

p

pólusok ■■■
folyóirat

2020. I. évfolyam, 2. szám

Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék
Pécsi Tudományegyetem



KÁKAI LÁSZLÓ¹

KETTŐS SZORÍTÁSBAN A MAGYAR CIVIL SZERVEZETEK

ABSZTRAKT

Az elmúlt időszakban jelentős változások következtek be a magyar civil szektor helyzetében. Ennek egyik látványos megjelenési formája a jogszabályok módosulása, amely a működésük intézményes környezetére gyakorolt jelentős hatást, majd ennek kevésbé látható következményeként a szektor pénzügyi helyzete is átalakult. Végül pedig a kormányzat és a civil szektor viszonyának megváltozását kell említeni, amely részben új „magatartásformák” megjelenését másrészt új típusú szervezetformák színrelépését eredményezte. A tanulmány célja, hogy bemutassa ezen folyamat néhány látható és kevésbé látható megjelenési formáját.

Kulcsszavak: *nonprofit szervezetek, civil szervezeti formák, GONGO, vagyonkezelő alapítványok*

Bevezetés

Talán a COVID-19 járvány közben kevesebb figyelem hárul a magyar nonprofit szektor helyzetére, de kétségtelen tény, hogy a hazai civil szektorban történik valami, ami jelentős hatással bír a szektor rövid és hosszú távú helyzetére. A változások egy része már a hazai nonprofit szektor kialakulása és fejlődése révén kimutatható volt, a másik része pedig az utóbbi időszakban jelent meg és vált egyre meghatározóbbá. A kérdés, hogy mik ezek a változások és milyen hatást gyakorolnak a szervezetekre, szűkítik vagy bővítik a hazai nonprofit szektor helyzetét, működését és fejlődési lehetőségeit? Tanulmányomban megpróbálom ennek a folyamatnak néhány általam fontosnak vélt elemét bemutatni. Ezt a folyamatot két jól elkülöníthető részben tekintem át. Az első részben a szektor jogi szabályozását, illetve a Központi Statisztikai Hivatal adatgyűjtését veszem górcső alá, amely

¹ Tanszékvezető egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem, Bölcsész- és Társadalomtudományi Kar, Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék

DOI: 10.15170/PSK.2020.01.02.01

lehetőséget ad a szektor fejlődésének nyomon követésére és főbb jellegzetességeinek kiemelésére. Ezt követően néhány olyan fejleményre hívom fel az olvasó figyelmét, amely – véleményem szerint – jelentős mértékben befolyásolja a hazai civil szektor működését és helyzetét.

Szakaszok a hazai nonprofit szektor szabályozásában, avagy úton a szabályozási eklekticizmus felé

A nonprofit szektor magyarországi fejlődésének szakaszaiban nincs igazán konszenzus a témával foglalkozó hazai szakemberek között. Míg egyesek, így Bartal Anna Mária (2005) vagy Kuti Éva (1998) viszonylag kevés (3-4) szakaszt különböztetett meg egymástól, addig mások, így például Bíró Endre (2020) több lépcsős fejlődési szakaszt (6) látott elkülöníthetőnek.

A kezdeti időszak tekintetében többé-kevésbé konszenzus mutatkozik a szakirodalomban, hiszen a rendszerváltás kezdetén, illetve annak kiteljesedésében meghatározó szerepet játszott a civil szervezetek jogi környezetének megteremtése. Ennek következtében az 1989 és 1991 közötti időszakra tehető azoknak a jogszabályoknak a megalkotása, amelyek végül is a civil szervezetek alapvető státuszjogi szabályai lettek (Bíró, 2010). Ebben az időszakban olyan jogszabályok születtek meg, mint az 1989-es alkotmánymódosítás, az 1989. évi II. törvény az egyesülési jogról, a párttörvény (1989. évi XXXIII. törvény), vagy az 1990-ben elfogadott az alapítványok „rehabilitálását” célzó Ptk. szabályozása, de ide sorolhatók az alapítványok és egyesületek bírósági nyilvántartásáról szóló jogszabályok is.

Közép-Kelet-Európa országait – így Magyarországot is – érintő „transzformációs válság” és annak az államháztartás pénzügyi helyzetére gyakorolt hatása gyorsan ráébresztette a pénzügyi döntéshozókat arra, hogy a liberális szabályozás és az állami kontroll hiánya nem kívánt veszélyeket rejtget magában, így a civil szervezeteknek adott kedvezmények nem csak fejlődési lehetőséget jelentett a szervezetek számára, hanem számos visszaélés lehetőségét is megteremtette. Ez utóbbiak hatására a kormányzat egyre inkább szigorított a szabályozáson. Így lehet értelmezni az 1991-ben elfogadott számviteli törvényt, mellyel megszüntették a természetbeni adományok adókedvezményét, vagy a társasági adótörvény módosítását, amellyel 1992-től már csak azok a nonprofitok kaphattak társasági adómentességet, amelyek vállalkozási tevékenységből elért bevétele nem haladta meg az adóévben elért összes bevétel 10 százalékát, de legfeljebb 10 millió Ft-ot. E két jogszabállyal szinte egyidőben került sor a vállalati és magánszemélyek

adományainak adókedvezményt érintő szigorítására is. A módosítás értelmében csak azok „a vállalatok írhatták le adóalapjukból a támogatásokat, amelyek olyan – az adótörvényben nevesített tevékenységet végző² és erről az adóhatóságtól igazolást kapott – alapítványokat támogattak, amelyek igazolni tudták, hogy az adományozókat nem részesítették ellenszolgáltatásban. Hasonló korlátozások léptek életbe a magánszemélyek adókedvezményeinél is” (Bocz, 2009: 140). Valamint a lakossági adományok adómentessége tekintetében is olyan szigorítások kerültek bevezetésre, melyek révén csak a meghatározott tevékenységet folytató alapítványoknak ellenszolgáltatás nélkül nyújtott lakossági adományok élveztek adómentességet. A szigorítások körébe illeszthető az 1992-ben elfogadott kormányrendelet is, amelyek szabályozták az alaptevékenységnek minősülő alapítványi és egyesületi tevékenységeket.

A második jelentősebb szakaszt 1993-tól húzhatnánk meg. Ezen időszaknak egyik legmeghatározóbb jogszabálya a köztestület, a közalapítvány és a közhasznú társaság jogintézményeinek megalkotása.³ A köztestület, a közalapítvány és a közhasznú társaság intézményeinek létrehozásával (a 2007-ben történő megszűnéséig) a törvény életre hívta az „állami civil” szervezet különböző formáit. Ez alatt értve azt a lehetőséget, hogy a költségvetésből ne intézményfenntartással, hanem az állami intézmények által alapított kht-k és közalapítványok „civil támogatásával” oldjon meg különböző közfeladatokat az állam, s ezeket a megoldásokat ne gátolják a szigorú költségvetési gazdálkodás szabályai (Bíró, 2010: 5).

Az 1995-ben elfogadott Bokros-csomag tovább szigorította a civil szektor pénzügyi és jövedelmi helyzetét. Ebben a Bokros Lajos pénzügyminiszter lemondása utáni időszak hozott némi változást azzal, hogy lehetőséget biztosított az adófizetőknek arra (1997-től), hogy rendelkezhessenek befizetett adójuk 1%-nak felhasználásáról, kedvezményezettként vagy egy konkrét civil, nonprofit szervezetet, egy kiemelt intézményt, vagy egy konkrét egyházat megjelölve.⁴

² Az adótörvényekben felsorolt tevékenységi területek az alábbiak voltak: betegségmegelőzés- és gyógyítás, tudományos, kutatási, környezetvédelmi, műemlékvédelmi, kulturális, oktatási, diák- és tömegsport, vallási tevékenység, a közrend és a közbiztonság védelme, az öregek és hátrányos helyzetűek, a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek, a határon túli magyarság és a törvényhozói munka segítése, valamint a menekültek támogatása. 1995-ig kellett az adóhatóságtól ilyen igazolást kérniük az alapítványoknak (Bocz, 2009: 140).

³ 1993. évi XCII. törvény.

⁴ 1996. évi CXXXVI. törvény (az ún. 1%-os törvény).

Az 1%-os törvény, mint ahogy Bocz János fogalmazott „valódi áttörést jelentett az állam és a nonprofit szektor viszonyában. Az adófizetők azáltal, hogy közvetlenül rendelkezettek adójuk felhasználásáról direkt módon is részt vettek az állami újraelosztás folyamatában” (Bocz, 2009: 141). Ezzel a lehetőséggel a törvény soha nem látott mértékben szélesítette ki az állampolgárok beleszólási jogát a civil szféra állami támogatással kapcsolatos döntéseibe. A felajánlások révén a kedvezményezett szervezetek többletforrásokhoz jutottak, ami a kiszámíthatóbb működési feltételeket és a bevételek hosszabb távú tervezhetőségét is elősegítette. A jogalkotó 1997-ben további módosításokat hajtott végre az 1%-os törvényben azzal, hogy az egyházak és a kiemelt költségvetésű előirányzatok is részesülhettek a felajánlásból.⁵ Így a személyi jövedelemadónak tehát 2%-a az, amellyel jogszabályi keretek között szabadon rendelkezhetünk.

A másik jelentős törvény, amely ebben az időszakban született, a közhasznúságról szóló jogszabály volt.⁶ A törvény megalkotásával a magyar jogrendszer az alapítványi és egyesületi forma közötti különbségtétel nélkül, pusztán tevékenységi és vállalt működési mód alapján létrehozott két új státuszkategóriát: a közhasznú és a kiemelkedően közhasznú szervezetet.⁷ A jogszabály lényegében egy paradigmaváltást jelentett a magyar nonprofit szektort érintő jogi, gazdasági szabályozások fejlődésében, ugyanis a „jogi forma helyett a szervezetek tevékenysége vált a szabályozás alapjává” (Bíró, 2010: 4). A közhasznú és kiemelkedően közhasznú szervezeteken kívül hallgatólagosan ugyan, de a törvény a szervezetek egy harmadik típusát is definiálta: a nem közhasznú szervezeteket. Ebbe a kategóriába azok a szervezetek kerültek, amelyek alapítói vagy tagjaik közvetlen érdekét szolgálva nem válhattak közhasznú szervezetté; illetve tevékenységük valamilyen okból kifolyólag kívül maradt a törvényben meghatározott tevékenységekörön (Kuti, 1998:75).

⁵ 1997. évi CXXIX tv. révén az egyházak kikerültek az első 1 százalék lehetséges kedvezményezett köréből (Bartal, 2005: 220).

⁶ 1997. évi CLVI. törvény

⁷ A közhasznú szervezetek két típusa (fokozata) különböztethető meg: a (többletjogosítványokkal nem rendelkező) közhasznú szervezetek, valamint a további kedvezményeket igénybe vehető ún. kiemelkedően közhasznú szervezetek. Utóbbi státuszt csak azok a szervezetek kaphatják meg, melyek olyan közfeladatot látnak el, melyről törvény vagy törvény felhatalmazása alapján más jogszabály szerint állami szervnek vagy a helyi önkormányzatnak kell gondoskodnia, illetve tevékenységük és gazdálkodásuk legfontosabb adatait a helyi vagy országos sajtó alapján nyilvánosságra hozzák.

