

## NONPROFIT SZERVEZETEK LEHETŐSÉGEI AZ EGYRE INKÁBB\* CENTRALIZÁLÓDÓ KÖZSZOLGÁLTATÁSI RENDSZERBEN

Kákai László

### Bevezetés és elméleti keretek

Az 1960-as évektől Európában végrehajtott közigazgatási és/vagy állami és önkormányzati reformok alapvetően az állam szerepének újradefiniálására és a közszolgáltatások gazdasági hatékonyságára vonatkozó kérdésekre adott, gyakran ellentmondásos válaszai alapján csoportosíthatók (Kákai 2009: 134–35). A tanulmány alapkérdésének elméleti megalapozását elméletek széles skálája adhatja, a helyi autonómia vizsgálatától kezdve a pénzügyi föderalizmusnak a centralizáció/decentralizáció folyamatának megértésére használt irányzatáig! A kezdeti elméletek középpontjában a fiskális decentralizáció állt (Szalai 2020: 424), mint a hatalom központosítását korlátozni képes egyetlen tényező, köszönhetően annak, hogy az önkormányzatok rugalmasabb és jobban ellenőrizhető, a tényleges fogyasztói preferenciáknak megfelelő közszolgáltatásokat tudnak nyújtani (Tiebout 1956; Oates 2005).<sup>2</sup> Később a közgazdaságtanból eredő információgazdaságtan tételei új elemként épültek be a fiskális föderalizmus<sup>3</sup> keretei közé, aminek köszönhetően a hangsúly az önkormányzatok közötti pénzügyi kapcsolatok hatékonyságáról a helyi jövedelem- és forrástermelésre helyeződött át (Vígvári 2009: 709). Ekkor a közszolgáltatások nyújtását fokozatosan felváltotta az önkormányzatok helyi gazdaságszervező és -fejlesztő szerepe.

A fiskális föderalizmus klasszikus modelljei idővel felülvizsgálatra szorultak (Dafflon–Madies 2011). A nyolcvanas évek közepétől nem csak az önkormányzatok pénzügyi kérdései, hanem a nonprofit szektor helyzetének értelmezése is szorosan összekapcsolódott<sup>4</sup> a neoliberais gazdaságpolitika térhódításával majd válságával, valamint a jóléti állam válságából kivezető út keresésével.



Ezen időszak fő jellemzője az állami feladatok, közszolgáltatások privatizálása és piacosítása,<sup>5</sup> különösen az egészségügyi, oktatási, és a szociális szolgáltató szektorokban, amelyek mindaddig a nonprofit szervezetek által dominált területnek számítottak az indirekt (pl. adókedvezmények) vagy direkt támogatások (szubvenciók), illetve az úgynevezett kihelyezett szolgáltatások révén (Kákai 2013). 2008-as gazdasági válság kirobbanásáig a közgazdasági megközelítések jelentősen módosultak a '80-as és '90-es évek elméleteihez képest. Így a szervezetek alacsony hatékonyságának emlegetése kevésbé tartható megközelítésé vált. Így nem csak az állam, hanem nonprofit szektor szereplőinek egyre szigorúbb számviteli, auditálási kötelezettsége (Ebrahim–Rangan 2010) keletkezett, ami különösen a nonprofit szektorral szemben megnyilvánuló növekvő teljesítményelvárás miatt a szektor szereplőit is rugalmas reagálásra, valamint egyre inkább terjedő versenyképességi szempontok beépítésére készítették (Caroll–Stater 2009).

