogramról: Magyar Közlöny 82. szám.

- 14 A Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvény 2. § (2) bekezdés a) pontja alapján az NCA pénzügyi forrása 2010. évtől kezdődően a központi költségvetési támogatás összege a magánszemélyek jövedelemadója-ként ténylegesen befizetett összeg 1%-ából a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény 4. §-ában megjelölt kedvezményezetteknek a tárgyévvel megelőző harmadik évben benyújtott érvényes rendelkező nyilatkozatok alapján ténylegesen kiutalt jövedelemadó-hányaddal megegyező összeg.
- 15 Azon a Tanács természetesen még akkor sem módosíthatott, ha volt olyan kollégium, amely évről évre 12-szeres túljelentkezéssel küzdött és van olyan, amelyben összesen 34 százalékos volt a túligénylés (Nagy 2014b).
- 16 Az elnöki kinevezés rendszerének bevezetése kapcsán kijelenthető, hogy a kinevezett elnököket – mandátumukat nem a testülettől kapva, nem nekik felelve – nem is jelenítik meg civil delegálnak.
- 17 <https://www.mafab.hu/movies/star-wars-vii-resz-93867html>
- 18 Majd a Tubesen újragondolt, végül a Medinán megépített.
- 19 *Paeonia officinalis banatica*.
- 20 <https://www.mafab.hu/movies/terminator-2-az-itelet-napja-2645.html>
- 21 A Blut und Ehre a Hitlerjugend jelmondataként lett ismert.
- 22 Harcunk.info
- 23 A német abc nyolcadik betűjét jelző H betű 88, azaz HH formában alig titkoltan a Heil Hitler felkiáltásra utal.
- 24 <https://port.hu/adatlap/film/tv/agatha-christie-a-kristalytukor-meghasadt-the-mirror-crackd/movie-13761>
- 25 <https://www.mafab.hu/movies/az-igazi-mao-157524.html>
- 26 Ugyanis az elnök szerint ugyan fontos a tiszta kezek politikája, ameddig ez nem vonatkozik magukra a helytartókra: „... a civil törvény rendszerváltó törvény volt, végre valami történt a civil ügyekben, rendkívüli szigorításokkal. Ez azt jelenti, hogy a pályázatok elbírálói még véletlenül sem nyújthatnak be pályázatot, és egy fillért sem nyerhetnek el. Ezáltal húztunk egy olyan vasfüggönyt – imádjuk a »vasfüggöny« szót, de itt pozitív értelemben használok –, amivel a minden szentnek maga felé hajlik a keze című dolgot félre tudjuk tenni ... [de] ... az én olvasatom szerint a miniszter a 10 százalékos NCA-ból közvetíthető pénzek tekintetében szubjektív módon, nem pedig az összeférhetlenség alapján azokat a szervezeteket is segítheti, »jutalmazhatja«, amelyek esetleg bent dolgoznak az elbírálás rendszerében, a kollégiumokban, illetőleg a tanácsban. Én jogászként azt tudom mondani, mintha a jogalkotónak az lett volna az elképzelése, hogy ne zárjon ki mindenkit. Vannak itt nagy szervezetek, amelyek az elmúlt évek során óriási munkát végeztek, és ha a miniszter úgy ítéli meg, hogy egyedi támogatásban részesíti ezeket a szervezeteket, akkor ez a törvény ezért született” – nyilatkozta az elnök [kiemelés tőlünk: a szerzők] (Civilinea 2012).
- 27 Különösképpen igaz ez, ha megnézzük, hogy milyen módon és kik nyertek a miniszteri keretből: leginkább a kormányhoz saját magához, a CÖF-höz, illetve a NEA-elnökhöz köthető szervezetek (Becker 2014).
- 28 Government-organized non-governmental organization.
- 29 <https://www.mafab.hu/movies/a-tanu-54567html>
- 30 Bár kétségtelen tény, hogy az NCTA működésében nem kevés kritizálható volt, erről bővebben lásd Nagy 2014a.
- 31 <https://moly.hu/konyvek/arthur-koestler-sotetseg-delben>
- 32 Most tekintsünk el annak elemzésétől, hogy a rezsim – miképp egyes cápafajok a mozgás hiányától – a kreált ellenségek avulása okán, új és új kreálmányok nélkül, vélhetőleg elpusztulna.



Fotó/Gönczö Viktor

EZERSZER(VEZET) 25 ÉV(E)

– Egy kísérleti longitudinális vizsgálat a nonprofit szektoron belül

Sebestény István

„Midőn az országos statisztikai hivatal jelen közleményével a hazai statisztikának egy eddig paragon heverő területét művelés alá veszi: Fontos feladatot kísérelt megoldani. Az egyleti élet a modern társadalomnak egyik legérdekesebb fejleménye, s nálunk – hol az egyéni erők fejletlensége s az állam erőinek súlyos terhekkel való megkötöttsége a társadalom vállvetett működését még nagyobb jelentőségűvé teszi – kétszeres érdekléssel bír. A nyers kimutatásban az egyleti lét, ha nem is tükröződik vissza a maga mozgalmasságában, de látjuk legalább az arányokat és mérveket, melyekben a társadalom öntevékenysége az állam által meg nem oldott, vagy meg sem is oldható köz- és közérdekű célok megvalósításán munkál.”

Vargha Gyula (1880:7)

Előzmények

Az 1989-es rendszerváltozást követően Magyarországon az egyesületi élet mind mennyiségi, mind minőségi tekintetben nagyarányú fejlődésnek indult. Gomba módra szaporodtak a szervezetek, az egyesületek száma a kilencvenes évek folyamán több mint háromszorosára nőtt, szinte a semmiből 10 év alatt kialakult egy majdnem húszezres alapítványi szektor. Új jogi formációk (közalapítványok, közhasznú társaságok, köztestületek, önkéntes biztosítópénztárok) alakultak, a különböző tevékenységi területeken működő civil szervezetek – nemcsak jogi, hanem társadalmi legitimitásukat is megszerezve – mindennapi életünk részeseivé váltak.

Felismerve e mozgalom társadalmi-gazdasági, valamint a szektor nemzetgazdaságban betöltött szerepének jelentőségét, a Központi Statisztikai Hivatal szinte ezzel egy időben megszervezte az egyesületek, alapítványok rendszeres statisztikai megfigyelését, a nonprofit szektor fejlődésének nyomon követését. Mindez azóta is folyamatosan zajlik, és ebben a munkában e sorok írója a kezdetektől fogva részt vesz.

A nonprofit statisztika megfigyelési rendszerének és módszertanának kidolgozása, a rendszeres és részletes adatszolgáltatási és elemzési tevékenység nemcsak itthon, hanem nemzetközi szinten is rövid idő alatt komoly elismerést váltott ki mind szakmai, mind „érintetti” körökben¹ (Sebestény 2007:11). Mindez valószínűleg nem sikerült volna ilyen színvonalon, ha az egyesületstatisztikának nem lettek volna történeti előzményei Magyarországon.

A civil szervezetekkel kapcsolatos statisztikai számbavételek rövid története

A különböző feljegyzések, dokumentumok tanúsága szerint már a reformkori Magyarországon is számos egyesület, kör, „testvérület” működött, átfogó feltérképezésük azonban nem történt meg, így számosságukra is csak kutatási eredményekből lehet következtetni (Pajkossy 1993).

Az egyesületek összeírásának terve először 1848-ban merült fel a Fényes Elek vezette Országos Statisztikai Hivatal programjában. Az első egyleti kimutatás azonban – melyet a Magyar Tudományos Akadémia Statisztikai Bizottsága készített – csak 1862-ben látott napvilágot. Ez azonban nem célzott összeírás volt, hanem a Magyar Tudományos Akadémia Statisztikai Bizottsága által begyűjtött különböző hivatalos adatok felhasználása alapján született (Domokos 1968:221).

Az adatgyűjtés eredményei a Hunfalvy János által szerkesztett Statisztikai Közleményekben jelentek meg (Hunfalvy 1862). A közlemény név szerint sorolja fel a hazai egyesületeket, továbbá ismerteti azok székhelyét, taglétszámát és elnökeinek nevét. A későbbi adatfelvételek eredményeit áttekintve megállapítható, hogy a Tudományos Akadémia adatgyűjtése teljes képet nyújt az akkori civil szervezetek számáról (Dobrovits 1936).

1878-ban rendelték el az első széles körű statisztikai felmérést Magyarország egyesületeiről és társulatairól. Az Országos Statisztikai Hivatal az előzőeknél jóval részletesebben vizsgálja a civil szerveződések. A vizsgálat a következő adatokra terjed ki: az egyesület neve, székhelye, alakulási éve, célja, tagjainak száma, a tagdíj összege, a bevétel és a kiadás összege, az egyleti vagyon értéke (Dobrovits 1936:12)².

A dualizmus korában újabb átfogó egyesületi adatgyűjtésre már nem került sor, így az I. világháború végéig tartó szervezetszámnövekedésre vonatkozóan csak becslésekre támaszkodhatunk (Sebestény 2003). Mindazonáltal a 20. század elején már ilyen megfogalmazások is elhangozhattak. *„A társulatok és egyesületek a nyilvános közélet ébrentartására és fejlesztésére oly fontos tényezők, amelyek míg egyrészt a közéletnek, sőt magának az államnak is a fejlődését hathatósan előmozdíthatják, ha azok célirányosan működnek, addig másrészt a közéletre és az államra felette veszélyesekké válhatnak, ha azok működésének mozgó rugója a visszaélés.”* (Szokolay 1904:3) Valamint: *„az egyesületek az állam testének szöveteiként jelentkeznek, a melyek ezen állami test sejtjegeit közös funkcióra bírják.”* (Szladits 1903:99)

Az egyesületi statisztika kérdése 54 év után, 1932-ben szerepel újra a statisztikai hivatal munkatervében. A felvétel több célt szolgált. Egyrészt az egyesületek nyilvántartásá-

nak megteremtésére törekedett, másrészt a szervezetek személyi és anyagi forrásaira vonatkozó adatok vizsgálatával a társadalmi szervezkedés méreteit, jelentőségét és irányait akarta megvilágítani (Dobrovits 1936:21). „A társadalmi egyesületek jelentősége korunkban rendkívül megnövekedett. Az egyesületek működése ma már kiterjed a társadalmi életnek szinte minden megnyilvánulására. Milliókra menő tömegek kapcsolódnak össze szervezeteikben. Sok millióra rúgó évi bevétel és hatalmas vagyon anyagi ereje támasztja alá működésüket. Ezeknek a nagy erkölcsi és anyagi erőknél céltudatos felhasználásával az egyesületek a társadalmi élet fejlődésére, ennek a fejlődésnek irányára, ütemére, rendkívül nagy, sok vonatkozásban döntő jelentőségű befolyást gyakorolnak. Az egyesületi élet ezért nemzetpolitikai szempontból is nagy figyelmet érdemel és a kormánzatnak az egyesületi munka szabályozására irányuló törekvése, valamint a közvéleménynek ez iránt a probléma iránt egyre fokozódó érdeklődése mindenképpen indokolt.” (Dobrovits 1936:4)

Az adatgyűjtés teljessége érdekében a kérdőív terjedelmét szűk korlátok közé kellett szorítani. Meg kellett elégedni bizonyos alapvető kérdések föltevésével, a kérdőív mindössze 19 pontot tartalmazott, amelyek közül a tagokra és a zárszámadásra vonatkozóan szerepelnek részletesebb információk. A bevallás ellenőrizhetőségének lehetővé tétele céljából a zárszámadást, költségvetést, vagyonmérleget, valamint az alapszabály és egyéb szabályzatok egy-egy példányát is be kellett küldeni a hivatal részére (Dobrovits 1936:22).

A megváltozott társadalmi környezet miatt a második világháborút követően a nonprofit, más megközelítésben a civil önszerveződések vizsgálata sokáig nem tartozott a hivatal profiljába. Csak 1970-től kezdődően került sor ismét a társadalmi szervezetek statisztikai megfigyelésére. A Jobb Sándor által végzett vizsgálatok 1970-ben, 1982-ben és 1989-ben jelezték (Jobb 1972; Egyesületek Magyarországon... 1972, 1984, 1990), hogy a civil önszerveződések csak a politikai hatalom által megtűrt vagy éppen preferált területeken működhetnek, a társadalmi szervezetek többségét a tűzoltó, valamint a szabadidős és sportszervezetek tették ki (Bocz 1999:644)³.

A civil és egyéb nonprofit szervezetek statisztikai megfigyelése a rendszerváltást követően

A rendszerváltással járó gazdasági átalakulás az új piaci mechanizmusok mellett a fejlett országok gazdasági információs rendszerének átvételét is jelentette. A csatlakozni kívánó országok teljesítménye így válhatott összehasonlíthatóvá a külső és belső megfigyelők számára. Ez a változás konkrétan az SNA (System of National Accounts), illetve ennek európai változata, az ESA (European System of Accounts) statisztikai szabvány átvételét jelentette. A nonprofit intézmények önálló számbavételére a szocializmus idején – többek közt elhanyagolható gazdasági súlyuk miatt – nem volt igény (Balogh–Mészáros–Sebestény 2003:5).

A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) civil szervezetekkel foglalkozó, rendszerváltás utáni első kiadványa, a Társadalmi szervezetek 1991-ben Magyarországon címmel jelent

meg. A rövid tájékoztató a civil szervezeteket is magában foglaló nonprofit szektorról nem tudott megfelelő pontosságú adatokat közölni. A se nem teljes körű, se nem reprezentatív adatgyűjtés eredményeként kiderült, hogy még a szervezetek számának pontos meghatározására alkalmas nyilvántartási rendszer sem létezett. Ennek oka az volt, hogy a bíróságokon vezetett hivatalos nyilvántartási rendszer nem alkalmas a megszűnések nyomon követésére. Az 1992-ben indult civil és egyéb nonprofit szervezetekkel kapcsolatos adatgyűjtés elsődleges célja a szektor nemzetgazdasági hozzájárulásának felmérése volt (Balogh–Mészáros–Sebestény 2003:6).

Az újrainduló információgyűjtést az is indokolta, hogy kevés volt a nonprofit szervezetek számára, tevékenységi szerkezetére, gazdasági erejére és gazdálkodási sajátosságaira vonatkozó empirikus ismeret. A nonprofit szektor tudományos igényű vizsgálata a fejlett országokban már a hetvenes, nyolcvanas években elkezdődött, bár az első, egyeztetett fogalomrendszert és megközelítést alkalmazó nemzetközi összehasonlító kutatásra ott is csak a kilencvenes évek elején került sor (Balogh–Mészáros–Sebestény 2003:6).

1993-ban viszonylag rövid, kevés adathelyet tartalmazó kérdőíves adatgyűjtésre került sor. Az adatszolgáltatói körben ekkor még szerepeltek biztosítópénztárak, egyházak, pártok is, amelyek idővel – mivel nem felelnek meg teljes mértékben a nonprofit szektorral kapcsolatban támasztott követelményeknek – kikerültek a statisztikai értelemben vett nonprofit körből. Ezekben a kezdeti években bizonyos mutatók csak meghatározott bevételösszeg felett kerültek begyűjtésre. Az adatgyűjtés eredményei alapján a szervezetek alapítóiról, hatóköréről, főbb bevételi, kiadási tételeiről, illetve pályázati tevékenységéről álltak rendelkezésre információk.

Az 1993 és 2017 között eltelt 25 évben a kérdőív a felhasználói igényeket figyelembe véve folyamatosan bővült. Az adatszolgáltatók köre a szervezeti formák változásaihoz igazodva alakult. A 1994-es módosítása után a közalapítványok, a köztisztviselők és a közhasznú társaságok (2007-től nonprofit gazdasági társaságok) is bekerültek az adatszolgáltatók közé. Az eltelt időszak alatt teljes körű, minden civil és egyéb nonprofit szervezetre kiterjedő, valamint mintavételes adatgyűjtések és ezek kombinációja váltakozott. Az évenkénti vizsgálatok eredményei gyorsjelentésekben⁴, elemzésekben, illetve adattárakban⁵ látnak rendszeresen napvilágot⁶.

A szektor egészére vonatkozó leírások azonban egy összetételében és méretében folyamatosan változó, mozgó sokaságról adnak képet, egy-egy konkrét alapítvány vagy egyesület tényleges fejlődését ezek az elemzések értelemszerűen nem tudják bemutatni. A 25 éves adatsorokban azonban találtunk éppen ezer nonprofit szervezetet, melyek minden évben kitöltötték az adatlapot, így ezt a zárt csoportot longitudinális vizsgálatnak vehettük alá. A következőkben ennek az idősoros elemzésnek az eredményeit mutatjuk be.

Módszertan

Az 1993 és 2017 közötti nonprofit adatgyűjtések során valamennyi évben válaszoló ezer szervezet (a továbbiakban *ezrek*) alábbi *szervezeti jellemzőit* vettük figyelembe:

- szervezettípus (alapítvány – társas nonprofit szervezet)⁷;
- tevékenységcsoport (kultúra, oktatás, tudomány – egészségügy, szociális szolgáltatás – település- és gazdaságfejlesztés, környezetvédelem – sport, hobbi, szabadidő – egyéb);
- településtípus⁸ (főváros – megyeszékhely – többi város – község).

Hangsúlyoznunk kell, hogy a kiválasztás nem tekinthető még „önkényes” mintavételnek sem, így az ezrek semmiképpen nem reprezentatív részei a szektornak, a csoportba kerülés egyetlen szempontja az volt, hogy olyan, 1993-ban vagy az előtt alapított szervezet legyen, mely adatszolgáltatói kötelezettségét minden évben teljesítette. Emellett e sokaság összehasonlítása az évenként megfigyelt teljes szektorral azért is félrevezető lehet, mert utóbbi mérete gyakorlatilag végig növekedett, így az ezrek ennek egyre kisebb hányadát adták ki. Éppen ezért törekszünk arra, hogy ahol mégis erre kerülne sor, ott inkább az egy szervezetre vetített értékeket vessük össze.

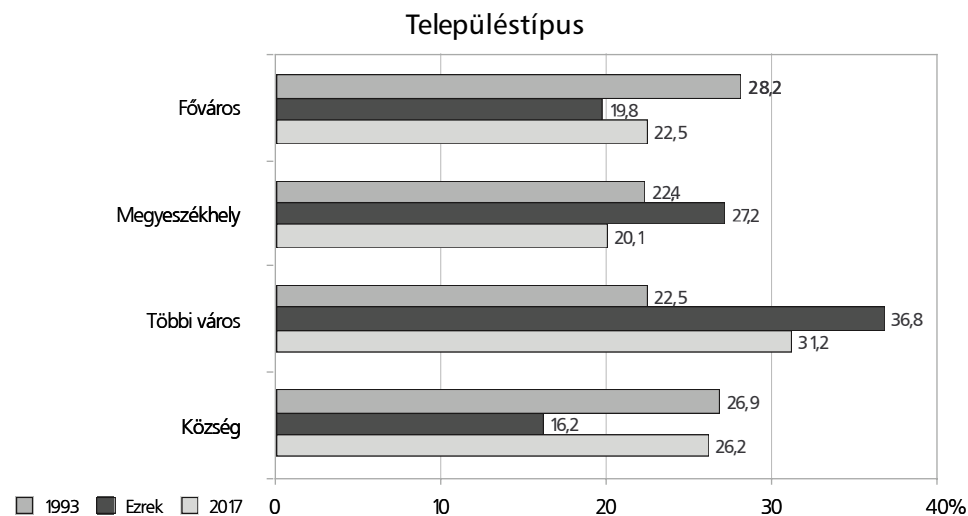
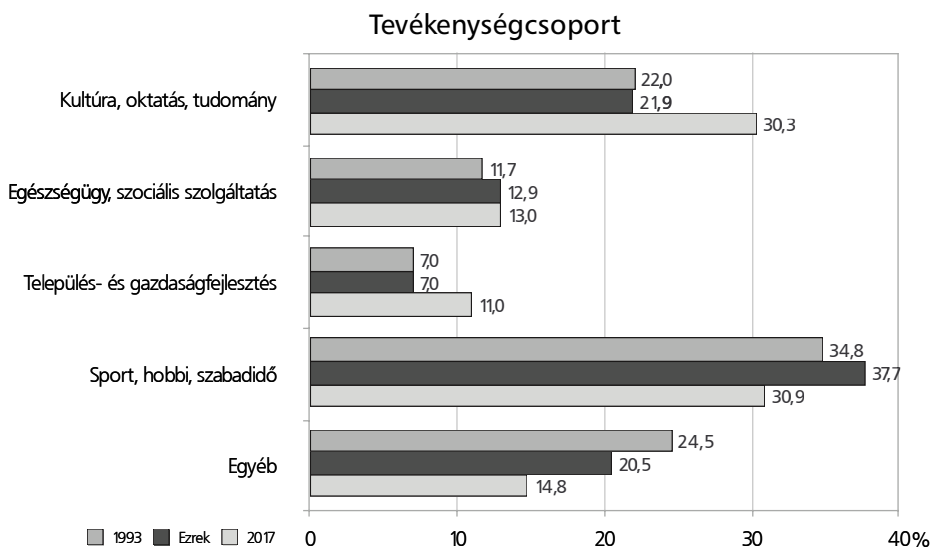
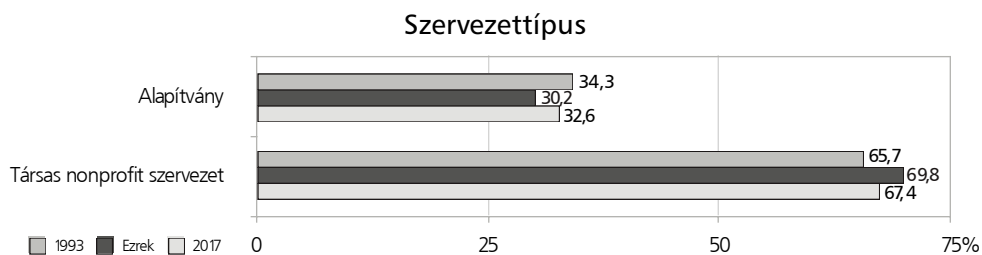
Mindamellett az ezrek szervezeti jellemzői és a szektor kezdő, 1993-as összetétele mégiscsak mutat annyi hasonlóságot, hogy az előbbieket azért nem alkotnak egy, a teljesről markánsan eltérő szeletet. Az 1. ábrán érdekességként feltüntettük az utolsó, 2017-es teljes sokaság arányszámait is, annak ellenére, hogy elvben ezekhez egyáltalán nem kellene viszonyítani, hisz az utóbbiak már az elmúlt 25 évben bekövetkezett strukturális változások hatásait is tükrözik.

Az évenkénti *szervezeti adatok* közül a következő, minden évből rendelkezésre állókat választottuk ki:

- az összes alkalmazott száma (fő);
- számított főállású foglalkoztatotti létszám (fő)⁹;
- önkéntesek száma (fő);
- az önkéntesek által végzett éves munkamennyiség (óra);
- taglétszám (fő);
- összes állami támogatás (ezer Ft);
- összes magántámogatás (ezer Ft);
- összes saját bevétel (ezer Ft);
- összes bevétel (ezer Ft);
- összes pályázati bevétel.

Az ezer szervezet adataiból létrehoztunk egy adatbázist, amelyben a fenti mutatók mellett a bevételek nem csak folyó áron, hanem – az inflációs hatások kiszűrése érdekében – változatlan áron is szerepelnek. Így a szervezetek egyenkénti bevételváltozását reálértékben tudtuk megvizsgálni. Ez utóbbiak alapján felrajzoltuk az egyedi trendvonalakat. Ezek meredeksége alapján három csoportba soroltuk az ezreket, és megkülönböztettünk hanyatló, stagnáló és fejlődő szervezeteket. Arra is kíváncsiak voltunk, hogy ezek az adott trendhez milyen dinamikával igazodtak; ha az éves értékek a trendvonalától átlagosan nem nagyon tértek el, akkor ezt *egyenletesnek*, ha jelentősen „ugráltak”, akkor *hektikusnak* tekintettük. A két szempontot kombinálva végül is egy némiképp ordinális skálának¹⁰ is felfogható pályáiv indikátort határoztunk meg, melynek öt fokozata¹¹ az alábbi ideáltipikus csoportokat jelölte:

1 ábra. A nonprofit szektor és az ezrek összetétele



Forrás: KSH-adatok alapján saját szerkesztés.

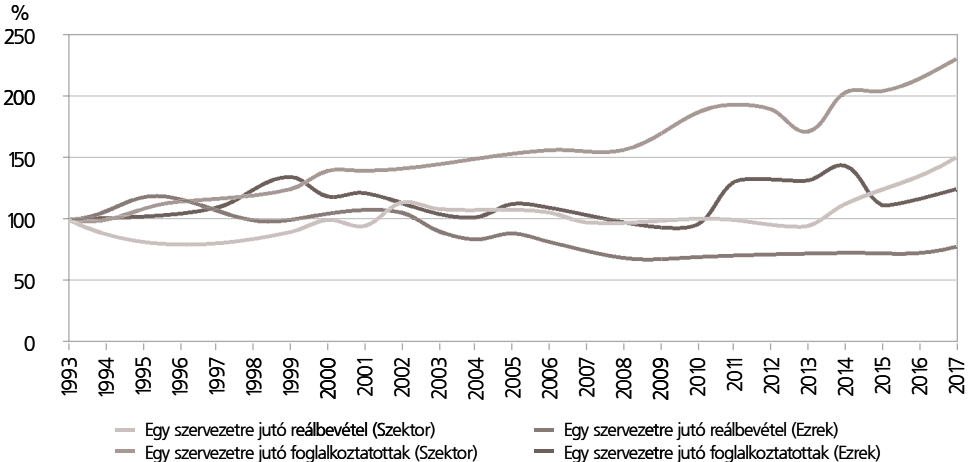
- egyenletesen hanyatló (EH);
- hektikusan hanyatló (HH);
- hektikusan stagnáló (HS);
- hektikusan fejlődő (HF);
- egyenletesen fejlődő (EF).

A rendelkezésre álló adatbázis alapján a továbbiakban az ezrek gazdasági, társadalmi súlyának, humánerőforrásának, bevételeinek és ezek szerkezetének időbeni alakulását követjük nyomon, végül pedig pályáiv szerinti megoszlását mutatjuk be. Elemzésünkben elsősorban a vizualitásra helyeztük a hangsúlyt, így hosszas leírások helyett inkább beszédes ábrákat alkalmaztunk, melyeket rövidebb értelmezésekkel egészítünk ki.

„Ezrek” a szektoron belül

Az ezer minden évben válaszoló alapítvány és egyesület nemcsak – ahogy írtuk – összetételében, hanem teljesítményének, „növekedésének” alakulásában sem tükrözi vissza teljesen a nonprofit szektorban lezajlott folyamatokat.

2. ábra. A nonprofit szektor és az ezrek reálbevételének és foglalkoztatásának változása



Forrás: KSH-adatok alapján saját szerkesztés.

Eleve nehéz egy mozgó és egy álló sokaság időbeni jellemzőinek összehasonlítása, így értelemszerűen legfeljebb az egy szervezetre jutó mutatószámokat érdemes egymással szembeállítani.

A két – a nemzetgazdasági súly szempontjából legfontosabb – indikátorként a bevétel és a foglalkoztatásban való részvétel alakulását vesszük górcső alá. Előbbit az inflációt

is figyelembe véve reálértéken követjük, az utóbbinál pedig az egy szervezetre jutó számított főállású foglalkoztatottak létszámát vetítjük egy szervezetre. Fontos hangsúlyozni, hogy ezekből az adatokból nem áll módunkban (és nem is célunk) a szektor nemzetgazdaságban betöltött, abszolút értékben meghatározható szerepéről számot adni, hanem pusztán azt kívánjuk megvizsgálni, hogy miként változott a szektor és az ezek fajlagos bevételnövelő és foglalkoztatási képessége.

A szféra egészében 2013-ig egy átlagos szervezet éves reálbevétele gyakorlatilag nem változott, vagyis a szektor számbeli növekedése nem párosult annak anyagi színvonalának emelkedésével. Az ezt követő években viszont egy 50 százalékos „gazdagodás” jelei látszanak, természetesen nem feledve, hogy ez átlagos érték, valószínűsíthetően igen jelentős szórást lehetne e mögött felfedezni. Ezzel szemben az ezek nem tudtak hasonló fejlődési utat követni; a vizsgált időszak legelején még némileg nőtt a szervezetenkénti bevétel, azonban ezután 2008-ig egy csökkenő, majd azóta egy stagnáló időszak következett (2. ábra).

A szektor foglalkoztatási potenciálja viszont igen dinamikus emelkedett, a munkavállalók száma abszolút értelemben megnégyszereződött, és – ahogy az a 2. ábrában is látható – a fajlagos mutatószám is két és félszeresére ugrott. Az ezek foglalkoztatási képessége 2010-ig nem változott, utána egy magasabb – ám a +50 százalékos sávon belüli – értékeket produkáló hektikus időszak következett. Mindez annak ellenére zajlott, hogy a szektoron belül a foglalkoztató szervezetek aránya sosem közelítette meg a 20 százalékot, az ezek közül viszont a vizsgált 25 év alatt mindig 35–45 százalék volt a fizetett munkaerővel rendelkezők aránya. Ez a látszólagos ellentmondás abból adódik, hogy az ezek között per definitionem nem szerepelnek a csak 1994-től alapítható, nagy foglalkoztató közhasznú társaságok (később nonprofit gazdasági társaságok).

Mindazonáltal tehát ez a reprezentatív nem képpen sem nevezhető részhalmaz a szférán belül egy többségében gazdasági súlyában fogyatkozó, ugyanakkor a munkaerőpiacon az átlagosan nagyobb arányban, ám szerényebb kereslettel megjelenő civil szervezeti sokaságot foglal magában.