A fenn felsorolt jogi változásoknak köszönhetően a kilencvenes évek második felére markánsan kirajzolódtak a hazai civil szektor határvonalai, mely keretek között 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. Kezdvé onnan, hogy világos koncepció nélkül próbálták kezelni a felmerülő problémákat. Így a nonprofit és üzleti tevékenység elhatárolásának kérdései, vagy 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 szabályok⁸, intézményfenntartás és feladatfinanszírozás viszonya a költségvetési törvényben,⁹ pályázati rendszerek civil részvételt elősegítő és korlátozó szabályai. Mindez pedig egy folyamatosan szigorodó, az állam részéről megmutatkozó bizalmatlansági és „túlszabályozó” környezetben történt (ezekre példa a kedvezmények folyamatos szűkítése, intézmény-fenntartási logika visszaerősödése, összeférhetlenségi szabályok szigorodása, közcélú adományozás adójogi feltételeinek folyamatos romlása stb.).

Ezt az „eklektikusságot” volt hivatott (elvben) korigálni a 2010-ben kormányra került Fidesz vezette koalíció, amely átfogó jelleggel kívánta „újra”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 törvény), majd a 2011. évi CLXXXI. törvény a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról (Cet.) szóló jogszabály. A folyamatot legvégül két kormányrendelet és két KIM rendelet zárta¹⁰, amely 2011-2012-ben jelentős változásokat hozott a szektor életében.

A szervezetek létrehozása témakörben fontos körülmény, hogy a hatályon kívül helyezett egyesülési jogról szóló törvény egyesületekkel kapcsolatos rendelkezései

⁸ Pályázati és állami döntésekben való részvételi pozíciók esetében.

⁹ Állami és önkormányzati intézmények lehetőségei a civil humán- és munkaforrások fogadására és beépítésére a tevékenységükbe.

¹⁰ Ezzel egy időben 8 jogszabály (ebből 3 törvény) veszítette hatályát és 6 jogszabály került módosításra.

beépültek a Ptk.-ba. Megszűnt a társadalmi szervezet, mint szervezeti típus, viszont létrehozott egy új formációt a Civil törvény, az ún. civil társaságot, amely szintén nevesítésre került a Ptk.-ban.

A bírósági nyilvántartásba vétel, a változások bejelentése és a törlési eljárás tartalmi és formai követelményeit újraszabályozta a Cet., továbbá ez a jogszabály tartalmazza az egyszerűsített nyilvántartásba vétel lehetőségét is, valamint a bíróságok civil informatikai rendszerének és az Országos Civil Névjegyzéknek a létrehozását is előírja.

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

Húsz év alatt a nonprofit szervezetek jogi és működési környezetének változásai arról tanúskodnak, hogy amit nem igazán tudott a jogalkotó önálló vagy koherens szabályozással megoldani, azt lényegében beleintegrálta vagy benne hagyta a nonprofit szabályozásban. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy bár számos elemében pontosabbá vált, azonban mégsem tekinthető egységes rendszernek. Az elmúlt időszakban sem sikerült a szektorhatárokat, a nonprofit státuszt pontosítani. A folyton változó szabályozás a szektor szereplőit bizonytalanná, tevékenységüket kiszámíthatatlanná teszi (Kákai, 2019: 42).

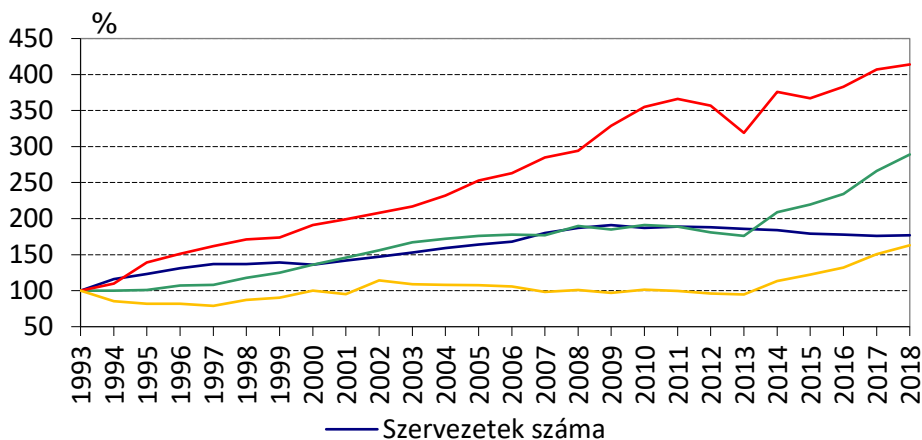
A szektor pénzügyi/gazdasági mozgástere

Mi előtt rátérnénk a hazai szektor főbb jellemzőinek bemutatására jelezni kell, hogy a nonprofit szektor sehol sem egységes rendszer, minden országban más formát ölt a kulturális, történelmi, politikai és gazdasági viszonyok függvényében (Salamon – Anheier, 1999: 34). Ezen ismérvekre épülő megközelítések közül a társadalmi gyökerek (*social origin theory*) különbözőségére alapozott tipológia bizonyult hasznosnak a nonprofit szektorok (önkéntesség, az adományozás és a szektorméret) országok közötti különbségek bemutatásában (Meyer at 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.

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

szervezetek valós helyzetét. A magyar civil szféra¹¹ időbeni fejlődését nemzetgazdasági és makroszinten három fontos mutatóval lehet talán a legjobban érzékelteni (1. ábra): a működő szervezetek számával, a bevételek reálértékével és a foglalkoztatottak létszámával (Kákai – Sebestény, 2012: 143). Ezek értékei a rendszeres statisztikai megfigyelés kezdete óta 2008-ig szinte folyamatosan nőttek, majd a gazdasági válság hatására a növekedés a foglalkoztatottság kivételével mérséklődött, 2012-ben pedig mindhárom mutató az előző évi adatokhoz képest csökkent. A szervezetszám tekintetében 2012 óta látható mérséklődése betudható az egyesületi jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. (a továbbiakban: civil) törvény hatásának is, amely felfogható a szektoron belül egyfajta „tisztulási” folyamatnak.

1. ábra: A nonprofit szektor fejlődése Magyarországon, 1993–2018 (1993=100%)



Forrás: KSH, 2019.

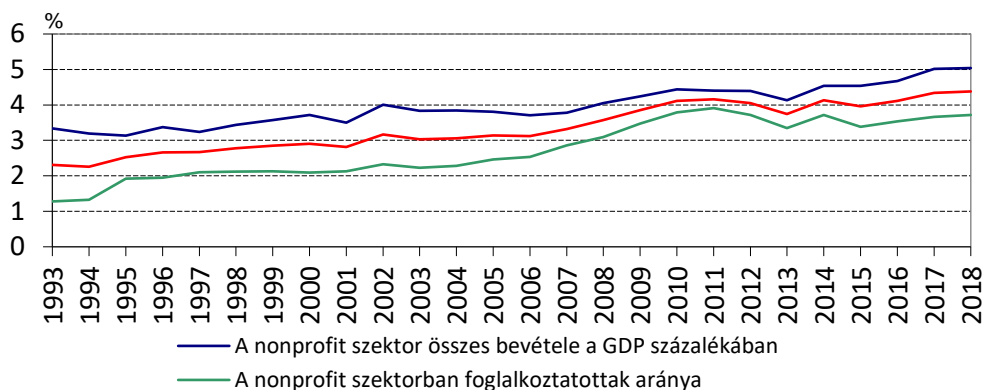
Mint azt az 1. ábra is mutatja, a szektor alakulásának másik fontos mutató száma a bevételek alakulása is érdekes tendenciáról tanúskodik. A bevételek reálértéke 2014-től folyamatosan emelkedett, 2017-ben közel 14, 2018-ban pedig további 9 százalékkal.

¹¹ Jelen adatok elemzésekor a *statisztikai* vagy *szűkebb* definíciót használjuk (Bocz et al. (1994), Nagy–Sebestény, (2008) amely szerint formai szempontból a nonprofit szektorba tartoznak a magánalapítványok és az egyesületek (ezeket tekintjük *klasszikus civil szervezeteknek*); a különböző *érdekképviseletek* úgy, mint az egyesületek, az munkaadói, szakmai és szakszervezetek, a köztisztviselők; valamint a *quasi nonprofit szervezetek* (a közalapítványok, nonprofit vállalkozások és egyéb intézmények).

A nonprofit szervezetek összes bevétele a teljes GDP-hez viszonyított aránya a huszonöt év alatt szerényen emelkedett és 2018-ra elérte az 5 százalékot (2. ábra). Ugyanakkor a bevételek növekedésével szemben sokkal dinamikusabb és egyben érdekesebb tendencia rajzolódik ki a foglalkoztatásban: 2011-re a szektor munkaerő-piaci részesedése közel háromszorosra növekedett, majd 2013-ig egy jelentősebb visszaesés mutatkozik. Ezt követően a foglalkoztatottsági adatokban kisebb hullámvás látható, ami részben a közmunka programon belüli átalakulásoknak is köszönhető. Ezen időszak után a teljes foglalkoztatotti létszám ismét lassú növekedésre változott, így ez a térhódítás abszolút értelemben is megvalósult.

Ha az előbb említett két mutató átlagát vesszük, és kissé önkényesen ezt tekintjük a szektor nemzetgazdaságon belüli súlyának¹², akkor annyit jelenthetünk ki, hogy ez az arány ugyan folyamatosan növekedett (csaknem megduplázódott), ennek ellenére 2018-ban is „csak” 4,4 százalékot tett ki.

2. ábra: A nonprofit szektor gazdasági súlya a nemzetgazdaságban, 1993-2018



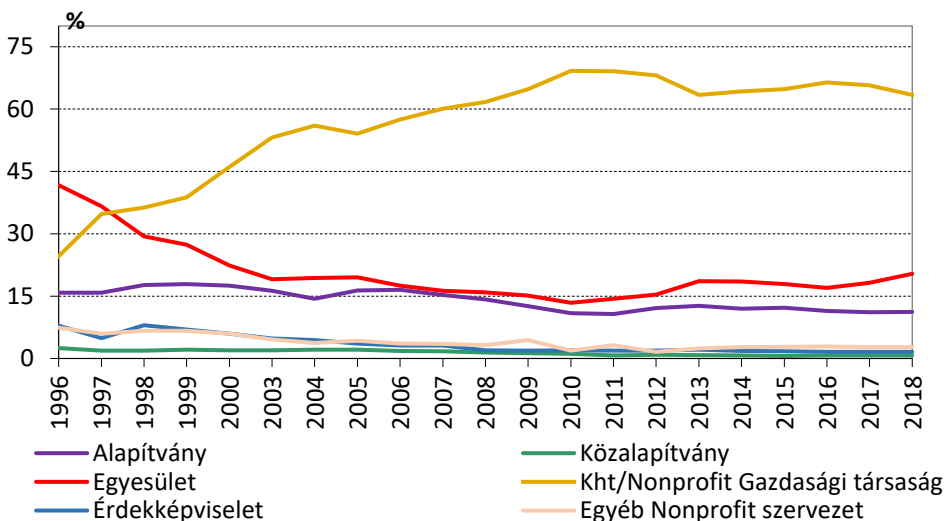
Forrás: KSH, 2019.