A centralizáció/decentralizáció optimumát rendkívül összetett, térben és időben változó tényezők kondicionálják, ami problematikusá teszi az általános érvényű törvényszerűségek felállítását (Charbit 2011). Jól ismert tény azonban, hogy a feladatok és felelősségek bármilyen mértékű decentralizációját a szükséges források átadásának kell kísérnie, mivel a pénzügyi autonómia hiánya megkérdőjelezi a döntéshozatali autonómiát. Ez azt jelenti, hogy a saját bevételek és a központi költségvetési transferek a többszintű pénzügyi kormányzási rendszerrel rendelkező fejlett államokban uralkodók, és arányuknak megfelelően különböző modellekbe rendezhetők. Az úgynevezett „decentralizációs index” szerzői már különbséget tettek a közigazgatási, politikai, döntéshozatali, minőségi és mennyiségi pénzügyi és végrehajtott decentralizáció között, és megállapították, hogy a gazdaságilag jól teljesítő országok általában nagyobb decentralizációs szintet mutatnak. Esping-Andersen (1990) a jóléti ideáltípusok weberianus koncepcióját<sup>6</sup> alkalmazta a nyugati jóléti politikai struktúrák három alapeszméjének azonosítására.<sup>7</sup> A diskurzus arra törekedett, hogy felölelje azokat az alapvető módszereket, amelyek meghatározzák, hogy az állam miként válaszolhat lakossága különböző szegmenseinek szükségleteire a globális kapitalizmus kontextusában.

A szemléletváltozást a 2008-as globális pénzügyi válságban tetőző, főként pénzügyi válságok sorozata idézte elő. Ennek oka, hogy a kialakulóban lévő kisebb és olcsóbb államok nem tudták hatékonyan kezelni a problémáikat. Ebben az esetben a kis és olcsó állam sok esetben egy gyenge állammal párosult. Ami a kormányzáshoz hasonló, „hibrid” állami rendszereket illeti, a kritikát elsősorban az átláthatóság és a demokratikus legitimitáció hiánya váltotta ki (Peters–Pierre 2006).

A konvencionális nézetek szerint (Atkinson 2021) a „nagy méretű” kormányok kora véget ért. Az 1970-es évek elején a háború utáni gazdasági fellendülés (economic boom) összeomlott, a kormányzat gazdaságmenedzselési képességével kapcsolatos szkepticizmus terjedni kezdett.

Ezt a szkepticizmus az elmúlt évtizedben tovább erősödött, mivel a globális piaci integráció gyors ütemével és különösen a nemzetközi tőkemobilitás drámai növekedésével a gazdasági recesszió világszerte elterjedt és tartósan megrekedett.



A megszorító politikák makrogazdasági prioritássá váltak Európa-szerte, miközben a „nagy kormányok” a gazdasági visszaesések kezelésére és a gazdaságra tekintve károsnak mutatkoztak. Mivel a globális piacok kíméletlen környezetet teremtenek a nemzeti kormányoknak, így elvárták a kormányoktól, hogy a jóléti rendszereket is visszaszorítsák (Cerny 1997).

Mindezek hatására az állam szerepe számos területen folyamatosan csökken, miközben a szabadpiac feltételei határozzák meg a gazdaság működését és az állampolgárok jólétét. Ezáltal a globalizációs folyamatok addicionális előretörése növelte a társadalmi polarizációt és az egyenlőtlen jövedelemelosztást, mivel a globális piacok inkább azokban az országokban idéztek elő növekedést, amelyek a legtermékenyebb eszközökkel vagy forrásokkal rendelkeztek. Továbbá a globális gazdaságban az alacsony jövedelmű országok számára negatív külső körülményekhez vezetett az inkrementális költség-hatékonyság is (Koç et al. 2013).

A fenti bevezetőből jól látható, hogy hosszú ideje zajlik a gazdasági globalizáció a jóléti államra gyakorolt hatásáról folyó vita. Egyrészt, a globalizáció fokozhatja a kompenzációs szociálpolitikák iránti állampolgári követeléseket, ezért a gazdaságilag nyitott gazdaságok gyakran nagyobb méretű jóléti állammal rendelkeznek (például a skandináv országok vagy Hollandia). Másrészt, a mobil tőkéért folytatott verseny az adózáson keresztül történő bevételnövelés tekintetében a nemzetállamok között meghatározhatja a kormányok mozgásterét, mivel csökkenti a társadalmi kiadások szintjét.