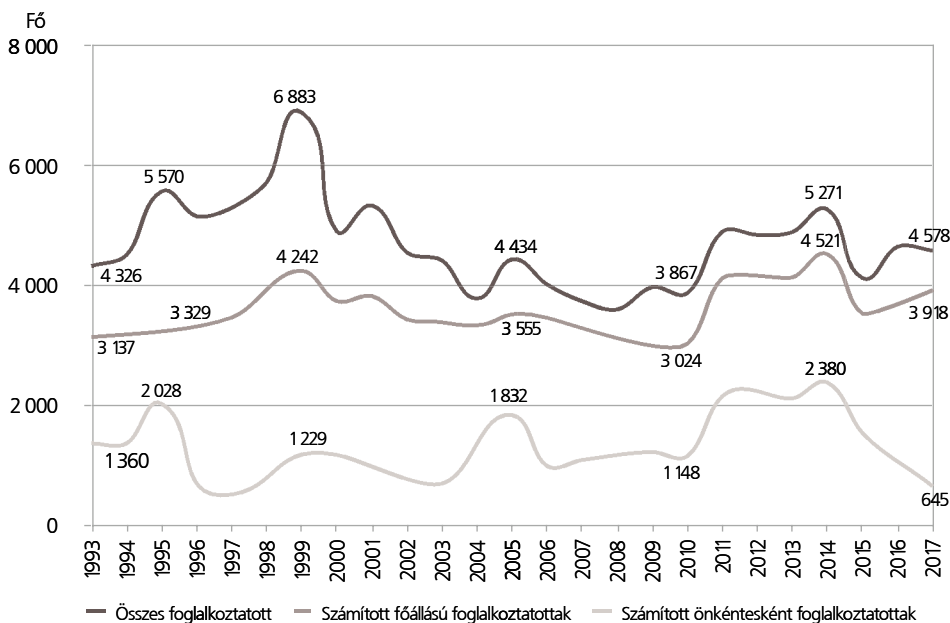
Az ezek humánerőforrása

A vizsgált szervezetek nagyobb része nem rendelkezett alkalmazottakkal, és az évek során a foglalkoztatók aránya is csökkenő tendenciát mutatott. Ezen belül jelentős volt közöttük a fluktuáció, tekintve, hogy 188 szervezetnek mind a 25 évben volt, 396-nak pedig egyikben sem volt fizetett alkalmazottja, ebből következően a sokaság mintegy kettőtöde csak bizonyos időszakban volt képes állást biztosítani.

Történt mindez úgy, hogy a munkavállalói létszám – a kiugró 1999-es értéktől eltekintve – 2010-ig, ha hullámzóan is, csökkenést, majd ugyanígy emelkedést mutat. Magyarán kevesebb szervezet alkalmazott átlagosan több embert. A számított főállásúak görbéje természetesen igazodik az összlétszáméhoz, a kettő hányadosa viszont arról adhat információt, hogy mennyire gyakori a részfoglalkoztatás; minél közelebb van a 100 száza-

lékhoz ez a mutató, annál inkább a teljes munkaidős foglalkoztatás a gyakoribb. A két görbe alapján vizuálisan is érzékelhető, hogy az ezek körében inkább ez a trend volt a jellemző.

3. ábra. Az ezek foglalkoztatottjai és önkéntesei számának alakulása

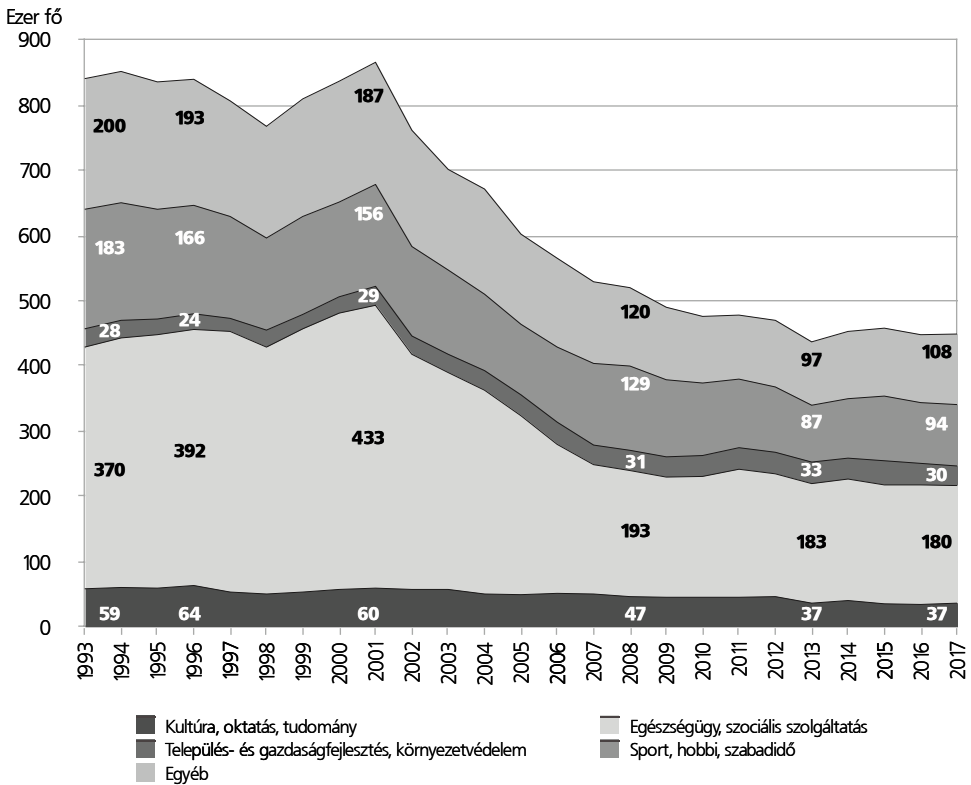


Forrás: KSH-adatok alapján saját szerkesztés.

Feltűnő ellenben, hogy az önkéntes tevékenység alakulása is hasonlít a foglalkoztatáshoz, pedig nehéz lenne bizonyítani, hogy a kettő között bármilyen értelmezhető korreláció lenne. Vannak ugyan nagy foglalkoztató, sok önkéntest is mobilizáló szervezetek (vagyis a két forma kiegészíti egymást), azonban az is életszerű, hogy éppen azok a szervezetek igyekeznek önkénteseket toborozni, amelyek nem tudnak, és/vagy nem is akarnak fizetett humán erőforrásra támaszkodni. Sokkal inkább okozhatja ezt módszertani probléma is, köztudottan az önkéntesség a szervezeti adatgyűjtések során a „legpuhább” adatokat produkáló témakör, pontos nyilvántartások hiányában ennek becslése is igen nehéz, már a kérdés megfogalmazásának – a 25 év során gyakran alkalmazott – változtatása is magában hordozhat torzult információkat. Mindazonáltal úgy tűnik, az „időadomány” fontos szerepet játszott az ezek számára munkaerő-szükségletük – akár kiegészítő, akár kizárólagos – biztosításában, annak hozzávetőlegesen negyedét tette ki, igaz az időszak során erős (15–40 százalék közötti) hullámmal.

Nagyon látványos a taglétszám alakulása (4. ábra). 1993 és a 2001-es csúcs között csak egy kis visszaesés volt tapasztalható, ám ezután szinte egyenes zuhanás zajlott le, és a kezdeti 800 ezer feletti érték az időszak végére megfeleződött.

4. ábra. Az ezrek taglétszáma tevékenységcsoport szerint



Forrás: KSH-adatok alapján saját szerkesztés.

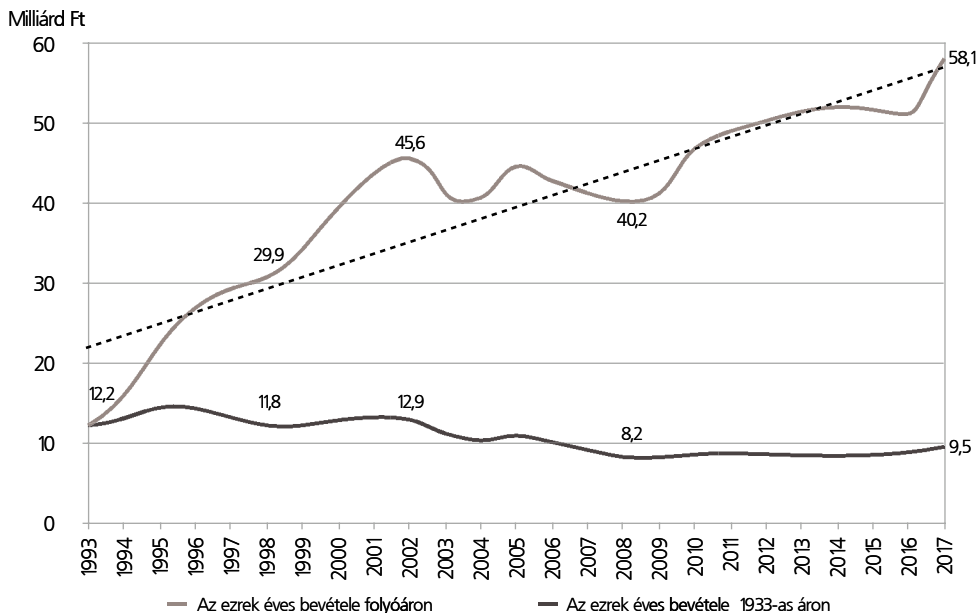
A tagok lemorzsolódása szinte minden tevékenységcsoporton belül bekövetkezett; a létszámok külön-külön is hozzávetőlegesen 50 százalékos csökkenést mutatnak. Egyedül a fejlesztő, környezetvédő egyesületek tudták megtartani, illetve pótolni tagságukat, ám e terület összlétszáma (20–30 ezer fő) a sokaságon belül elenyésző (4. ábra).

A bevételek alakulása

Az ezrek nominális bevételei alapvetően emelkedő tendenciát mutattak a 25 év során. A 2000-es évek elejéig ez ugyan meredekebbnek bizonyult, mint a 2010 utáni ismételt növekedés (5. ábra), ám ez elsősorban az első időszakban a 10, néha 20 százalékot is meghaladó inflációnak köszönhető.

A fogyasztói árindex hatásaitól megtisztított – vagyis 1993-as árakon számolt – bevételi idősorok azonban nem ilyen pozitívak; gyakorlatilag egy 15 éves szerény bevételcsökkenés, majd egy évtizedes stagnálás görbéje rajzolódik ki (5. ábra), és a kezdeti és a végső értékek egy 20 százalékos visszaesérről adnak számot.

5. ábra. Az ezrek összes bevételének alakulása



Forrás: KSH-adatok alapján saját szerkesztés.

Látható, hogy a 2008-as gazdasági válság is megérintette az ezreket, ekkor egy 10 százalékos reálbevétel-kiesést könyvelhettek el az előző évihez képest – igaz, ez már egy hároméves lejtmenet végállomása volt –, melyet csak egy évtized múlva, 2017-ben tudtak ismét meghaladni.

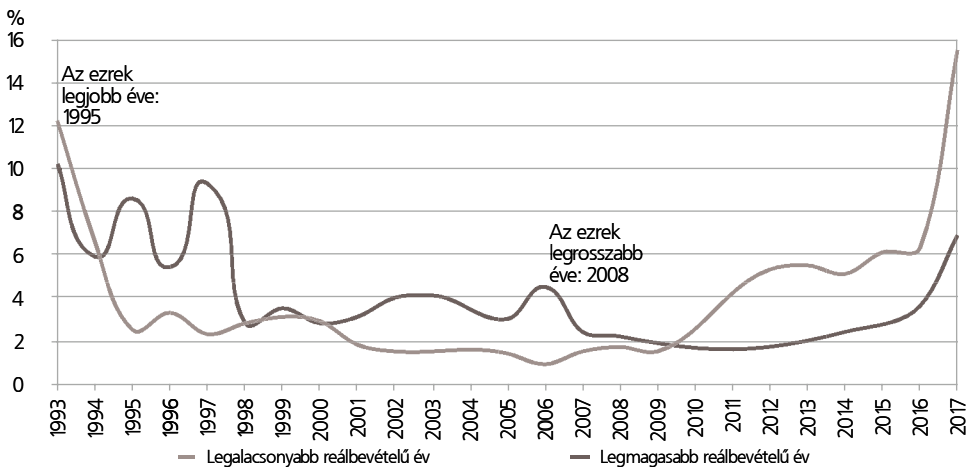
Megvizsgáltuk azt is, hogy az ezer szervezetnek egyenként melyik év volt összes bevétele alapján a legeredményesebb, illetve a legkevésbé sikeres éve. Ahogy az az 5. ábrából is kiolvasható volt, együttes teljesítményük alapján a legjobb év 1995 volt, és a mélypontot, nem véletlenül a „válságos” 2008 jelentette.

Ezzel együtt külön-külön vizsgálva mégis azt látjuk, hogy relatíve legnagyobb arányban – 12, illetve 16 százalékkal – a kezdő 1993-as, illetve az utolsó vizsgált 2017-es évet zárták a legkisebb reálbevétellel. A köztes években már jobban megoszlottak e tekintetben, a legkevésbé sikeres szervezetnek, alig 1 százalékuknak 2006 volt a mélypont (6. ábra). A sikeres évek vonatkozásában már nagyobb hullámzást észlelhetünk az időtengelyen, az 1993-as kivételével egyetlen arányszám sem éri el a 10 százalékot, itt még az emelhető ki, hogy a sokaság 40 százaléka a periódus első öt évének egyikében volt a csúcson.

A korábbiakban azt már láttuk, hogy az ezrek bevétele mennyiségében másként alakult, mint a teljes szektoré, azonban az eltérés annak szerkezetére is jellemző. Elsőként az állami támogatások arányának folyamatosan és számottevően alacsonyabb volta szűr szemet, és ettől nem függetlenül a magántámogatások nagyobb súlya tűnhet fel, mely az időszak elején jelentősebb, később már enyhébb. Ebből következően a saját bevétel

részesedése az ezredfordulóig inkább kisebb, onnantól viszont nagyobb, mint a teljes nonprofit szférában (7. ábra). A 2013–2014-es évek szektorszintű adatainak egyszeri drasztikus „kilengése” a nonprofit gazdaságok körében lezajlott állam általi szerkezetváltás eredménye volt¹², mely az ezreket nem érintette. Röviden kijelenthetjük, hogy a szektor finanszírozásában lezajlott állami szerepvállalás-növekedés az ezreket kevésbé érintette, a magántámogatások visszaszorulása azonban igen, mindezekből következően a működésükhöz szükséges forrásokat döntően saját bevételekből (tagdíjak, alap- és közhasznú, illetve vállalkozási tevékenységből) próbálták biztosítani.

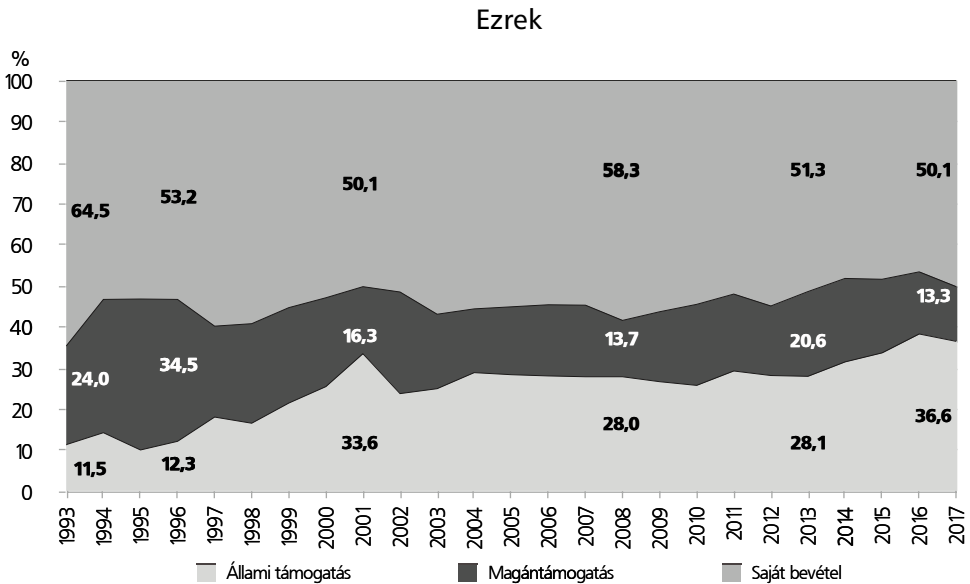
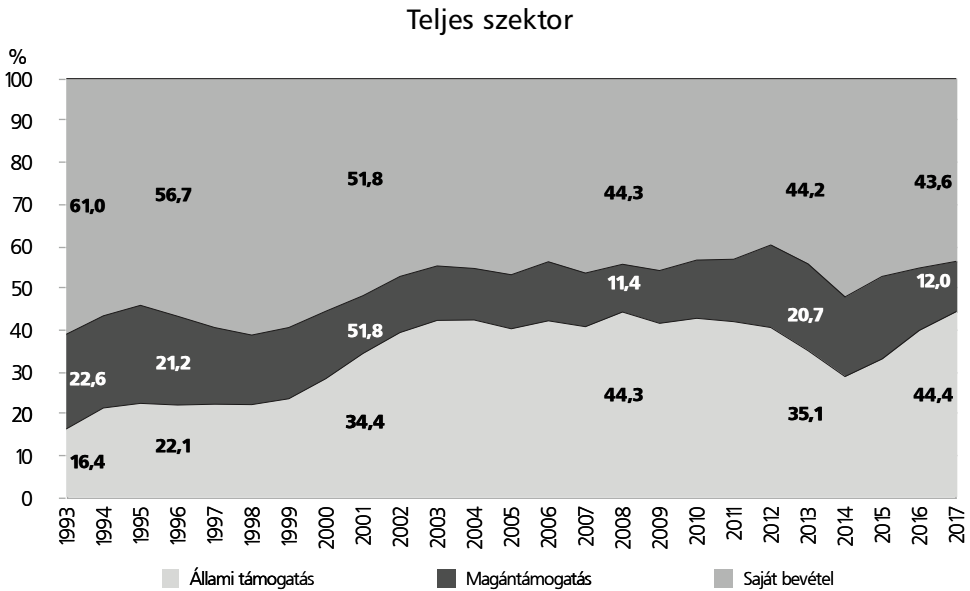
6. ábra. Az ezrek megoszlása a legrosszabb és a legjobb gazdasági évük szerint



Forrás: KSH-adatok alapján saját szerkesztés.

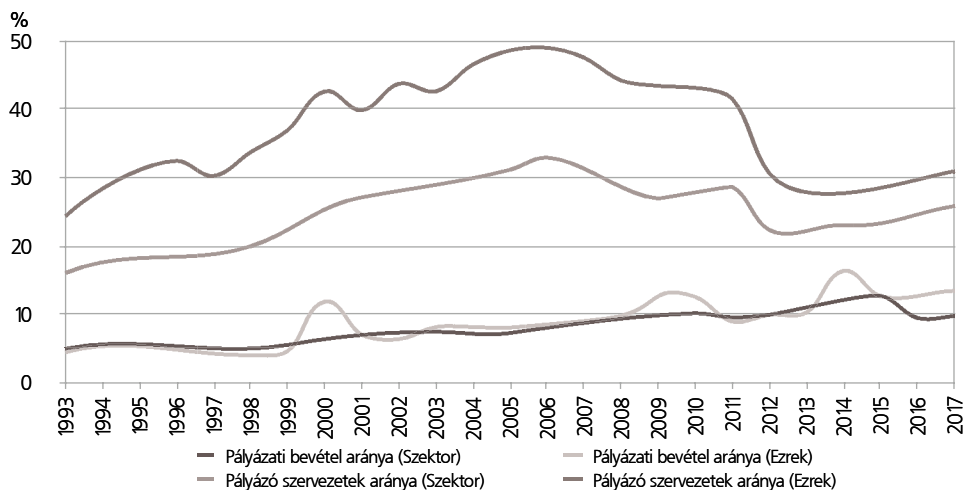
Ugyanakkor a szektor egészéhez hasonló tendenciát követve, ám sokkal intenzívebben éltek a különböző hazai, illetve külföldi pályázati lehetőségekkel is. Egy-két évtől eltekintve bevételük nagyobb hányada származott ilyen forrásból, mint a teljes szféráé (8. ábra). Találtunk néhány kiemelkedő évet is (2000, 2010 és 2014), ám ezekben nem több pályázót, hanem fajlagosan magasabb támogatási összeget tudunk kimutatni. Bár az adatokban csak a sikeres pályázatok jelennek meg, feltételezve azt, hogy ezek aránya nem nagyon tér el a teljes szektor és az ezrek esetében, a pályázati hajlandóság az utóbbiaknál 2010-ig hozzávetőlegesen az előbbi másfélszerese volt, de utána is mintegy 20 százalékkal meghaladta azt.

7. ábra. A teljes szektor és az ezrek összes bevételének megoszlása források szerint



Forrás: KSH-adatok alapján saját szerkesztés.

8. ábra. A teljes szektor és az ezek összes pályázati bevételeinek aránya



Forrás: KSH-adatok alapján saját szerkesztés.

Az ezek tehát forrásait tekintve szerényebb lehetőségekkel, inkább saját bevételeikből fedezve, és emellett aktívabb pályázati tevékenységet kifejtve tudták finanszírozni működésüket a 25 év folyamán.

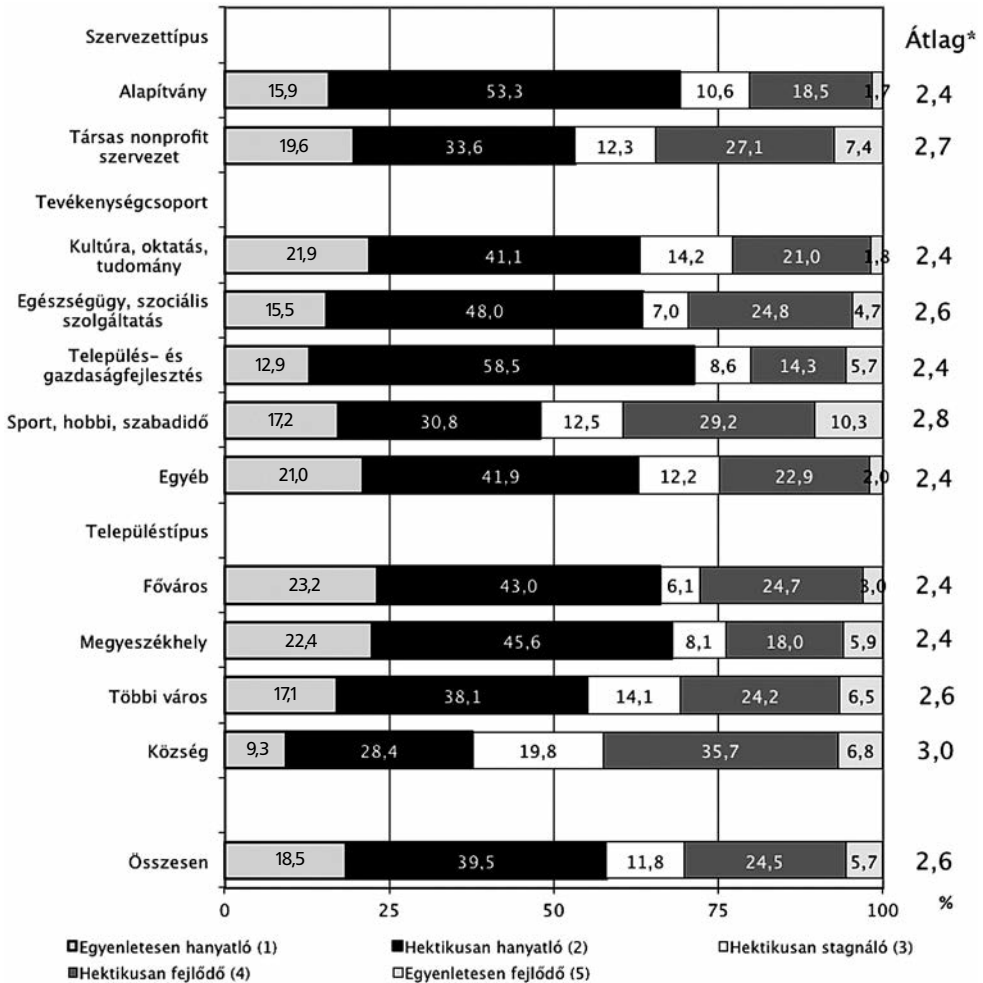
Az ezek pályáivük szerint

A módszertani részben ismertetett csoportosítás szerint az ezek több mint fele, 58 százaléka hanyatló pályáivet írt le a vizsgált időszakban, azonban közülük csak minden harmadikról mondható el, hogy ez egy hozzávetőlegesen folytonos folyamat eredménye volt, többségüknél voltak sikeresebb időszakok is. Ezzel szemben mintegy 30 százalék mutatott fejlődő tendenciát, ám közöttük is a hullámzó teljesítmény volt a gyakoribb; csupán az ezek 6 százalékánál tudtunk egyenletesen növekedő görbét felrajzolni (9. ábra).

A 9. ábrában különböző jellemzők szerinti csoportosításban is ábrázoltuk a pályáiv-típus szerinti megoszlást, és csupán a jobb értelmezhetőség érdekében a típusokat egy ötfokozatú skála értékeinek tekintve, az egyes dimenziók elemeire 1–5 közötti átlagos értékeket is kiszámoltunk.

A szervezeti formák közül az alapítványok bizonyultak eredménytelenebbnek, több mint kétharmadukat kellett a hanyatló kategóriákba sorolnunk, míg a társas nonprofit szervezeteknek a „nagyobb” felét¹³. A tevékenységcsoportokat tekintve tarkább a kép, az átlagértéket nézve a sport- és szabadidős szervezetek voltak relatíve legsikeresebbek, de még közöttük is több a hanyatló, mint a fejlődő. Legutolsó helyre a fejlesztés és környezetvédelem területe került, az itt működő alapítványok és egyesületek csupán bő egyharmada tudta megtartani vagy növelni gazdasági erejét.

9. ábra. Az ezrek megoszlása pályáivük szerint



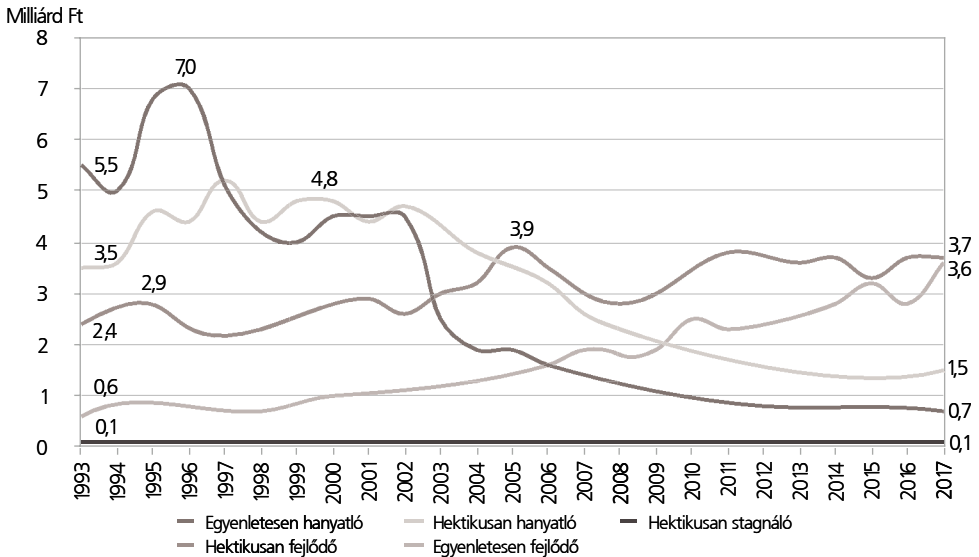
* A pályáivet 1-től 5-ig terjedő skálaként tekintve, az értékek átlaga.

Forrás: KSH-adatok alapján saját szerkesztés.

Adataink alapján a községi szervezetek érték el a legmagasabb átlagot, éppen „közepes” értékük azt jelenti, hogy csupán erről a részhalmazról mondhatjuk el, hogy 25 éves aktivitásuk mérlege nem negatív, kissé túlzóan fogalmazva: biztosították fenntarthatóságukat. Azért mielőtt ebből bármilyen következtetést vonnánk le, idézzük fel az 1. ábrát, melyben bemutattuk az ezrek összetételét, és ezt összevetettük a teljes szektorral. Éppen a településtípus szerinti megoszlás mutatta a legnagyobb „torzítást”, ezen belül is kiugróan a falusi szervezetek aránya bizonyult sokkal alacsonyabbnak (~16 százalék) a szektorátlagnál (~26 százalék). Magyarán a községi székhelyű szervezetek között találtuk meg legkisebb hányadban a negyed századot „túlélőket”, vagyis az ezrek közé éppen a kistelepülések jutottak be kisebb eséllyel – az időközbeni gyakoribb megszűnések miatt.

Vessünk egy pillantást a pályáik szerint a bevételek alakulására is (10. ábra). Elsőre meglepőnek tűnhet, hogy látszólag a legnagyobb hullámverések az egyenletesen hanyatlók csoportjánál fedezhetőek fel, és a hektikusként elkönyvelt szervezeti halmazok görbéje kisebb kilengésekkel tarkított. Ezt az okozza, hogy az előbbieknél is lehetett a 25 év során egy-két kiugróan sikeres és sikertelen év, azonban a képzeletbeli trendvonalhoz viszonyított szórás mégis jóval kisebb volt, mint az utóbbiaknál. Ugyanakkor, ha ténylegesen felrajzolnánk a tendenciát kifejező vonalakat, azok valóban a hanyatlóknál erőteljes lejtést, a fejlődőknél emelkedést mutatna, a stagnálóknál pedig közel vízszintes lenne. Mindez persze csak egy 25 éves, önkényesen kiemelt periódus alatti teljes tevékenység intenzitásváltozása irányának tömör meghatározását jelenti, mindebből az adott szervezeti csoportok hasznosságára, ténylegesen kifejtett tevékenységére vonatkozóan nem mondhatunk szakmailag alátámasztható ítéletet. Hovatovább azért végezetül – némi elismerésképpen – számot adunk az ezek negyedszázados osszteljesítményéről.

10. ábra. Az ezek együttes reálbevételei pályáivuk szerint



Forrás: KSH-adatok alapján saját szerkesztés.

Összegzés a végén

Vajon 2017-ből visszanezve mit is nyújtottak egy negyedszázad alatt ezek a szervezetek? Nem kívánjuk ezt valamihez mérni vagy hasonlítani, csupán érzékeltetni szeretnénk ennek a csoportnak a gazdasági, társadalmi súlyát. Ehhez az átlagos évi humánerő-kapacitásukat, valamint az összes rendelkezésükre állt, pénzben kifejezhető erőforrásaikat

összegeztük. Az utóbbiakat – az érthetőség kedvéért a mai nagyságrendekhez igazodva – visszamenőlegesen 2017-es áron számítottuk ki.

A taglétszám éves átlagban 600 fő feletti volt, természetesen csak a 70 társas nonprofit szervezetnél. Évente közel 4700 főt foglalkoztattak fő- és részmunkaidőben, ami 3 és félezer számított főállású létszámot jelentett. Ehhez még jött 77 ezernyi önkéntes átlagosan több mint 3 millió munkaórája (1. táblázat), mely hozzávetőlegesen 1500 főállású munkáját váltotta ki.

1. táblázat. Az ezrek éves átlagos humánerőforrása, 1993–2017

Megnevezés	EH	HH	HS	HF	EF	Összesen
Átlagos taglétszám* (ezer fő)	102	153	13	323	48	638
Átlagos foglalkoztatotti létszám (fő)	898	1 280	37	1 332	1 144	4 691
Átlagos számított foglalkoztatotti létszám fő)	621	922	26	1 050	965	3 584
Átlagos éves önkéntes létszám (ezer fő)**	11	21	3	32	10	77
Átlagos éves önkéntes munka (ezer óra)**	320	703	111	1 328	758	3 220

* Csak a 698 társas nonprofit szervezetnél.