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

A munkavállalók számának 2011-ig tartó folyamatos növekedése – egyfelől a nonprofit vállalkozások körében lezajlott átrendeződéseknek, valamint a közmunka szektoron belüli térnyerésének következtében – az utóbbi években hektikussá vált. 2016-ban – az előző évben tapasztalt 2,5 százalékos csökkenéssel szemben – 4,4, 2017-ben pedig 6,3 százalékkal nőtt a szektorban foglalkoztatottak létszáma. Ez azt jelenti, hogy 2018-ban a nonprofit szektorban munkaviszonnyal rendelkezők összlétszáma 166 ezer fő volt. Az alkalmazásban állók létszáma több mint 144

ezer fő volt, ebből 99 ezer főállású, teljes munkaidős és 45 ezer részmunkaidős, illetve nem főállású munkavállaló. A szektor együttes teljesítménye (a 22 ezer főnyi közfoglalkoztatottéval együtt) 135 ezer számított¹² főállású munkájának felelt meg.

3. ábra: Számított főállású foglalkoztatottak aránya a nonprofit szervezetek jogi formája szerint 1996-2018



Forrás: KSH, 2019.

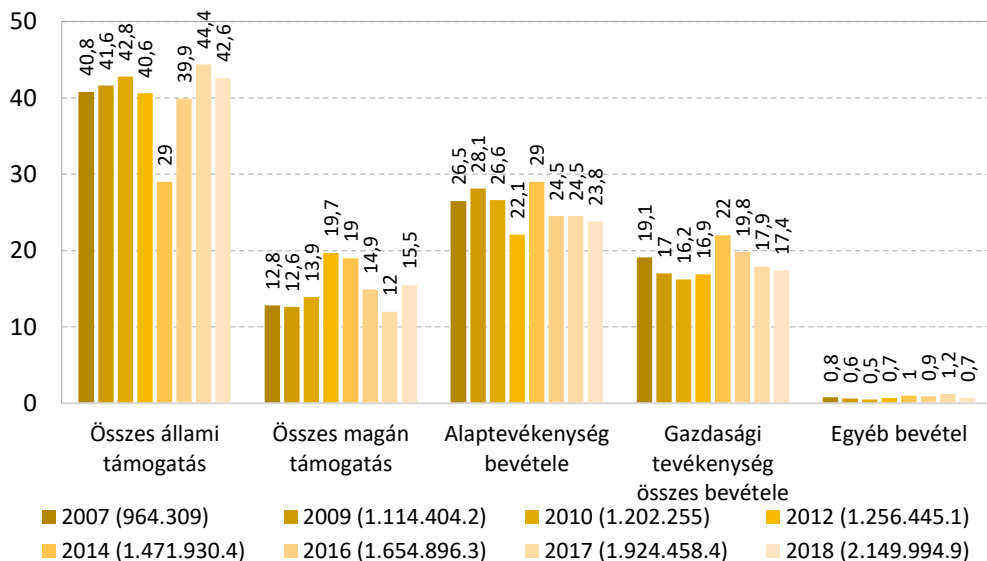
Ugyanakkor a főállású, teljes munkaidős foglalkoztatottak közzel 63 százalékát a nonprofit gazdasági társaságok (3. ábra) alkalmazták,¹³ ezzel szemben az alapítványoknál, egyesületeknél foglalkoztatottak aránya továbbra is alatta marad a 31 százaléknak.

Az állami támogatásokból származó források aránya 2016-hoz képest jelentősen növekedett (4. ábra). A teljes szektor bevételeinek 43 százaléka származott állami vagy önkormányzati költségvetésből, ami az előző évinél ugyan 2,0 százalékponttal alacsonyabb, azonban reál értékben közel 9 százalékkal magasabb, mint 2017-ben.

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 létszámmra átszámítva.

¹³ Ez azt jelenti, hogy a szektor 7 százalékát kitevő nonprofit gazdasági társaságok képesek alkalmazni a fizetett, főállású alkalmazott közel kétharmadát.

4. ábra: A nonprofit szektor bevételeinek részaránya források szerint, 2007–2018 (%)



Forrás: KSH, 2019.

Ezzel szemben a saját (alaptevékenységi, gazdasági) bevétel 41 százalékra csökkent és az utóbbi három évben lassú csökkenés mutat, így a szektor támogatási mutatója¹⁴ az egy évvel korábbihoz mérten 1,0 százalékponttal, 56 százalékra nőtt.

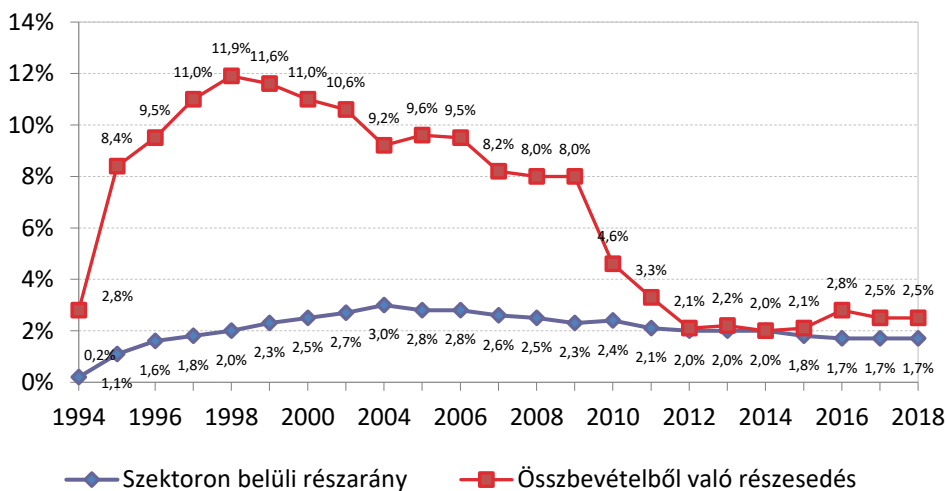
A források megoszlása mellett az egyes tevékenységek bevételből való részesedése is jelentős átrendeződésen ment keresztül. Míg 2005 a legmagasabb bevétellel rendelkező szervezetek sorrendje tevékenységi terület szerint a következő volt: 1. kultúra, 2. oktatás, 3. településfejlesztés, 4. szociális ellátás, 5. gazdaságfejlesztés, addig 2018-ra a településfejlesztés került az első helyre, melyet a kultúra és sport, majd a környezet- és gazdaságfejlesztés követett. A sportszervezetek bevételi arányának növekedése volt talán az elmúlt időszak leglátványosabb változása. Míg 2005-ben a sportszervezetek az összes bevétel 5 százalékát tudhatták magukénak, addig 2018-ban már 13 százalékát. Az egy szervezetre jutó összes bevétel pedig a 2005-ös 5,9 millió forintról 29,7 millió forintra nőtt.

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

¹⁴ Az összes bevételből az összes (állami és magán) támogatás aránya.

Az egyik ilyen szervezeti kör a közalapítványok világa (5. ábra). Ezen szervezetek száma 2004-ig folyamatosan növekedett, majd lelassult, ennek lehetséges okaként említhetjük meg az ebben az időszakban született kormányzati döntéseket, melynek eredményeként a közalapítványok támogatása radikálisan csökkent, a másrészről pedig a közhasznú társaság jogiformájának megszüntetése, és a kht.-k átalakulásra kötelezése volt. 2001 után a közalapítványok, több mint 90%-át már önkormányzatok hozták létre, ebből következően az utóbbi években jelentkező gazdasági nehézségek és a 2008 végén Magyarországot is elérő világgazdasági válság miatt a közalapítványok önkormányzati támogatásának növekedése megtorpant, majd csökkenni kezdett. Így a közalapítványok számának lassú csökkenése mellett az összbevételből való részesedésük is drámai mértékben visszaesett. Így 2018-ra bevételi arányuk már a szektoron belüli súlyukhoz igazodott.

5. ábra: A közalapítványok bevételeinek és a szektoron belüli súlyának részaránya, 1994–2018



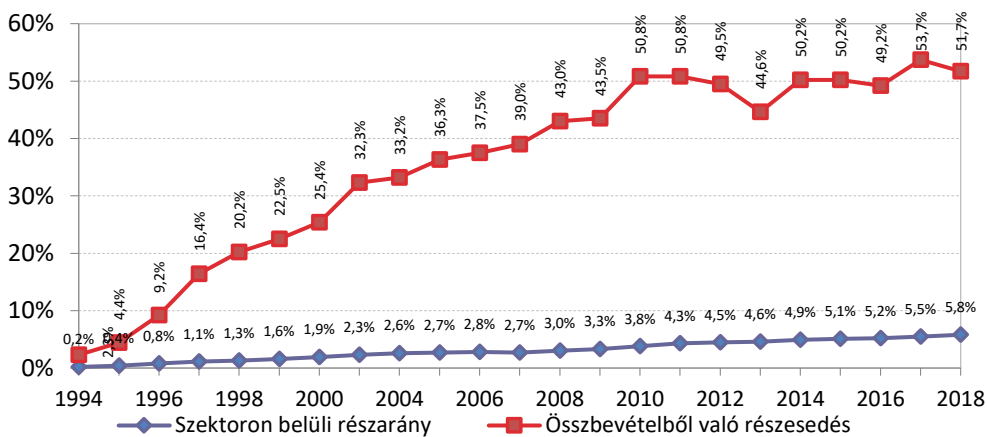
Forrás: KSH, 2019.

Ugyanakkor ehhez hozzá kell tenni azt a megjegyzést is, hogy ezek a szervezetek számos kisebb településen nagyon fontos szerepet töltenek be iskolák, óvodák, szociális intézmények fenntartásában, amelyek új források bevonásának hiányában a megszűnés lehetőségét valószínűsíthetjük. Ez többé-kevésbé be is következett azzal, hogy 2011-ben a kormányzat jelentős mértékben átalakította az önkormányzatok feladat- és hatásköri rendszerét, melynek révén számos terület és szolgáltatás került az állam fennhatósága alá.

Ezzel szemben a Kht-k, illetve nonprofit gazdasági társaságok helyzete máshogy alakult. Megalapításuk és működésük az elmúlt közel két évtizedben jelentős

mértékben változtatta meg a hazai civil szektor humán- és anyagi erőforrásainak eloszlását, melynek eredményeként egyre markánsabb határvonal alakult ki a szektorba tartozó civil-nonprofit (magánalapítványok és egyesületek) és nem civil jellegű (elsősorban állam- és önkormányzatközei) szervezetek közé. Mint az alábbi ábra (6. ábra) mutatja, 1993 óta szektoron belüli méretük szinte töretlen növekedésen ment keresztül. A legtöbb nonprofit gazdasági társaság a gazdaságfejlesztés, az oktatás, a kultúra és a településfejlesztés területén működik. A bevételek tevékenységterületek szerinti megoszlása alapján látható az is, hogy elsősorban ezen területek vonzzák a legtöbb bevételt is. Ehhez fontos hozzátenni azt, hogy az elmúlt évtizedek alatt kicserélődtek a szektor bevételeinek meghatározó hányadát kitermelő szervezetek, azaz a civil jellegű szervezetek súlya számottevően csökkent és helyüket a nonprofit vállalkozások vették át.