## Módszertani keretek és dilemmák

A nonprofit szervezetek közszolgáltatásokban játszott szerepének vizsgálata lényegében a Civil Szemlében 2018-ban publikált elemzésem újrafogalmazása, pontosabban annak kibővített továbbvezetése (Kákai 2018). Elsősorban arra keresi a választ, hogy az elmúlt időszak körülményei (COVID-járvány, majd orosz-ukrán háború és annak nyomában megjelenő gazdasági és társadalmi változások stb.) hogyan hatottak a civil szervezetek közszolgáltatásokban betöltött szerepére. Mennyiben változtatta meg a szektor szereplőinek (civil szervezeteknek, lakosságnak vagy igénybe vevőknek) közszolgáltatási magatartását, attitűdjeit? A számos területen (de különösen a közszolgáltatások terén) látható központosítási folyamatok hogyan hatottak a nonprofit szervezetek azon szegmensére, melyek akarnak vagy tudnak közszolgáltatási feladatokat végezni?

A fenti kérdések vizsgálatára alkalmazott módszertan két pilléren nyugodott. Az egyik kutatás a Nemzeti Közszolgálati Egyetem keretében készült lakossági felmérés.<sup>8</sup> A felmérés 1500 fős volt, mely településméret, iskolai végzettség, nem és korcsoport szempontjából reprezentatív mintán alapult (Kákai 2019: 12–14). A vizsgálatot 2023 decemberében megismételtük. Ennek során online kérdőíves felmérés keretében 1875 főt kérdeztünk meg Magyarországon a 18 évesnél idősebb lakosság körében.<sup>9</sup>



A mintába kerültek életkori csoportok, iskolai végzettségi csoportok, nemek, településtípusok és régiók szerint reprezentálták a magyar 18 évesnél idősebb lakosságot. A kérdőív céljára történő mintavételezés tekintetében fontos szempont volt, hogy a felmérésbe bevont települések reprezentatívak<sup>10</sup> legyenek a magyarországi települések teljes spektrumára nézve. Az elemzés elsősorban azokra a közszolgáltatásokra fókuszált, amelyek a vizsgált települések esetében reprezentáltak.

A válaszadók véletlen kiválasztással kerültek a mintába. Mivel az így elvégzett online kutatás minden szempontból megfelel a véletlen, reprezentatív mintavétel szabályainak és a kérdezéstechnika sem tér el jelentősen attól, ahogy személyesen vagy online megválaszolják a válaszadók a kérdőív kérdéseit, ezért egy online kérdőíves kutatás adatsorai összehasonlíthatóak bármely korábbi személyes vagy telefonos adatfelvétel adataival.

A másik lába a vizsgálatnak a másodlagos információk gyűjtése (desk research), azaz a meglévő adatok és információk feldolgozása, rendszerezése és újraelemzése. Itt alapvetően a Központi Statisztikai Hivatal rendszeres adatgyűjtésére támaszkodunk, ahol kérésünkre a Hivatal leválogatta azokat a szervezeteket, melyek közszolgáltatási feladatot végeznek.

Az elemzés során a közszolgáltatások meghatározásánál több megközelítést is alkalmazhatunk. Tágabb értelemben a közszolgáltatások felölelik mindazon szolgáltatásokat, amelyeket az állam nyújt az állampolgároknak, így e körbe beletartozik még a törvényhozás, az igazságszolgáltatás, valamint a bűnüldöző tevékenység is. Szűkebben véve közszolgáltatás mind az – állami vagy magánszemélyek által nyújtott szolgáltatás –, amely a lakosok széles körének nyújt valamilyen ellátást, és nem minősül az állam egyoldalú, közhatalmi aktusának. Legsűkebb értelemben pedig csak azon tevékenységeket tekintik közszolgáltatásnak, amelyek esetében a szolgáltató – jelen esetben közvetve vagy közvetlenül a civil szervezetek – tényleges, személyes jellegű szolgáltatásokat nyújtanak, s nem valamely termék vagy termékcsoporthoz megvásárlásához ad jellemzően pénzügyi támogatást. Közös elem a megközelítésekben, hogy ezen a területen csak szűkebb körben alkalmazhatóak a piaci szabályok. A civil szervezetek közreműködésének vizsgálatakor a továbbiakban a közszolgáltatásoknak a szűkebb, a gazdasági vagy társadalmi értéket termelő szolgáltatásokra szűkített értelmezését alkalmazom, amibe nem tartoznak bele a közhatalom birtokában végzett tevékenységek.<sup>11</sup>