** 1993-as, 1994-es, 1998-as, 2001-es és 2002-es évekre nincs adat.

Forrás: KSH-adatok alapján saját szerkesztés.

A 2017-es áron számolva a vizsgált szervezetek több mint 1600 milliárd forintnyi bevételre tettek szert, ennek többsége alap- és gazdálkodási tevékenységből származott, továbbá hozzávetőlegesen egy szűk negyede állami, egy bővebb negyede magántámogatásból (2. táblázat). Mintegy 8 százaléknyi bevételre pályázatok útján tettek szert az ezrek. Emellett még egy plusz 5 százalékot kitevő „láthatatlan bevételt” is realizálhattak az önkéntes munka által kiváltott munkabérek megtakarításával.

2 táblázat. Az ezrek összegzett pénzügyi adatai, 1993–2017*

Megnevezés	EH	HH	HS	HF	EF	Összesen
Összes állami támogatás (milliárd Ft)	61,6	878	1,9	137,4	109,6	398,3
Összes magántámogatás (milliárd Ft)	135,3	83,6	1,3	91,2	42,0	353,4
Összes saját bevétel (milliárd Ft)	227,3	308,5	5,3	244,8	101,1	887,0
Összes bevétel (milliárd Ft)	424,2	479,9	8,5	473,4	252,7	1 638,7
Összes pályázati bevétel (milliárd Ft)	15,2	31,0	0,8	61,3	28,4	136,7
Összes önkéntes munka értéke (milliárd Ft)**	8,5	18,6	3,0	35,0	20,1	85,2

* 2017-es áron számolva.

** 1993-as, 1994-es, 1998-as, 2001-es és 2002-es évekre becslést adtak.

Forrás: KSH-adatok alapján saját szerkesztés.

Ha a fenti két táblázat adatait alaposan megnézzük, rögtön feltűnik a különböző pályáivű csoportok közötti nagyságrendbeli eltérés, főleg a stagnálóknak tekintett szervezetek esetében. Ez abból adódik, hogy a 25 éves tevékenységből leszűrhető teljesítmény csak relatíve kis számú és emellett főleg jóval alacsonyabb bevételi kategóriában lévő szervezetnél bizonyult többé-kevésbé kiegyensúlyozottnak. Ennek a részhalmaznak, ha kiszámoljuk, a társadalmi súlya alig hatszázalékos az ezreken belül, a többi csoport jóval nagyobb átlagos értékkel bír mind a szervezetszám, mind a bevétel tekintetében – az egyenletesen fejlődők kivételével. Itt viszont a 10 százalék körüli súlyt a stagnálókéval ellentétben jórészt a létszámnál háromszor nagyobb bevételi hányad biztosította.

3. táblázat. A különböző pályáivű szervezetcsoportok társadalmi súlya* az ezreken belül

Megnevezés	EH	HH	HS	HF	EF	Összesen
Szervezetszám szerinti megoszlás (%)	18,5	39,5	11,8	24,5	5,7	100,0
Összes reál bevétel szerinti megoszlás (%)	25,9	29,3	0,5	28,9	15,4	100,0
Társadalmi súly szerinti megoszlás (%)	22,2	34,4	6,2	26,7	10,5	100,0

* Társadalmi súly: a szervezetszám és a bevétel szerinti megoszlási viszonyszámok számtani közepe.

Forrás: KSH-adatok alapján saját szerkesztés.

Mindebből annyit szűrhetünk le, hogy a vizsgált alapítványok és egyesületek köréből a stagnálóknak minősíthetők döntően a kis szervezetek, az inkább folyamatosan növekvők pedig nagyobb valószínűséggel a módosabbak közül kerültek ki.

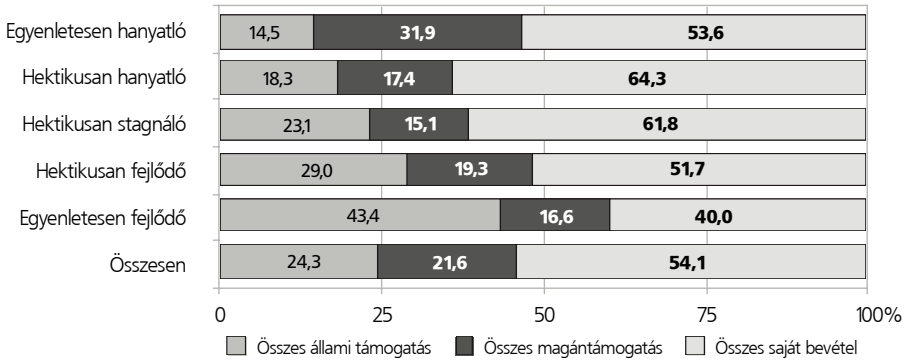
Van-e valami összefüggés a pályáiv és a bevételi szerkezet között? A 11. ábra tanúsága szerint igen: az ötfokozatú skálaként vett életgörbetípusok adatai azt sugallják, hogy az élet-, illetve fejlődőképesség biztosítéka a minél nagyobb arányú állami forrás lenne. Ugyanakkor, ha ehhez még a magánadományokat is hozzátesszük, tehát csupán a mindenfajta támogatás vs. saját bevételek dichotómiáját tekintjük, akkor azt már nem mondhatjuk ki egyértelműen, hogy a minél nagyobb arányú önfinanszírozás mindenképpen az egyre nagyobb bizonytalanságot foglalja magában.

Óvatosan fogalmazva azért az első – az állami támogatásokra vonatkozó – állítást, szigorúan az ezrekre vonatkoztatva, megkockáztathatjuk.

Összefoglalás helyett, ismét hangsúlyozzuk, hogy ez az írás egy olyan kísérleti kutatás eredményeinek bemutatására szorítkozik, amelyről előre tudtuk, hogy az időigényes előmunkálatok ellenére nem a civil/nonprofit szektor általános fejlődéséről szóló ismereteinket fogja elsősorban gyarapítani, hanem sokkal inkább egy – statisztikai kihívásnak is felfogható – módszertani próbálkozás produktumának számszerűsített formában való megosztását szolgálja.

Ennek ellenére úgy gondoljuk, az önkényesen kiválasztott, ám a vizsgált 25 évet valószínűsítő végigélő szervezetcsoport nyomon követése nem volt hiábavaló és minden tanulság nélküli.

11. ábra. Az ezrek összegzett bevételeinek megoszlása források szerint, 1993–2017*

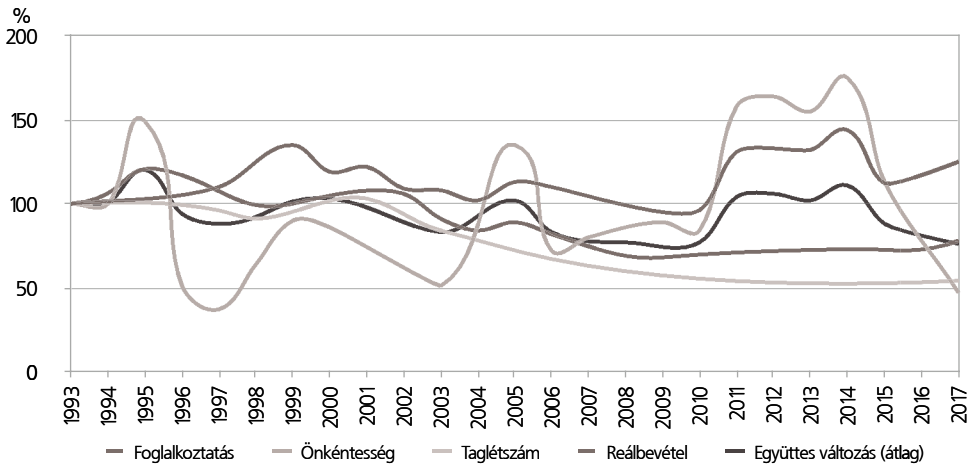


* 2017-es áron számolva.

Forrás: KSH-adatok alapján saját szerkesztés.

Záró képként, minden külön magyarázat nélkül vessünk egy pillantást az ezrek hektikus negyedszázadát leíró kardiogramokra (12. ábra).

12. ábra. Az ezrek főbb mutatóinak alakulása



Forrás: KSH-adatok alapján saját szerkesztés.

Irodalom

- A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői, 2014. (2015): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal. *Statisztikai Tükör*, 2015/98. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/nonprofit/nonprofit14.pdf>
- Balogh, Bence–Mészáros, Geyza–Sebestény, István (2002): *10 years in nonprofit statistics, 1992–2002*. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.

- Balogh Bence–Mészáros Geyza–Sebestény István (2003): *Módszer és gyakorlat – A nonprofit statisztika 10 éve 1992–2002*. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport. http://www.nonprofitkutatas.hu/letoltendo/560_modszer.doc
- Bocz János (1992): Egyesületi statisztika Magyarországon. *Statisztikai Szemle*, (10), 840–852.
- Bocz János (1999): A nonprofit szervezetek statisztikája. *Statisztikai Szemle*, (8), 639–647.
- Dobrovits Sándor (1936): Budapest Egyesületei. *Statisztikai Közlemények*, (74/3), Budapest: Székesfőváros Statisztikai Hivatala. https://adtplus.arcanum.hu/hu/view/BpStatKozlemenyek_074_3/?pg=0&layout=s
- Domokos Attila (1968): A társadalmi egyesületek statisztikája. In: *A magyar hivatalos statisztika történetéből. Az V. Statisztikatörténeti Vándorülés előadásai és korreferátumai*. (Gödöllő, 1967. május 23–25.) Budapest: Magyar Közgazdasági Társaság Statisztikai Szakosztály Statisztikatörténeti Szakcsoport. 220–229.
- Egyesületek Magyarországon, 1970. (1972): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Egyesületek Magyarországon, 1982. (1984): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Egyesületek Magyarországon, 1989. (1990): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Hunfalvy János (szerk.) (1862) A hazai állapotok ismeretének előmozdítására. *Statisztikai Közlemények*, (4/1), Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Statistikai Bizottsága. 246–269.
- Jobb Sándor (1972): Egyesületek Magyarországon. *Statisztikai Szemle*, (12), 1219–1233.
- Nagy, Renáta–Sebestény, István (2008): Methodological Practice and Practical Methodology: Fifteen Years in Nonprofit Statistics. *Hungarian Statistical Review*, (Special number 12.), 112–138.
- Németh Eszter–Nagy Renáta–Sebestény István–Bécsy Etelka–Kocsis Tamás (2013): *A civil szervezetek statisztikai számbavételének módszertani kézikönyve*. Budapest: Emberi Erőforrások Minisztériuma. http://civil.info.hu/documents/10179/104253/%C3%81ROP1118_K%C3%A9zik%C3%B6nyv_civil%20szervezetek%20statisztikai%20sz%C3%A1mbav%C3%A9tel%C3%A9nek%20m%C3%B3dszertana.pdf (Utolsó letöltés: 2019.07.02.)
- Nonprofit szervezetek Magyarországon, 1993. (1995): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Nonprofit szervezetek Magyarországon, 1994. (1996): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Nonprofit szervezetek Magyarországon, 1995. (1997): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Nonprofit szervezetek Magyarországon, 1996. (1998): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Nonprofit szervezetek Magyarországon, 1997. (1999): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Nonprofit szervezetek Magyarországon, 1998. (2000): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Nonprofit szervezetek Magyarországon, 1999. (2001): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Nonprofit szervezetek Magyarországon, 2000. (2002): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Nonprofit szervezetek Magyarországon, 2001. (2003): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Nonprofit szervezetek Magyarországon, 2002. (2004): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Nonprofit szervezetek Magyarországon, 2003. (2005): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Nonprofit szervezetek Magyarországon, 2004. (2006): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Nonprofit szervezetek Magyarországon, 2005. (2007): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Nonprofit szervezetek Magyarországon, 2006. (2008): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Nonprofit szervezetek Magyarországon, 2007. (2009): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Nonprofit szervezetek Magyarországon, 2008. (2010): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Nonprofit szervezetek Magyarországon, 2009. (2011): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Nonprofit szervezetek Magyarországon, 2010. (2012): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Nonprofit szervezetek Magyarországon, 2011. (2013): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Nonprofit szervezetek Magyarországon, 2012. (2014): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Nonprofit szervezetek Magyarországon, 2013. (2015): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal. http://www.ksh.hu/apps/shop.kiadvany?p_kiadvany_id=79938
- Nonprofit szervezetek Magyarországon, 2014. (2016): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal. http://www.ksh.hu/apps/shop.kiadvany?p_kiadvany_id=155382&p_temakor_kod=KSH&p_lang=HU
- Nonprofit szervezetek Magyarországon, 2015. (2017): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal. https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nonprof/nonprofit_2015.pdf
- Nonprofit szervezetek Magyarországon, 2016. (2018): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal. http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nonprof/nonprofit_2016.pdf
- Nonprofit szervezetek Magyarországon, 2017. (2019): Budapest: Központi Statisztikai Hivatal. http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nonprof/nonprofit_2017.pdf
- Pajkossy Gábor (1993): Egyesületek a reformkori Magyarországon. *História*, (2), 6–10. <https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/historia/93-02/ch03.html#id477330>
- Reisz László (1988): Egyletek a dualizmuskori Magyarországon. *Statisztikai Szemle*, (10), 930–646.

- Sebestény István (2003): Az egyesületek számbavételének módszertani problémái a történeti statisztikában. *Statisztikai Szemle*, (4.), 373–387.
- Sebestény István (2005): *Civil dilemmák – Kihívások és alternatívák a civil szektorban*. Budapest: Civitalis Egyesület.
- Sebestény István (2007): Civil társadalom – statisztikailag. *Civil Fórum*, (2.), 11–14.
- Szladits Károly (1903): Az egyesületi jogról, tekintettel a polgári törvénykönyv tervezetére. In: *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 26. kötet 2. füzet, Budapest: Franklin Társulat. 97–129.
- Szokolay István (1904): *Az egyesületekre és társaskörökre vonatkozó jogszabályok és vagyonezelési irányelvek*. Budapest: Országos Központi Községi Nyomda Részvénytársaság.
- Társadalmi szervezetek 1991-ben Magyarországon* (1993). Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Vargha Gyula (szerk.) (1880): Magyarország egyletei és társulatai 1878-ban. *Hivatalos Statisztikai Közlemények*. Budapest: Országos Magyar Királyi Statisztikai Hivatal.

Jegyzetek

- 1 Az elismerés mellett érdeklődés is mutatkozott a téma iránt, ezért születtek meg angol nyelvű módszertani leírásaink a külföldi kollégák számára. Lásd: Balogh–Mészáros–Sebestény (2002); Nagy–Sebestény (2008).
- 2 A témával kapcsolatban lásd még: Reisz (1988).
- 3 A témával kapcsolatban lásd még: Bocz (1992).
- 4 A KSH évenként megjelenteti a *Statisztikai Tükör* internetes kiadványában a vizsgált évre vonatkozó „A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői” című jelentést. Az első ilyen összefoglaló 2005-ről szólt. (<http://www.nonprofitkutatas.hu/letoltendo/ksh20051.pdf>)
- 5 A KSH gondozásában megjelenő „Nonprofit szervezetek Magyarországon” című kiadványsorozatról van szó. (KSH 1995, ... 2019).
- 6 A civil szervezetek számbavételének módszertanával kapcsolatban lásd: Németh et al. (2013).
- 7 Társas *nonprofit* szervezet: egyesület, szövetség, köztestület, szakszervezet, szakmai, illetve munkaadói szervezet, egyesülés, nonprofit gazdasági társaság (korábban közhasznú társaság).
- 8 Miután a 25 év alatt számos település jogállása változott, az ezek esetében az utolsó, 2017-es besorolást vettük figyelembe.
- 9 *Számított főállású foglalkoztatotti létszám*: a főállású, teljes munkaidőben foglalkoztatottak száma, hozzáadva a főállású részmunkaidőben foglalkoztatottak számának felét és a nem főállású foglalkoztatottak számának egytizedét.
- 10 Amennyiben elfogadjuk, hogy a szervezeti fejlődést az anyagi növekedés jelenti, a stabilitást pedig az egyenletes mértékű változás, akkor ezeket a kategóriákat tekinthetjük ebben az értelemben fokozatoknak is, ahol a legalsó szint a többé-kevésbé folyamatos bevételcsökkenésnek, a legmagasabb fokozat pedig az enyhe hullámzásokkal tarkított felfelé emelkedő trendű forrásbővülésnek felel meg.
- 11 Egyenletesen stagnálóknak minősülő szervezetet nem találtunk, így ilyen csoportot nem képeztünk.
- 12 Erről bővebben lásd: *Szerkezetátalakulás és ennek következményei a non-profit vállalkozások körében, 2012–2014* című fejezetet a „A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői, 2014” című KSH-kiadványban. (Statisztikai Tükör 2015/98, <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/nonprofit/nonprofit14.pdf>)
- 13 Azért azt figyelembe kell venni, hogy Magyarországon az alapítvány és az egyesület ugyan jogilag teljesen különbözik, ám a civil kezdeményezések sokszor csak azért intézményesültek alapítványi formában, mert az számukra kedvezőbb volt. Például egyesület alakításához szükséges legalább 10 alapító. Lásd: Sebestény (2005:19–23).



Fotó/Gönczö Viktor

AZ EGYESÜLÉSI JOG ÖTVEN ÁRNYALATA

Bíró Endre

■ Az egyesülési jogra és gyakorlására vonatkozó jogi szabályozás változásai Magyarországon 1989–2019 között

A tanulmány az egyes korszakok egyesülési jogra és gyakorlására vonatkozó tételes jogának elemzéséből indul ki, ebből következően a tanulmány elkészítése során kevésbé a szakirodalom megállapításaira támaszkodom, sokkal inkább a tételes jogi szabályozás jogi és politikai (közéleti) szubjektív értékelésére. Tehát *nem* a nonprofit jogi szakirodalom műveinek feldolgozására vállalkozom, hanem a különböző korszakok jogalkotásának az egyesülési jog fejlődése szempontjából történő elemzésére, értékelésére.

Az elemzés során 50 pontban mutatom be az egyesülési joggal és az egyesületek létesítésének, minősülésének, tevékenységének, működési környezetének, megszűnésének, gazdálkodásának, nyilvántartásának változásaival összefüggő jogalkotásokat és jogalkalmazási folyamatokat, tendenciákat, változásokat. Külön fejezetcímet kapott az új polgári törvénykönyv (2014) és az 1989-es Egyesülési jogi törvény szabályozási tárgyköreit nagyrészt átvevő Civil Törvény (2014) vizsgálata abból a szempontból, hogy milyen hatást gyakoroltak az egyesülési jog és az egyesületek tevékenységeinek, működésének, szervezetének fejlődésére Magyarországon.

Az egyesülési joggal és gyakorlásával összefüggő jogi szabályozási területeket a tanulmány két időszak jogalkotásának és jogalkalmazási gyakorlatának csoportosításában vizsgálja:

I. Az 1989–2010. évek közötti húsz év jogi változásai.

II. A 2010–2019. évek közötti tíz év jogi változásai.

E két korszakra bontás korántsem önkényes vagy véletlen. Következik ez abból, hogy az 1989–2010. években a politikai hatalom, a kormányzat jogalkotását és működését – civil szempontból is – elsősorban a liberális demokrácia, a partnerségre törekvés, a jogállamiság értékei uralták. A 2010 utáni évtizedet viszont az „illiberalizmus”, az állam ellenőrizetlen túlhatalma, a centralizált politikai hatalomnak a társadalom minden szektorában (gazdaság, közigazgatás, igazságszolgáltatás, nyilvánosság, sajtó és média, kultúra, köznevelés – szakképzés – felsőoktatás, tudomány, egészségügy, szociális ellátás, társadalombiztosítás, sport, érdekérvényesítés, civil szervezetek) történő erőszakos helyfoglalása, befolyásszerzése. A jogalkotás és a jogalkalmazási tapasztalatok összegzése jól mutatja, hogy a civil szektort érintő jogalkotás és joggyakorlat is alátámasztja a tanulmányban alkalmazott történelmi korszakolást.

Az 1989–2010. évek közötti húsz év jogi változásai

1. *Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény – az egyesületek státusztörvénye – minimumszinten, minimum-módon szabályozta a társadalmi szervezeteket – azaz a jogi személy egyesületeket.* Megítélésem szerint egyáltalán nem véletlen módon minimumszinten, hanem szándékoltan, méghozzá kifejezetten garanciális jelleggel. A jog ugyanis nemcsak előír kötelező jelleggel, hanem azt is üzeni, hogy az államnak nincsen köze ahhoz, amiről a törvény hallgat! Nem szólhat bele, nincsen hatásköre abban, *amiről a törvény nem szól.* Amiről a törvény hallgat, azon a ponton az államnak nincsen hatásköre érinteni vagy befolyásolni a jogalany autonómiáját, önálló és független hatásköreit! Azt gondolom, hogy az 1989. évi II. egyesülési jogi törvény legfőbb sajátossága éppen ez volt: ugyanis mindösszesen három fogalmi tétellel határozta meg a „társadalmi szervezet” és mindösszesen négy kötelező elemet ír elő az „alapszabályra”. Fontos jellemzője volt az egyesülési törvénynek, hogy szűkkörűen, tömören és kevés kérdésben biztosított a jognak (jogalkalmazásnak, igazságszolgáltatásnak) hatáskört. Ez nem hiányossága, hanem erénye volt az 1989. évi II. törvénynek. Az Alkotmányba foglalt kétharmados parlamenti elfogadási szabály miatt keveset módosult az egyesülési jogról szóló törvény a húsz év alatt, ám ezt jelen esetben egyáltalán nem tartom problémának. Mert az a sok jogi szabályozási ambíció, amely a jogalkalmazó, igazságszolgáltatási szervek részéről felmerült az egyesületek létesítésével, bejegyzésével, tevékenységével kapcsolatosan, az legalább nem a törvényben, hanem csak az ügyészégi fellebbezési és keresetindítási gyakorlatban, valamint a bíróságok ítélezési gyakorlatában jelent meg.

A 2000-es évekre már módszertani mélységig hatolt a bíróságok és ügyészségek jogértelmezési gyakorlata az egyesülési jog kérdéseibe! Ez kifejezetten negatív jelenség volt a törvényesség, jogállamiság akkori helyzetében, hiszen a jogalkalmazó szervek igyekeztek a mozgásterüket szélesíteni, tevékenységüket „egységesíteni”, a problémás eseteket „kiszűrni” azzal, hogy igyekeztek legalább részben kitölteni az egyesülési törvény által

szándékoltan hagyott szabályozási űröket (ők úgy nevezték: joghézagokat). Szélsőséges jogalkalmazási problémák alakultak ki a civil szervezetek bírósági nyilvántartásba vételi területén is: miközben 2-3 óra alatt megtörténhetett egy újonnan alapított társas cég bejegyzése, addig minimum 60 nap kellett, de gyakorta fél évet is igénybe vett a rengeteg részletben elsüllyedő hiánypótlás miatt egy újonnan alakult egyesület nyilvántartásba vétele. Gyakorló ügyvédként tudom, hogy az egyesülési törvény „elviessége”, „átfogó jellege”, „lazasága”, „hézagossága” miatt az ügyészségek és bíróságok szinte kényszeresen gyártották le maguknak e két évtizedben az újabb és újabb vizsgálati szempontokat az egyesületek létesítése, módosítása nyilvántartásba vételi feltételeihez. Így burjánzott el az állami kontroll az egyesület működésének részletkérdéseire is (alapítási folyamat, szavazási technikák, szervezeti struktúra és belső hatáskörök, döntéshozatali módok stb.), kiindulva persze az Etv. olyan generális követelményeiből, mint a „demokratikus” működés, „önkormányzati” jelleg, „tagsági jogok érvényesülésének elősegítése”, „szervezet meghatározása”. *Az egyesülési törvény ugyanis nem véletlenül, és nem jogalkotói hiba folytán hagyta figyelmen kívül a törvényi szabályozásban az egyesületek szervezetének és működésének részletkérdéseit.* Hanem azért, mert úgy állította fel az állami hatáskört az egyesülési jog gyakorlásával kapcsolatban, hogy ezekben az egyesületi belügyekben az ne legyen! Húsz év után sem lett volna szakmai vagy jogi ok ennek felülvizsgálatára.

2. *Az egyesületeket érintő jogalkotás az első húsz évében nem is az egyesületi státuszjogokban, hanem a működési környezet jogi szabályozásában volt erős és aktív.* Érdekes módon azt láttuk, hogy a társadalom működésének hármas fő erőterének (forprofit–állam–nonprofit) a kapcsolódási pontjain és határterületein alakultak ki a markáns jogi szabályozások:

Az üzleti szektor és a civil szektor határterületein jöttek létre:

- a) a vállalkozási tevékenység – gazdálkodás, létesítő okirat szerinti alaptevékenység –, vállalkozási tevékenység elhatárolások jogi szabályozásai;
- b) a közcélú adományozás és adókedvezményei jogi szabályozása;
- c) a polgári jogi társaság (amely a gazdasági együttműködésre, gazdasági tevékenységre irányuló közösségi szervezeti forma jogi személyiség és cégalanya nélkül);
- d) a nonprofit gazdasági társaságok.

Az állami szektor és a civil szektor határterületein jöttek létre:

- a) a közhasznúsági törvény, amely a civil szervezetekre állított fel további működési és nyilvánossági követelményeket akkor, ha államháztartási és költségvetési kapcsolatokba kíván kerülni az állami intézményrendszerrel;
- b) köztisztviselők;
- c) közalapítványok;
- d) közhasznú társaságok, majd 2008-tól a nonprofit gazdasági társaságok;
- e) költségvetési támogatások rendszerei (szja 1%, Nemzeti Civil Alapprogram);
- f) közérdekű önkéntes tevékenységről szóló törvény;
- g) összeférhetlenségi szabályozások a pályázati és állami döntésben részvételi pozíciók között;

- h) az állami és önkormányzati közfeladatellátásban történő civil részvétel fórumainak, szervezeti kereteinek, eljárásainak, módszereinek jogi szabályozása: elektronikus információszabadság, nyitott jogalkotás, állami és önkormányzati döntés-előkészítésben és a végrehajtás ellenőrzésében civil részvétel eljárási szabályozása, államháztartási korlátozások a civil szervezeti kapcsolatokban;
- i) az intézményfenntartás és a feladatfinanszírozás viszonya a költségvetési törvényben, ezen keresztül az állami és önkormányzati intézmények reális lehetőségei a civil humán- és munkaforrások fogadására, beépítésére a tevékenységükbe;
- j) a pályázati rendszerek civil részvételt elősegítő és korlátozó jogi szabályai, a „támogatási jogviszony” polgári jogi tartalmának érvényesülése vagy rejtetten maradása.

3. Ha értékeljük a fentiekben említett jogalkotásoknak az egyesülési jog gyakorlását segítő vagy akadályozó jellegét, akkor azt mondhatjuk, hogy *kifejezetten pozitív hatása volt az egyesületek (társadalmi szervezetek) működésére:*

- az szja 1%-nak;
- a közhasznúsági törvénynek;
- a Nemzeti Civil Alapprogramnak;
- az önkéntes törvénynek.

Viszont inkább akadályozó, mintsem segítő hatású volt az egyesületi működésre és lehetőségekre:

- az államháztartási jogszabályok változása, mégpedig folyamatosan a kedvezmények szűkítése, az állam–civil együttműködések korlátozása irányában;
- az intézményfenntartási logika visszaerősödése a feladatfinanszírozással szemben a költségvetési jogban;
- az összeférhetetlenségi törvények szigorodása (sokszor öncélúan);
- az állami kezelő szervezetek pályázatlébonnyítási eljárási jogszabályai;
- a közcélú adományozás adójogi feltételeinek folyamatos romlása.

Az „állami civilek” (közalapítványok és közhasznú társaságok) státuszjogi kérdéseit a jogalkotó a jövőre nézve a 2004–2006. években megoldotta (megszüntette ezeket a civil szervezeti formákat), tisztább lett tehát a civil szektor struktúrája.

A 2010–2019. évek közötti tíz év civil-nonprofit jogi változásai

Elvi jellegű, általános, átfogó változások

4. A 2010. évi kormányváltást követően koncepcionális változásokon átesett új Ptk.-tervezetek után végül is a 2013. évi V. törvény hirdette ki az új polgári törvénykönyvet és integrálta az államon kívüli összes típusos jogi személy (gazdasági társaság, szövetkezet, egyesület, alapítvány) státuszszabályozását és alapvető szervezeti, vagyoni szabályait. Ehhez igazodva kellett, lehetett meghatározni az alapítványokra és egyesületekre is együttesen vonatkozó „Civil Törvény” szabályozási körét: a civil szervezetek státuszszabályain és alapvető szervezeti, vagyoni szabályozásán kívül eső rendelkezéseket, a

működés, közhasznúság, összeférhetetlenség, nyilvánosság, megszűnés körében. *Létrejött tehát egy alapvetően kétszintű civil nonprofit jogi szabályozás*, amelyben a Ptk. a jogi személyekre vonatkozó alapvető szabályokat tartalmazza (köztük az egyesületi is); a Civil Törvény pedig ezek működésének civil sajátosságait és részletszabályait. Kilóg ebből a struktúrából a Civil Törvény „egyesületi jogi” szabályozása, amely kimerül néhány alkotmányos tétel deklarációjában az egyesületi jogról és annak gyakorlásáról, mint alkotmányos alapjogról. A deklarációkon túli többi „egyesületi jogi” rendelkezés nem más, mint a Ptk. egyesületi szabályozásának vonatkoztatása, illetve kizárása az egyesületi fogalmi körbe tartozó más jogi személyekre (szövetség, párt, szakszervezet), valamint az egyesületi működés egyes kérdéseinek a Ptk.-nál részletesebb jogi követelményei.

5. Közjogi szempontból fontos negatív következménye e folyamatnak az a tény, hogy az egyesületi jogról szóló 1989. évi II. törvény egyesületekre vonatkozó szabályainak az új Ptk.-ba történő „beolvasásával”, továbbá az egyesületi jog, mint alapvető emberi szabadságjog, alkotmányos alapjog szabályozásának átemelésével az új Civil Törvénybe, e szabályozási tárgykör *megszűnt közjogi jellegűnek lenni*, átkerült a magánjogi polgári jogi szabályozásba, és ezzel e jogalkotási tárgy elveszítette kétharmados, „sarkalatos” jellegét is! (Az egyesületi jog, mint alapvető szabadságjog gyakorlása, az egyesületi közösségi tevékenység, a közösségi érdekartikuláció és mindezek értéktartalma is nyilvánvalóan degradálódott ezáltal a jogi megítélésben, gondolkodásban és a jogalkotás, jogalkalmazás, igazságszolgáltatás struktúráiban is.)