6. ábra: A közhasznú társaságok bevételeinek és a szektoron belüli súlyának részaránya, 1994–2018

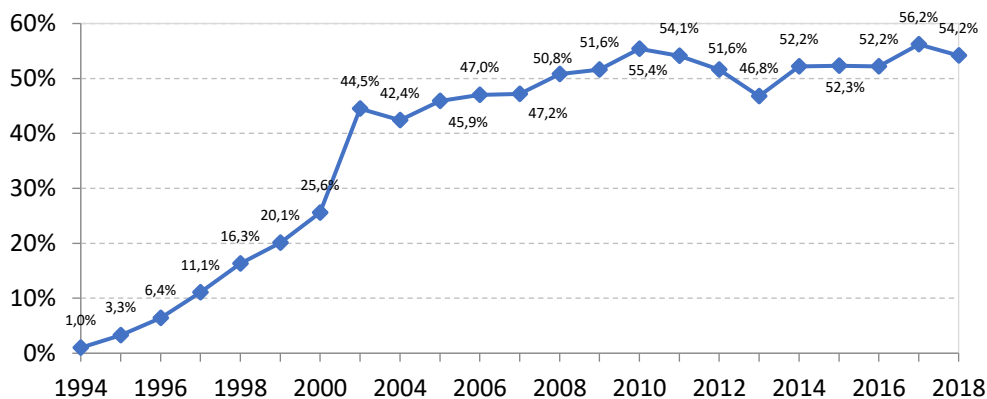


Forrás: KSH, 2019.

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

Az állami támogatások megoszlása is tükrözi a fent bemutatott aránytalanságot. Az új nonprofit törvény megszületése és kormány a közszolgáltatások új „menderbe terelésének” köszönhetően a nonprofit gazdasági társaságok állami támogatásának aránya kezdetben 63 százalékra emelkedett, majd 2018-ra 52 százalékon stabilizálódott. Eközben a klasszikus nonprofit szervezetek (alapítványok és egyesületek) részesedése az állami támogatásokból 33 százalék körüli szinten mozgott, majd 2018-ra 40 százalékra nőtt.¹⁵ Összességében ez a két szervezeti (Közalapítványok és nonprofit gazdasági társaságok) 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 2018-ban már az összes szervezet közel 8 százalékát tették ki és a bevételből való részesedésük 54,2 százalékra mérséklődött (7. ábra).

7. ábra: A közalapítványok és kbt-k bevételeinek százalékos alakulása a szektor összbevételéhez képest, 1994–2018



Forrás: KSH, 2019.

Összességében az látható, hogy az elmúlt 18 évben a magyar nonprofit szektor egészének pénzügyi mutatói és a nonprofit gazdasági társaságok fokozatos növekedése egyértelműen összefonódott, hiszen mind a bevételi források, mind a foglalkoztatotti létszám makroszintű (azaz a szektor egészében bekövetkező) növekedése ennek a szervezeti formának a folyamatos erősödésének köszönhető.

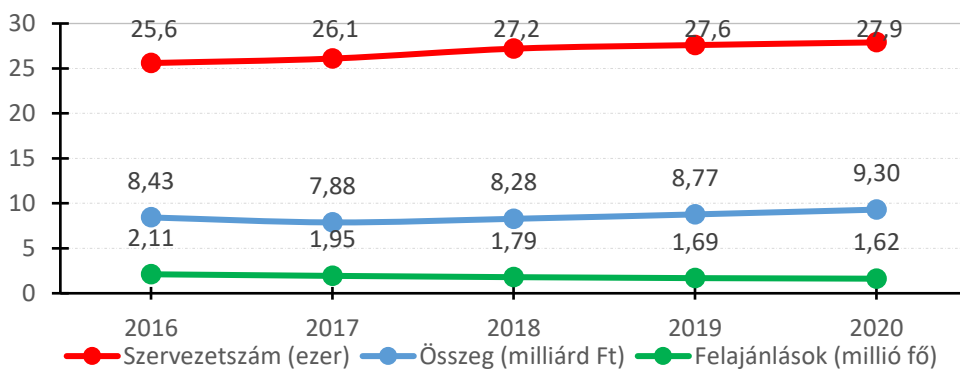
¹⁵ Azaz az adatok szintjén az látható, mintha a klasszikus szervezetek támogatása erősödött volna a nonprofit gazdasági társaságokkal szemben, de mint arra a következő fejezetben kitérek ez látszat közeledés, ami mögött egy más típusú kormányzati stratégia húzódik meg.

A fenti összefüggést egy másik (kevésbé jelentős) terület tendenciájának alakulásával is szemléltetni lehet. Ez ugyanis a civil-nonprofit szektor lakossági támogatására utal. Ez alapján látható, hogy a szektor egészében ennek a bevételi forrásnak az aránya különösen 2010 után folyamatosan csökkent.¹⁶ Míg 2008-ban ez az arány majdnem 1 százalékot tett ki, addig 2018-ra 0,4 százalékra csökkent. Ez azt jelenti, hogy miközben 2007 és 2009 között mind az érvényes nyilatkozatok száma, mind pedig a kedvezményezett szervezetek száma megduplázódott (a szektor szervezeteinek közel 40 százaléka), a felajánlott összeg (abszolút) értékben megnégyszereződött, addig 2010-től különösen a felajánlott összeg közel egyharmaddal csökkent.

Ehhez hozzá kell tenni azt is, hogy jóval nagyobb tartalék van az lakosság kezében, mint ami végül felajánlásra kerül. Pl. 2013-ban 3,9 millió fő rendelkezhetett volna adója 1%-áról, amely révén közel 13 milliárd forint kerülhetett volna a civil szervezetekhez, ehhez képest csak 1,9 millió ember adta oda érvényesen adója 1%-át, ami egyben azt jelentette, hogy 5 milliárd forint „beragadt” a költségvetésbe (Bódi et al. 2014: 194).

Ha csupán az utolsó öt év tendenciáját nézzük, akkor egy érdekes változást is felfedezhetünk a felajánlások alakulásában (8. ábra). Míg a felajánlások száma 500 ezerrel csökkent, addig a felajánlott összeg aránya és a kedvezményezett szervezetek száma nőtt, ami gyakorlatilag azt jelenti, hogy aki felajánlott 1%-ot, azok nagyobb összeget ajánlottak fel, mint korábban.

8. ábra: SZJA 1% főbb adatainak változása, 2016-2020

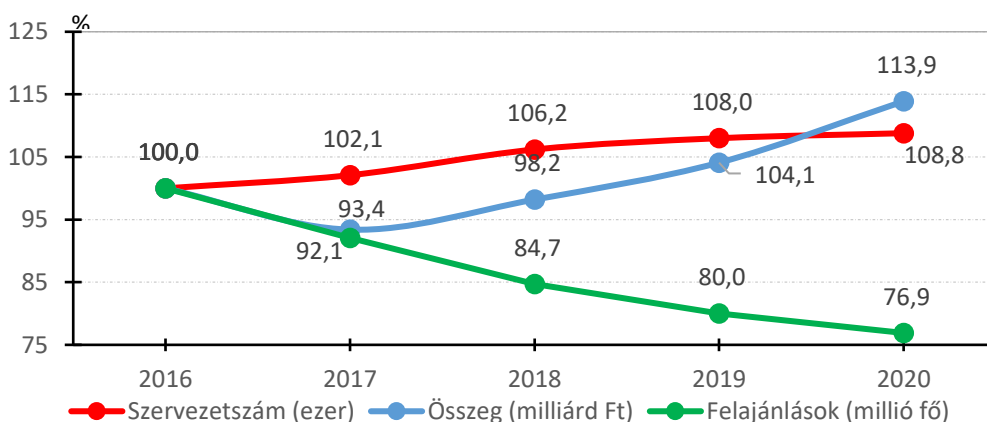


Forrás: KSH, 2020.

¹⁶ Ebben valamekkora szerepet játszik a kormány egykulcsos jövedelemadó bevezetése is.

Ha mindezt arányában nézzük (9. ábra), jól látható a tendencia, azaz miközben a feljánlott összeg 14 százalékkal, a kedvezményezett szervezetek aránya pedig közel 10 százalékkal nőtt 2016-hoz viszonyítva, addig a feljánlások aránya 23 százalékkal csökkent.

9. ábra: SZJA 1% főbb adatainak változása, 2016=100%



Forrás: KSH, 2020.

A szektor pénzügyi mutatói alapján jól látható tehát, hogy a *szektort a 90-es évek eleje óta kialakult és azóta is fennálló rendkívül erős bevételi koncentráció jellemzi*. Ez nem új jelenség, hiszen már korábban Kuti Éva is rámutatott arra, hogy a szervezetek 4 százaléka rendelkezik a teljes bevétel négyötödével, miközben a szervezetek több mint négyötöde az összbevételnek még 5 százalékához sem jutott hozzá. Ezzel párhuzamosan nagyon szűk (mintegy 14 százalékos) az a „derékhad”,¹⁷ amely a szervezetszám és bevétel tekintetében nagyjából azonos súlyúnak volt tekinthető (Kuti, 2008: 17). A helyzet mára kicsit módosult, annyiban, a 8 százalékos kitevő nonprofit gazdasági társaságok és közalapítványok összbevételből való részesedése 54 százalékra mérséklődött. 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 (87 százalékos), a szektor anyagi erőforrásai egyre nagyobb mértékben a nem civil, hanem elsősorban állami/önkormányzat közeli szervezeteknél összpontosulnak (Bartal, 2008:17-20).

¹⁷ Ebbe a körbe az 5 és 50 millió Ft közötti bevétellel gazdálkodó szervezetek tartoznak. Számuk 2006-ban 8 ezer körül volt.

Civil szervezetek a politika szorításában

A jogi és pénzügyi környezet mellett szükséges egy másik szempontot is elemzés tárgyává tennünk: ami elsősorban a politikai közeg változásával van összefüggésben.¹⁸ A második világháború utáni évtizedekben mind a fejlett piacgazdaságokban mind a 80-as évek végén létrejövő posztszocialista országokban egyaránt nőtt a nonprofit szervezetek szerepe. A legtöbb OECD országban szerepük növekedését jól mutatja, hogy ők állítják elő a GDP 5-10 százalékát (Anheier, 2014). Ez az „idilli” helyzet lényegében a 2008-ban bekövetkező gazdasági válságig maradt fenn. Bár korábban is tapasztalható volt a jobb- és balközép kormányzatok között tapasztalható „ingapolitika”, ami ezen pártok kissé átpolitizált viszonyát tükrözte a civil társadalomhoz (Anheier et al., 2019: 7), azonban éles konfrontációra nem került sor. A gazdasági válság azonban jelentősen kihatott az európai nonprofit szektor helyzetére. A kormányok támogató magatartása megváltozott, a központi költségvetések romló állapota jelentős gazdasági majd nyomában társadalmi válságok kialakulását eredményezte. A kulturális sokszínűség és a társadalmi szerkezet hosszú távú átalakulása a válság kirobbanásának időszakára szép lassan felőrölték a liberális értékeket. A gyorsan változó környezet, a polgárok körében újra megjelenő védtelenség, kiszolgáltatottság érzete visszahozta a „gondoskodó hatalom” iránti vágyat, melyet az egyre növekvő egzisztenciális bizonytalanság, peremhelyzetre szorulás félelme szinte folyamatosan táplált (Kuti – Marschall, 2020: 39). A politikai hatalom lényegében balközép és jobbközép pártok között váltakozott, ahogy korábban is, azonban a követett politika tartalma jelentősen módosult.¹⁹ 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. Így az előbbi országokban egyre erősebbé vált a civil társadalom kontrollja, „gyarmatosítása”, a kormányzattal szemben kritikus, független szervezetek ellehetetlenítése, a civil/nonprofit szervezetek finanszírozásának romlása, illetve centralizálása.²⁰ Ezt

¹⁸ Ennek vizsgálatánál ugyanakkor sokkal bizonytalanabb állításokat fogalmazhatunk meg, mint a jogi és pénzügyi adatok kapcsán tettük.