Ugyanakkor a civil szervezetek közszolgáltatásban való részvételére vonatkozóan közvetlen adatokkal, információkkal jelenleg nem rendelkezünk, és a hivatalos nyilvántartásban (Civil Szervezetek Névjegyzéke)<sup>12</sup> sem találunk a szervezeti adatlapokon erre utaló egyértelmű meghatározást a cél szerinti besorolásnál, illetve ilyen kategóriát sem alkalmaznak, mint például a közhasznúsági státusz esetében.<sup>13</sup> Egy-egy adott szervezetenél talán kiszűrhető lenne a cél szöveges leírása alapján, hogy nyújt-e közszolgáltatást, illetve az éves beszámoló is adhatna ehhez támpontot,<sup>14</sup> azonban ezzel a módszerrel nagyon körülményes lenne ezen szervezeti halmaz körülhatárolása.

A civil/nonprofit szektorra vonatkozó éves statisztikai adatgyűjtések ugyan részletes információkkal szolgálnak a szervezetek gazdálkodási tevékenységéről, humánerőforrásáról és egyéb működési jellemzőikről, azonban ezek sem alkalmasak arra, hogy egyértelműen megállapítható legyen, hogy az adott szervezet közreműködött-e közszolgáltatás nyújtásában. Mindazonáltal a bevételi szerkezetből megállapítható, hogy részesült-e olyan juttatásban, mely nagy valószínűséggel valamilyen közszolgáltatás ellentételezéseként érkezett. Ezek az állami és önkormányzati normatív támogatások, illetve a Társadalombiztosítási alaptól érkező összegek. Emellett a KSH kérdőívén szerepel egy konkrét kérdés is, mely azt tudakolta, hogy a szervezet szerződésben állt-e a helyi önkormányzattal közfeladat ellátására. Értelemszerűen az igennel válaszolókról állíthatják, hogy részt vesznek a közszolgáltatásban.<sup>15</sup> A fenti két kritérium valamelyikének megfelelő civil szervezeteket (alapítványokat és egyesületeket) tekintettük tehát *közszolgáltatásban közreműködő civil* (továbbiakban: KKC) szervezetnek. Hozzá kell tenni, hogy ez a lehatárolás a tényleges – ám nem ismert – sokaságnak csak az alsó megközelítését jelenti, hiszen további szervezetek is végezhetnek ilyen tevékenységeket, melyekhez a források más csatornákon keresztül érkeztek vagy önkéntes munka igénybevételevel, gyakorlatilag pénzforgalom nélkül látták el a feladatot.

Mindenesetre áttekintésünk során e fenti „definíciónak” megfelelő halmaz jellemzőit fogom elemzésem alapjául tekinteni, melyekhez a KKC-szervezetek 2011 és 2022 közötti<sup>16</sup> legfontosabb mutatóit<sup>17</sup> használom fel. Az előbbi során ezeknek az indikátoroknak a hét (hat egymást követő és egy összehasonlító) évben mért értékeinek átlaga alapján vázolom fel a KKC-rész-halmaz jellemvonásait, illetve a teljes civil szférán belüli jellegzetességeit,<sup>18</sup> majd e főbb indikátorok változásai alapján a KKC-alszektor alakulását. Ugyanakkor arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy 2022-ben már nem szerepelt az a „konkrét kérdés, amely azt tudakolta, hogy a szervezet szerződésben állt-e a helyi önkormányzattal közfeladat ellátására.” Emellett bevezette a KSH a részletes kérdőív mellett a rövidített kérdőívet is, amelyben a részösszes adatokat tüntették fel, pl. összes központi állami támogatás, összes önkormányzati támogatás stb. Így csak 10–15%-nyi kérdőív alapján lehetett becsülni az állami és önkormányzati normatív támogatásokat, illetve a TB-alaptól érkező összegeket.