A civil nonprofit szervezetek (köztük az egyesületek) Ptk.-ban történő, a gazdasági társaságokkal, szövetkezetekkel és más gazdálkodó szervezetekkel azonos helyen, jogi személyként szabályozása megítélésem szerint helyes jogalkotói döntés volt. Elősegíti a civil szervezetek egyenjogú kezelését a társadalom többi magánjogi alanyával, például a cégekkel. Azt a közjogi többletet viszont, amit az egyesületi jog gyakorlásaként keletkező egyesületi (közösségi) civil szervezeti forma jelentett, meg kellett volna őrizni a sarkalatos jellegű egyesületi jogról szóló törvényben, mert azzal, hogy – meggyőződésem szerint tartalmi értelemben alkotmányellenesen! – az egyesületi jogról és a civil szervezetek működéséről külön, „feles” törvény született, sajnos nem maradt meg az egyesületi jog kezelésének és az ezzel kapcsolatos jogalkotásnak a kiemelt fontossága, érzékenysége, eltérő minősége és jelentősége. (Bár a parlament kormánypárti frakciója által uralt kétharmados „törvénygyár” körülményei között a sarkalatos, kétharmados jelleg sem jelentett volna erős garanciát az átalakítás jogállami és demokratikus jellegére vonatkozóan.)

6. Az új polgári törvénykönyv több elvi vagy általános, átfogó kérdésben előrelépést jelent a civil szektor számára:

- a szektorszintű szabályok egységesítésével (egy főcím alatt szabályozza az alapítványt és az egyesületet);
- a törvény szövegének egyértelműsítésével (például a szövetség esetében);
- korábban hiányzó szabályozások megalkotásával (például az alapítvány alapítójának jogutódlása kérdésében).

Ugyanakkor több vonatkozásban is az egyesületek önrendelkezése csorbulásának vagyunk tanúi, például a létesítő okiratokban a Ptk.-tól lehetséges eltérések köre drasztikusan leszűkült. Az új Ptk. dominánsan kogens (eltérést nem engedő) szabályozása a korábbi diszpozitív (eltérést engedő) szabályozással szemben a civil szervezetekre vonatkozó fejezetben (de más szabályozási tárgyakban is ez a tendencia érvényesült) azt eredményezi, hogy szűkült az egyesületek önszabályozási szabadsága a szervezeti és működési kérdésekre vonatkozóan a létesítő okiratban. Ezzel a szektor színessége, sokfélesége belesimult a cégek világából már korábban ismert, törvény által szabályozott egyformaságba. Lehet, hogy ez a korszerű informatikai technikák által igényelt, hatékony nyilván tartási rendszert eredményező és szükséges fejlődési irány (mintaokiratokkal, kérelemsablonokkal, kitöltési útmutatók kódjaival előterjeszhető kérelmekkel, internetes beadványfelületekkel, amelyek nem engednek a sablontól bármiben is eltérő kitöltést), de az is biztos, hogy a civil nonprofit szektort korábban jellemző autonómia, önrendelkezés, önszabályozási szabadság, az államtól való szinte teljes körű függetlenség – saját szervezeti és működési kérdéseiknek meghatározásában gyengül ezáltal.

7. Az *államháztartási jogszabályok* vizsgálata arra a megdöbbentő eredményre vezetett, hogy miközben 2010-ben még a törvény több konkrét rendelkezése nehezítette, akadályozta, gátolta, korlátozta és alanyi feltételekhez (például a közhasznúsághoz) kötötte a civil szervezetek államháztartási támogatásait, addig 2019-re szinte minden jogi akadály megszűnt, így akadálytalanul, korlátlanul, különösebb jogi (például státusz) feltételek nélkül nyújtható a költségvetési szervek által civil támogatás. Még közhasznúnak sem kell lenni hozzá! Nyilvánvaló a jogi szabályozás változásának következménye: az állami-önkormányzati támogatások centralizált pályázati döntéshozói a legkevesebb akadály mellett tudják a forrásokat a kiválasztott keveseknek juttatni, a normatív vagy projekt-központú elbírálásban érdekelt sok ezer civil szervezet helyett!

8. A civil szervezetek *költségvetési támogatásával* kapcsolatosan szinte csak negatív változások következtek be a jogi szabályozásban 2010 után: példa erre a megállapításra a Nemzeti Együttműködési Alap, a Nemzeti Kulturális Alap, az önkormányzati civil alapok tömeges megszűnése egyfelől; másfelől pedig az államháztartási jogszabályok és támogatási jogviszonyok jogi szabályozottságának olyan irányú változása, amely a központosított, ellenőrizetlen állami hatalom számára szinte korlátozás nélkül teszi lehetővé a számára kedves, érdemes, megbízható, hasznos, szükséges civilek támogatásának gátlástalan kicsatornázását! Ebben a vonatkozásban a mára kialakult, szinte „ultraliberális” államháztartási jogi szabályozás segíti az etatista autoriter államvezetés tevékenységének kibontakozását, működését, törvényesnek látszó keretek között tartani. Még a közhasznú minősítéssel együtt járó szervezeti, működési, összeférhetetlenségi, nyilvánossági és ellenőrzöttségi feltételeknek sem kell fennállniuk (hogy ezek se jelenthessenek korlátot!) az állami vezető, polgármester, költségvetési szerv, különböző alapok vezetője által kiválasztott civil szervezet projekt vagy akár működési támogatásához.

9. A civil szervezetnek magánszemélyek által nyújtható *közcélú adományainak* szja-támogatottsága jottányit sem változott – maradt a nulla százalékon! A társasági adótörvény ugyanakkor bővült „a filmalkotások és az előadó–művészeti szervezetek támogatá-

sának adókedvezménye és egyéb adókedvezmények” fejezettel, valamint „a látvány-csapatsportok támogatásának adókedvezménye”, továbbá „az olimpiai pályázat támogatásának adókedvezménye” fejezetekkel.

2019-től megszűnt a film- és előadóművészeti támogatás lehetősége, és már korábban a budapesti olimpiai támogatás lehetősége. Maradtak a látvány-csapatsportok. A költségvetésből átengedett adóbevétel formájában juttatott százmilliárdos nagyságrendű támogatások valóban hatalmas lehetőségekhez juttatják a professzionális sportegyesületeket, de csak nagyon kis hányadban hasznosulnak valóságos civil nonprofit szervezeteknél. És megvan az a tulajdonságuk, hogy kiválóan irányíthatóak politikai, ideológiai, szervezeti és üzleti érdekeltségi alapokról. Miközben minden teljes mértékben törvényes.

10. Az szja 1% jogi szabályozása alapvetően nem változott, csak annyiban vált meghaladottá a jogalkalmazói gyakorlat szempontjából, hogy az adóhatóság az szja 1%, mint költségvetési forrás felhasználásának ellenőrzésekor (a közhasznú tevékenységekre fordítás ellenőrzése körében) még mindig olyan közhasznú tevékenységlistának való megfeleltetéssel dolgozik, amit a Civil Törvény már öt éve nem használ a közhasznúság szabályozásában.

2010 után bővült az szja 1% felajánlhatósága a „bevett” egyházaknak szóló második 1% felajánlási lehetőségével. Ez is annak a megjelenése, hogy az állam–egyház összefonódás komoly tényezője a társadalom átalakulásának az oktatásban, egészségügyben, szociális tevékenységek mindennapjaiban. Az egyházak már nem a civil szektor részeként működnek a társadalomban, hanem külön szféraként: az állam kétszeresen-háromszorosan jobban finanszírozza tevékenységüket és működésüket, mint saját intézményeit vagy az önkormányzatok azonos tevékenységeit!

Az egyházi intézmények állami (túl)finanszírozásának legszebb példái a köznevelésben és a szociális ellátásban, egészségügyben vannak, de megjelenik ez a folyamat az egészségügy, a kultúra, a műemlékvédelem területein is! A támogatási költségvetési logika az, hogy az egyházi intézmények, illetve egyházi fenntartók, mint jogi személyek – a központi állami egyház-támogatási forrásokon kívül – megkapják ugyanazt a normatív finanszírozást, amit az e tevékenységet folytató állami, önkormányzati intézmények (miközben a civil fenntartók ennek csak töredékére jogosultak!), plusz még egyházi kiegészítő támogatási formákból és módzatokból is részesednek. További plusz az egyes európai uniós projekteken és az ehhez kapcsolódó költségvetési támogatásokon keresztül történő, irányított egyházi működést, fejlesztést, beruházást, szolgáltatási színvonal-emelkedést finanszírozó állami „segítség”. Lásd csak az utóbbi évek költségvetési törvényeinek egyes fejezeteiben az egyházi vonatkozásokat, költségvetési támogatásokat: 2019. évi LXXI. törvény; 2018. évi XL. törvény; 2017. évi C. törvény; 2016. évi XC. törvény; stb. (És ezek még mindig csak a valóság átfogó normatív jogi szabályozással lefedett részei! Hozzá kell ehhez adni az – általában kormányhatározati formában jogi szabályozásként megjelenő – eseti, alkalmi, évfordulóhoz, eseményhez, nemzetközi vagy országos jelentőségűnek minősített rendezvényhez/beruházáshoz/projekthez kapcsolódó, konkrét támogatásokat is.)

11. A közfeladat-ellátásban való civil részvétel elősegítése (K.C.R.-dimenzió) területén jelentős romlás mutatkozik. Az állami és önkormányzati szervek, intézmények szabályszerű működésének körében a jogi szabályozás felszámolt szinte minden, korábban létezett (például meghirdetési, nyilvánossági, értesítési, versenyeztetési, pályáztatási) jogi kötelezettséget, és ezzel a kormányzati működésből gyakorlatilag kizáródott a civil kapcsolat, civil pálya, civil terület. A kormányzati projekteket kezelő (ma már lényegüket tekintve: miniszteriális) szervektől a jogszabályok semmiféle együttműködést, segítséget, támogatást nem várnak el – és így aztán felelősségük sincsen – abban, hogy a civil szervezetek is eredménnyel tudjanak megfelelni az egyre professzionálisabb projektmenedzsmentet igénylő feladatoknak.

12. A közpénzügyi, államháztartási törvények módosításai nemhogy lehetővé tették volna az ún. *co-management elosztási struktúrák* életben maradását; de az alanyi összeférhetetlenségi szabályok további szigorítása következtében nem is maradt életben egyetlenegy olyan kormányzati elosztási rendszer sem, amelyben az érintetteknek, érdekelteknek, résztvevőknek bármilyen jellegű, erősségű, mértékű joguk lenne a döntéshozatali folyamatban! A „részvétel elve”, a „semmit rólunk nélkülünk” elve, az „érintettek bevonása a döntéshozatalba”, a „partnerség elve” sokkal kevésbé volt jelen az elmúlt 10 év kormányzati gyakorlatában (leginkább: sehogyan!), mint az 2010-ig legalább valamelyest működött. A 2010 utáni politikai és államvezetési hatalom nem csak a civil szervezetekkel történő együttműködés terén, de a többi társadalmi viszonyrendszerében is, minden korábbi (rendszeráttörés utáni) államnál messzebb került a civil szervezetek számára rendelkezésre álló pályázati eljárások egyszerűsítésére való törekvéstől. Már egyáltalán nem állami cél, hogy növekedjen, erősödjön, egyre szélesedő civil szervezeti kört érjen el a civil forrásbevonás a közfeladatok ellátásába!

13. A *támogatási jogviszonyok* tárgykörében eldőlt a 2010-ben még „kétarcúnak” (polgári joginak és közigazgatási joginak) jellemezhető jogi szabályozás dilemmája, problémája: a támogatási jogviszony tisztán és szimplán közigazgatási jogviszony lett azáltal, hogy:

- az új Ptk. nem tartalmazza nevesített polgári jogviszonyként;
- az államháztartási törvény (Áht.) és végrehajtási rendelete (Áht.vhr.) külön fejezetekben szabályozzák a támogatási jogviszony különböző olyan részletkérdéseit, amiket polgári jogviszony esetében a Ptk. szabályoz;
- megszűnt a közigazgatási jogszabályokban (például Áht., Áht.vhr., Ket., fejezeti vagy EU-s támogatási konstrukciók rendeleteiben) a polgári törvénykönyvre utalás, amely 2010. előtt még jelen volt a jogszabályokban és arra utalt, hogy nem tisztán hatósági, igazgatási jellegű a támogatási jogviszony;
- az Áht. 49/A. § (1) bekezdése a támogatási szerződés alapján létrejött támogatási jogviszonyra az Áht. rendelkezéseit akkor is alkalmazni rendeli, ha az kifejezetten közigazgatási hatósági határozattal, hatósági szerződéssel vagy közigazgatási támogatói okirattal jött létre. Ebből az következik, hogy a közigazgatási eljárásban keletkezett támogatási jogviszony sem más, azaz ugyanolyan, mint az Áht.-ban leírt támogatási jogviszony.

Nem következett be az államháztartási jogszabályok „támogatási fogalom-reformja”. Az államháztartási jogszabályok 2019-ben – minden korábbi szabályozásnál egyértelműbben – az államháztartáson belüli szerv működésének, gazdálkodásának jogi szabályozásában egyformán „támogatásnak” minősítik és kezelik a működési támogatást, kamattámogatást, programtámogatást, a „feladatfinanszírozást”, a „szolgáltatás ellenértéket”, polgári jogi természete szerint valamely eredmény létrehozását célzó „vállalkozói díjat” és a „közteher-kedvezményt”. Nem szűkült le, nem tisztult le a támogatás fogalma arra a pénzügyi forrásra, amelyet a támogatott részben vagy teljesen ellenszolgáltatás nélkül kap, és amelynek felhasználása során a civil szervezet kizárólag a maga nevében jár el, és nyújt szolgáltatást másoknak. Nem választódott le a támogatásokról például a „szolgáltatási ellenérték”, amelynek esetében a megbízó, megrendelő államháztartási szerv azért szerződik a civil szervezet szolgáltatóval, mert saját közfeladat-ellátását akarja biztosítani, és meghatározott, konkrét ellenszolgáltatást vár a kifizetésért. A szolgáltató civil szervezet tehát ezekben a (valójában polgári jogi!) jogviszonyokban a megbízója nevében jár el és teljesít; vagy a megrendelője javára hoz létre valamilyen eredményt; a civil szervezet ilyenkor az állami szerv, önkormányzat, költségvetési intézmény közfeladat-ellátásában vesz részt, közreműködik abban, egy meghatározott munkamegosztásnak megfelelően részese annak. Éppen úgy nem „támogatás” az ilyen polgári jogviszony lényeges tartalma, ahogyan a cégek „támogatását” ma már csak ritkán (de annál nyilvánvalóbban: szándékoltan!) keverik össze a gyakorlati jogalkalmazás során a cégeknek kifizetett szolgáltatási számlaellenértékekkel, beszerzésekkel.

A közbeszerzési eljárás sem gátja a fenti folyamatnak, hiszen ma már teljesen bevett megoldás, hogy a támogatott a támogatás felhasználása során kerül a közbeszerzés hatálya alá, és minden ugyanúgy történik, mintha állami vagy önkormányzati (költségvetési) megrendelés, megbízás vállalkozója, megbízottja kerülne kiválasztásra a közbeszerzés garanciái mellett! Csakhogy ilyen esetben már „egygyel arrébb ment” a költségvetési forrásról rendelkezés hatásköre: már nem a költségvetési szerv vezetője dönt a forrás szabályszerű közbeszerzésben történő felhasználásáért, hiszen a támogatási eljárásban kiválasztott másik jogalanyhoz került a költségvetési forrás! A közbeszerzés garanciái tehát működnek, csak már nem a költségvetési szervnél, akié a forrás volt, hanem a „támogatott” magánszervezetnél, ahova „kikerült” az állami pénz. Viszont a támogatás felhasználása során a civil szervezet autonómiája jelentősen beszűkül a feladat teljesítésében, hiszen fokozott függőségben, a támogatónak minden részletkérdésben kiszolgáltatottan kell teljesítenie, ha el szeretné kerülni a célra már felhasznált források büntetésekkel terhelt teljes összegének visszafizetési kötelezettségét – ami persze a részteljesítés vonatkozásában polgári jogi szempontból értelmezhetetlen...

14. A támogatási szerződés nem került bele a 2014. március 15. napjától hatályos új polgári törvénykönyvbe, így nem vált polgári jogi típusszerződéssé. Ha egy konkrét tényállás kapcsán elfogynak a hatósági szerződésre vonatkozó konkrét államigazgatási szabályok, akkor sem a Ptk. lép be háttérszabályként, hanem a hatósági jogviszonyra egygyel magasabb absztrakciós szinten irányadó közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó általános szabályok a Ket.-ben.

Az Államháztartási törvény teljes mértékben formálisan és tautologikusan határozza meg a támogatási jogviszonyt:

„Áht. 48/A. § (1) A 48. § (1) bekezdés a) pontja szerinti közigazgatási jogi jogviszonyban és a 48. § (1) bekezdés b) pontja szerinti polgári jogi jogviszonyban (a továbbiakban együtt: támogatási jogviszony) a kötelezettségvállalási jogkört gyakorló személy (a továbbiakban: támogató) a támogatás nyújtására, a kedvezményezett pedig – ha a támogatás jellege egyébként nem zárja ki – a számára megállapított kötelezettség teljesítésére köteles.”

...

„Áht. 48. § (1) Az államháztartás alrendszerei terhére támogatás

a) közigazgatási hatósági határozattal vagy hatósági szerződéssel,

b) támogatói okirattal vagy támogatási szerződéssel

jogszabály vagy egyedi döntés (a továbbiakban: támogatási döntés) alapján, pályázati úton vagy pályázati rendszeren kívül nyújtható.”

A támogatási jogviszony lényege tehát a „támogatás”, amelynek következtében a támogatott a számára megállapított kötelezettség teljesítésére köteles! Azt a következtetést biztosan levonhatjuk ebből a fogalom meghatározásból, hogy a támogatási jogviszony ily módon történt közigazgatási szintű (Áht.) szabályozása kizárta a polgári jogi szabályok alkalmazhatóságát a támogatási jogviszonyra. Még azokban az esetekben is, amikor az Áht. 48. § (1) bekezdése „polgári jogviszony”-t említ, tekintettel a „támogatási szerződéssel” keletkezésre! Míg 2010-ben még az volt a kérdés, hogy a költségvetési szervvel fennálló támogatási jogviszonyok mely vonatkozásaiban, milyen részeiben és részleteiben alkalmazhatók a Ptk. háttérszabályai (és elvei!), addig 2019-ben már nincsen ilyen kérdés: a támogatási jogviszony minden ízében közigazgatási jogviszony lett! Ha az ügyfél kiszolgáltatottságát és alárendeltségét nézzük viszonyítási pontként, akkor azt kell mondanunk, hogy a támogatási jogviszony még a hatósági jogviszonynál is alárendeltebbé teszi a támogatottat, hiszen a hatóság mozgásterét azért valamelyest behatárolja a vonatkozó (állampolgári jogokat érintő jellege miatt: törvényi szintű) jogi szabályozás, a támogató viszont egyoldalúan és korlátozások nélkül módosíthatja utólag is a már megkötött támogatási szerződést, ha előzőleg megfelelő gondossággal biztosította ennek lehetőségét! [Áht. 48/A. § (3) bekezdése: „A támogatási szerződést a támogató a kedvezményezett javára egyoldalúan módosíthatja. A támogatási szerződésnek a kedvezményezett hátrányára történő módosítására akkor van lehetőség, ha a támogatási szerződésben a felek ekként állapodtak meg, vagy ha a támogató általános szerződési feltételt alkalmaz, és az általános szerződési feltételben a támogató ezt kikötötte.”] Gyakorlatilag tehát bármikor, bármiért, bármilyen mértékben változtathatóak a támogatási szerződés feltételei, ha a támogató ennek lehetőségét a szerződésbe vagy az általános szerződési feltételekbe beleírta! Nincsen még egy olyan közigazgatási jogviszony, amelyben ennyire függene az állami szerv mérlegelésétől (jóindulatától, véleményétől, szimpátiájától, érdekeltségeitől, személyes, illetve szubjektív vonatkozásoktól) a közigazgatási jogviszony kötelezettségtartalma!

15. Az önkéntesség jogi szabályozásában semmilyen előrelépés nem történt például a közérdekű önkéntesség által teljesített szolgáltatások, létrehozott értékek normatív számításának szabályozásában. A „közösségi szolgálat” köznevelési törvényben tör-

tént szabályozása új területet nyithatott volna az önkénteseket rendszeresen és nagyobb számban foglalkoztató civil szervezetek számára, ha a jogi szabályozás nem tette volna a középiskola kötelezettségévé a 9–12. évfolyamos tanulók számára a legalább 50 órás közösségi szolgálat megszervezését, és nem biztosított volna ennek megszervezésére egy adott időkeretet. Ez az időkeret az a körülmény, ami miatt a tanulók sokkal nagyobb valószínűséggel veszik igénybe az iskola által szervezeten és csoportosan biztosított közösségi szolgálat lehetőségét, mint a saját maguk által, az érdeklődésüknek megfelelő civil szervezetnél vállalt közérdekű önkéntes tevékenység lehetőségét. Ráadásul a teljesítésigazolás, dokumentálás, adminisztráció rendeleti szabályozással kötelezővé tett rendszere jóformán kizárja a pedagógusnak az egyes tanulókra lebontott egyéni munkáját a csoportos (osztály) szintű munka hatékonysága helyett. A valóságban tehát csak akkor van és akkor lesz a közösségi szolgálatnak a civil fogadó szervezetek közérdekű önkéntes tevékenységére bővítő hatása, ha a civil szervezet az iskolával együttműködési megállapodást köt és nagy létszámban, rendszeresen, ütemezetten tudja feladattal ellátni a középiskolásokat. Kevés civil szervezet képes erre.

16. A *civil részvételi jogok* területén teljes a leépülés, visszafejlődés, sorvadás a 2010-es jogszabályi (és persze társadalmi, politikai) környezetben!

a) A jogalkotásban történő civil közreműködést, együttműködést felvállaló információszabadságról szóló törvényt hatályon kívül helyezték, a helyébe lépő, állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló törvénynek a civil szervezetek részvételi jogai már nem is tárgyai! A mai államhatalom számára nem a polgárok és szervezeteik információszabadságának eszközei, garanciái és eljárásai a törvény által szabályozandó kérdéskörök, hanem az állami, önkormányzati szervek információbiztonsága.

b) A támogatáspolitikában a civil közreműködés teljességgel megszűnt.

c) A jogalkalmazás civil ellenőrzése, jelzőrendszeri funkciók a 2010. évi kormányváltást követően megszűntek létezni, működni. Megszűnt minden olyan intézményesített felület, ami az állami szervekhez volt hivatott becsatornázni az ágazati-szakmai jogalkalmazás helyi, területi, érdekvédelmi jellegű tapasztalatait. A legtöbb, civilekkel kapcsolatos, korábban mellérendeltséget kifejező polgári jogviszony közigazgatási (hatósági) jellegű lett, ily módon nincsen már mód az ügyfélminőségen kívül befolyásolni az államigazgatás működését.

d) Az állami–civil együttműködések intézményesülésének fórumrendszere átalakult: a 2010. évi kormányváltáskor fennálló civil–kapcsolati struktúrát a kormányzat teljes mértékben megszüntette, lerombolta, amit pedig úgy hagyott, azt kiüresítette, formálissá és tét (feladat) nélkülivé tette! (Például az érdekegyeztetést.) Eközben kiépítette saját, külön bejárható civil holdudvarát és támogatásokkal, civil stratégiai partnerséggel, jogalkotást véleményező civil szervezetként regisztrálással hozta helyzetbe őket, és igyekszik velük legitimálni saját magát és tevékenységét.

2010 elején 92(!) féle párbeszédbizottság, együttműködési fórum, érdekegyeztetési testület, tanácsadó szerv működött a különböző minisztériumok, állami szervek mellett (Márkus–M. Tóth 2010). Racionális átszervezés és továbbfejlesztés, jogszabályba foglalás

helyett a Nemzeti Együttműködés Rendszere a meglévő fórumrendszert megszüntette, felszámolta.

e) A „civil stratégiai partnerség” jogszabályokba foglalása és ennek a jogintézménynek a gyakorlata legitimálja a(z) (ön)kormányzatnak megfelelő „jó civilek” önkényes kiválasztását.

Károsnak minősíthető a civil stratégiai partnerség kormányzati gyakorlata, mert a(z) (ön)kormányzati és a civil szektor együttműködése csak és kizárólag olyan eljárások, technikák kereteiben lehet(ne) demokratikus és egyenlő esélyeket biztosító, amelyekben nem az állam választja ki a civil szektor képviselőjében megjelenő konkrét partnereit, hanem a közfeladat-ellátásban való részvétel normatív (jogi) feltételeinek meghatározásával kínál egyenlő esélyű lehetőséget minden olyan civil szervezetnek, amely az együttműködést, a feltételeknek megfelelést, a feladatok teljesítését vállalja. Közpolitikai és civil (ágazati, szakmai) ügyekben pedig végképp helytelen lenne a civil érdekképviselőt lehetséges funkcióit rátestálni egy állam (hatalom) által kiválasztott „stratégiai partnerre”!

Az új Ptk. civil-nonprofit szabályozásának értékelése

17. 2014. március 15. napján lépett hatályba az új polgári törvénykönyv, amellyel sok vonatkozásban módosultak az egyesületek és alapítványok létesítésének, működésének, módosításának és megszüntetésének szabályai. Az átmenetről szóló külön törvény szerint a civil szervezeteknek a létesítő okiratukat az első módosítás alkalmával, de legkésőbb 2016. március 15. napjáig kellett hozzáigazítani az új Ptk. szabályaihoz; majd az időpontot egy pánikszerű gyors törvénymódosítással – a kft.-re irányadó módosítási határidővel együtt – eltolták 2017. március 15. napjára. Ennek elmulasztása sokáig magas összegű pénzbírsággal kötelezően szankcionálandó volt, de aztán végül is a kormányzat belátta, hogy civil szervezetek tízezreit mégsem célszerű büntetgetni az állam által elrendelt regisztrációs felülvizsgálat elmulasztása okán. A jogi megoldás az lett és ez van ma is hatályban, hogy a 2014 utáni első módosításkor kerül az új Ptk. hatálya alá a civil szervezet; mindaddig a régi Ptk. szerint működik.

18. A fenti, minden civil szervezetre vonatkozó módosítási kényszer, valamint a közhasznú státusz megtartására vonatkozó módosítási kényszer együtt eredményezte azt a káoszt, amely nonprofit jogi értelemben tartalmilag is, de leginkább és elsősorban eljárási szempontból jellemezte még 2016–2017. években is a civil szervezetek bírósági (törvényszéki) ügyeinek helyzetét. 2019-re a helyzet némileg konszolidálódott, bár ügyvédi tapasztalataim szerint (hivatalos adatok nem állnak erről rendelkezésre) a Fővárosi Törvényszéken és a Budapest Környéki Törvényszéken még ma is 2–3 hónap az átlagos ügyintézési időtartam, a többi törvényszékeken 1–2 hónap. Az ügyintézési, eljárási időtartam azért nagyon fontos kérdés az egyesülési jog gyakorlása és az ehhez kapcsolódó egyesületi szervezeti körben, mert továbbra is (a korábbi Ptk.-val és korábbi Egyesülési jogi törvénnyel azonos módon) az új polgári törvénykönyv szerint is csak a bíróság jog-

erős végzésével válik hatályossá az egyesületet bejegyző végzés vagy a létesítő okirat módosításával érintett valamely nyilvántartási adat: székhely, ügyvezető szerv, képviselő, közhasznúság. Ameddig tehát a törvényszék a végzésével késlekedik, addig az egyesület (vagy alapítvány) nem nyeri el a jogi személyiségét, a jogi személy bírósági nyilvántartásába jegyzett adatban beállott változás nem hatályosul, tehát ezen hónapok, évek alatt a törvényes működésében akadályozott! Például nem tud az új képviselő a bankszámláról rendelkezni vagy harmadik személlyel szerződést kötni, a szervezet nem minősül közhasznú szervezetnek, így aztán pályázni sem tud, továbbá a nyilvántartás szerinti megszünt székhelyre érkeznek továbbra is a hivatalos küldemények. Minden adott tehát ahhoz, hogy működése ellehetetlenüljön.

19. Tartalmi értelemben az új polgári törvénykönyvön alapuló civil szervezetek létesítését és működését, közhasznú minősítését meghatározó jogi szabályozás nemhogy egyszerűsödött volna, és megkönnyítenék a létesítő okiratok elkészítését és módosítását, valamint megkönnyítenék a civilek életét, hanem *jelentős mértékben még bonyolultabbá vált*. Többoldalas hiánypótló végzések születnek az egyszerű, nem közhasznú civil szervezetek ügyeiben is. Kifejezetten abnormálisnak tartom, hogy egyes törvényszékek előírják a törvényszövegek idézését vagy szoros tartalmi ismertetését azért, mert a jogszabály szerint attól nem lehet eltérni a létesítő okiratban! Az is különböző gyakorlatok kialakulásához vezetett a különböző bíróságokon, hogy a Ptk. mely paragrafusaitól lehet eltérni az alapító okiratban vagy alapszabályban. Az új Ptk. 3:4. § (3) bekezdése szerint ugyanis a jogi személy létesítő okirata akkor nem térhet el a törvényben foglaltaktól, ha „az eltérés a jogi személy hitelezőinek, munkavállalóinak vagy a tagok kisebbségének jogait nyilvánvalóan sérti, vagy a jogi személyek törvényes működése feletti felügyelet érvényesülését akadályozza.” Jogalkalmazó legyen a talpán, aki ezekben a bonyolult, áttételes és sokféleképpen értelmezhető összefüggésekben ellent merne mondani a bírósági álláspontnak, és nem a Ptk. rendelkezését emeli be szolgálai a létesítő okiratba. Megindult ismét a bírósági gyakorlat „egységesítése”, amelynek következtében féltő, hogy a törvényszékek – a tíz évvel ezelőtti helyzettel azonosan – kitölteni igyekeznek mindazon űröket, amelyeket a Ptk. (értelmezésem szerint: autonómiaként) meghagyott az egyesületek belső akaratképzési tárgyának!

Az tűnik ki a fenti problémákból, hogy a *civil szervezet önszabályozási autonómiája* egyre szűkebb körű lett, az új Ptk. és az évente többször módosított Civil Törvény a korábbiaknál sokkal nagyobb arányban előíró (kogens) jellegű szabályokat tartalmaz, és csak kisebb mértékben megengedő (diszpozitív) szabályokat. Mégsem lett egyszerűbb a civilek „jogi megfelelése” a törvényes követelményekhez! Nem tartjuk elfogadhatónak és normálisnak, hogy egy átlagos civil szervezet „életben maradásához” (értsd: a szükséges változások bírósági nyilvántartásba vételéhez) hosszas jogi eljárásokra és – legkésőbb a hiánypótlási előírások teljesítésekor – ügyvédi közreműködésre legyen szükség!

20. 2012. január 1. napjától – a Ptk. előkészületeivel párhuzamosan – készült el az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (Civil Törvény).