¹⁹ Új típusú (un. hibrid) rendszerek jelentek meg, melyek az autoritarianizmus elemeit vegyítették a demokratikus hatalomgyakorlás némely (elsősorban) technikai elemeivel (Szabó, 2015: 9-11).

²⁰ Ennek előfutáraként Vlagyimir Putyin elnöki idejének kezdetét (2000) szokták megnevezni, amikor az orosz hatóságok folyamatosan támadták és csökkentették a civil-, és emberjogi szervezetek

más nézőpontból is értelmezhetjük, nevezetesen a nem liberális (de számos liberálisnak tartott országban is) a „nyugati” típusú NGO-kal szembeni védekezés került előtérbe, amely során a megbélyegzés, megadóztatás, zaklatás mellett az egyes kormányok által létrehozott civil szervezetek (GONGO – *government organized non-governmental organization*) segítségével próbálták háttérbe szorítani, hiteltelelni ezeket a szervezeteket (Zsolt, 2020: 59; Glied, 2016: 98).

A gazdasági válság nyomán bekövetkező krízishelyzetben 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 (Mayer et al. 2017: 16). Ez a jobbratolódás a Cseh Köztársaság kivételével a visegrádi csoport valamennyi országában együtt járt a civil szervezetek működésének megnehezítésével és a nemzetközi háttérű egyesületek, alapítványok lejáratására²¹ tett kísérletekkel.²² Ez a folyamat²³ mára sok országban láthatóvá vált, nem csak az egykori ex-szovjet tagköztársaságok (Azerbajdzsán, Tádzsikisztán, Kazahsztán, Örményország)²⁴

(NGO) működési jogköreit, nyomást gyakorolnak ellenzéki mozgalmakra, a kormánytól független médiára, újságírókra.

²¹ Európában ennek az „új autoritarizmusnak” nevezet jelenség terjedésének jeleit látjuk. A magyarországi jogsértések, a független média és a civilek ellen indított támadások néhány évvel ezelőtt még komoly nemzetközi felháborodást váltottak volna ki, de a hasonló esetek mostanra nagyrészt az ingerküszöb alá kerültek.

²² A folyamat bemutatásánál három forrásra támaszkodtam, egyrészt a USAID által készített 2018 [Civil Society Organization Sustainability Index](#) adataira, másrészt pedig [Bötös Botond: Összeomlik a globális civil társadalom?](#) című írására, valamint [Michael Meyer és szerzőtársai 2017-ben megjelent munkájára](#).

²³ Amit sokan „ orosz-modellnek” neveznek.

²⁴ Azerbajdzsánban 2013-ban került sor NGO-törvény módosítására. Ebben 111 eurónak megfelelő összeg feletti támogatáshoz már az azeri Igazságügyminisztérium hozzájárulását irányozták elő, továbbá, kötelezték a szervezeteket, hogy bankszámláikat állami bankban nyissák meg. 2013 őszétől pedig, az oroszországi törvények mintájára, magas pénzbüntetéssel sújthatták azt, aki be nem jelentett demonstráción vett részt. A 2014-es választásokra fordulva Azerbajdzsánban több tucat vezető NGO vezetőt, újságírót és ellenzéki személyeket tartóztattak le, elsősorban olyanokat, akiknek lokális emberjogi csoportokhoz volt közük.

A kirgiz állami médiában a 2010-es évek elején hirdettek meg a Soros-féle „ötödik hadoszlop” elleni küzdelmet („a bázárulók ellen, akiké külföldi befolyás alá kerültek”). Majd ezt követően 2014 májusában Kirgizisztánban is intenzív megfigyelés alá kerültek a civil szervezetek: az oroszországi „külföldi ügynök”-törvényhez hasonló jogi szabályozást fogadtak el, amely állami regisztrációhoz és anyagi háttérükbe való betekintéshez és az erről szóló, rendszeres riportokhoz kötötte egy adott kirgiz NGO működését.

Tádzsikisztánban 2015 júniusában módosították a civilekről szóló törvényt. Az új rendelkezés szerint a tádzsik Igazságügyi Minisztériumot minden esetben értesíteni kell egy helyi civil szervezetnek, amennyiben külföldi eredetű anyagi támogatásban részesül.

romjain kiépülő, hagyományosan Moszkva befolyása alatt álló, poszt-szovjet országok vezető elitje képviseli, de átvette több kelet-európai (Bosznia-Hercegovina, Macedónia)²⁵, afrikai (Egyiptom, Etiópia, Uganda)²⁶, dél-amerikai (Venezuela, Ecuador)²⁷ közel-keleti (Izrael)²⁸ kormány is. Újabban terjed Indiában, Kenyában,

Kazahsztánban 2015-ben korlátozták a Soros Alapítvány működését, majd ennek nyomán szigorították a civil törvényen is, melynek hatására a hatalom minden egyes civil szervezet életébe betekintést nyer, megengedve számára működésének követését, anyagi támogatásának ellenőrzését és egy új szervezet megalakulásának lehetséges elutasítását is. 2014 májusában az örményországi orosz nagykövet, Ivan Volinkin azt mondta, hogy minden olyan civil szervezetet, amely akadályozza az orosz-örmény kapcsolatokat fejlődését, „*semlegesíteni kell.*”

²⁵ Bosznia-Hercegovinában a kormány, a nagyobb pénzügyi átláthatóságra hivatkozva, egy olyan törvény-tervezetet készített elő, amely lehetővé tette volna a helyi NGO-k – ahogy az eredeti orosz törvény fogalmazását utánozzák – „*politikai tevékenysége miatt*”, a nagyobb állami kontrollt, büntetést vagy az adott szervezet betiltását is. A bosnyák kormány elindította a gyülekezési törvény szigorítását is, illetve 2015 februárjában törvényileg lehetővé tette a közösségi médiában megjelenő „*bomlasztó tevékenység*” büntetethőségét is. A bosnyák állami tévé „*külföldi országok által támogatott külföldi ügynökök*” szervezte tüntetésekről beszélt, amelyek „*aláássák a bosnyák kormány*” hitelét. A kormány később „*listázta*” azokat a szervezeteket, amelyek szerintük a „*bosnyák alkotmányos rend megdöntésén munkálkodnak.*”

Macedóniában Nikola Gruevski, a kormányzó VMRO-DPMNE párt miniszterelnöke 2017 januárjában sajtóközleményében vádolta meg a Nyílt Társadalom Alapítványt és az ellenzéki Macedóniai Szociáldemokrata Demokrata Uniót, hogy tevékenységükkel „*aláássák a macedón demokráciát*”, és az e szervezetekhez köthető emberek „*Soros bábok*”, „*soldos forradalmárok*”, valamint a „*szabad újságírás ellenségei*”, akik „*súlyosan és katasztrofálya Macedóniára nézve.*” Gruevski egyébként már a 2016-os decemberi választást megelőző kampány során jelezte, hogy ha hatalomra kerül, azért fog harcolni, hogy Macedóniát „*sorostalanítsa*”, utalva azokra a szervezetekre, amelyeket állítólag vagy ténylegesen Soros György által alapított alapítványokból működnek.

²⁶ 2014 óta Egyiptomban a civil szervezetek a belügyminisztérium 84. rendelete alapján működnek, amely értelmében a kormány betilthat egy civil szervezetet, ha az megítélése szerint politikai aktivitást fejt ki és ezzel a tevékenységével „*aláássá a nemzet egységét.*” *Etiópiában 2009-ben hozták először olyan jogszabályt, mely korlátozza a civil szervezetek működését.* Az országban működő NGO-k bevételében tíz százaléknál magasabb a külföldi támogatás aránya, akkor a szervezet Etiópiában nem folytathat emberjogi tevékenységet, de a törvény amúgy is alpból tiltja, hogy az etiópiai civil szervezetek az emberi-, és demokratikus jogok képviselőként lépjenek fel. 2014 végéig Etiópiában 133 civil szervezetet zártak be a hatóságok.

²⁷ Venezuelában a Nemzeti Önrendelkezés és a Politikai Szuverenitás Védelme elnevezésű törvény kriminalizálta a helyi civil szervezeteket, illetve megakadályozta, hogy ezek a szervezetek külföldi tulajdonban lévő alpból támogatáshoz jussanak, illetve bármilyen eszközt birtokolhassanak. Ecuadorban civil szervezeteknek jelenteni kell a külföldről érkező támogatásokat, illetve minden információt, amelyet kintől kaptak – ez utóbbit a társadalmi csoportok megfigyelését végző elektronikus információs rendszer felületén kellett elküldeniük egy fájl formájában.

²⁸ Izraelben 2017-ben vezették be, hogy a civilek jelentsék az állam felé, ha külföldi támogatásban részesülnek (a hét és fél millió forintnak megfelelő összegnél nagyobb támogatásokat be kell jelenteni az állami számvevőszéknek). Egy korábbi törvény-javaslat azt is indítványozta, hogy a külföldről támogatott civil szervezet képviselője az izraeli parlamentben megkülönböztető jelzést kelljen viselnie, ami az izraeli múltat tekintve, történelmileg meglehetősen szerencsétlen kezdeményezésnek számított. Később ezt a javaslatot elvetették. Az izraeli törvényalkotók is az eredeti

és először áttörést érhet el az EU-országokban, Magyarországon vagy éppen Lengyelországban²⁹ is. A tendencia e két országban jól nyomon követhető, hiszen a civil szervezetek fenntarthatóságát jelző index³⁰ 2010-től folyamatosan romlik.³¹ A fenntarthatósági szintek között így egyre nagyobb a különbség mutatható ki a balti államok és a visegrádi országok között. Míg Észtországban, Lettországon és Litvániában a civil szervezetek fenntarthatósága erősödött vagy a korábban mért szinten maradt, addig Szlovákiában, Magyarországon és Lengyelországban a fenntarthatósági index tovább romlott 2018-ra (USAID, 2018). Az eltérések mögött a kormányzat civil szervezetekkel szembeni attitűdjének változása húzódik meg. A jelentés szerint, míg a balti államok kormányai erőfeszítéseket tesznek a civil szervezetek bevonására a döntéshozatali folyamatokba, addig a magyarországi, lengyel és szlovák kormányok megtámadták és hiteltelenné tették a kritikus szervezeteket, és lépéseket tettek a polgári tér szűkítése érdekében. A lengyel civil társadalmi felelősségvállalás fenntarthatósága 2016 és 2018 között a harmadik egymást követő évben romlott, mivel az ország politikai polarizációja továbbra is befolyásolta a civil szervezetek munkáját. A konzervatív kormány napirendjével ellentétes kérdésekre összpontosító szervezetek, köztük az emberi jogok, a diszkriminációellenes, a női jogok és a környezetvédelem területén tevékenykedő szervezetek csak korlátozott állami támogatáshoz fértek hozzá,

orosz törvény szövegében használt szókészletet és érveléstechnikát használják ("a civil szervezetek aláássák Izrael állam szuverenitását és identitását") a szigorítások megindoklásakor.