A Civil Törvény átfogó értékelése

Bűnök

A FIDESZ–KDNP vezérelte állam a demokratikus jogállami intézményrendszer egész-pályás letámadásán belül a 2011. év végére jutott el a „civil szektor letámadásáig”: a *szektorra irányuló hatékony állami-politikai irányítás* megteremtéséig. A Civil Törvény lényegesebb elemei sajnos ezen jogalkotási bűnnek az irányába mutattak:

21. Az egyesület törvényi fogalmából kikerült a *„demokratikus, önkormányzati elven alapuló működés”* kötelezettsége és annak követelménye, hogy az egyesületi civil szervezet *„önkormányzattal rendelkezzen”*.

Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény rendelkezéseinek többségét változatlan tartalommal vette át a Civil Törvény I. fejezete. Két fontos, definíciós tartalmi kérdésben azonban „kihérlette” az új törvény a régijt; filozófiai és politikai szempontokból egyaránt nem véletlenül:

Az 1989. évi II. törvény 3. § (1) bekezdése szerint „A társadalmi szervezet olyan önkéntesen létrehozott, *önkormányzattal rendelkező szervezet*, amely az alapszabályban meghatározott célra alakul, nyilvántartott tagsággal rendelkezik, és céljának elérésére szervezi tagjai tevékenységét.”

A 6. § (1) bekezdése pedig kimondta, hogy *„A társadalmi szervezet alapszabálya az abban meghatározott célkitűzéseknek megfelelően biztosítja a szervezet demokratikus, önkormányzati elven alapuló működését, elősegíti a tagok jogainak és kötelességeinek érvényesülését.”*

A Civil Törvény 4. § (1) bekezdése az egyesület, mint civil szervezet fogalmát formálisá tette azzal, hogy *kihagyta belőle a szervezet önkormányzati jellegét*, a többi rendelkezései pedig a civil szervezet működésével szemben támasztott követelmények közül kihagyták a *„demokratikus, önkormányzati elven alapuló működés”* követelményét! Ugyanez a változás történt a régi polgári törvénykönyv [1959. évi IV. tv. 61. § (1) bekezdése] és az új polgári törvénykönyv [2013. évi V. törvény 3:63. § (1) bek.] fogalommeghatározásai viszonylatában.

Fogalmazhatjuk ezt úgy is, hogy 2014 után nyilvántartásba vehető Magyarországon olyan egyesület is, aminek nem demokratikus a szervezete és nem önkormányzati jellegű a működése – ha megfelel az új Ptk. javarészt kötelezővé tett szabályainak. (Kivétel a kisebbségvédelmi szabályok, ezekben a létesítő okirat nem térhet el a Ptk. szabályaitól. Az egy másik kérdés, plusz további probléma, hogy az új Ptk. ezen megoldása sok félreértésre és önkényes vagy esetleges bírói mérlegelésekre ad okot azzal, hogy magának a jogalkalmazónak kell egy törvénybe foglalt szervezeti vagy működési szabályozásról eldöntenie, hogy az a kisebbség jogaival összefüggésben áll-e?)

A demokratikus, önkormányzati jellegű egyesületi működés törvényi követelménye tehát megszűnt, és ez akkor is értékváltozást, paradigmaváltást jelez a jogalkotó közhatalom civil tudatát, civil felfogását illetően, ha a gyakorlatban még nem sok példát tudunk arra, hogy kifejezetten diktatórikusan működő, esetleg a céljait nem-önkormányzati jellegű működéssel megvalósító egyesülettől kellene megóvni a civil szektort. (Sajnos egyáltalán nem alaptalan itt azt az analógiát felállítani, hogy az egész magyar társadalom,

a jogállam, az alkotmányos berendezkedés nem volt felkészülve arra, hogy egy szabad választás eredményeként létrejövő, formálisan legális jogalkotás útján kiépülő, a politikai hatalom által közvetlenül vezérelt kormányzati önkényuralom kiépülésétől kellene megóvnia az országot.)

22. A Nemzeti Civil Alapprogram (NCA) civil többségű döntéshozatali rendszerének megszüntetése; az NCA átnevezése NEA-ra (Nemzeti Együttműködési Alap) és az egész működés újraszabályozása a kormányzati aktorok dominanciájával. Ezzel az NCA politikai függetlenségét, civil autonómiáját felszámolták. Helyébe a döntéshozatali folyamatokban az országgyűlési bizottság (és ezen keresztül a politikai pártok), a miniszter (államtitkár, hivatalnokok) és megbízottaik befolyásának intézményesítése, legalizálása került. Ezt eredményezi ugyanis az NCA Tanácsa és Kollégiumai választott civil többségének megszüntetése, a testületek elnöki megbízatásának kizárólagosan a minisztertől való személyes függése, valamint a tanács elnökének a kollégiumi döntések egyedi felülvizsgálatára vonatkozó példátlan hatáskör-elvonási joga.

23. A közhasznú minősítésnek – a lényegében változatlanul hagyott működési, nyilvánossági és átláthatósági követelményeken túli – konkrét állami, önkormányzati szerv közfeladat ellátásában részvételi célnak a létesítő okiratba foglalásához, továbbá „támogatottsági” és „megfelelő erőforrási” mutatók megvalósulásához rendelése; amely feltételek következtében a 2010. évi 56 százalék körüli közhasznúsági (kb. 50 százalék közhasznú + 5 százalék kiemelkedően közhasznú) civil szervezeti arány a 2017. évre 21 százalékra zuhant vissza. Ma tehát az összes civil szervezet egyötöde minősül közhasznú szervezetnek a korábbi 50 százalékkal szemben (KSH 2019). Nagymértékben elősegítette a közhasznú szervezetek számának „zuhanását” az újregisztrálási kötelezettség, amit a Civil Törvény az új közhasznú feltételeknek megfelelés civil szervezet által történő bizonyítására elrendelt.

Egy ideig azt gondolhatták a civil szektor jogi szabályozási folyamataival foglalkozó szakértők, hogy e folyamatot a politikai uralom abból a célból generálja, hogy minél kisebb legyen a költségvetési forrásból állami és önkormányzati támogatásokat a 2014-ig csak folyamatosan szigorodó államháztartási jogi környezetben igénybe venni képes civilek köre! Aztán a 2014–2019 közötti öt évben rádöbbenhettünk arra, hogy ez a civil jogi, szakmainak tűnő szabályozás is csak az uralkodó kormányzati rendszer szimpla hasznélvezetét szolgálja: a közszolgáltatási szerződésekhöz továbbra is közhasznú minősítés kell, de az ezen kívüli költségvetési támogatási körökben (ideértve az európai uniós forrásokat is!) megszűntek az állami, önkormányzati támogatások elnyerésének közhasznúsági feltételei! Sőt! A működés és beszámolás kötelező nyilvánossági szabályai miatt kifejezetten terhéssé váltak az „ismeretségi” (családi, baráti, üzletársi, vazallusi érdekvizonyokkal beazonosítható) pályázatnyerők és támogatóik számára a közhasznú minősítéssel együtt járó kötelezettségek! Így a lényegyet tekintve marginalizálódott a közhasznúság intézménye mind a civil szervezetek arányában, mind a szabályozás tartalmi jelentőségében.

24. A miniszteri direkt támogatási keret intézményének erőteljes visszahozatala, látószólag a pályázati rendszereken kívül, és ez csak egyik módszere a civil támogatások körében a diszkrecionális állami jogok (kizárólagos mérlegelés jogok) erősítésének. Az a

megoldás is elterjedt 2010 után, hogy formailag, szervezeten vagy hatáskörileg kormányzaton kívüli a döntéshozatal, valójában azonban (a kinevezési, delegálási, képviseleti, meghatalmazási, függőségi érdekvizonyok miatt) kizárólag a kormányzati érdekeknek megfelelő döntések szülehetnek.

25. A civil szervezetek állami ellenőrzésének és a megszüntetési folyamatokba történő beavatkozásnak erősebb, közvetlenül vezérelhető módjait vezették be.

Erények

A fenti jogalkotási bűnök szinte annullálják a Civil Törvény erényeit, azt a néhány *ténylegesen progresszív rendelkezését*, amelyek a politikai–állami túlhatalom kiépítésének kontextusában el is vesztik jelentőségüket, és talán éppen ellenkező előjelű tartalmakat nyernek, mint egy autonóm szektor esetében ez történ(het)ne.

26. A civil szervezeti formákra vonatkozó kódexszerű szabályozásra törekvés, amely persze eleve csak korlátozott eredményű lehetett az új polgári törvénykönyv – befolyásolhatatlan másik szakmai műhely által történő – alapítványi szabályozási reformja miatt.

27. Egységes, *közhiteles civil szervezeti nyilvántartás* (adatbázis) létrehozása.

Már 2008-ban elkezdődtek az egységes, közhiteles civil adatbázis kiépítésének munkálatai, amelyek aztán a 2011. évre kerültek olyan állapotba, hogy az erről szóló rendelkezések megjelenhettek a Civil Törvényben. Éles üzemű alkalmazásra azonban csak az új Ptk. hatályba lépésével párhuzamos Civil Törvény-módosítással kerültek 2014. március 15. napjától, és persze a mai napig nem közhiteles minőségű (sem jogi, sem gyakorlati értelemben) a www.birosag.hu internetes felületen elérhető Civil Szervezetek Névjegyzéke. (Sajnos még mindig kizárólag a civil szervezeti képviselő részére nyújt papíralapú igazolást az illetékes törvényszék egy konkrét egyesület vagy alapítvány bejegyzett adatairól!) De legalább már megvan a Civil Névjegyzék és működik! Az elmúlt 6 év kevés civil nonprofit jogi eredményéből egyikként lehet tekinteni erre a tényre.

28. A közhasznúság egyfokozatúvá tétele a „kiemelkedően közhasznú” minősítési fokozat megszüntetésével.

29. A gazdálkodó tevékenység definíciós kísérlete a vállalkozási tevékenységtől elhatárolandó.

30. A civil szervezetek végelszámolásának, kényszer-végelszámolásának, csőd- és felszámolási eljárási lehetőségének megteremtése.

A Civil Törvény II. fejezete foglalkozik 2014. március 15. napja óta (az új Ptk. hatályba lépésével párhuzamosan) „*A civil szervezetek végelszámolása, kényszer-végelszámolása és egyszerűsített törlési eljárása*” címmel az egyesületek és alapítványok megszűnésének anyagi jogi kérdéseivel. A problémakör eljárásjogi részét pedig a *civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény* szabályozza. A civil szervezetekre vonatkozó megszűnésszabályozás a cégek végelszámolásához és felszámolásához nagyban hasonló eljárásokat vezetett be. Ezek valóban hiányoztak mind ez idáig a civil nonprofit jogból.

Hiányérzetünk abban a vonatkozásban lehet, hogy a civil szervezetek megszűnésének anyagi jogi és eljárásjogi szabályozása semmivel nem sikerült egyszerűbbre, gördülékenyebbre, gyorsabbra és kevesebb adminisztrációval járóra, mint a gazdasági társaságok végelszámolásának, felszámolásának és kényszertörlesztésének szabályozása. Valószínűleg azért nem, mert az egyesület–alapítvány különbségtételen túl nem tartalmaznak e megszűnési szabályok a civil szektor sajátosságaira utaló „szektorspecifikus” tartalmakat.

31. A civil társaság, mint új szervezeti forma létrehozása. A *civil társaságot* a Civil Törvény intézményesítette az új Ptk. hatályba lépésével egyidejűleg, 2014. március 15. napján hatályba lépett módosításában. A szabályozás nagymértékben azonos a szakértői javaslatokkal, így a civil társaságra mondhatjuk talán egyedül, hogy megfelel a 2010-es szakértői várakozásnak. A joggyakorlat azonban kevésbé teljesítette be a szakértői igényjelzéseket: alig-alig tudunk megalakult civil társaságokról. Valószínűleg azért, mert a törvény semmilyen regisztrációt nem írt elő a civil társaságok számára, ezért aztán nem sok esély van arra, hogy e civil szervezeti típusra vonatkozó adatok bekerüljenek a nonprofit statisztikába. Talán egy bejelentés-műfajú közigazgatási aktussal (leginkább a helyi önkormányzathoz) jobban „láthatóvá” lehetett volna tenni a civil társaságokat, persze ez a logika is csak akkor működhetne, ha lenne bármilyen intézményes kapcsolat, viszonyulás, kötelezettség a helyi közhatalom és a helyi civil szervezetek, civil társaságok között!

32. A Civil Törvény *nyilvánossági szabályozása* több helyen is nevesíti a korszerű internetes kommunikációs lehetőségeket, elsősorban a civil szervezet internetes honlapját és nem zárja ki, hogy ez legyen a nyilvánossági követelmények teljesítésének fóruma. Ideértve a távollévók részvételét az egyesület életében. De lehetővé teszi más, hagyományos nyilvánossági eszközök (sajtó, hirdetmény stb.) alkalmazását is.

33. A közhasznúság megállapításához kötött „közhasznú tevékenységi körök” jogszabályi listájának megszüntetése. Ezzel deklarálódott, hogy bármely törvényes tevékenységnek lehet civil nonprofit vonatkozása.

Mulasztások

Több kérdésben a Civil Törvény *elmulasztotta* a 2010-re már szükségessé váló, közismert, a civil szakirodalom és jogalkalmazói gyakorlat által tudott problémák megoldását. Ezek a hiányzó szabályozások a törvény mulasztásos hibáinak minősíthetők:

34. A közhasznúsági minősítés rendszerének megváltoztatása során az addigi bírósági gyakorlattal szemben felhalmozódott civil tapasztalat, tudás és javaslatok teljes körű figyelmen kívül hagyása.

35. Új alapítványi formák nevesítésének és speciális jogi szabályokkal való támogatásának hiánya.

36. A számviteli, könyvvezetési és adminisztrációs szempontból „egyszerű” civil szervezet (egyszerű egyesület, kisalapítvány) intézményesítésének hiánya.

37. A közhasznúságot újraszabályozó Civil Törvény semmilyen rendelkezést nem tartalmaz (sem eljárásit, sem anyagi jogit) az állam részéről a közhasznú szervezetekhez a

szolgáltatás „kihelyezése”, szolgáltatásba „bevonás”, „civil tevékenység támogatása és civilekkel együttműködés szabályai” vonatkozásában. A törvényben szereplő „Civil Információs Portál” funkciója más, nem a bevonás, támogatás, együttműködés a célja, hanem „a civil szervezetekkel kapcsolatos nyilvános, közérdekből nyilvános információk gyűjtése, rendszerezése és közzététele, illetve ezzel összefüggésben a kérelemre történő adatszolgáltatás biztosítása.” [Civ.tv. 14. § (1) bek.] Sajnos semmi köze nincsen a civil oldalról már 2010-ben igényelt, állami kötelezettségekkel történő együttműködés jogi szabályozásához!

38. A közfeladat-ellátásban civil részvételhez szükséges állami és önkormányzati eljárási kötelezettségek meghatározásának hiánya (pályázatás, versenyeztetés, diszkriminációmentes és szektorsemleges együttműködések garanciái, önkéntes tevékenység értékének és eredményének objektívizálása stb.).

39. A civil részvétel EU-s elvének megfelelő egyeztetési, konzultációs, véleménynyilvánítási és döntéshozatalban történő civil részvételi formák, illetve eljárások kötelező alkalmazásainak hiánya. (A korábban kialakult ilyen eljárások, fórumok, egyeztetési mechanizmusok törvénybe foglalásának elmulasztása.)

40. A helyi önkormányzati civil alapok, civil referensek, kerekasztalok, tanácsok létesítésére és működésük támogatására vonatkozó rendelkezések hiánya.

41. Az „alvó”, a tartósan nem működő és a gyakorlatilag megszűnt civil szervezeteket nem sikerült kiszűrni a rendszerből. Csak a közhasznú minősítésre vonatkozóan rendelt el újregisztrálási kötelezettséget a Civil Törvény; magára a bírósági nyilvántartás adatainak valóságára vonatkozóan nem. Folyamatos viszont a NAV jelzőtevékenysége az ügyészség, majd 2014-től a törvényességi felügyeletet átvevő törvényszékek irányába a megszűnt székhelyek és több éve elmaradt adóbevallások észlelése nyomán, és az ilyen jelzésekre induló törvényességi ellenőrzések, majd törlés iránti eljáráskezdeményezések némileg csökkenthetik a gyakorlatilag már régen megszűnt civil szervezetek szakértők által 20–25 százalékosra becsült arányát.

Hibák

A Civil Törvény *hibáinak* minősíthetők a nem végiggondolt, vagy civil nonprofit jogi szempontból rossz, káros, hibás rendelkezések is, például:

42. A *közhasznúsági minősítés* rendszerének további formális – és a közhasznúság szempontjából érdektelen – elemekkel való bővítése.

Tévesnek, károsnak, önkényesnek és nonprofitjogi szempontból diszkriminatívnak tartom a közhasznú minősítés „erőforrások és támogatottság” mutatóihoz rendelését. Elfogadhatatlan például, hogy csak a „nagyobb” civil szervezetek lehetnek közhasznúak (egymillió forint éves bevétel felett), és az sem illik bele a nonprofit jogi szabályozás korábbi alapelveibe, amely a mérleg „eredményéhez” köti a közhasznú minősítés lehetőségét. Mintha a forprofitásra alkalmazás kritériumát kellene teljesíteni. Ugyanebbe a diszkriminációs sorba illik szinte az összes közhasznúsági feltétel a Civil Törvény 32. § (4) és (5) bekezdésében, az szja 1%-tól kezdődően a személyi jellegű ráfordítások arányán át,

az önkéntesek számáig. (Ez utóbbival összefüggésben: és a tagok száma miért nem számít ugyanolyan súllyal, mint az önkéntesek?!) Ezek mind-mind olyan szempontok, amelyeknek éppen hogy semmi közük mechanikusan és közvetlenül a szervezet tevékenységének és működésének közhasznúságához!

A „megfelelő erőforrás” közhasznúsági minősítési szempont vagylagosan felállított három olyan feltételt, amelyeknek egymáshoz és a közhasznúsághoz sincsen semmi közük! Tehát vagy egymillió forintnál nagyobb az átlagos éves bevétele a szervezetnek, vagy két éven keresztül nem volt negatív a mérlege, vagy a személyi jellegű kiadásai eléri az összes ráfordítás egytizedét! Mi köze ennek a háromnak egymáshoz (hiszen vagylagos a feltételállítás), illetve egyenként hordoznak-e bármilyen valóságos tartalmat a közhasznú minősítés kapcsán? Véleményem szerint nem, egyik sem. Viszont mindhárom a számviteli beszámolóból kinyerhető adat – ez tehát a „közös nevezője” a szempontoknak, ezért kerültek (pusztán a jól ellenőrizhetőség okán!) a közhasznúsági feltételrendszerbe. Ezt a megállapításon támasztja alá a Civ.tv. 32. § (6) bekezdése, amely szerint a törvényszékeknek kellene évente megvizsgálni tételesen e feltételek fennállását minden egyes közhasznú civil szervezetnél. (Ez nyilvánvalóan csak informatikai úton-módon történhet, ami pedig előre jelzi a közhasznúság intézményének számviteli kategóriává átlényegülését a civil nonprofit jogi minősítés helyében.)

A „megfelelő társadalmi támogatottság”, mint közhasznúsági feltétel körében is három, egymástól és a közhasznúságtól is teljesen független szempont egyikének kell megfelelni ahhoz, hogy a civil szervezet közhasznúnak minősülhessen. E három szempont: az szja 1% eléri-e a költségvetési és EU-s támogatások nélküli bevétel 2 százalékát, a közhasznú tevékenységek ráfordításainak aránya az összes ráfordításban (min. 50 százalék), közérdekű önkéntesek száma (min. 10 fő). Mi köze ennek a háromnak egymáshoz (hiszen vagylagos a feltételállítás), illetve egyenként hordoznak-e bármilyen valóságos tartalmat a közhasznú minősítés kapcsán? Véleményem szerint nem, egyik sem. Viszont ez a három adat is kinyerhető a számviteli beszámolóból, ez a „közös nevezője” a szempontoknak.

43. *A létesítő okiratokba nagyon nehéz – komoly jogi absztrakciót igénylő feladvány – a közhasznú minősítéshez szükséges közfeladatot* egzaktan tartalmazó jogszabályhelyeket beidézni, mivel a jogalkotás nyilvánvalóan nem ezt a szempontot szem előtt tartva alkotta meg különböző korokban az egyes ágazati törvényeket, ezért aztán például az egészségügyi törvény egészen más módon írja le az állami és önkormányzati feladatokat, mint a köznevelésről, természetvédelemről, sportról szóló törvények, vagy a szociális törvény, közművelődési, felsőoktatási, gyermekvédelmi törvények. Különösen nehéz azokat a nyilvánvalóan állami és önkormányzati közfeladatokat jogszabályi idézetekkel alátámasztani, amelyek az állami és önkormányzati szervek működésének ellenőrzöttségével, átláthatóságával, tisztaságával, hatékonyságával, a polgárok és a civil szervezetek érdekvédelmével, érdekérvényesítésével, jogérvényesítésük megkönnyítésével kapcsolatosak. Egyszóval a demokratikus, nyilvános közléthez szükséges alkotmányos közfeladatokat a mai, kevésbé demokratikus és kevésbé átlátható politikai-társadalmi környezetben a jogszabályok nem részletezik, és nem konkretizálják „közfeladati szempontból”. Ettől még

nyilvánvalóan közhasznú feladatot látnak el például a jogvédelemmel foglalkozó civil szervezetek. A korábbi közhasznúsági törvény is tartalmazta a közfeladatok létesítő okiratban való feltüntetésének kényszerét. A különbség „csupán” annyi, hogy a korábbi szabályozás *csak a kiemelkedően* közhasznú szervezetekre írta ezt elő (az összes civil szervezet 5 százaléka volt ilyen minősítésű), míg a mostani törvény az összes közhasznú szervezet létesítő okiratában megköveteli a közfeladatok jogszabályi idézeteit. (2017-ben az összes civil szervezet 21 százaléka volt közhasznú [KSH 2019].)

44. A Civil Törvény 2. § 21. pontjában a közhasznú civil szervezetek számára tiltott „*közvetlen politikai tevékenység*” fogalmi köre jelentősen kibővült: az eddigi „pártpolitikai tevékenység, továbbá országgyűlési képviselői, megyei, fővárosi önkormányzati választáson jelölt állítása” tevékenységi meghatározás helyébe „párt érdekében végzett politikai tevékenység, az országgyűlési képviselői választáson történő jelöltállítás, a megyei, fővárosi önkormányzat képviselő-testületébe történő jelöltállítás, az Európai Parlament tagjának történő jelölés, a megyei jogú város képviselő-testületébe történő jelöltállítás, valamint a polgármester jelölése...” lépett. (Civtv. 2. § 22. pont) Jelentősen kibővült tehát a közhasznú civil szervezet által nem végezhető közvetlen politikai tevékenységek köre; legjellemzőbb talán a polgármester jelölésének tiltása. (A közpolitikai gyakorlat érdekesen egyszerű módon reagált erre a tiltásra: most már nem közhasznú helyi egyesületek állítanak közös ellenzéki polgármesterjelölteket.)

45. A közhasznú szervezetté minősítés Civil Törvény szerinti feltételrendszere alapján az alakuló, új civil szervezetek számára nem lehetséges a bírósági nyilvántartással egyidejűleg a közhasznú minősítés megszerzése. Egyfelől az elmúlt 2 év számviteli beszámolóinak és közhasznúsági mellékleteinek vizsgálata okán; másfelől az önkéntesek regisztrált foglalkoztatása is kizárja az új szervezetek közhasznúként minősülését, hiszen a közérdekű önkéntesekről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény szerint a közérdekű önkéntesség rendszerében csak a már közhasznú alapítvány vagy közhasznú egyesület lehet fogadó szervezet! Véleményem szerint ez komoly problémája, ellentmondása, hiányossága a jogi szabályozásnak. Miért is nem foglalkoztathat önkéntest a még nem közhasznú egyesület?

46. A civil szervezetek – már eddig is professzionális könyvelést igénylő – számviteli rendszerének további bonyolítása (a kért és igényelt egyszerűsítések helyett, főként az évi 500 000 forint bevétel alatt gazdálkodó kissevítő szervezetek körében) azzal, hogy a számviteli beszámolóinak támogatási projektenként kell külön-külön tartalmaznia a felhasználási jogcímeiket.

Az új Ptk. és Civil Törvény utáni 5 év civil nonprofit jogi szabályozásának áttekintése és értékelése

A „legújabb kori” civil nonprofit jogi szabályozást olyan karakteres, civilelles, az állami önkényt, politikai autokráciát megjelenítő jogalkotási „gyöngyszemek” (nevezhetők inkább „farkasfogak”) jellemzik, mint a „*Bevándorlást segítő civil szervezetekről*” szóló jogszabály, vagy a „*Külföldről támogatott civil szervezetekről*” szóló jogszabály.

47. A *bevándorlási különadót* intézményesítette Magyarországon a 2018. július 27. napjától hatályos 2018. évi XLI. törvény. Minden olyan támogatás, adomány 25 százalékát (!) adó formájában elvonja az állam, amelynek célja – „*bevándorlást segítő tevékenységnek*” minősítve – a menekültek tájékoztatása, informálása, felvilágosítása, oktatása, képzése, és bármilyen, őket segítő tevékenységek (például etetése, itatása, hajlékhoz, adományokhoz, szállításhoz, gondozáshoz, gyógyításhoz juttatása stb.) hálózatban végzése, valamint a mindezen tevékenységekben történő részvétel! A „*bevándorlást pozitív színben feltüntető propagandatevékenység*” is a különadó hatókörébe tartozik, tehát minden olyan sajtó-, média- és hirdetési felület, ami teret merne adni a kormány idegengyűlölő, embertelen, menekültjogot sértő politikájának bírálatához és a közvélemény felvilágosításához.

A különadó alapja a „*bevándorlást segítő tevékenység*” magyarországi végzésének, vagy az ilyen tevékenységet végző hazai székhelyű szervezet működésének anyagi támogatása. Megszünteti a törvény a humanitárius célokra adományozók és támogatók eddigi anonimitását is azzal, hogy az állami adóhatósághoz kell (fel)jelentenie a különadó alánya szervezetének saját támogatóit, adományozóit! Nyilvánvaló a politika jogalkotói szándéka: ne merjen senki adományozni és ne is legyen érdemes 25 százalékos veszteséggel támogatni az érintett ügyeket vagy civil szervezeteket! Csak az történhessen a menekültügyben, amit a kormány tesz, senki ne merjen ezzel szembe menni, sem cselekedetekben, sem nyilvános gondolatokban! És ennek a szimplán politikai indíttatású akaratnak a civil szervezetek és támogatóik maradék szervezeti és cselekvési autonómiája sem tudott jogi korlátként gátat vagy akadályt jelenteni!

Kifejezetten gonosznak tartom ezt a törvényt, mert a bajban lévő, nélkülöző emberek intézményesített kirekesztése, hátrányos megkülönböztetése és üldözése, az ENSZ által is elfogadott menekültjogok vitatása, illetve alkalmazásuk megtagadása is bűn a magyar állam részéről; de a *rászorultaknak szánt civil segítség blokkolása, fenyegetettsége és megsarcolása szerintem már gonoszság*. Egy hasonlattal élve: a segítségnyújtás elmulasztása bűn, de a mások által nyújtható segítség megakadályozása ennél is több: gonoszság!

48. Miközben a fentiekben részletezett új törvény igyekszik teljessé tenni a menekültek jogfosztását, kiszolgáltatottságát és igyekszik elzárni őket a bármilyen forrásból származó bármiféle segítségtől, ugyanezen törvény 254. §-a az Orbán-rendszer kegyeltjeinek tobzódását segíti az állami vagy „*közcélú adomány*” formájában történő ellopásának folyamatában:

„254. § Az Alaptörvény IX. cikkében és XI. cikkében foglalt alapvető értékek biztosítására nonprofit gazdasági társaság által alapított alapítvány részére nyújtott térítésmentes vagyonátruházás az általános forgalmi adó szempontjából közcélú adománynak minősül.”

Rövid magyarázat e jó szándékúnak és ártatlan pontosításnak tűnő rendelkezéshez: Az Alaptörvény hivatkozott IX. és XI. cikkében foglalt alapvető értékek a véleménynyilvánítás szabadsága és a művelődéshez való jog. A nonprofit gazdasági társaságokat pedig jellemzően az állam alapítja olyan közszolgáltató tevékenységekre, amelyek gazdaságosabban és hatékonyabban végezhetőek cég keretében, mint költségvetési szervként. Az ilyen, állami nonprofit gazdasági társaságok szoktak gyakorta alapítványokat alapítani –

egy jogalannyal még távolabb tolva a közpénz felhasználóját annak forrásától. A fentiekből kitűnik, hogy a sajtó, média, hirdetés, propaganda, közművelődés lesznek azok a most előtérbe kerülő hangsúlyos szolgáltatási területek, amelyekben az Orbán-kormány biztosítani kívánja a közpénzek és a közvagyon minél akadálytalanabb – a szó szoros értelmében féktelen, gátlástalan és ellenőrizhetetlen – áramlását. A „közcélu adomány” civil jogintézménye így vált az állami vagyon politikai indíttatású újraosztásának eszközévé.

49. A *Külföldről támogatott civil szervezetekről szóló törvény* kommunikációs meg-
alapozásaként a kormány a 2015. és 2016. években példátlan támadásokat intézett a Norvég Civil Támogatási Alap (NCTA) kapcsán a civil szervezetek ellen. Először csak egy ellen (Ökotárs Alapítvány), aztán több ellen (a Norvég Civil Alapot kezelő konzorcium tagjai ellen), utána még több ellen (az NCTA támogatásában részesült civileknek), ezután pedig már mindazon civil szervezetekkel szemben harcot hirdetett a kormányzat, amelyek külföldről kapnak támogatást! Elsőként pártpolitikai elfogultsággal címkézték meg őket, majd törvénysértő számviteli, pénzügyi gyakorlattal és az általa közpénznek minősített külföldi támogatásoknak bűnös, káros felhasználásával, majd ezekkel a forrásokkal történő manipulációval vádolták a civil szervezetek egyre számosabb csoportjait. Központi vezérlésre állami hajtóvadászat indult a civilekkel szemben (KEHI-, NAV-, rendőrségi, EMMI-vizsgálatok követték egymást vagy zajlottak párhuzamosan), majd miután semmilyen tételes jogszabálysértést nem tudott a sok hatóság felmutatni, a kormányzati kommunikáció áttért a külföldről érkező civil támogatások kritikájára és azoknak a civil szervezeteknek a megbélyegzésére, akik külföldi támogatást (is) igénybe vesznek a tevékenységükhöz! Odáig eljutott a kormányzati civilelles, gyűlöletkeltő központi állami propaganda, hogy „nemzetbiztonsági kockázattal” bírnak a civil szervezetek külföldi támogatásai (amelyeket ők sajtóságos logikával közpénznek tartanak, vagy ha nem is annak, de mindképpen állami részvételre vindikálnának jogot az elosztásukban!), ezért aztán valamilyen módon ezeket az államnak kontrollálni, navigálni, irányítania kell a hivatalos álláspont szerint. Bocsánatot sohasem kértek állami részről az alaptalanul támadott, rágalmozott civilektől és a civil szervezetekre vonatkozóan durván általánosító, megbélyegző kijelentéseket sem vonták vissza, nem is árnyalták, nem pontosították. Felelőtlen módon, az érintettek által mindenképpen elszenvendő következményekre tekintet nélkül (sőt, azokat szándékosan kívánva!), koncepció alapon, politikai parancsra hozták működésbe a bűnüldözés, adóigazgatás, pénzügyi és költségvetési állami ellenőrzés különböző szerveit! Még akkor is fenntartotta a kormányzati kommunikáció – mintegy „Csak azért is bűnös, akkor is bűnös, ha nem tudtuk bizonyítani!” alapon – a korábban megfogalmazott vádak, amikor a vizsgálatok lezárultak és bebizonyosodott, hogy nem történt semmilyen jogszabálysértés a vizsgálatba vont civil szervezeteknél! Aztán 2017-ben megszületett az a törvény, amelynek előkészítését is célozta a civilek lejáratását célzó kampány: a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXXVI. törvény. (A „civil szervezet” megnevezés ugyan farizeus módon nem szerepel a törvény címében, de miután az 1. § (1) bekezdése szerint „külföldről támogatott szervezetnek minősül az az egyesület és alapítvány, amely a (2) bekezdésében meghatározott juttatásban részesül”, ezért nehéz lenne cáfolni, hogy a törvény a civil szervezetek ellen irányul.)

Nem elég, hogy az elmúlt években úgy változott a környezet, hogy a civil szervezetek működése egyre nehezebb, de a kormányzat Soros György elleni harcának is a közép-pontjába kerültek. Nem véletlen, hogy a külföldről támogatott, regisztrációra kötelezett civil szervezetek a törvény által milyen kommunikációs környezetbe kerültek. A törvény azt mondja ugyanis, hogy a bejelentési kötelezettség *„azon szervezetre terjed ki, amely olyan külföldről származó támogatásban részesül, amely egy adóévre számolva egyenként vagy összesítve eléri a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. törvény (a továbbiakban: Pmt.) 6. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott összeg kétszeresét, azaz 7 200 000 forintot.”* Vagyis a civil szervezeteket a terroristákkal és a pénzmosással vette egy kalap alá a kormány! Tényleg terroristákhoz kell hasonlítani egy jogszabályban a betegekkel, a sérült gyerekekkel, a bántalmazottakkal, betegségmegelőzéssel, rászorult nincstelen emberekkel vagy éppen az állatokkal foglalkozó civileket, ahelyett, hogy megköszönné nekik a kormány, hogy helyette dolgoznak? A Civil Információs Portálon a kormányzat közzéteszi azokat a szervezeteket, amelyek 7,2 millió forintnál több támogatást kapnak külföldről. A feketelistán olyanok is vannak, mint a Baptista Szeretetszolgálat, az Igazgyöngy Alapítvány, a Bátor Tábor Alapítvány, a Magyar Ökumenikus Segélyszervezet, a Rex Kutyaotthon Alapítvány, a Magyar Vöröskereszt vagy a Menedék–Migránsokat Segítő Egyesület. Jelenleg nem éri el a százat a listázottak száma.

A sportszervezetek, a vallási és a nemzeti kisebbségi szervezetek nem tartoznak beszámolási kötelezettséggel [1. § (4) bek.]. Vajon miért? Ők nem tudhatnak pénzt mosni? Ha valóban az átláthatóság lett volna a cél, ahogyan a törvény preambuluma deklarálja, akkor elég lett volna azt mondani, hogy 7,2 millió forint, azért, mert így döntöttünk. De a cél a kriminalizálás, a megfélemlítés volt, nem pedig a valódi transzparencia megteremtése. Ezt erősíti az is, hogy az érintettől mindent megkérdeznék, mennyi pénzt kapott, mikor, kiktől, de hogy mire kapta a támogatást, hogy mire használták fel azt – arra már nem kíváncsi a kormányzat. Mert nem ez a lényeg a számára.

A törvény egyébként regisztrációs és adatszolgáltatási kötelezettséget ír elő az érintett civilekre, ami kiterjed a támogató, adományozó személyére és magának a támogatásnak az összegére is – tehát minden olyan adatot törvényi úton begyűjt a kormányzat, ami amúgy a civil szervezet és a támogató, adományozó autonómiájába tartozna a polgári jog anyagi jogi szabályai szerint, különös tekintettel az adatvédelmi jogokra a személyhez fűződő jogok körében.

50. A fentiek mellett e legutóbbi évtized „termése” a civil szervezeteket csak pénzkinyerő transzferként kezelő – elsősorban a sportegyesületeket, másodsorban a kulturális egyesületeket érintő – *társasági adófelajánlásról szóló törvény* (az szja 1%-hoz hasonlóan), amely a cégek nyereségadóijából enged rendelkezni a civil szervezetek számára. Miközben látszólag civiltámogatásról szól a törvény; valójában ez csak a „látványt” segíti – egyrészt abban az értelemben, hogy a látvány-csapatsportágak kiválasztott körét érinti; másrészt abban a vonatkozásban, hogy az érintett egyesületek javarészt látszatcivilek, hiszen a politikai és gazdasági hatalomhoz közeli nagyberuházói körről (stadionépítőkről, kormányközeli oligarchák érdekeltségeiről) van szó.

Befejezésül

Az egyesülési joggal és gyakorlásával összefüggő jogi szabályozási területeket tanulmányom két időszak jogalkotásának és jogalkalmazási gyakorlatának csoportosításában vizsgálta:

I. Az 1989–2010. évek közötti húsz év jogi változásai.

II. A 2010–2019. évek közötti tíz év jogi változásai.

Az elemzés során bebizonyosodott, hogy e két korszakra bontás korántsem volt önkényes. E korszakolás abból a köztudomású civil közéleti és jogalkalmazói tapasztalásból eredt, hogy az egyesülési jog és gyakorlása 1989–1990-es években kialakult helyzetét az 1989–2010 közötti két évtized jogalkotása az állam–civil intézményesített párbeszéd keretében igyekezett továbbfejleszteni. Legfeljebb az vethető e korszak kormányainak szemére, hogy – mindig csak engedve az újabb és újabb államháztartási megszorításoknak – nem segítette hatékonyabban továbbfejlődni az adott társadalmi keretek által gerjesztett civil szükségleteket és az ezek nyomán megjelent újszerű civil kezdeményezéseket. Ettől totálisan eltérően, a 2010 utáni évtizedet alapvetően és tendenciaszerűen az egyesülési jog és gyakorlása szabadságát sértő, ezeket korlátozó, a civil szervezetek autonómiáját és politikai függetlenségét gyengíteni törekvő jogalkotás, illetve bírósági, közigazgatási gyakorlat jellemezte. Ez az átfogó, jellemző sajátosság azzal együtt érvényesült, hogy természetesen a 2010–2019 közötti évtizednek is voltak civil nonprofit jogi szempontból pozitív hatású jogi innovációi is, például az új polgári törvénykönyv, vagy az egyesületek megszűnési folyamatának „cégszerűen” szektorsemleges szabályozása. Ezek sem tudják azonban felülmúlni (de még csak enyhíteni sem), hogy legutóbbi civil közéleti évtizedünk az egyes civilek elleni (a rendszerváltás óta korábbról ismeretlen) állami agressziók – a szektor egészét érintő autonómiakorlátozások –, a jogalkotásban az ad hoc törvénygyártás és a civil részvétel teljes kiiktatása – a jogalkalmazási folyamatokban a mindent központosító igazgatási folyamatok elleni védekezésekkel, elhárításokkal, kényszerű alkalmazkodással és kármentéssel telt. Miközben az egyesülési jognak és az egyesületeknek legfőbb értelme és célja éppen hogy az egyénekből rejlő szabadságok (világnézeti, szakmai, érdeklődési, kulturális, érdekérvényesítési, jogvédelmi, származási, sorstársi stb. szabadságok) intézményesülten történő kiteljesítése lenne! Ennek egyik legfontosabb területe volt korábban az állami hatalom gyakorlása feletti intézményes civil kontroll, ami a 2010–2019 közötti évtizedben megszűnt. Az állam–civil párbeszédet biztosító jogintézmények és eljárások pedig kiürültek, elsorvadtak, „privatizálódtak” (elvesztették normatív és nyitott jellegüket).

Ha színekkel kellene illusztrálnom a tanulmány címének választott „Az egyesülési jog ötven árnyalata” fejlődési folyamatait, akkor az 1989–2000 közötti első tíz évet a zöld–kék–piros színek jellemeznék; a 2001–2010 közötti második tíz évet a fehér–lila–bordó; míg a 2010 és 2019 közötti harmadik tíz évet pedig a barna–szürke–fekete.

Irodalom

- A lelkesedés nem elég. (2017): Szabó Brigitta interjúja Bíró Endrével. *168 óra*, november 2.
- Bíró Endre (2002): *Nonprofit Szektor Analízis. Civil szervezetek jogi szabályozási környezete Magyarországon.* NOSZA-projekt. Budapest:EMLA Egyesület.
- Bíró Endre (2005): *A közhasznúsági jogi reform megalapozása.* Budapest:Jogismeret Alapítvány.
- Bíró Endre (2009): Fejlődés és a szabályozási környezet változásai. In: Kuti Éva–Nemoda István–Szabó Máté–Bécsy Etelka–Szendrák Csilla–Szablics Bálint (szerk.): *Húsz éve partnerségben – az egyesülési jog egykor és ma.* Konferencia kiadvány. Budapest:Szociális és Munkaügyi Minisztérium. 46–53.
- Bíró Endre (2010): *Hol tartunk? A civil nonprofit szervezetek jogi szabályozásának problémái.* Budapest:Jogismeret Alapítvány.
- Bíró Endre (2014a): Álom és rémálom – a támogatási jogviszonyról. *Civil Szemle*, VII., (1), 77–82.
- Bíró Endre (2014b): Egy újabb szervezett mutyi. *Népszava*, Publicisztika. január 28.
- Bíró Endre (2016): Itt tartunk! Válaszok a Hol tartunk? (2010) által feltett kérdésekre. In: Antal Attila (szerk.): *A civilek hatalma.* Tanulmánykötet. Budapest:Noran Libro Kiadó. 105–145.
- Bíró Endre (2017a): Elfoglalták az államot? *Népszava*, Szép Szó Melléklet. Publicisztika. február 11.
- Bíró Endre (2017b): A politizálás joga mindenkié. *Népszava*, Publicisztika. 2017. december 15.
- Bíró Endre (2018): A gonosz adó. *Népszava*, Publicisztika. augusztus 3.
- KSH (2019): *A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői, 2017* Budapest:Központi Statisztikai Hivatal. www.ksh.hu
- Márkus Eszter–M. Tóth László (szerk.) (2010): *A társadalmi párbeszéd intézményei és fórumai 2010.* Készült a Miniszterelnöki Hivatal Társadalmi Párbeszéd Koordinációs Iroda gondozásában. CD-lemez.



Fotó/Gönczö Viktor

MODELLÉRTÉKŰ NEMZETI CIVIL ALAPPROGRAM (NCA)

Bódi György

■ Harminc éve, az alapító okirat 1989. július 4-i aláírásától vagyok a Szegedért Alapítvány titkára. Amikor megérkezett a Civil Szemle főszerkesztőjének megtisztelő felkérő levele, hogy írjak a jubileumi lapszámba, legtermészetesebbnek az tűnt, hogy írjak a Szegedért Alapítványnak, mint egy helyi közösségi civil szervezetnek a három évtizedes eredményeiről és működésének tapasztalatairól. Nagyon fontos és tanulságos tanulmányt írhattam volna a változó összetételű (és politikai színezetű) helyi önkormányzattal, a gazdálkodó szervezetekkel, a magánadományozókkal, a többi civil szervezettel kialakított együttműködésünkről; a források mindenkori megteremtésének kemény küzdelmeiről; a díjazottjainkról és támogatottjainkról; arról, hogy egy civil szervezet 30 centiméteres földij kisplasztikája hogyan lesz köztéri szobor, és sok, más civil szervezetek számára tanulságos kérdésről.

Mégsem ezt választottam. Életem egy szakaszában – amikor egyébként továbbra is szegedi lakos maradtam, ingáztam a hétvégeken Budapest és Szeged között, és végeztem a Szegedért Alapítvány titkári teendőit is – kirándultam egy kormányzati feladatra. Nagy kihívás volt: a 2002-es országgyűlési választásokon győztes szociálliberális (MSZP–SZDSZ koalíció) kormány megpályáztatta a Miniszterelnöki Hivatal Civil Kapcsolatok Főosztálya vezetőjének tisztségét. Ekkor már közel másfél évtizedes civil vezetői múlttal és tapasztalattal, rengeteg civil baráttal és ismerőssel, 53 évesen úgy döntöttem, hogy pályázok. Nyertem, és 2002. szeptember 12-én Baja Ferenc – a területet felügyelő – államtitkár javaslatára Kiss Elemér kancelláriaminiszter kinevezett főosztályvezetőnek.

Egy kész helyzetbe csöppentem bele: ekkor már javában folyt az államtitkárság és az Országgyűlés Társadalmi Szervezetek Bizottságának szervezésében 2002. szeptember 26-ára a Parlamentbe összehívott „Függetlenség és partnerség: civil szervezetek az európai Magyarorszáért” konferencia előkészítése, amelyen több mint 300 civil szervezet képviselője és dr. Medgyessy Péter miniszterelnök találkozott. A fősztályvezetői pályázatom egyik lényeges és konkrét eleme egy többek által (például Bíró Endre, Gerencsér Balázs, Kuti Éva, Márkus Eszter, Nemoda István) is emlegetett Nemzeti Civil Alap létrehozása volt az ún. bennragadt, fel nem ajánlott egy százalékokból. A parlamenti fórum előkészítésének ezen időszakában a nagy kérdés az volt, hogy sikerül-e ilyen rövid idő alatt a miniszterelnök beszédébe belecsempészni egy olyan nagy ívű, hosszú távú elígérést, mint a többmilliárdos Nemzeti Civil Alap. Az ügy többször is állt vesztesre, de végül Baja Ferenc államtitkár meggyőzte a miniszterelnököt, és 2002. szeptember 26-án, szombaton a Parlamentbe összegyűlt civileknek dr. Medgyessy Péter bejelentette a Nemzeti Civil Alap létrehozását. A civil öröm leírhatatlan volt, a kormányzati reagálás már kevésbé (amikor 2002. szeptember 28-án, hétfőn megjelentem a Pénzügyminisztérium illetékes fősztályvezető kollegijánál, hogy akkor kezdjük el a törvény előkészítését, mert nyakunkon a következő év, azzal hűtögette lelkesedésemet, hogy jó, jó, bejelentette, de azt nem mondta, hogy mikortól...).

A címben „modellértékűnek” neveztem a Nemzeti Civil Alapot. Azon az alapon merem ezt tenni, hogy az új, ma hatályos jogszabály az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény életbeléptetése után, a CompLex Kiadó által 2012-ben megjelentetett „Változó civil világ” című, civil szervezeteknek szóló kézikönyv (Bódi et al. 2012) Nemzeti Együttműködési Alapról (NEA) szóló fejezetében a szerző, Kákai László a következő megjegyzést teszi: „A NEA nem jogutódja a korábbi támogatási alap funkcióját betöltő Nemzeti Civil Alapnak (NCA), ugyanakkor annak céljaival némileg azonos, hiszen az NCA célja szerint olyan alapprogram volt, amely a civil társadalom erősítését, a civil szervezetek társadalmi szerepvállalásának segítségét, a kormányzat és a civil társadalom közötti partneri viszony és munkamegosztás elősegítését tűzte ki maga elé.” (Kákai 2012:189)

De ne szaladjunk ennyire előre... A civileknek juttatott állami támogatások és az ún. 1%-os rendelkezések rövid elemzése nélkül a Nemzeti Civil Alap ötlete és létrejötte előzmények nélküli történet lenne.

Az állami támogatás szerepe a civil szervezetek működésében

Nemzetközi kitekintés

A Nonprofit Kutatócsoport 1995-ben adta ki a „Szektor születik” kötetét, amely „A nonprofit szektor nemzetközi összehasonlításban” alcímet viseli (Salamon–Anheier 1995). „A nonprofit szektor pénzügyei” fejezetben a szervezetek bevételeit három nagy csoportra osztják:

- magánjellegű adományokra;
- a kormányzati és az állami szektorból származó támogatásokra;
- az ár- és díjbevételekre.

Hét ország (Franciaország, Németország, Olaszország, Anglia, USA, Japán, Magyarország) átlagában a nonprofit szektor bevételei források szerint a következőképpen alakultak:

- magánadományok: 10 százalék;
- állami támogatás: 43 százalék;
- díjbevételek: 47 százalék (Salamon–Anheier 1995).

Az egyes országokon belül az állami támogatás aránya Németországban volt a legmagasabb (68,2 százalék), Magyarországon a legalacsonyabb (23,3 százalék) (Salamon–Anheier 1995).

A szerzők az összehasonlító elemzések után az alábbi általános következtetéseket vonták le:

„A nonprofit szektor tényleges bevételi szerkezete tehát markánsan különbözik attól a képtől, amely a közvéleményben él róla. A közhiedelem szerint a nonprofit szervezetek főleg magánadományokból tartják fenn magukat. A tények azt mutatják, hogy bevételeik többségükben szolgáltatási díjkból és állami támogatásokból származnak. Ez még az Amerikai Egyesült Államokban is igaz, ahol pedig közismerten sok a magánadomány és nagyon fejlett az alapítványi szektor.” (Salamon–Anheier 1995:95)

A tanulmány szerint ennek a magas arálynak egyik oka, hogy fejlett országokban a nonprofit szervezetek magukra vállalják az állami finanszírozású szolgáltatások egy részének megszervezését, ezzel is erősítve az állami és a nonprofit szektor együttműködését. Ez feltételezi a nonprofit szervezetek „professzionista” működését, gazdálkodásuk átláthatóságát és az elszámolhatóságot. Ugyanakkor ez veszélyeket is rejt a nonprofit szervezetekre nézve: a függetlenség és rugalmasság elvesztését és a tevékenység elbürokratizálódását.

Magyarországi helyzetkép – 2002

A rendszerváltást követő egy évtizedben Magyarországon a civil (nonprofit) szervezetek száma viharos gyorsasággal emelkedett: A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) 1989-ben 8796, 2002-ben pedig 48 821 társas nonprofit szervezetet és alapítványt tartott nyilván (Bocz et al. 2002). Ennek a kedvező társadalmi viszonyokon túl megvoltak a jogszabályi feltételei is: az alapítvány, mint jogintézmény 1987-ben került vissza a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvénybe (Ptk.), és 1990. január 1-jétől lépett hatályba az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény (Etv.) A rendszerváltást követő évtizedben sem állt le a szektor törvényi szabályozása: előbb a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény (a köznyelv 1%-os törvényként emlegeti), majd a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény (közhasznúsági törvény) került megalkotásra, de természetesen a min-

denkori adótörvények és számos kormányrendelet is foglalkozott a civil szervezetek egyes, köztük a gazdálkodás kérdéseivel.

A KSH 2002-es „A nonprofit szektor főbb statisztikai jellemzői” kiadványa adatai szerint a bevételi struktúra a következőképpen alakult:

- a 48 821 szervezet összbevétele 69 7663,2 millió forint volt; ezen belül:
- az állami támogatás aránya: 39 százalék;
- a magántámogatások aránya: 19 százalék;
- az alaptevékenységből származó bevétel aránya: 33 százalék;
- a gazdálkodási bevétel aránya: 14 százalék;
- egyéb bevétel: 1 százalék (Bocz et al. 2002).

Az állami támogatások megoszlásának két aránytalanságára különösen felfigyelhetünk:

- az állami támogatások 43,7 százalékát alapítványok és közalapítványok kapták (véltően az utóbbiak az átlagnál jóval többet);
- az állami támogatások 63,6 százaléka fővárosi székhelyű szervezethez került (Bocz et al. 2002).

Ugyancsak figyelemre méltó adat, hogy az összes szervezet 45,4 százalékának (közel felének!) éves bevétele 500 ezer forint alatt volt.

A személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény

A bonyolult elnevezésű törvény alapján első ízben 1997-ben rendelkezhettek az adózók megfizetett adójuk 1 százalékának felajánlásáról (1998-tól 1+1 százalékról, de jelen elemzéshez csak az első, ún. civil 1 százalékok adatai a relevánsak), tehát a számunkra bázisadatokat jelentő 2002-es évben már hatodik alkalommal kapták vissza a költségvetésből a kedvezményezett civil szervezetek a részükre szabályosan felajánlott összeget.

A NAV (akkor APEH) elnökének az Országgyűlés Társadalmi Bizottságának adott beszámolója szerint 2002-ben a civil szervezeteknek felajánlott és kifizetett 1 százalékok összege 5,16 millió forint volt. Ez az összeg a szektor teljes bevételeinek 0,74 százaléka, tehát az ún. 1 százalékos bevétel nem érte el az 1 százalékot. Ezt az összeget 20 160 szervezet kapta 1321 ezer rendelkező nyilatkozat alapján (APEH 2003). Miközben az ún. 1 százalékos felajánlásokból származó bevétel nagyságrendje az előzőekben bemutatottak szerint a szektor bevétele egészének elenyésző hányada volt, számos nonprofit szervezetnek ez volt az egyedüli bevétele. 2002-ben az adót fizetők száma 3 860 279 fő, a fizetendő személyi jövedelemadó teljes összege 1173 881 millió forint volt (Bódi–Jung–Lakrovits 2003:97). Ebből kiszámítható, hogy adója 1 százalékáról a jogosultak 34,2 százaléka rendelkezett, és a felajánlott összeg a felajánlhatónak 43,95 százaléka volt, így a megfizetett adó 56,05 százalékáról, azaz 6,58 millió forint sorsáról nem rendelkeztek az

adózók, az összeg a civilek szemszögéből „benragadt” a költségvetés feneketlen kalapjában.

Ezt lehetett az adózók közönyére, a rendelkezés bonyolult módjára (lezárt kis boríték, a lezárást követő, azt átívelő aláírás, megfelelő adatok a borítékon stb.), a civilek nem kellően hatékony kampányára fogni, de lényegét tekintve ez az összeg az adózók rendelkezésére állt a civil szervezetek közhasznú tevékenységének támogatására.

Annak érdekében, hogy a teljes felajánlható összeg eljusson a magyarországi civil szervezetekhez, a kormányzati civil stratégia a kormányzat és a civil társadalom közötti „partneri viszony” kialakításának elvi kérdéseinek tisztázásán túl konkrét vállalást tett a „Nemzeti Civil Alapprogram” megalkotására (Bódi–Jung–Lakrovits 2003) (amelyre a bevezető sorokban említett módon dr. Medgyessy Péter miniszterelnök nyilvános ígéretet tett).

A kormányzat civil stratégiája

2002-es országgyűlési választásokon győztes szociálliberális kormánykoalíció „Cselekedni most és mindenkiért” című kormányprogramjának II. fejezete az „Autonóm civil társadalmat partnernek tekintő kormány” címet viselte. Az „autonómia” jelezte a civil társadalom függetlenségének elismerését, a „partnerség” pedig azt, hogy a kormány egyenrangú félnek ismeri el a civil társadalmat, és nem alá-fölérendelt viszonyt kíván megvalósítani. Ez a cím tudatosan utal vissza Kuti Éva (1998): Hívjuk talán nonprofitnak... című, a civil szektorban alpműnek tekintett, a civil szektor jövőjéről felállított két forgatókönyvére: A szerző először az „állami dominancia” forgatókönyvének jellemzőit vázolja: „A fejlődésnek ezt a forgatókönyvét erős állami befolyás jellemzi. A kormányzat szelektál: az általa meghatározott célokat követő, szoros ellenőrzés alatt tartott nonprofit szervezeteket komoly támogatásban részesíti, a többiekéről pedig szinte tudomást sem vesz... Ez az igen erős polarizáltság és a belőle fakadó érdekellentétek természetesen a szektortudat kialakulását akadályozzák. A »kiváltságos kevesek« nem érdekeltek abban, hogy saját privilégiumaik ellen és a hátrányos helyzetű civil szervezetek érdekében lépjenek fel... A szektornak ez a belső megosztottsága hosszú távra konzerválhatja az állami dominanciát, és útját állhatja a civil fejlődésnek.” (Kuti 1998:203) Jól jegyezzük meg a dátumot: a szerző mindezt a cassandrai jövendölést 1998-ban írta, az első Orbán-kormány regnálásának első évében. Ezt követően bemutatja a „partneri viszony” forgatókönyvét. „A kormányzati és nonprofit szervezetek sokoldalú együttműködést alakíthatnának ki a társadalom szükségleteinek feltárásában... A partneri viszony kialakításának elemi feltétele a nonprofit szektor állami támogatásának és ellenőrzésének igen nagyfokú normativitása, az átlátható szabályok alapján hozott, jogorvoslatra is lehetőséget adó döntések magas, és a hatósági mérlegelés alapján születő, egyedi döntések viszonylag alacsony aránya. Ugyanilyen fontos azonban az is, hogy a nonprofit szervezetek a szabályozásról folytatott vitákban és a napi tevékenységük során valóban felelős partnereként, és nemcsak a kormányzatnak, hanem az állampolgároknak és egymásnak is felelős part-



Fotó/Gönczö Viktor

nereként viselkedjenek ... Partneri viszony csak olyan felek között jöhet létre, akik képesek és hajlandók egymással párbeszédet folytatni.” (Kuti 1998:205)

A kormányzati civil stratégia kidolgozásakor a fenti elveket mértékadónak tekintettük. Az elvek és gyakorlatok kifejtésén túl a stratégia több konkrét intézkedést is tartalmazott, így a társadalmi párbeszéd intézményesített helyreállítását; az egyesülési jogról és a polgári törvénykönyvről szóló státusztörvényeknek a megváltozott társadalmi körülményekhez való igazítását; az ún. 1%-os törvény kedvezményezettjeinek „civilizítését”, az önkéntes tevékenység törvényi szabályozását, valamint a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló törvény és az ahhoz kapcsolódó kormányrendelet és egyéb jogszabályok megalkotását. 2002-ben az állami költségvetés különböző jogcímenek, teljesen áttekinthetetlen módon 150 milliárd forint olyan forrást tartalmazott, amely civil szervezetek által elérhető volt, a kormányprogram arra tett ígéretet, hogy ezek átláthatók lesznek, és a Nemzeti Civil Alapprogramra való hivatkozással nem csökkennek (Bódi–Jung–Lakrovits 2003). (Csak zárójelben jegyzem meg, hogy a gyakorlat ezzel szemben pontosan ennek ellenkezőjét bizonyította.)

A kormányzati civil stratégia végül kifejezte szándékát egy civil érdekképviseleti rendszer partnerként történő elfogadására, illetve lehetségesnek tartotta egy civil köztisztület létrehozását. A stratégia készítése során a civil szervezetek részéről ezt a szándékot érte a legtöbb ellentmondás és elutasítás. Ez a szektor megosztottságát és érdekellentéteit is jelezte, illetve azt, hogy számos baloldali, önmagát országos hatáskörűnek minősítő szervezet jelentkezett be önként, mint kormányzati civil partner. Végül pontosan ilyen okok miatt nem került bele a stratégiába egy „kormány–civil társadalmi megállapodás” megkötésének szükségessége sem (a kormányzat hivatkozása az Angliában és Franciaországban is létező ilyen jellegű megállapodás volt). Megjegyzem, hogy az Országos Civil Érdekképviselet létrehozására azóta is több kísérlet történt – eredménytelenül.

A Nemzeti Civil Alapprogram modellezési próbája

2003-ban a MEH KITKH részére 400 millió forint állt rendelkezésre különböző civil szervezetek egyedi kérelmeken alapuló támogatására. Ez hagyományosan létező támogatási keret volt (én magam például a főosztályvezetői kinevezésem után számos olyan kiutalást készítettem elő, amelyet még az előző, Stump István vezette Miniszterelnöki Hivatalban ítélték oda; illetve foglalkoztam a korábban odaítélt támogatások elszámolásával). Baja Ferenc államtitkár 2003-ban úgy döntött, hogy ezt a keretet egy civil többségű, általunk létrehozott testület ossza szét. Felkértük a hét területi régió egy-egy ismert civil vezetőjét, és az Országgyűlés TSZB négy parlamenti pártjának egy-egy képviselőjét, hogy vállaljanak feladatot ebben a kvázi kuratóriumban, amelynek feladata egy pályázat kiírása, a beérkező pályázatok elbírálása és a konkrét támogatási összegek megítélése volt. Az államtitkár gyakorlatilag lemondott a támogatások odaítéléséről, önmagára nézve kötelezőnek ismerte el a civil többségű kuratórium döntéseit. Modelleztük a kezelő szervezet alkalmazását is: a civil szakmában nagy elismertségnek örvendő, valóban felké-

szült Kurátor Alapítvány- és Alapkezelő Kft.-t bíztuk meg a kezelő szervezet feladatainak ellátásával. A 400 milliós program ilyen módon történő lebonyolítása számos, az NCA működésére is vonatkozó és felhasználható tapasztalatot hozott. (A program dokumentációi megtalálhatók a Kurátor Kft.-nél.)

A Nemzeti Civil Alapprogram előkészítése és elfogadása

Amint azt már a bevezető soraimban említettem, a kormányzati civil kapcsolatok központi szervezeti egységét a 2002-ben létrehozott kormányzati struktúrában a Miniszterelnöki Hivatalban (MEH), annak is egy, Baja Ferenc államtitkár által vezetett egységében, a „MEH Kormányzati Informatikai és Társadalmi Kapcsolatok Hivatalában” (MEH KITKH) alakították ki, Civil Kapcsolatok Főosztálya (CKF) elnevezéssel. Társadalmi párbeszéddel, civil kapcsolatokkal más minisztériumokban és kormányzati szervezetekben is foglalkoztak, de a MEH KITKH-ban kialakított CKF lett a kormányzaton belül a civil ügyek koordinátora. A MEH-t vezető miniszter ekkor Kiss Elemér volt, akit rövid idő után Kiss Péter váltott.