²⁹ Beata Szydło 2016 novemberében jelentette be, rendet kell tenni az NGO-k világában. A kiszivárgott tervek szerint egy központi állami hivatalt hoznának létre, amely egymaga kezelné a civil szervezetek finanszírozását. De példaként lehetne említeni, hogy az emberi jogok védelmével foglalkozó ügyosztályt összevonták a Belügyminisztériumon belül, eltörölték a rasszista támadásokat kivizsgáló tanácsot, megszüntették a nők ellen irányuló családon belüli erőszakot kivizsgáló jogi központ támogatását, és szóba került az abortusz-törvény szigorítása is, amelyről csak a hatalmas tömegdemonstrációk miatt mondott le az új lengyel kormány.

³⁰ Az Index a régió huszonnégy országában mutatja be a civil szervezetek helyzetét, az északi Baltikumtól a déli Kaukázusig, a nyugati visegrádi országoktól pedig Oroszorszáig. A civil társadalom fenntarthatóságát hét kulcsfontosságú összetevőjében vagy „dimenziójában” egyaránt foglalkozik az előlépésekkel és a hátrányokkal: jogi környezet, szervezeti kapacitás, pénzügyi életképesség, érdekképviselet, szolgáltatásnyújtás, ágazati infrastruktúra és nyilvános kép. Az egyes dimenziók pontszáma, amely 1-től (a fenntarthatóság legmagasabb szintje) és 7-ig (a leginkább akadályozott) terjed. Az egyes dimenzióban kapott pontszámokat átlagolják, hogy az adott ország civil szektorának átfogó fenntarthatósági pontszámát létre hozzák (USAID, 2018).

³¹ Míg Magyarországon 2001 és 2009 között 2,6-ról 2,8-ra gyengült, addig ez a tendencia 2012 és 2013 között tovább romlott 3,0-ról 3,2-re, majd 2018-ra 3,9-re. Lengyelországban a tendencia kisebb ütemű, mint Magyarországon mivel ott 2,2-ről romlott 2,6-ra 2018-ra úgy, hogy 2017-ről 0,4 ponttal romlott egyetlen év alatt.

valamint a kormány által ellenőrzött média is egyre negatívabb színben tüntette fel tevékenységüket (Uo.).

Magyarországon is jól látható ez a folyamat, hiszen a kétharmaddal rendelkező kormányzat egyoldalúan módosította azokat a jogszabályokat, melyek jelentős befolyással voltak a civil szervezetekre (így új civil törvényt született 2011-ben, módosították a polgári törvényt 2013-ban, illetve az egyesülési törvény „beillesztették” az új Ptk.-ba, átalakították a civil szervezetek támogatását biztosító Nemzeti Civil Alapot³² stb.) (Bíró, 2019). Az új korlátozó jogszabályok és a kormányzati zaklatás miatt a jogi környezet és a társadalmi elismertség pontszámai csökkentek. A növekvő politikai részrehajlás és az állami finanszírozás átláthatóságának hiánya, valamint az adományozók és civil szervezetek külföldi finanszírozással kapcsolatos egyre nagyobb óvatossága a pénzügyi életképesség enyhe romlását mutatta (USAID, 2018). Ha csak említés szintjén vizsgáljuk ezeket a kísérleteket, akkor jó látható a kormányzat civil szervezetekkel kapcsolatos attitűdjének változása, mely a rendszerváltás utáni magyar történelemben eddig példanélkülinek tekinthető.

Norvég Alap és az Ökotárs Alapítvány

2013-ban indult először olyan kormányzati „támadás”, melynek elsősorban azok a szervezetek estek áldozatul, akik külföldről részesültek támogatásban. Ennek egyik példája a Norvég Alap és az Alapot kezelő Ökotárs Alapítvány esete (Kákai – Glied, 2017: 25). A kormányzat megvádolta az Alapot kezelő Ökotárs Alapítványt azzal, hogy a források elosztása során pártpolitikai tevékenységet folytatnak. Erre hivatkozva a kormány a norvég források elosztását és kifizetését a Széchenyi Programiroda Nonprofit kft.-hez szeretne volna áthelyezni. A kormányzat azzal érvelt, hogy „a civil alap kezelőjének függetlennek kell lennie a helyi, regionális és központi kormányzattól, politikai pártoktól és vallási szervezetektől. E mellett megfelelő tapasztalatot várnak el civil szervezeteknek szóló pályázatok lebonyolításában.” A magyar kormány azonban nemcsak a pénzek elosztásába, hanem az alapok civil részébe is beleszólást szeretett volna, vagy legalábbis „vétójogot” az alapkezelő kiválasztásánál. Mivel ebbe a Norvég kormány³³ nem egyezett bele, ezért a magyar kormány pénzügyi bűncselekmények elkövetésével vádolta meg az

³² Többek között a tanács és kollégiumok tagjainak többségét a korábban civil szervezetek által megválasztott tagok helyett a minisztériumok delegálták.

³³ Ezzel kapcsolatban a magyar kormány az Európa Tanácstól és az Egyesült Államoktól is figyelemztetést kapott.

alapkezelő Ökotárs alapítványt és egy kormányrendeletben³⁴ a miniszterelnök utasítására a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI), majd a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) vizsgálatot indított. A vizsgálat során 17 támogatott szervezetnél indítottak törvényességi ellenőrzést. A közel másfél évig tartó vizsgálat során a KEHI feljelentését az ügyészség végül elutasította, majd a NAV (adószám Alkotmányellenes felfüggesztése, házkutatás, iratok és számítógépek lefoglalása után) bűncselekmény elkövetésének hiánya miatt 2015 év végére megszüntette az eljárást (nem csak az Alapkezelő szervezet ellen, hanem a támogatott szervezetek ellen is) (Kákai – Glied, 2017: 25).

Ez a probléma ugyanakkor azóta sem oldódott meg, hiszen Magyarország az egyetlen a 15 kedvezményezett ország közül, amelyik még mindig nem állapodott meg a Norvég Alapról. A jelenleg is futó hétéves ciklusban 214,6 millió euró (69,1 milliárd forint) fejlesztési pénz érkezik Magyarországra

Lex CEU

A második eset Soros György által alapított Közép-európai Egyetem ellen irányult. A kormány 2017. évi XXV. törvényben (a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. Törvény) módosította a felsőoktatási törvényt. A törvény 2. §-ban a kormány úgy módosította a jogszabályt, hogy Magyarországon külföldi egyetem csak akkor indíthat képzést, ha az az egyetem székhelye szerinti államban „ténylegesen felsőoktatási képzést folytat”, illetve, ha az egyetem működéséről Magyarország nemzetközi szerződést köt ezen állammal, és előzetes megállapodást köt az állam központi kormányzatával.

A kormányzat a jogszabály elfogadásával lényegében néhány nap alatt alapvetően változtatta meg a CEU működési feltételeit, sőt magának az egyetemnek a léte is veszélybe került. Mindez a legkevésbé sem volt előre látható, kiszámítható. Sérítette a jogbiztonságot a már említett rövid határidők megszabásai is, hiszen azok elmulasztása az akkreditáció visszavonásával fenyegetett. Valki László szerint a lex CEU megalkotói többek között nem vették figyelembe azt a körülményt, hogy az Európai Unió a vámunió és a közös kereskedelempolitika kérdéseiben kizárólagos hatáskörrel rendelkezik. Továbbá nem vették figyelembe azt sem, hogy maga az EU is csatlakozott a GATS-hoz, ami ez esetben azt jelentette, hogy Magyarországnak a vizsgálat idején egyszerűen nem volt hatásköre arra, hogy egy törvénnyel önállóan módosítson olyan jogviszonyokat, amelyek a szolgáltatások

³⁴ 355/2011 (XII.30). Kormányrendelet 11§ (3). bek.

kereskedelmében az uniós csatlakozás előtt közte és más OECD-tagállamok között keletkeztek (Valki, 2018: 9). E jogviszonyokat kizárólag az EU és a kérdéses harmadik állam között folytatandó tárgyalások és az ezek eredményeként létrejött megállapodás alapján lehetett volna módosítani. A jogszabályt végül az Európai Unió Bírósága 2020. október 6-án megsemmisítette. Az ítélet³⁵ kimondta, hogy a „magyar jogszabály ütközik a szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezményvel (GATS), illetve Európai Unió Alapjogi Chartájában foglalt, a tudományos élet szabadságára, a felsőoktatási intézmények alapításának szabadságára és a vállalkozás szabadságára vonatkozó rendelkezésekkel” (Európai Unió Bírósága, 2020). A Bíróság döntését magyar kormány azóta sem teljesítette.

Lex NGO

A Lex CEU-val szinte egyidőben (három nap késéssel, április 7-én) Fideszes képviselők nyújtották be a „külföldről támogatott” (Lex NGO) civil szervezetekről szóló törvényjavaslatot.

A 2017. évi LXXVI törvény „külföldről támogatott szervezetnek” minősíti azokat az egyesületeket és alapítványokat, melyek egy adóévben több mint 7.200.000 Ft támogatást kapnak külföldről. A törvény értelmében amennyiben egy szervezet eléri ezt az összeget, úgy a nyilvántartó bíróság „külföldi támogatott szervezetként” rögzíti a szervezet adatait és megküldi azt a Civil Információs Portál vezetéséért felelős miniszternek, aki azonnal közzéteszi azokat. A szervezet ez után köteles a honlapján, programjain és az általa kiadott sajtótermékekben közzétenni „minősítését”. Ezen túl a vonatkozó törvény szerint minden 500.000 Ft fölötti külföldi támogatásról köteles részletesen beszámolni (támogató személy vagy szervezet nevével együtt).³⁶ A Velencei Bizottság 2018. június 25-én kiadott véleménye szerint a kérdéses jogszabályi rendelkezés „nem egyértelmű” és „nem teljesíti az Emberi Jogok Európai Bírósága által kialakított esetjog által meghatározott kiszámíthatósági követelményeket,” valamint „olyan további önkényes korlátozásokhoz, valamint súlyos szankciók általi tilalmakhoz vezethet,

³⁵ C-66/18. sz. ügyben hozott ítélet.