Dr. Medgyessy Péter miniszterelnök 2002. szeptember 26-i bejelentése után itt, a MEH KITKH Civil Kapcsolatok Főosztályán kezdődött meg a törvény konkrét előkészítése, és a belső minisztériumi egyeztetés. A vitára bocsátott normaszöveget az ismert nonprofit szakjogász, dr. Bíró Endre készítette, majd a hivatalos egyeztetési folyamatot és a törvény szövegének további alakítását dr. Lakrovits Elvira jogász, a CKF csoportvezetője, majd főosztályvezető-helyettese vette át, és vezette a parlamenti betérjesztésig. Az akkor hatályos jogalkotási törvény eljárási szabályai szerint a MEH KITKH megküldte a tervezett normaszöveget a többi minisztériumnak, illetve az Országgyűlés Társadalmi Szervezetek Bizottságának (TSZB), 2002. október 25-én a MEH KITKH honlapján kikerült az internetre a törvénytervezet szövege, amelyben kértük a civil szervezetek véleményét. Az akkor is – különböző okok miatt – megosztott civil szervezetek több civil szakértő kezdeményezésére 2002. október 28-án formálisan is megalakították a Civil Együttműködési Program 4 munkacsoportját, amelyek jogi, pénzügyi, kormány–civil és civil–civil kapcsolatok kérdéskörben folyamatosan biztosítottak együttműködést mintegy 300 civil szervezettel. A témát gondozó államtitkárságra több mint 200 szövegszerű észrevétel érkezett (MEH 2003a). Különösen emlékezetes marad számomra egy esemény: 2003. január 28-án a KITKH országos civil fórumot hirdetett meg a Földművelődésügyi Minisztériumban. A zsúfolásig megtelt nagyteremben rendkívül aktív vita alakult ki, amely során Baja Ferenc államtitkár feltette ezt a kérdést is: mekkora legyen a Nemzeti Civil Alapon belül a miniszteri keret? Az első sorban ülő Gosztonyi Géza (több civil szervezet vezetője) ultió válasza: semennyi! Baja Ferenc reakciója: akkor nem lesz miniszteri keret. Nem is lett..., és én azóta sem ismerek ilyen költségvetési alapot. A vitákon az Országgyűlés TSZB tagjai pártállástól függetlenül nagyon aktívan vettek részt, közöttük Petkó András (MDF), Béki Gabriella (SZDSZ), Halász János (Fidesz) és különösen Fogarasiné Deák Valéria, a bizottság MSZP-es elnöke. A képviselők tudatában voltak annak, hogy amennyiben a Parlament

2003. évi tavaszi ülészaka elé nem kerül be a javaslat, illetve nem kerül elfogadásra a törvény, akkor nem lesz jogszabályi alapja annak, hogy a 2004. évi költségvetés tervezésekor önálló fejezetként megjelenjen a Nemzeti Civil Alapprogram. A kormány a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló törvénytervezetet 2003. május 7-én tárgyalta, és az ülésen dr. Medgyessy Péter miniszterelnök gyökeresen új javaslattal állt elő: a Nemzeti Civil Alapprogram forrását ne a bennragadt 1 százalékok képezzék, mert az nem ösztönző, hanem legyen az összeg azonos a mindenkor felajánlott 1 százalékok összegével, ez motiváló, és minél eredményesebb kampányra ösztönzi a civil szervezeteket! A kormány így fogadta el a törvénytervezetet, illetve azzal a garanciális elemmel egészítette ki, hogy az NCA forrása nem lehet kevesebb a felajánlható 1 százalékok összegének 50 százalékánál. A KITKH ekkor már az akkor frissen létrehozott Esélyegyenlőségi Kormányhivatal szervezeti egysége volt, így a törvényjavaslatot 2003. május 27-én Lévai Katalin esélyegyenlőségi tárcanélküli miniszter terjesztette elő a Parlamentben. A miniszteri expozé a törvény indoklásának és jelentőségének hangsúlyozása mellett kitért az előkészítés nyilvánosságára és demokratizmusára, illetve azt is bemutatta, hogy a 2002. évi egyszázalékos rendelkezések alapján 11 milliárd forint lett volna felajánlható, de csak 5,2 milliárd forintról rendelkeztek az adózók (MEH 2003a). Ezután indult be a parlamenti szaktanácsok gépezete, amelyek mindegyikének ülésein részt vettek civil szervezetek képviselői, és több bizottsági ülésen – a házszabállyal ellentétben – lehetőséget kaptak felszólalásra is. A témát tárgyaló 6 bizottság összesen 105 módosító indítványt nyújtott be. A bizottsági javaslatokat a témát gondozó főbizottság, a TSZB összegezte, majd egyhangúlag elfogadott bizottsági módosító indítványokkal ajánlotta a törvény elfogadását (MEH 2003a). A parlamenti vita lezárását jelentő zárszót Lévai Katalin miniszter 2003. június 17-én a következő gondolatokkal vezethette be: „E ház falai között majdnem pontosan kilenc hónappal ezelőtt, 2002. szeptember 26-án jelentette be dr. Medgyessy Péter miniszterelnök több száz civil szervezet képviselőjének: kezdeményezni fogja a Parlamentnél a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló törvény megalkotását ... A Nemzeti Civil Alapprogramról szóló törvénytervezetet széles körű és alapos társadalmi egyeztetések után 2003. május 27-én terjesztettem be Önök elé, és egy hét múlva a törvény zárószavazására is sor kerül. Ha ez valósággá válik, a magyar Országgyűlés úgy kezdheti meg nyári szabadságát, hogy a civil társadalom újabb bizonyosságot kap: a Parlament felelősséget érez iránta! Nem mellékesen: ebben az esetben történhet meg a 2004. évi költségvetés tervezése, így lesz nevesített Nemzeti Civil Alapprogram rovat. Köszönet ezért Önöknek!” (MEH 2003a) A miniszter részletesen kitért zárszavában a törvény hatályba léptetése körüli vitákra. Több szocialista képviselő olyan együttes módosító indítványt terjesztett elő, hogy a törvény a kihirdetést követő 15. nap után lépjen hatályba a forrásbiztosítás kivételével, erre első alkalommal 2004. január 20-ig kerüljön sor. Ez az idő – 2003. második félév – elegendő lesz a Nemzeti Civil Alapprogram szervezeteinek (tanács, kollégiumok) legitim, a törvény által szabályozott civil választások útján történő létrehozására, illetve a kezelőszervezet közbeszerzéses kiválasztására.

A Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvényt 2003. július 23-án 2017 igen, 2 nem szavazattal és 139 tartózkodással fogadta el az Országgyűlés (MEH 2003b).

Kedvezményezett kör

Az NCA kedvezményezett körét pontosan behatárolta a jogszabály. Miután az előzetes előterjesztés és a viták is azt erősítették meg, hogy a szervezeteknek elsősorban működési támogatásra van szükségük (a szakági források szinte teljesen a szakmai programok megvalósítására szolgáltak), ezért a jogszabály 1. §-ának (3) bekezdése rögzítette, hogy a támogatásokra szánt összeg legalább 60 százalékát működési támogatásra kell fordítani. A támogatás igényléséhez ezért mindössze egyéves működést szabott a törvény feltételül, és csak a szakmai pályázatok esetében írta elő a közhasznúsági jogállást (amelyet csak kétéves működés után nyerhettek el a civil szervezetek). Erőteljesen civilestítette a támogatható szervezetek körét is az NCA-törvény. Eleve kizárta a pártokat, a pártalapítványokat, a munkaadói és munkavállalói érdekképviselőket, a biztosító egységeket és az egyházakat. Különösen szigorította a kettős vagy többszörös állami finanszírozás elkerülését: azok a civil szervezetek, amelyek a tárgyévben a költségvetési törvényben közvetlenül nevesítve kaptak támogatást, nem részesülhetnek NCA-támogatásból. Csak emlékeztetőül: az NCA-törvényt a bennragadt 1 százalékos megszerzésének ötlete indította el, de az 1 százalékos rendelkezések támogathatósági köre ennél sokkal szélesebb, nem kizáró ok a nevesített költségvetési támogatás, sőt állami intézmények is kaphattak és kaphatnak 1 százalékos felajánlásokat a mai napig.

Az NCA működésének előkészítése

A 2003. évi L. törvény elfogadásával a történetnek csak az első része fejeződött be: létrejött egy költségvetési vitáktól mentes, a költségvetési törvényben automatikus pénzforrás a civil szervezetek támogatására, a magyar civil társadalom erősítésére.

A törvény részletesen szabályozta:

- az alapprogram célját;
- az alapprogram pénzügyi forrását;
- a kedvezményezettek körét;
- az alapprogram szervezetét (tanács, kollégiumok, miniszter, az alapprogram miniszteri titkársága, a kezelőszervezet) és a szervezeti egységek hatáskörét;
- a tanács és a kollégiumok tagjai választásának, illetve delegálásának rendjét;
- a civiljelölt-állítási rendszer elvi és gyakorlati szabályait.

Mint általában a törvények végrehajtásához, az NCA-törvényhez is kapcsolódott kormányrendelet [160/2003. (X. 7.) Korm. rendelet], amelynek legfontosabb pontjai a következők:

- a civiljelölt-állítási rendszer részletes szabályozása (felhívás közzététele, a bejelentkezés, az elektorokat választó gyűlések);
- a támogatási rendszer (pályázatok közzététele, a pályázati dokumentációk, a pályázatok elbírálásának rendje);
- a támogatási szerződések tartalmi és formai követelményei;

- az alpprogram miniszteri titkárságának feladat- és hatásköre,
- az alpprogram kezelő szervének feladatai;
- az alpprogram működése ellenőrzésének és beszámolásának rendje.

Ahhoz, hogy a 2003. július 27-én elfogadott NCA-törvény és a 2003. október 7-én elfogadott kormányrendelet alapján 2004-ben már működjön a merőben új választási rendre és új szervezetekre alapozott támogatási rendszer, versenyt futottunk az idővel. Be akartuk bizonyítani a civil szervezetekkel együttműködve, hogy a kormányzati bürokratizmus és a civil lendület nem zárja ki egymást, a bizalom és a törvényesség érvényesülhet egyidejűleg. Időközben már kiderült, hogy az adózók 2003-ban (a 2002-ben megfizetett adójukból) az érvényes 1 százalékos rendelkezések során összesen 6,1 milliárd forintot ajánlottak fel (ICSSZEM 2005b), ennyi lett az NCA vetítési alap, tehát a 2004-es költségvetési törvényben ez az összeg került betervezésre. Az NCA törvényben rögzített 10 százalékos működési költség levonása után is soha nem látott nagyságú összeg, 5,49 milliárd forint állt rendelkezésre a magyarországi civil szervezetek támogatására, csak ezen az egyetlen költségvetési rovaton.

A civiljelölt-állítási rendszer, a tanács és a kollégiumok létrehozása

Az NCA jogszabályok egyik legnagyobb újdonsága volt, hogy a legitim civil érdekképviselet hiányában gondoskodtak egy olyan választási mechanizmus létrehozásáról, amely során létező és aktív civil szervezetek választották meg a tanács és a kollégiumok civil tagjait. Arról a törvény rendelkezett, hogy a tanács 17 tagjából 12 tag a civiljelölt-állítási rendszer során megválasztott civil legyen, vagyis a választott civil 70 százalékos többség intézményesen biztosított volt. További 2 főt az Országgyűlés Társadalmi Szervezetek Bizottsága, 3 főt pedig a miniszter kért fel. A kollégiumokban még nagyobb volt a választott civilek aránya: ezekbe a testületekbe a miniszter egy-egy főt delegálhatott. Ennek a rendelkezésnek a jelentőségét nehéz túlértékelni! Korábban – mint arról már írtunk – vagy egy parlamenti bizottság, vagy egy miniszter rendelkezett a civil támogatási források felett, az NCA pedig az önmaguk közül választott civileknek biztosított döntő szavazati arányokat. Ehhez a szellemiséghez alkalmazkodott a TSZB és a miniszter saját hatáskörükben felkért tanácsi és kollégiumi tagok esetében is: civil szakértőket delegáltak és nem pártpolitikusokat! Ezzel nem azt kívánom állítani, hogy az NCA működése során egyáltalán nem voltak jelen pártpolitikai szempontok, de nem ezek voltak a dominánsak, hanem a valódi civil értékszemplélet.

A civiljelölt-állítási rendszer egy elektori elven működő választási rendszert hozott létre, amelybe országos és regionális hatáskörű, igazoltan és nyilvánosan működő civil szervezetek delegálhattak elektorokat, amelyet az alpprogram miniszteri titkársága vizsgált meg törvényességi szempontok alapján. A nyilvánosság azért is lett fontos elem, mert egy civil szervezet regisztrálása ellen egy másik civil szervezet emelhetett kifogást.

Elsőként a tanács 12 tagját megválasztó elektori gyűléseket hívta össze a miniszter, ezek lebonyolítására 2004. januárjában került sor. Az Országgyűlés TSZB-a 2 főt, a miniszter 3 főt delegált a tanácsba, és az így kialakított 17 tagú tanács 2004. január 30–31-én megtartotta alakuló ülését Gödön, a MEH egyik pihenőbázisán. A tanács ezen az ülésen állást foglalt a kialakítandó kollégiumokról és azok létszámáról, és megválasztotta tisztségviselőit (ezeket a döntéseket a miniszternek meg kellett erősítenie – ez változtatás nélkül megtörtént). A tanács elnökének tisztségére két jelölt volt: a civilek az egri székhelyű Életfa Egyesület elnökét, Bárdos Ferencet ajánlották, a miniszter jelöltje a civil szakmában elismert ügyvéd, Bíró Endre volt. A választást komoly taktikázások és lobbizások előzték meg. Ne feledjük: Magyarország első választott legitim civil tisztségviselőjéről volt szó. Bárdos tapasztalt, nagy tekintélyű, kemény kiállású civil volt, Bíró elismerten felkészült, a civil jogban elismert, sokat publikáló, kompromisszumkész ügyvéd. A két jelölt mögött közel azonos létszámú tanács tag állt, és azt is tudták, hogy a megválasztás a miniszter megerősítése után lép életbe. A tanács komoly taktikai érettségről tett tanúbizonyságot: létrehozta az alelnök intézményét, majd elnöknek Bárdos Ferencet, alelnöknek Bíró Endrét választotta meg. E döntéseket a miniszter megerősítette, így az NCA első elnöke Bárdos Ferenc, alelnöke Bíró Endre lett. (A gyakorlatban aztán kiderült ennek a döntésnek a helyessége: Bárdos Ferenc és Bíró Endre rendkívül harmonikusan, egymást kiegészítve és erősítve végezték feladataikat, és riválisból barátokká váltak, anélkül, hogy saját személyiségüket feladták volna.) A tanács második, 2004. február 10-én tartott ülésén fogadta el ügyrendjét.

A miniszter jóváhagyta a kollégiumokra vonatkozó tanácsi javaslatot, amely szerint 8 területi, regionális kollégium és 3 szakmai kollégium 103 tagját újabb elektori gyűléseken választották meg. A miniszter is kijelölte egy-egy fő delegáltját, így a kollégiumok 2004. március 4–5-én megtartották első üléseiket, ahol megválasztották elnökeiket.

A történelmi hűség kedvéért rögzítsük, hogy milyen kollégiumok jöttek létre:

- Országos hatókörű civil szervezetek támogatásának kollégiuma;
- Regionális hatókörű civil szervezetek támogatásának közép-magyarországi kollégiuma;
- Regionális hatókörű civil szervezetek támogatásának közép-dunántúli kollégiuma;
- Regionális hatókörű civil szervezetek támogatásának nyugat-dunántúli kollégiuma;
- Regionális hatókörű civil szervezetek támogatásának dél-dunántúli kollégiuma;
- Regionális hatókörű civil szervezetek támogatásának észak-magyarországi kollégiuma;
- Regionális hatókörű civil szervezetek támogatásának észak-alföldi kollégiuma;
- Regionális hatókörű civil szervezetek támogatásának dél-alföldi kollégiuma;
- Civil szolgáltató, fejlesztő és információs kollégiuma;
- Civil önszerveződés, szakmai és területi együttműködés kollégiuma;
- Nemzetközi civil kapcsolatok és európai integráció kollégiuma (ICSSZEM 2005b).

Ismételjük meg a dátumot: 2004. március 4–5. Az az év, amikor Magyarország csatlakozott az Európai Unióhoz. A kollégiumok elnevezésében benne van a kor szelleme: a regionalitás, az európai integráció, az önszerveződés és együttműködés elve.

Az alpprogram miniszteri titkársága és a kezelőszervezet

Az NCA-törvény elfogadását követően elsőként az alpprogram miniszteri titkárságát kellett létrehozni, hiszen ez a szervezet szervezte már a civiljelölt-állítási rendszert. A titkárság az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal Civil Kapcsolatok Igazgatóságán belül került kialakításra a törvényben általánosságban megfogalmazott céllal, mely szerint segíti a minisztert az alpprogrammal kapcsolatos feladatai ellátásában. A titkárság vezetője Jung Adrienn jogász, csoportvezető lett.

A miniszter időközben kiírta a közbeszerzési eljárást a kezelőszerv feladatainak ellátására. Az NCA-törvény szerint az alpprogram működtetésére a teljes forrás 10 százalékát lehetett fordítani, ez az induló 2014-es évben 610 millió forint volt (ICSSZEM 2005b). Felmerült ötletként a saját kezelőszervezet létrehozása, de a feladat nagyságrendje és a gyors időbeni lebonyolítás miatt a miniszter a közbeszerzési eljárás mellett döntött. A feladatok közpénzkezelésben járatos kezelőszervet igényeltek, így természetes volt a Magyar Államkincstár jelentkezése a pályázatra, amelyet meg is nyert. A kezelőszerv legfontosabb feladatai: a pályázatok kiírása a kollégiumok döntése alapján, a pályáztatás teljes folyamata, a döntések előkészítése, a szerződéskötés, a támogatások kiutalása, majd az elszámoltatás, a pénzügyi ellenőrzés, a nyilvántartás vezetése. A közbeszerzési eljárás eredményes lebonyolítása után a miniszter 2004. március 9-én megkötötte a vállalkozási szerződést a kezelőszerv feladatainak ellátására a Magyar Államkincstárral. Gyakorlatilag 2,5 hónap alatt megtörtént az NCA-törvényben meghatározott szervezeti egységek létrehozása (ICSSZEM 2005b).

Az NCA első pályázatai

A tanács első forrásmegosztási döntései közül három számot érdemes kiemelni:

- a működési támogatások arányát a törvényben kötelezően előírt minimum 60 százalék felett, 65 százalékban határozták meg;
- a működési támogatások felső határát 7 millió forintban;
- az egy szervezetnek adható éves maximális támogatás összegét millió forintban állapították meg (ICSSZEM 2005a).

A tanács 120 millió forintot különített el a 2004. évi szja 1%-os kampányra, amelynek felhasználására végül késedelmesen került sor, és kérdéses, hogy volt-e hatása erre, mindenesetre az adózók a 2003-ban megfizetett adójukból 6,978 milliárd forintról rendelkeztek (ICSSZEM 2005a), és ez lehetőséget adott 2004-ben egy második pályázati forduló meghirdetésére.

Nézzük meg a 2004. évi első pályázat (az NCA történetének első pályázata!) legfontosabb adatait (ICSSZEM 2005b).

1. táblázat. Az első fordulóban benyújtott és támogatott pályázatok száma és aránya

Kollégium	Benyújtott pályázatok száma (db)	Támogatott pályázatok száma (db)	Támogatott pályázatok aránya (%)
Területi kollégiumok			
Országos	1123	635	56,5
Közép-Magyarország	988	611	61,8
Közép-Dunántúl	579	337	58,2
Nyugat-Dunántúl	632	336	53,2
Dél-Dunántúl	671	257	38,3
Észak-Magyarország	739	459	62,1
Észak-Alföld	650	254	39,1
Dél-Alföld	877	532	60,7
<i>Területi kollégiumok összesen</i>	<i>6259</i>	<i>3421</i>	<i>54,7</i>
Szakmai kollégiumok			
Civil szolgáltató	987	273	27,7
Önszerveződés	412	109	26,5
Nemzetközi	546	330	60,4
<i>Szakmai kollégiumok összesen</i>	<i>1945</i>	<i>712</i>	<i>36,6</i>
Mindösszesen	8204	4133	50,4

Forrás: Készült a Magyar Államkincstár adatai alapján.

2. táblázat. Az első fordulóban igényelt és odaítélt támogatások összege és aránya

Kollégium	Az igényelt támogatások összege (millió forint)	Az odaítélt támogatások összege (millió forint)	Az odaítélt támogatások aránya (%)
Területi kollégiumok			
Országos	3 430	1356	39,5
Közép-Magyarország	1 961	691	35,2
Közép-Dunántúl	691	277	40,1
Nyugat-Dunántúl	740	273	36,9
Dél-Dunántúl	810	202	24,9
Észak-Magyarország	904	331	36,6
Észak-Alföld	831	328	39,5
Dél-Alföld	1 010	300	29,7
<i>Területi kollégiumok összesen</i>	<i>10 377</i>	<i>3 758</i>	<i>36,2</i>
Szakmai kollégiumok			
Civil szolgáltató	2 290	517	22,6
Önszerveződés	1 209	291	24,1
Nemzetközi	1 833	565	30,8
<i>Szakmai kollégiumok összesen</i>	<i>5 332</i>	<i>1 373</i>	<i>25,8</i>
Mindösszesen	15 709	5 131	32,7

Forrás: Készült a Magyar Államkincstár adatai alapján.

Az NCA első pályázati fordulójának legfontosabb tapasztalatai

1. A KSH által akkor nyilvántartott és működőnek tekintett mintegy 47 ezer szervezet számára viszonyítva kevés érvényes pályázat érkezett be. A benyújtott pályázatok közel fele formailag nem felelt meg a követelményeknek. Ez utóbbi annak is volt a következménye, hogy a rendelet akkor nem biztosított hiánypótlási lehetőséget (2005-ben ez már módosításra került). Kevésnek bizonyult a MÁK által működtetett központi call-center és a minden megyében és a fővárosban is működő Civil Információs Centrumok segítségével. Mindezek mellett az adatok rávilágítottak a civil szervezetek többségének pályázói szakmai felkészületlenségére is.

2. A pályázók több mint 15 milliárd forint támogatást kértek, a ténylegesen kiosztható összeg mintegy háromszorosát. Különösen a szakmai programok támogatására érkezett be nagyobb igény, miközben általános hiedelem szerint a civil szervezetek a működési támogatásokat hiányolták elsősorban, miután a szakági minisztériumoktól és egyéb pályázati forrásokból csak programtámogatásra volt lehetőségük.

3. A támogatást nyerő civil szervezetek székhelyei többségében a megyeszékhelyek és a városok voltak. Ez csökkentette ugyan a főváros dominanciáját, de nem javult a kisebb, falusi szervezetek helyzete.

4. Az NCA frissen létrehozott szervezeti egységei (tanács, kollégiumok, miniszteri titkárság, MÁK) között komoly hatásköri értelmezés viták és kommunikációs zavarok voltak, és ezt tovább fokozta a civilek és az államapparátus közötti stílusbeli különbözőség. Ezek elhárítására és csökkentésére mind a tanács, mind a miniszteri titkárság által több fórumot szerveztünk, de a helyzet csak nagyon lassan javult.

5. A civilek számára megmagyarázhatatlan és elfogadhatatlan volt az a körülmény, hogy a kollégiumok támogatási döntését követően gyakran hónapok teltek el a szerződéskötés, a pénzügyi kötelezettségvállalás és a kiutalás procedúrájával. A történet folytatásában – a másik oldalon – viszont a nyilvántartási és elszámolási szabályok nehézkes megértését és betartását nehezményezték. Ez utóbbit több beszámolási útmutató megjelentetésével igyekeztünk segíteni.

6. Minden – előzőekben bemutatott – probléma ellenére egy pozitívumot mindenki elismert: a döntéshozó testületek autonómiájának tiszteletben tartása folyamatosan biztosított volt.

7. A tanács és a kollégiumok gyakori tanácskozása, véleménycseréje és egymás informálása felgyorsította a civil önszerveződés iránti igényt (bár ez sosem vezetett el egy egységes civil érdekképviselő létrehozásához). Az a körülmény viszont, hogy a tanácsot és a kollégiumokat legitim civil háttérrel és választásokkal hozták létre, gyakran keltették azt a félreértést, hogy ez a szervezeti mechanizmus civil érdekképviselőt is elláthat – ez elsősorban az állami és különböző közigazgatási szervezetekben keletkezett. Különböző állami és szakmai szervezetek hívták meg úgy a tanács vagy a kollégiumok vezetőit, mintha ők a civil szektort „képviselnék”, miközben jogosítványuk egy költségvetési támogatási forrás felhasználására szólt. Ez persze azt is kifejezte, hogy az NCA vezetői valóban megbecsült és felkészült civilek voltak.

Összességében a miniszter törvényben előírt beszámolója az Országgyűlés Társadalmi Szervezetek Bizottsága részére az NCA 2004. évi tevékenységéről azt állapította meg, hogy „2005. május végéig több mint 6 milliárd forint támogatás ténylegesen eljutott a civil szervezetekhez, ami az eddigi támogatások sokszorosát jelenti.” (ICSSZEM 2005b)

Az NCA létrehozása – akkori és mostani – véleményem szerint történelmi jelentőségű volt a magyar civil társadalom életében. A felajánlható és rendelkezett 1%-ok összege – így az NCA és most a NEA történetében – azóta is változó, de az ehhez kötődő civil támogatási alap elve nem változott, és ez már több mint másfél évtizede működik. Az NCA testületei bebizonyították, hogy a választott legitim civilek többsége a bizalom megteremtésének és a döntések ellenőrizhetőségének fontos feltétele.

Irodalom

- APEH Világa (2003): A személyi jövedelemadózókat kiemelt országok adatai. 169. o., www.nav.gov.hu
- Bocz János–Kuti Éva–Mészáros Gejza–Nagy Renáta–Sebestény István–Teleki István (2002): *A nonprofit szektor főbb statisztikai jellemzői 2002*. Budapest:Központi Statisztikai Hivatal.
- Bódi György–Gécziné Bárdosi Eszter–Kahulits Andrea–Kákai László–Lakrovits Elvira–Lele Zsófia (szerk.) (2012): *Változó civil világ*. Budapest:CompLex Kiadó Jogi és Tartalomszolgáltató Kft.
- Bódi György–Gécziné Bárdosi Eszter–Kahulits Andrea–Kákai László–Lakrovits Elvira–Lele Zsófia–Nagy József–Nagy Krisztina–Potháczki Dóra–Tóth Bernadett (szerk.) (2014): *Változó civil világ*. 2. átdolgozott kiadás. Budapest:CompLex Kiadó Jogi és Tartalomszolgáltató Kft.
- Bódi György–Jung Adrienn–Lakrovits Elvira (2003): *Civil partnerség*. Budapest:KJK–KERSZÖV Kiadó.
- ICSSZEM (2005a): A Nemzeti Civil Alapprogram Tanácsa elnökének tájékoztatója a Nemzeti Civil Alapprogram 2004. évi tevékenységéről és működéséről Göncz Kinga miniszter részére. Budapest:Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium.
- ICSSZEM (2005b): Göncz Kinga miniszter beszámolója az Országgyűlés Társadalmi Szervezetek Bizottságának a Nemzeti Civil Alapprogram 2004. évi tevékenységéről. Budapest:Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium.
- Kákai László (2010): A Nemzeti Civil Alapprogram, útkeresés egy új támogatási rendszer felé? *Civil Szemle*, VII., (4.), 91–118.
- Kákai László (2012): Nemzeti Együttműködési Alap. In: Bódi György–Gécziné Bárdosi Eszter–Kahulits Andrea–Kákai László–Lakrovits Elvira–Lele Zsófia (szerk.) (2012): *Változó civil világ*. Budapest:CompLex Kiadó Jogi és Tartalomszolgáltató Kft. 187–217.
- Kákai László (2013): Nemzeti Civil Alapprogram és Nemzeti Együttműködési Alap. Hasonlóságok és különbségek a régi és az új támogatási alapok között. *Civil Szemle*, X., (3.), 45–71.
- Kuti Éva (1998): *Hívjuk talán nonprofitnak...* Budapest:Nonprofit Kutatócsoport.
- MEH (2003a): Lévai Katalin miniszteri exozéja a Parlamentben a nemzeti civil alapprogramról szóló 2003. évi L. törvény előterjesztésekor. Budapest:Miniszterelnöki Hivatal KITKH Civil Kapcsolatok Főosztálya.
- MEH (2003b): A törvényhozó szemével... Fogarasiné Deák Valériának, az Országgyűlés Társadalmi Szervezetek Bizottsága elnökének előszava a Nemzeti Civil Alapprogramot bemutató kiadványhoz. Budapest:Miniszterelnöki Hivatal KITKH Civil Kapcsolatok Főosztálya.
- Salamon, Lester M.–Anheier, Helmut K. (1995): *Szektor születik*. Budapest:Nonprofit Kutatócsoport.

VERCSEG Ilona*Modern közösségiség – civil társadalom*

A cikk a civil társadalom koncepcióját a közösség fogalmának bemutatásával, elemzésével értelmezi, és a két fogalom közötti kapcsolat természetét elemzi. Fő megállapítása, hogy a modern közösségiség lényegét ma a civil társadalom fogalma fejezi ki a legmegfelelőbb módon.

A szerző ennek alátámasztására bemutatja a közösség három leggyakoribb értelmezését (helyi, érdeklődés szerinti és szellemi, lelki közösség) és a két fogalmat összekötő alapvető kapocsként megállapítja, hogy a civil társadalom kulturális közege a közösség. A szerző a közösségi funkciók elemzésével mutatja be, hogy az emberek tevékenysége egyszerre jelenhet meg egy adott kulturális kontextusban (közösség) és integrálódhat helyi és nemzetek feletti szinten is (civil társadalom).

A cikk megállapítja, hogy a civil társadalom erős koncepció, és érdemes a közösségi munka ezen irányultságát tovább erősíteni, hiszen a közösség általi fejlesztés az önmegújításra, egymás segítségére, a kezdeményező és cselekvőképesség fejlődésére irányul, amelyet csak a civil társadalomban folytatott gyakorlat hozhat létre.

Kulcsszavak: közösség, civil társadalom, közösségfejlesztés

Dr. Vercseg Ilona (1946) közösségfejlesztési szakértő, kutató, címzetes egyetemi tanár. Az ELTE BTK népművelés–magyar szakán végzett 1977-ben; egyetemi doktori vizsgát tett közösség- és szomszédságtanból 1993-ban. Angliában szövetkezetfejlesztői (1994) és közösségi készségek oktatói (1995) képesítést szerzett. 1983 óta közösségfejlesztő, a Népművelési Intézetben és jogutódaiban 1983-tól, a Közösségfejlesztők Egyesületében 1989-től, a Civil Kollégium Alapítványánál 1997-től dolgozik a szakma fejlesztésén kutató és kísérleti munkák, szakmai publikációk és tantárgyfejlesztések keretében. Jelenleg a Közösségfejlesztők Egyesülete tiszteletbeli elnöke és a PAROLA főszerkesztője; felnőttképző a Civil Kollégium Alapítványánál; a SZÖVETSÉG a Közösségi Részvétel Fejlesztéséért Egyesület elnöke; az ELTE TáTK Közösségi és civil tanulmányok mesterszakának egyik alapítója és oktatója. Számos szakkönyv, tanulmány és tankönyv szerzője. Több szakmai és állami díjban részesült. 1991 óta tevékeny az európai közösségfejlesztő hálózatokban is.