³⁶ A jogszabály sok tekintetben hasonlít az orosz szabályozáshoz, bár ott bármekkora összegű külföldi támogatást fel kell tüntetni, mely alapján a hatóságok „ügynöknek” minősítik az érintett szervezetet. De a 2016-ban Izraelben elfogadott jogszabály is párhuzamba állítható a magyar szabályozással, azzal a különbséggel, hogy az izraeli szabályozás nem egy konkrét összeghatárt húz meg, mint a magyar jogszabály, hanem a szervezet költségvetésének arányában (50 százalék felett) állapítják meg a „minősítést” (Kákai, 2020: 153).

amelyek meggátolják az emberi jogi civil szervezetek által végzett elengedhetetlen fontosságú munkát,” nem is beszélve arról, hogy a jogszabály „teljességgel legitim tevékenységeket” kriminalizál. A Velencei Bizottság összegző véleménye nem is lehetne egyértelműbb: „A megvizsgált jogszabály korlátozza az egyesülés és a véleménynyilvánítás jogát, és így visszavonása szükséges” (Domokos, 2018). A Velencei Bizottság szerint az „érintett civil szervezetek egyesülési és véleménynyilvánításhoz fűződő jogainak megalapozatlan korlátozása” a jövőben „eltántoríthat potenciális adományozókat attól, hogy ezeket a civil szervezeteket támogassa, ezáltal még nehezebb helyzetbe taszíthatja a civil társadalom legitim módon, jogvédelemmel foglalkozó szereplőit,” és megállapította a szabályozás visszavonásának szükségességét is.

A magyar törvény számos elemében aggályos kérdéseket vet fel. Egyrészt megsérti az alapvető jogokat és jogelveket, mind egyéni mind kollektív szinten (Sárközi, 2019: 357). Így megemlíthető, hogy a szabályozás szembe megy a véleménynyilvánítás szabadságával, az egyesülés szabadságával, a személyes adatok védelmével, a jóhiszeműség elvével, a jó hírnév védelmével, a diszkrimináció tilalmával. A törvény indoklásában az szerepelt, hogy „látni és láttatni szeretné azt, hogy mely szervezetek tekinthetők külföldről támogatott szervezetnek”, azonban a kormány egyik államtitkára egy nyilatkozatában kifejtette, hogy nem kifejezetten a külföldről támogatott szervezeteket kívánják korlátozni (ugyanis a Európai Unió támogatásokat nem kell a külföldi adományok közé számolni a „minőség” megállapítása során), hanem kifejezetten a Soros György által támogatott NGO-k (TASZ, Transparency International, Helsinki Bizottság) azok, akik ellen szól a törvény, azaz a szabadságjogokért küzdő, korrupciót és kormányzati szabálytalanságokat feltáró nemzetközi támogatásokkal is élő jogvédő szervezetekben látnak veszélyt (Kákai, 2020: 154).

A jogszabállyal kapcsolatban az Európai Bizottság álláspontja a kezdetektől az volt, hogy ezek a kötelezettségek sértik a tőke szabad mozgásának az elvét, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának az egyesülés szabadságához, valamint a magán- és családi élet tiszteletben tartásához és a személyes adatok védelméhez való jogra vonatkozó rendelkezéseit, ezért kötelezettségszegési eljárást indítottak. A magyar kormány ugyanakkor nem változtatott a jogszabályon, a felvetett kérdésekre sem adott kielégítő kérdéseket az Európai Bizottságnak, így került az ügy az Európai Unió Bírósága elé. A bíróság 2020. június 18-én hozott ítéletében kimondta³⁷, hogy a magyar kormány által elfogadott jogszabály öt területen sérti az

³⁷ C-78/18. sz. ügyben hozott ítélet.

uniós joganyagot. Az ítélet kimondta továbbá, hogy „a magyar kormány azáltal, hogy a nyilvántartásba veteli, bejelentési és közzétételi kötelezettség írt elő a bizonyos összeghatárt meghaladó mértékű külföldi támogatásban közvetlenül vagy közvetve részesülő civil szervezetek egyes kategóriai tekintetében, és szankciókat helyezett kilátásba az e kötelezettségeknek eleget nem tevő szervezetekkel szemben, a szóban forgó szervezetek és a számukra ilyen támogatást nyújtó személyek vonatkozásában hátrányosan megkülönböztető és indokolatlan korlátozásokat vezetett be” (Európai Unió Bírósága, 2020). Az ítélet végrehajtása azóta sem történt meg, mivel számos uniós pályázathoz a magyar szervezetek továbbra is kéri a bíróság által megsemmisített igazolásokat.

A fenti példák egyértelműen jelzik a kormányzat megváltozott magatartását a civil szervezetekkel kapcsolatban. A korábban megengedő és inkább tartózkodó magatartás (amely korábban sem jelentette a szektor kormányzat részéről történő legitimitásának elfogadását) offenzívvá változott. A kormányzati fellépés függetlenül attól, hogy utólag bebizonyosodott-e az, hogy jogszerű volt-e vagy sem alkalmas volt a szektor iránti bizalom megrendítésére és a szervezetek „igazodási” kényszerének kikényszerítésére. A kormányzati támadással párhuzamosan megjelent egy „alternatív” nonprofit szektor kialakításának kormányzati szándéka is, mely bizonyos (kormányzat számára fontos) területek preferálásában, kormányközeli szervezetek alapításában és egy új szervezeti forma (közcélu vagyonkezelő alapítványok) jogrendszerbe illesztésében mutatható ki.

Mint ahogy a sport területének felértékelődésénél láthatóvá vált, hogy mind a sportszervezeteknek juttatott támogatások összege, mind pedig az egy szervezetre jutó támogatások nagymértékben növekedtek, úgy ez a tendencia más területen is láthatóvá vált. Kapitány Balázs egyik tanulmányában kimutatta, hogy ugyanez játszódott le a népesedéspolitikai és demográfiai kérdésekkel foglalkozó szervezetek támogatásában is. Az adatok szerint míg 2011-ben 516 millió forint összbevétele volt ezen szervezeteknek, 2012-ben 681 millió forint addig 2017-ben már 1,3 milliárd, 2018-ban pedig 1,5 milliárd forintra nőtt ez az érték³⁸ (Kapitány, 2019: 65). Természetesen ez még önmagában nem tekinthető újszerűnek, hiszen korábban is láttunk olyan területet (pl. kultúra, oktatás, településfejlesztés) mely jelentős

³⁸ Ez azt is jelentette, hogy a népesedés és demográfia területén tevékenykedő szervezetek sokkal gyorsabban nőttek, mint a klasszikus szervezetek (e körön belül az egy szervezetre jutó átlagos bevétel majdnem megháromszorozódott (12,6 millió forintról 31,9 millió forintra), míg a klasszikus szervezetek esetében 2011-2017 között ez az összeg 8,4 millió forintról 13 millió forintra nőtt). Azonban ezen szervezetek összebevétel növekedése mögött egyértelműen a központi költségvetésből származó bevétel növekedése áll (2011-ben 99,9 millió forintról 2018-ra 827 millió forint).

bevéeltöbblettel rendelkezett a többi területhez képest. Az újdonság igazából az, hogy a támogatások jelentős része ún. kormány által létrehozott³⁹ szervezetekhez került. Bár ilyen szervezetek a világ számos részében működnek az USA-tól kezdve az Európai Unióig, de szerepük jóval hangsúlyosabb a kevésbé demokratikus államokban (pl. Törökország, Kína, Oroszország, Malajzia stb.) (Naim, 2009).

Reza Hasmath és szerzőtársai teszik fel azt a kérdést, hogy *mi tesz GONGO-vá egy GONGO-t?* A választ úgy fogalmazzák meg, hogy igazából ezt a funkció határozza meg, amit a szervezet szolgál (Hasmath et al., 2019: 269). Vagy is nem elég az, hogy bevételeinek döntő hányada kormánytól, vagy kormány által tulajdonolt vállalatoktól származik, hanem szoros kapcsolatban kell állnia a kormánnyal és a kormányzat által kitűzött küldetéssel kell rendelkeznie.⁴⁰ Ha ez alapján vizsgáljuk a Kapitány Balázs népesedéspolitikai és demográfiai kérdésekkel foglalkozó szervezeteit, akkor látható, hogy a fenti definíciónak az általa vizsgált 54 szervezetből 13 felelt meg.⁴¹ Ha ennek a vizsgálatba vont szervezeti körnek az adatait vizsgáljuk jól látható az arányeltolódás a GONGO-k irányába. Míg ez a 13 szervezet 2011-ben 61 millió forintból gazdálkodott, addig 2018-ban már 754 millió forintból, azaz bevételeik több mint tizenkétszeresére nőttek. A szerző szerint az arányeltolódás a kormányzat által ad hoc döntések révén megszerzett támogatásoknak köszönhető (2011-ben az ad hoc döntéseken alapuló támogatások 40 százaléka, 2018-ban már 70 százaléka került ezen szervezetekhez) (Kapitány, 2019: 71).

A másik kormányzat részéről történő aktivitás, mely jelentős mértékben érinti a hazai nonprofit szektort a 2019. március 3-án elfogadott közcélú vagyonkezelői

³⁹ A szakirodalom azokat a szervezeteket nevezi GONGO-knak, amelyeket egy adott kormányzat hoz létre, működtet vagy tart el, abból a célból, hogy a kormány szándékainak és politikai céljainak teljesítésében közreműködjenek (Naim, 2009: 229). Az ilyen szervezetek alkalmasak a közvélemény befolyásolására és más civil szervezetek hiteltelenítésére.

⁴⁰ A GONGO-kat sokan keverik a QUANGO-kal (quasi-autonomous non-governmental organisation). A különbség közöttük abban ragadható meg, hogy a QUANGO-k egyszerre magukon hordozzák a nemkormányzati szervezetek (NGO-k) és a közhivatalok vagy közintézmények sajátosságait. Tehát olyan „hibrid” szervezetekről van szó, amelyek külsőre hasonlítanak a civilekre (például alapítványi formában működnek), de állami feladat ellátásra, az állam valamely szerve hozza létre őket, közfeladatot látnak el, meghatározóan közpénzből, az állam vagy szervei kontrollja alatt működnek, például úgy, hogy döntéshozó testületében helyet kapnak állami vezetők. (Ilyennek tekinthetők például az MNB alapítványai). Forrás: Szabó, 2017.

⁴¹ A 13 szervezetből pedig 6 a 2010-es kormányváltást követő időszakban jött létre, illetve került bírósági bejegyzésre (Kapitány, 2019: 69). Azonban számos ilyen szervezetet hozott létre a kormányzat az elmúlt időszakban pl. Civil Összefogás Fórum (CÖF), Migrációkutató Intézet, Alapjogokért Központ stb.

alapítványok⁴² létrehozásának lehetősége.⁴³ A törvény elfogadása után a kormány szinte azonnal belefogott az alapításba. Számos alapítványt hozott létre pl. Mathias Corvinus Collegium Alapítvány, Batthyány Lajos Alapítvány, Polgári Művelődésért Oktatási, Kulturális és Tudományos Alapítvány, Millenáris Tudományos Kulturális Alapítványt, melyhez jelentős vagyonelemet is rendelt. A kormány nyíltan hangoztatott célja, hogy ezen alapítványok 15-25 évre szóló finanszírozását is biztosítsa.⁴⁴ Az alapítványok létrehozásával párhuzamosan megkezdte a kormány a hazai felsőoktatás vagyonkezelői alapítványokba való kiszervezését is. Így mára számos egyetem került vagyonkezelő alapítvány kezébe (először a Corvinus került alapítványi kézbe, majd 2020. augusztus 1-jétől alapítványi fenntartóhoz került az Állatorvostudományi Egyetem, a Moholy-Nagy Művészeti Egyetem, a Neumann János Egyetem, a Soproni Egyetem, a Széchenyi István Egyetem és a Miskolci Egyetem is).⁴⁵ A kormány szándékának komolyságát jelzi az is, hogy a koronavírus járvány égisze alatt nyújtotta be a kormány az Alaptörvény kilencedik módosítására vonatkozó javaslatát, melyben kétharmados körbe kívánja utalni a közfeladatot ellátó vagyonkezelő alapítványok létrehozását, működését és megszüntetését.

Összegzés

Összességében tehát elmondható, hogy a statisztikai adatok fényében a hazai nonprofit szektor fejlődése szinte „töretlennek” tekinthető. A makró adatok (szervezet szám, pénzügyi, munkaerő-piaci adatok) azt a képet erősíthetik, hogy a szektor fejlődése kisebb hullámzásoktól eltekintve töretlen. Azonban a „belső” adatok egy másik nonprofit szektort mutatnak, amely számában jelentős, de erőforrásaiban messze elmarad az állam- és önkormányzati nonprofit szektortól. Lényegében

⁴² Az alapítványt 600 millió forint alaptőkével lehet létrehozni, mely teljesíthető vagyoni és nem vagyoni juttatás formájában is, tehát a 600 millió forint bármely vagyonelemből összeállítható. A működtetés szabályai ötvözik a részvénytársaság és az alapítványok működtetésének elemeit, így az ügyvezetést legalább 5 természetes személyből álló kuratóriumnak kell ellátnia, kötelező könyvvizsgálót is megbízni. A vagyonkezelő alapítvány egy bíróság által bejegyzésre kerülő jogi személy, időbeli korlát az alapítvány működtetésére nincs, kizárólag akkor szűnik meg az alapítvány, ha 3 éven keresztül nem éri el vagyona a jogszabály által előírt tőkeminimumot.

⁴³ A törvénnyel a jogalkotó célja elsősorban az volt, hogy a Nyugat-Európában már bevált módon tudják a családok vagyonukat generációkon átívelően kezelni, megőrizni és gyarapítani.

⁴⁴ Óvatos becslések szerint közel 1000 milliárd forintos vagyon elem kerülhet át így ezen alapítványok kezelésébe.

⁴⁵ A kuratóriumok elnöki székébe pedig vagy kormányzati szereplők (pl. Varga Judit igazságügy-miniszter, Szijjártó Péter külgazdasági és külügyminiszter) vagy üzletemberek (pl. Csányi Sándor, az OTP Bank Zrt. elnök-vezérigazgatója, Knáb Erzsébet, az Audi Hungaria Zrt. személyügyért és szervezetért felelős igazgatója Csizmadia Norbert, az MNB PADMA elnöke) kerültek.

már a rendszerváltástól egy duális civil társadalom alakult ki Magyarországon, mely egy számban jelentős, azonban erőforrásait, érdekbefolyását tekintve gyenge szegmensre és egy számában elenyésző, azonban erőforrásaiban meghatározó szegmensre volt osztható. Ennek részben oka a hazai nonprofit szabályozás koncepciótlansága, mely számos lehetőséget, „kiskaput” teremtett azon szervezetek számára, melyek csak nevükben azonosak a nonprofit szervezetekkel. Ezt a polarizációt erősítette a 2010 után létrejött egy új szereplőkből álló (GONGO-k, közhasznú vagyonkezelő alapítványok) szegmens, amely kormányzati támogatással és jelentős pénzügyi feltőkésítéssel lényegében egy „saját civil” háttérbázis kialakítását célozza meg.⁴⁶ Bár a kormányzattól való függés korábban is létezett, azonban ez az új törekvés mind szándékában, mind forrásaiban újnak tekinthető, hiszen csak a 2010-es évek közepe felé gyorsult fel igazán. Kifutását még nem lehet pontosan látni, annyi azonban prognosztizálható, ha ennek a szegmensnek a teljes kiépülése megtörténik, az egy új fejezet kezdetét eredményezi Magyarországon.

Irodalomjegyzék

- Anheier, Helmut K. – Lang, Markus – Toepler, Stefan (2019): Civil society in times of change: shrinking, changing and expanding spaces and the need for new regulatory approaches. *Global Solutions Paper*, 13(8). DOI: <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2019-8>.
- Anheier, Helmut K. (2014): *Nonprofit organizations: Theory, management, policy*. Taylor & Francis Ltd.
- Bartal, Anna Mária (2005): *Nonprofit elméletek, modellek, trendek*. Századvég, Budapest.
- Bíró, Endre (2010): *Hol is tartunk? A civil nonprofit szervezetek jogi szabályozásának problémái*. Jogismeret Alapítvány, Budapest.
- Bíró, Endre (2019): Az egyesülési jog ötven árnyalata. *Civil Szemle*, XVI(1): 93-117.
- Bocz, János – Kuti, Éva – Sebestény, István – Seresné Gyűrűs, Gabriella – Vajda, Ágnes (1994): *Alapítványok és egyesületek – A nonprofit szektor statisztikája*. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.
- Bocz, János (2009): *A nonprofit szektor strukturális átalakulása Magyarországon. A magyar nonprofit szektor az 1990-es évek elejétől a 2000-es évek közepéig* (Doktori disszertáció).

⁴⁶ A jelenség leírására találóan jegyzi meg a Schiffer András, hogy ezzel az új szegmessel a kormány egy „mélyállam kiépítésére törekszik, amely kormányváltástól függetlenül biztosítja a jelenlegi hatalom birtokosainak az erőforrások döntő része feletti kontrollt” (Schiffer, 2020).

- Corvinus Egyetem, Szociológiai és Társadalompolitikai Intézet, Szociológiai Doktori Iskola, Budapest.
- Bódi, György – Gécziné Bárdos, Eszter – Kahulits, Andrea – Kákai, László – Lakrovits, Elvira – Lele, Zsófia – Nagy, József – Nagy, Krisztina – Potháczi, Dóra – Tóth, Bernadett – Lakrovits, Elvira (szerk.) (2014): *Változó civil világ: Kézikönyv civil szervezetek számára*. CompLex Wolters Kluwer, Budapest.
- Bötös Botond (2016): [Összeomlik a globális civil társadalom?](#) *Átlásző.hu – Világtérkép*, utolsó hozzáférés: 2020. december 12.
- Domokos, Erika (2018): [Velencei Bizottság: hatályon kívül kell helyezni a magyar különadót](#). *Napi.hu*, utolsó hozzáférés: 2020. december 12.
- Európai Unió Bírósága (2020): [A Magyarország által bevezetett azon feltételek, amelyek lehetővé teszik a külföldi felsőoktatási intézmények tevékenységének Magyarország területén való gyakorlását, az uniós joggal összeegyeztethetetlenek. A C-66/18. sz. ügyben hozott ítélet Bizottság kontra Magyarország, 125/20. sz. Sajtóközlemény](#), utolsó hozzáférés: utolsó hozzáférés: 2020. december 12.
- Glied, Viktor – Kákai, László (2017): *Sketch of the Hungarian nonprofit sector after the regime change. Civil Szemle*, XIV(3): 13-33.
- Glied, Viktor (2016): On the civil sector and its political activity in Hungary after 2010. In: Pająk-Patkowska, Beata – Rachwał, Marcin (eds): *Hungary and Poland in Times of Political Transition*. Selected Issues. Adam Mickiewicz University, Poznań.
- Hasmath, Reza – Hildebrandt, Timothy – Hsu, Jennifer YJ. (2019): Conceptualizing Government-Organized Non-Governmental Organizations. *Journal of Civil Society*, 15(3): 267-284. DOI: 10.1080/17448689.2019.1632549.
- Kákai László (2020): Development or reflections of the nonprofit sector in Central and Eastern Europe and Hungary. *Politics in Central Europe*, 16(1): 135-158.
- Kákai, László – Sebestény István (2012): A nonprofit szektor súlya és a gazdasági válság hatása Magyarországon. *Civil Szemle*, IX(3): 137-157.
- Kákai, László (2009): *Kik is vagyunk mi? Civil szervezetek Magyarországon*. Publikon Kiadó, Pécs.
- Kákai, László (2019): A magyar nonprofit rendszer ki- vagy átalakulása a rendszerváltástól napjainkig. *Civil Szemle*, XVI(1): 33-53.
- Kapitány, Balázs (2019): Egy civil alszektor 'államosítása'. *Civil Szemle*, XVI(4): 61-79.
- KSH (2019, 2020): [Gazdasági és nonprofit szervezetek](#). Központi statisztikai Hivatal, utolsó hozzáférés: 2020. december 12.

- Kuti, Éva – Marschall, Miklós (2020): *A „birodalom” visszavág? Defenzívában a globális „harmadik szektor”*. *Civil Szemle*, XII(1): 37-47.
- Kuti, Éva (1998): *Hívjuk talán nonprofitnak...* Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.
- 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.): *ERSTE Stiftung Studies Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities*, Vienna: 12-41.
- Nagy, Renáta – Sebestény, István (2008): Methodological Practice and Practical Methodology: Fifteen Years in Nonprofit Statistics. *Hungarian Statistical Review*, 86(12): 112-138.
- Naim, Moises (2009): [What is a Congo? How government-sponsored groups masquerade as civil society](#). *Foreign Policy*, utolsó hozzáférés: 2020. december 12.
- Salamon, Lester M. – Anheier, Helmut K. (1999): *Szektor születik II*. Acta Civitalis Egyesület, Budapest.
- Sárközi Tamás (2019): *Illiberális kormányzás a liberális Európai Unióban. Politikailag igen sikeres túlbajtott plebejus kormányzás. A harmadik Orbán-kormány 2014-2018*. Park Könyvkiadó, Budapest.
- Schiffer, András (2020): [Magánállam közpénzből](#). *HVG*, utolsó hozzáférés: 2020. december 12.
- Szabó, Máté (2015): Az új autoritarizmus és a hybrid rendszerek kihívása a posztkommunista civil társadalom számára. *Civil Szemle*, XII(4): 5-23.
- Szabó, Máté Dániel (2017): [Az álcivilség vádjáról](#). *ataszjelenti* blog, utolsó hozzáférés: 2020. december 12.
- USAID (2018): [Civil Society Organization Sustainability Index, 2018](#). *United States Agency for International Development Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance Center of Excellence on Democracy, Human Rights and Governance*, utolsó hozzáférés: utolsó hozzáférés: 2020. december 12.
- Valki, László (2018): [A lex CEU és a nemzetközi jog normái](#). In: Menyhárd, Attila – Varga, István (ed.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara. A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai*. Eötvös Kiadó, Budapest: 1215-1224.
- Zsolt, Péter (2020): Az NGO-k szerepe napjainkban: Az informális politika fő aktorai. *Civil Szemle*, XII(1): 49-68.

Abstract

Hungarian civil organizations under double pressure

The latest period has brought about considerable changes in the positions of the Hungarian civil sector. One of the most spectacular appearance of this have been changes in legal regulations, and as a less visible consequence, the financial situation of the sector has also transformed. Finally, the changes in the relation between the government and the civil sector must be mentioned, which has led to the appearance of new “forms of behaviour” as well as to the emergence of new types of organization. This study aims to present some visible and some less visible symptoms of this process.

Keywords: *nonprofit organization, civil organizational forms, GONGOs, trusts*