E-mail: vercseg@kkapcsolat.hu

Ilona VERCSEG*Modern communities – civil society*

The article defines the notion of civil society by introducing and analyzing the concept of community. It analyses the nature of the connection between the two concepts as well. Main statement of the article is that the most adequate concept which defines the essence of the modern community is civil society.

In order to support this argument, the author introduces the three most used interpretations of the concept of community (local/neighbourhood, interest/elective

community and communion) and states that the fundamental connection between the two concepts is that community is the cultural environment, space of civil society. Through analyses the community functions, the author points out that activities of the people may appear in a given cultural context (community) and parallel it may integrate into local and supranational level as well (civil society).

The article states that civil society is a strong concept and it's reasonable to strengthen this dimension of the community work because 'development by the community' approach based on self-help, helping each other, and development of abilities to be proactive and act. Only activities, practices in the civil society can materialize it.

Keywords: community, civil society, community development

Ilona Vercseg dr. (1946) is a community development expert, researcher and honorary professor. She graduated in folk education and Hungarian from the Faculty of Arts, ELTE in 1977; she earned her university doctor's title in community and neighbourhood theory in 1993. She earned a qualification in cooperative development (1994) and in the education of community skills (1995) in the UK. She has been a community developer since 1983, working at the Institute of Folk Education and its legal successors since 1983, at the Hungarian Association for Community Development since 1989, at the Civil College Foundations since 1997, doing research and experimenting, producing publications and developing educational courses. Presently she is honorary president of the Hungarian Association for Community Development, editor-in-chief of PAROLA; an adult educator at the Civil College Foundation, chairperson of the ASSOCIATION for the Development of Community Participation; one of the founders and a lecturer of the Community and Civil Studies masters programme of ELTE TáTK. She is the author of several monographs, studies and textbooks. She has received several professional and government awards. She has been active in the European Community Developer Network since 1991.

E-mail address: vercseg@kkapcsolat.hu

BARTAL Anna Mária

„Vissza a jövőbe”

– A magyar önkéntesség harminc évről három tételben

A magyar önkéntesség tartalmilag és formailag nehéz örökségből született meg, és közel tíz évig tartott, míg társadalmi elfogadottsága és elismertsége elindult. A tanulmányban egyrészt vizsgáltuk az 1993–2018 között használatos önkéntesség definíciókat, melyek befolyásolták az önkéntességről kialakított társadalmi képet és meghatározták a kutatások irányultságát is. Másrészt, mivel a magyar önkéntességet, már az 1990-es évek elejétől, a szervezetekhez nem kötődő, informális önkéntesség dominálta, ezért az informális és a formális önkéntesség tartalmi kérdéseit és vizsgálatának módszertani dilemmáit elemeztük. Harmadrészt a rendszeres és epizodikus önkéntességgel, mint szervezeti erőforrással foglalkoztunk.

Eredményeink szerint a köznyelvben az önkéntesség definícióját az altruista és nem-monetáris munka-jelleg határozza meg, ami hangsúlyeltolódást és némi diszkrpanciát

mutatott a kutatásokban és a kormányzati dokumentumokban használatos értelmezésekkel szemben. Amellett érveltünk, hogy a kutatásokban módszertani változások szükségesek ahhoz, hogy differenciáltabban lássuk mind az informális, mind pedig a formális önkéntesség szerepét és funkcióit. Végezetül pedig azt állapítottuk meg, hogy a formális önkéntesség gyakorisága erőteljesen függ a szervezetek elvárásainak, illetve az önkéntesek szándékainak összeegyeztethetőségétől.

Kulcsszavak: informális és formális önkéntesség, rendszeres és epizodikus önkéntesség

Bartal Anna Mária szociológus, szociálpolitikus. Számos nonprofit és szociálpolitika témájú könyv és tanulmány szerzője. Kutatási területei az önkéntesmotivációk, illetve a formális és informális önkéntesség vizsgálata.

E-mail: ambartal@gmail.com

Anna Mária BARTAL

“Back to the Future”

– Three insights into the thirty years of volunteering in Hungary

In Hungary the volunteering was born with a very difficult historical legacy and after the political and economic transformation in 1990 it passed almost ten years while its social acceptance and recognition began to rise. In this study, first, we have examined comprehensively the definitions of volunteering that were used between 1993 and 2018 and that influenced enormously both the social image of volunteering and the direction of research. Second, since from the beginning of the 1990s volunteering in Hungarian was dominated by informal volunteering that were not related to formal organisations, we have deeply analysed the distinctions between the informal and the formal volunteering, including their consequences on research methodologies. Third, we have investigated in great detail how the regular and the episodic volunteering could serve as a valuable resource for the society.

Our analysis highlights that in Hungary the term of volunteering colloquially used for altruistic and non-monetary work, and this is to some degree different from the interpretations that are applied in research and government documents. Based on this we underline that in the research some methodological changes are needed in order to investigate and understand the roles and functions both of the informal and the formal volunteering in a more differentiated way. Finally, we have found that the formal volunteering depends strongly on the issue how the expectations of the organizations and the intentions of the volunteers could be harmonised.

Keywords: informal and formal volunteering, regular and episodic volunteering

Anna Mária Bartal is a sociologist, an expert in social policy. Her list of publications include eight monographs and numerous articles on the non-profit sector. Her main research fields are volunteer motivations and informal and formal volunteering.

E-mail address: ambartal@gmail.com

NAGY ÁDÁM—MONOSTORI ÉVA

Civil fekete tükör

– Az elmúlt három évtized tíz legnagyobb médiavisszhangot kiváltó civil ügye

Talán az olvasó előtt sem ismeretlen a jelenleg is futó Black Mirror széria. A sorozat egymástól független részei a technológiai fejlődés egyes aspektusaival, szélsőségeivel, az ezzel kapcsolatos dilemmákkal és sajátos tanulságokkal szolgálnak, legyen ez akár a közösségi média, akár a hibátlan emlékezet, akár a falanszterben élhető világ, akár a politika, politikus mint termék problémája. Az alábbi tanulmányban a Black Mirror mintáját követve igyekszünk összeszedni azokat az egyesülési törvény tárgykörébe tartozó eseteket, jelenségeket, amelyek elérték a társadalmi ingerküszöböt. Ez alatt azt értjük, hogy nem csak a szakajtóban jelentek meg, vagy nem csupán egy-egy alkalommal voltak jelen a mainstream médiában. Igyekszünk összeszedni, hogy a társadalom hogyan reagált, miféle – jogi, finanszírozási vagy kommunikációs stb.– választ adott.

Nem kerülnek tehát elemzésre az elsősorban a szakajtóban megjelenő ügyek, sem azon civil megmozdulások, amelyek nem tartoznak az egyesülési törvény vagy a Ptk. hatálya alá, és nem elemezzük az egyesülési törvény hatályba lépése előtti mégoly fontos jelenségeket sem.

A bemutatott és elemzett jelenségek esetén sem feltétlenül érdemes azonosítani egy-egy konkrét civil szervezetet (bár van, ahol erre sor kerül), inkább a jelenségre helyezzük a hangsúlyt, illetve arra, hogy az adott problémahelyzetből mit tanult, miként változott meg a társadalom. És amilyen színes a civil társadalom, az ügyekben úgy tűnik fel néhol negatív, néhol pozitív színekben...

Nagy Ádám habil. PhD hat diplomáját a legkülönbözőbb területeken szerezte. Neveléstudományból doktorált és habilitált, korábban a Nemzeti Civil Alapprogram elnöke volt. Nevéhez fűződik az Új Ifjúsági Szemle című folyóirat alapítása és szerkesztése, illetve a Civil Szemle létrehozása. Jelenleg a Magyar Pedagógiai Társaság szabadidő-pedagógiai szakosztályának elnöke, valamint a Magyar Szociológiai Társaság elnökségének tagja, ifjúságszociológiai szakosztályának alelnöke. A révkomáromi Selye János Egyetem és a Kodolányi János Egyetem docense, a Magyar Tudományos Akadémia korábbi Bolyai-ösztöndíjasa, Magyar Ifjúság-díjas.

E-mail: adam@nagydr.hu

Monostori Éva művelődési menedzser, közösségfejlesztő, kutató, tréner, a komáromi Mag-Ház alapítója, szakmai vezetője, számos civil és ifjúsági projekt kezdeményezője és civil szervezet tagja, önkéntese. A Nemzeti Civil Alapprogram Közép-dunántúli Regionális Kollégiumának tagja, illetve elnöke. Jelenleg a Civil Közösségi Házak Magyarországi Egyesületének elnöke, a Mag-Ház szakmai vezetője. Közösség- és településfejlesztés, valamint ifjúság- és kortárssegítés területén tevékenykedik.

E-mail: emonostori@gmail.com

Ádám NAGY—Éva MONOSTORI*Civil Black Mirror*

Maybe the currently running Black Mirror tv series is not unknown to the reader. The standalone episodes are giving moral lessons of different point of views and aspects of the technology development and it's extremes, whether it is social media, perfect memory, world that can be lived in phalanstery, politics or politician as product.

In this study with using Black Mirror as a sample, we are trying to gather the cases covered by the merge law which have reached the social stimulus threshold. By this we mean cases which are not only released in professional press or received attention on one or two occasion in the mainstream media.

We try to collect how society reacted, what kind of legal, financial or communication answered they gave. So the issues that are mainly in the press or civil movements which are not covered by or was before the merge law, or not covered by the Civil Code will not be analyzed.

In the presented and analyzed cases it is not necessarily worth identifying a particular civil organization (although there are some examples where this happens). We try to focus on the incident and how it changed the society and how they learned from it. And how colorful is civil society, nothing shows it better that there are some cases in positive and negative examples.

Ádám Nagy habil. PhD graduated in six different degrees, wide variety of fields, received his PhD and habilitated in education science. He is a former president of the National Civil Fund. He is the first co-editor-in-chief of the New Youth Review and the founder of the Civil Review. Currently he is a chairman of the Hungarian Pedagogical Society's Leisure Pedagogical Division, member of the board of the Hungarian Sociological Society and vice-president of the Youth Sociology Division. He is an associate professor of János Selye University and also associate professor of János Kodolányi University. Former Bolyai scholarship winner (Hungarian Academy of Sciences) and holder of „for the Hungarian Youth” Prize.

E-mail address: adam@nagydr.hu

Éva Monostori is a cultural manager, community developer, researcher, trainer. Founder and professional leader of Mag-ház in Komárom, member and volunteer of many civil and youth projects. President of National Civil Fund's Central Transdanubian Regional College. Currently she is the president of the Hungarian Association of Civil Community Houses and the professional leader of Mag-ház. Over and above this she is active in community and settlement development, as well as in youth and contemporary help fields.

E-mail address: emonostori@gmail.com

KÁKAI László

A magyar nonprofit rendszer ki- vagy átalakulása a rendszerváltástól napjainkig

A nonprofit szervezetekkel foglalkozó kutatók régóta konszenzusra jutottak abban, hogy az egyes országok civil szektorait távolról sem ugyanazok a hatások alakították, hanem minden országban más „mintázatot” alakított ki magának a kulturális, történelmi, politikai és gazdasági viszonyok, tradíciók különböző kombinációinak hatására. A poszt-szocialista országok politikai (hatalmi viszonyok), gazdasági és társadalmi helyzetük (például társadalmi osztályok és intézmények), tradícióik miatt jelentős mértékben különböztek egymástól. Ezért, bár látszólag azonos helyzetből indultak, mára mégis eltérő szerkezetet hoztak létre. A tanulmány Magyarország példáján keresztül mutatja be ennek a folyamatnak a rendszerváltástól napjainkig tartó mozgását. Vajon a rendszerváltáskor megmutató szerkezet mára milyen módon változott, és ami kialakult az mennyiben illeszkedik az európai rendszerekhez?

Kulcsszavak: civil társadalom, nonprofit szervezetek, Magyarország

Kákai László 1964. augusztus 24-én Pécsen született. Végzettségét tekintve 1994-ben szerzett diplomát az ELTE-n szociológiából, 1995-ben pedig az ELTE ÁJK-n politológiából. 1997-től a PTE BTK Politikai Tanulmányok Tanszékének oktatója. 1999. november 5-től 2002. május 31-ig kutatási szakértő a Miniszterelnöki Hivatal Civil Kapcsolatok Főosztályán. 2004-ben politikatudományból doktorált az ELTE ÁJK-n. 2004–2005 között kutatási vezető a Századvég Civil Akadémián. 2003-tól a Pólusok Társadalomtudományi Egyesület elnöke. 2006-tól a Nemzeti Civil Alapprogram Országos Tanácsának dél-dunántúli póttagja, majd 2008–2011-ig rendes tagja. 2012-től a Nemzeti Együttműködési Alap Közösségi Környezet Kollégiumának elnöke. Jelenleg a Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszékének tanszékvezetője. 2016. szeptember 1-jétől egyetemi tanár a PTE BTK Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszékén.

E-mail: kakai.laszlo@pte.hu

László KÁKAI

Evolution or transformation of the Hungarian non-profit sector since the era of transition until today

The researchers examining non-profit organizations have long been agreed that the civil sectors of the certain countries have not at all been formed by the same impacts; each country has created a unique “pattern” according to the various combinations of its cultural, historical, political and economic circumstances and traditions. Because of their own political (power relations), economic and social (e.g. social classes and institutions) situation and traditions, the post-socialist countries were rather different. Therefore, although their initial position seemed to be the same, they have developed differing structures by today. The study presents the evolution of this process from the transition until our days through the example of Hungary. How has the structure having existed in

the era of the transition transformed by today, and how is today's structure fitting into the European systems?

Keywords: civil society, non-profit organisation, Hungary

László Kákai was born in Pécs in 1964. At Eötvös Loránd University of Budapest, he obtained a degree in sociology on 1994, and in politology in 1995. He is a professor of Political Sciences at the Department of Political Studies of the Faculty of Humanities of the University of Pécs. In 2004, he took a PhD degree, and became the research leader of the Századvég Civil Academy. Since 2003, he is the president of the Pólusok Association of Social Sciences, and is the South Transdanubian substitute member of the National Council of the National Civil Fund. He is the Head of the Department Political Science and International Studies at the University of Pécs, and since 2012, the president of the Community Environment College of the National Cooperation Fund. He is currently the Head of Department of Political Science and International Studies at the University of Pécs. From September 1, 2016. He is a professor at University of Pécs, Department of Political Science and International Studies.

E-mail address: kakai.laszlo@pte.hu

SEBESTÉNY István

Ezerszer(vezet) 25 év(e)

– Egy kísérleti longitudinális vizsgálat a nonprofit szektoron belül

A magyarországi nonprofit szektor rendszerváltást követő fejlődéséről széles szakirodalmi bázisra támaszkodhatunk, ezáltal az elmúlt majdnem három évtized története leírható, nyomon követhető. A Központi Statisztikai Hivatal szinte a kezdetektől, 1993-tól megszervezte az egyesületek, alapítványok rendszeres statisztikai megfigyelését.

A szektor egészére vonatkozó leírások azonban egy összetételében és méretében folyamatosan változó, mozgó sokaságról adnak képet, egy-egy konkrét alapítvány vagy egyesület tényleges fejlődését ezek az elemzések értelemszerűen nem tudják bemutatni. Az 1993-tól 2017-ig terjedő adatsorokban azonban találtunk éppen ezer nonprofit szervezetet, melyek minden évben szolgáltatott információt tevékenységükről, így ezt a zárt csoportot egy kísérleti longitudinális vizsgálatnak vethettük alá. A cikkben ennek az idősoros elemzésnek az eredményeit mutatjuk be, kiegészítve a magyarországi egyesületstatisztika történetének rövid összefoglalójával.

Kulcsszavak: nonprofit szektor, gazdasági és társadalmi súly, statisztikatörténet, fejlődési tendenciák

Sebestény István 1963-ban született Budapesten. Közgazdász-szociológus, történész és demográfus diplomával rendelkezik, 1992 óta dolgozik a Központi Statisztikai Hivatalban, ahol társadalomstatisztikával, azon belül nonprofit statisztikával, nonprofit kutatással foglalkozik. Főbb területei a nonprofit szektor demográfiája, jogi-gazdasági működési környezete, az állam–civil és az önkormányzati–civil együttműködés helyzete, alakulása. Részt vett több nemzetközi kutatásban, programban is, több szakmai cikk szerzője. Alapítója a Civitalis Egyesületnek, szerkesztője a Civil Szemlének és a kolozsvári Civil Fórumnak. 2004 és 2009 között részt vett a Nemzeti Civil Alapprogram

munkájában. Doktori disszertációjában a helyi önkormányzatok és civil szervezetek együttműködésének funkcióit és eredményeit elemezte.

E-mail: Istvan.sebesteny@ksh.hu

István SEBESTÉNY

25 Years of Thousand Organizations

– An experimental longitudinal survey inside the Non-profit Sector

The post-transition development of the non-profit sector in Hungary is discussed in a wide range of studies, by which the “non-profit history” of the previous two decades can be traced and described.

Almost from the beginning, the Central Statistical Office organized regular statistical surveys of associations and foundations from 1993. Nevertheless, the descriptions of the sector as a whole give a picture of a constantly changing population in its composition and size, and these analyzes cannot obviously show the actual development of a particular foundation or association. However, in the data series from 1993 to 2017, we found just one thousand civil organizations that provided information about their activities each year, so we could subject this closed group to an experimental longitudinal study. The article presents the results of this time series analysis, supplemented by a brief summary of the history of Hungarian association statistics.

Keywords: non-profit sector, economic and social weight, history of statistics, trends of development

István Sebestény was born in 1963, in Budapest. He made his degrees on economics, sociology, history and demography, and works in the Central Statistical Office since 1992 where he is involved in non-profit statistics. He established Civitalis Association, and member of the editorial board of *Civil Review*, and *Civil Forum* in Cluj (Rumania). He took part in the work of National Civil Fund since 2004 to 2009. His PhD dissertation deals with is the functions and results of the cooperation between local governments and civil organizations.

E-mail address: Istvan.sebesteny@ksh.hu

BÍRÓ Endre

Az egyesülési jog ötven árnyalata

A tanulmány az egyes korszakok egyesülési jogra és gyakorlására vonatkozó magyarországi tételes jogának elemzését végzi el, két korszakra bontva:

- I. Az 1989–2010. évek közötti húsz év jogi változásai.
- II. A 2010–2019. évek közötti tíz év jogi változásai.

A szerző hangsúlyozottan nem a nonprofit jogi civil szakirodalom műveinek feldolgozására vállalkozott, hanem a különböző korszakok jogalkotásának az egyesülési jog fejlődése szempontjából történő elemzésére, értékelésére. Az elemzés során 50 pontban mutatja

be az egyesülési joggal és az egyesületek létesítésének, minősülésének, tevékenységének, működési környezetének, megszűnésének, gazdálkodásának, nyilvántartásának változásaival összefüggő jogalkotásokat és jogalkalmazási folyamatokat, tendenciákat, változásokat. Külön fejezetcímet kapott az új polgári törvénykönyv (2014) és az 1989-es Egyesülési jogi törvény szabályozási tárgyköreit nagyrészt átvevő Civil törvény (2014) vizsgálata abból a szempontból, hogy milyen hatást gyakoroltak az egyesülési jog és az egyesületek tevékenységeinek, működésének, szervezetének fejlődésére Magyarországon.

Kulcsszavak: jogi szabályozás, egyesülési jog, polgári törvénykönyv, Civil törvény

Dr. Bíró Endre (1955) ügyvéd, a Jogismeret Alapítvány szakmai vezetője, a Civil Közlöny című jogi információs periodika szerkesztője. Címzetes egyetemi tanár az ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Karon: az alapképzésben köznevelési joghasználatot és jogalkalmazást tanít, mesterképzésben a saját fejlesztésű jogpedagógia kurzust viszi.

A Nemzeti Civil Alapprogram első Tanácsának alelnöke, második Tanácsának tagja volt 2004 és 2010 között. Részt vett a közhasznú szervezetekről szóló 1998-as törvény, a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi törvény, valamint a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi törvény szakmai előkészítésében. Az Ashoka – társadalmi humán innovációt segítő világszervezet tagja.

Fontosabb nonprofitjogi kutatási publikációi: Nonprofit Szektor Analízis (2002); A K.C.R. – dimenzió. A közfeladat-ellátásban civil részvétel jogi szabályozása (2006); Hol tartunk? A civil nonprofit szektor jogi szabályozásáról (2010); Álom és rémálom. A támogatási jogviszonyról. (2010); Itt tartunk! Válaszok a „Hol tartunk?” által feltett kérdésekre 2016-ban.

E-mail: dr.biro.endre@gmail.com

Endre Bíró

Fifty Shades of the Right of Association

The study analyzes the subject-specific right to unionization and exercise in Hungary of each era, divided into two periods:

I. Legal changes in the twenty years between 1989 and 2010.

II. Legal changes in the ten years between 2010 and 2019.

The author did not concentrate on the processing of non-profit legal professional literature, but on the analysis and evaluation of the legislation of different periods in terms of the development of the law of association. During the analysis, it presents the legislation and the processes, trends and changes related to the right of association, and changes in the formation, qualification, activities, operating environment, dissolution, management, registration of associations in 50 points. A separate chapter was devoted to the examination of the impact of the new Civil Code (2014) and the Civil Law Act (2014), which largely took over the regulatory areas of the Law of Association (1989), and to the description, what impact they had on the right of association and the development of the activities and the operation of associations in Hungary.

Keywords: legal regulation, law of association, civil code, civil law

Dr. Endre Bíró (1955) is a lawyer, professional director of the Legal Knowledge Foundation, and editor of the legal information periodical Civil Gazette. Honorary university professor at the ELTE Bárczi Gusztáv Faculty of Special Education: he teaches the use and the application of law in basic education, and takes a self-developed course of law education in master's degree.

He was Vice-President of the first, and member of the second Council of the National Civil Fund between 2004 and 2010. He has participated in the professional preparation of the Public Benefit Organizations Act (1998), the National Civil Fund Act (2003) and the Act on Voluntary Activities in the Public Interest (2005). Member of Ashoka – World Organization for Social Human Innovation. Major non-profit research publications: Non-profit Sector Analysis (2002); The K.C.R. dimension. Legal regulation of civil participation in public services (2006); Where are we now? Legal regulation of the civil non-profit sector (2010); Dream and nightmare. About the subsidy relationship (2010); We're here! Answers to "Where Are We?" (2016).

E-mail address: dr.biro.endre@gmail.com

Bódi György

Modellértékű Nemzeti Civil Alapprogram (NCA)

A civil szervezetek állami támogatásának egyik különleges formája a köznyelvbe 1%-os felajánlasként bevonult támogatás. A személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény alapján 1997 óta juttatják el az adózók megfizetett jövedelemadójuk egy százalékát egy általuk kiválasztott civil szervezethez. Az adózók tudatos támogató magatartásának és a civil szervezetek megfelelő kampányának hiányában a lehetőség hatodik évében, 2002-ben is a felajánlható 11 milliárd forintból csupán 5,1 milliárd forint sorsáról döntöttek az adózók. Ezért merült fel a civil szervezetek körében az ötlet, hogy a fennmaradó, bennragadt 1 százalékok összege is jusson el valamilyen pályázati mechanizmus formájában a civilekhez. Ebből az igényből fakadóan döntött úgy a 2002-es választásokon kormányzásra kerülő szociál-liberális koalíció, hogy teljesíti ezt a társadalmi igényt. Ezért jelentette be dr. Medgyessy Péter miniszterelnök egy, 2002. szeptember 26-án a Parlamentben civileknek összehívott fórumon a Nemzeti Civil Alapprogram (NCA) létrehozását. Az NCA-törvényt 2003. június 23-án fogadta el a parlament egy civilekkel érdemben lefolytatott egyeztetés után, meghozza úgy, hogy az Alapprogram pénzügyi alapját nem a maradványelv, hanem a mindenkor felajánlott 1 százalékok összege képezi. Az Alapprogram pénztömege felett egy civil jelöltállítási rendszeren keresztül létrehozott, abszolút választott civil többséggel rendelkező tanács és kollégiumok döntöttek. Ennek a rendszernek a kialakításáról és működésének modellértékéről szól a tanulmány.

Kulcsszavak: állami támogatás, 1%-os felajánlás, állam–civil egyeztetés és partnerség, Nemzeti Civil Alapprogram, civil jelöltállítási rendszer, tanács, kollégiumok, NCA Miniszteri Titkárság, kezelő szervezet, pályázati rendszer

Bódi György (70) közgazdász, a Szegedért Alapítvány titkára az alapítvány létrehozása (1989. július 4.) óta. Három évtizedes civil szakmai tevékenysége során a Szegedért Alapítványon kívül

szélesebb körben is foglalkozik civil szervezetek működésének elméleti és gyakorlati kérdéseivel, elsősorban a nonprofit gazdálkodás területén. 2002 szeptemberétől 2005 szeptemberéig a kormányzat civil kapcsolatokkal foglalkozó főosztályát vezette, ez idő alatt részt vett a Nemzeti Civil Alapprogramról és a Közérdekű önkéntes tevékenységről szóló törvények kidolgozásában. Több kötetben is publikált, illetve tantárgyak kidolgozásában vett részt. Önálló kötete a KJK–KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó által 2002-ben megjelent „Hogyan szerezzük meg az állampolgárok adójának 1%-át?” Legutóbb 2013-ban publikált a CompLex Kiadó által kiadott „Változó civil világ” című, a civil szervezetek számára készült kézikönyvben.

E-mail: gybodi@gmail.com

György Bódi

National Civil Fund Programme (NCA) of Exemplary Value

The financial support, known to the public as the ‘1% offer’, represents a special form of government funds given to non-governmental organizations. Based on Act CXXVI of 1996 on the Use of a Specified Amount of Personal Income Tax in Accordance with the Taxpayer’s Instruction, since 1997 taxpayers have been able to designate 1% of their paid income tax to a non-governmental organization chosen by them. Due to the lack of supporting awareness on the part of taxpayers, as well as the inefficiency of promotional campaigns on the part of non-governmental organizations, in 2002, the sixth year of the system, only HUF 5.1 billion was offered to the NGOs instead of the theoretically possible 11 billion forints. This is why non-governmental organizations came up with the idea that it would be necessary to elaborate a supplementary system in order to give the maximum amount of funds to the organizations in question, using some form of an application system. The socialist-liberal coalition, which came to power after the elections of 2002, made a decision to meet the formerly described social needs. This is why on the occasion of a Forum, called together for NGO representatives, prime minister Dr. Péter Medgyessy announced the organization of a national civil fund programme (NCA) on September 26, 2002. Following several negotiations with the NGOs themselves, finally the Act on National Civil Fund Programme (June 23rd, 2003) was approved by the Hungarian Parliament. The financial basis of the Programme was not determined by using remaining budgetary funds, instead, 1% of the tax paid by the citizens was the decisive factor. Decisions concerning the available funds are made by a Board and Collegiates, mainly consisting of civilians elected by an absolute majority. This paper is aimed to describe the elaboration, as well as the operation of this system while underlining its exemplary value.

Keywords: state subsidies, 1% offer, state–civilians negotiations and partnership, National Civil Fund Programme, civil candidate statement, Council, Collegiates, NCA Ministerial Secretariat, managing organization, application system

György Bódi (70), an economist, has been working as secretary of the Szeged Foundation since July 4, 1989, the foundation date of the organization. In addition, during the three decades of

■ ■ SZERZŐINK/AUTHORS

working in this area he also investigated some theoretical questions and practical issues of the operation of NGOs; his primary interest was the financial management of non-profit organizations. From September 2002 to September 2005 he worked as the head of the government's general department dealing with non-profit organizations. In this period he participated in the elaboration of Acts on the National Civil Fund Programme and on Public Utility Voluntary Activities. His research findings were published in several volumes and he also participated in the development of new school subjects. His separate volume, entitled *How to Have Access to 1% of Taxpayers Paid Tax?* was published by KJK–KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó in 2002. In 2013 he authored a manual written for non-profit organizations entitled *A Changing World of Civilians*. It was published by CompLex Kiadó.

E-mail address: gybodi@gmail.com



Fotó/Csongor Anna

CIVIL SZEMLE

LEGYEN 2019-BEN ELŐFIZETŐJE
a negyedévente megjelenő
Civil Szemlének!

RENDELJE MEG A CIVIL SZEMLÉT,
melynek előfizetési díja egy évre
3600 Ft

Előfizetés
Civil Szemle,
Erste Bank: 11600006-00000000-23902934

CIVIL SZEMLE
szerkesztősége

www.civilszemle.hu
Levelezési cím
1137 Budapest, Pozsonyi út 14. II/9.

Kérjük, megrendelését (amely tartalmazza a nevet, postázási címet
és a befizetés igazolását) – a gyorsabb ügyintézés érdekében – küldje be a

civilszemle@gmail.com
e-mail címre

■ „A magyar önkéntesség tartalmilag és formailag nehéz örökségből született meg, és közel tíz évig tartott, míg társadalmi elfogadottsága és elismertsége megindult. Ezért két okból sem érdektelen nyomon követni az elmúlt harminc év önkéntesség meghatározásait: egyfelől azért, mert ezek befolyásolták a hazai önkéntességről kialakított képet, és nem mellesleg a kutatásokat is. Másfelől pedig fontos azt is látni, hogy milyen kölcsönhatás alakult ki az egyes, fent jelölt szintek fogalomhasználata között.”

(Bartal Anna Mária)

■ „Ezek alapján összességében sokkal 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 átvettünk külföldi gyakorlatokból, azonban ezt nem egy világos koncepció mentén hajtottuk végre, így lényegében szinte kódolva volt az egymásnak gyakran ellentmondó szabályokból adódó bizonytalanság.”

(Kákai László)

■ „A szektor egészére vonatkozó leírások azonban egy összetételében és méretében folyamatosan változó, mozgó sokaságról adnak képet, egy-egy konkrét alapítvány vagy egyesület tényleges fejlődését ezek az elemzések értelemszerűen nem tudják bemutatni. A 25 éves adatsorokban azonban találtunk éppen ezer nonprofit szervezetet, melyek minden évben kitöltötték az adatlapot, így ezt a zárt csoportot longitudinális vizsgálatnak vehetjük alá.”

(Sebestény István)

■ „A civil társadalom egy erős koncepció, és a közösségi munka ebbéli irányultságát érdemes tovább erősíteni, hiszen a közösség általi fejlesztés az önszerveződésre és egymás segítségére irányul, a kezdeményező- és cselekvőképesség fejlődésére, az alkalmazkodás helyett a változásra, amelyet csak a civil társadalomban folytatott gyakorlat hozhat létre.”

(Vercseg Ilona)

Ára 900 Ft

ISSN 1786334-1



9 771786 334009