## Közszolgáltatások köre és változása

A közszolgáltatások többsége a rendszerváltás után alapvetően az állam és az önkormányzatok között oszlik meg. Az önkormányzatok vonatkozásában az önkormányzati törvény szabályozza a feladatok, hatáskörök és rendeltetés kérdéskörét. A helyi önkormányzatokra bízott *helyi közügyek* alatt a törvényhozó a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását és a közhatalom önkormányzati típusú gyakorlását nevezte meg. A helyi önkormányzatok rendeltetése tehát világos: *közszolgáltatások szervezése és közhatalmi (szabályozási, hatósági) jogosítványok gyakorlása*.



A feladatok és hatáskörök két részből tevődtek össze: kötelezően ellátandó (de nem állampolgári jogként elismert) és szabadon (vagy fakultatív módon) vállalt feladat- és hatáskörökből.

A kötelező anyagi közszolgáltatások körében az önkormányzat gondoskodik:

- az egészséges ivóvízellátásról;
- a közvilágításról;
- a helyi közutak és
- a köztemetők fenntartásáról.

A fakultatív anyagi közszolgáltatások körében feladata:

- a lakásgazdálkodás;
- a vízrendezés és csapadékvíz-elvezetés;
- a csatornázás;
- a közterületek fenntartása;
- a helyi tömegközlekedés;
- a köztisztaság és a településtisztaság biztosítása, illetve
- közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban.

A közszolgáltatások másik részét a humán közszolgáltatások szervezetrendszere képezi. Ebbe a körbe a közoktatási, közművelődési (múzeumok, levéltárak, művelődési központok stb.), egészségügyi, szociális intézményi tartoznak.

A hazai önkormányzatokat 2011-ig intézménycentrikus közfeladatellátás jellemezte. Ezek egy része az ún. kötelező (de nem állampolgári jogként elismert), más része fakultatív vagy önként vállalható feladatként került meghatározásra.

Az önkormányzati feladatkör az elmúlt húsz évben szinte folyamatosan bővült,<sup>19</sup> ennek elsődleges oka az volt, hogy az ágazati törvényeknek joguk volt az önkormányzatokat kötelező feladatokkal terhelni, illetve az Önkormányzati törvényben felsorolt feladatok tartalmát szűkíteni vagy épp bővíteni.<sup>20</sup> Ennek következményeként számos terület került ki az önkormányzati szférából és vált állami feladattá (pl. közlekedés, természet és környezetvédelem, sport, műemlékvédelem, kereskedelem és piacfelügyelet, fogyasztóvédelem, mezőgazdasági és földügyi igazgatás stb.). Ezzel szemben a humán közszolgáltatások területén párhuzamosság alakult ki az állam és az önkormányzat szervei között. (pl. oktatás, pedagógiai szolgáltatás, családsegítés, gyámügy, az egészségügyben a súlyponti kórházak stb.).

Ugyanakkor, ha ezt az időszakot a nonprofit szervezetek közszolgáltatási szerepével kapcsolatban vizsgáljuk, más összefüggéseket találhatunk. A nem állami szervezetek közfeladatok ellátásába való bekapcsolódását a '90-es évek során született jogszabályok (állami szervek működésére vonatkozó, valamint a különböző ágazati törvények), ha ágazati eltérésekkel is, de többé-kevésbé megteremtették.

Ezek formái a következők voltak:

- Oktatási feladatok ellátására közoktatási megállapodás.
- Személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményekkel finanszírozási szerződés.

- Háziiorvosi ellátásra vállalkozási szerződés, amely alapját adja a szolgáltató társadalombiztosítással történő finanszírozási megállapodásához.
- Közművelődési feladatok teljesítésére közművelődési megállapodás.
- Személyes gondoskodást biztosító gyermekvédelmi szolgáltatások nyújtására ellátási szerződés.
- Feladatellátási megállapodás és kapacitás-lekötési megállapodás egészségügyi szakellátást biztosító szolgáltatóval (ami a szolgáltatásbiztosítási pénztárral kötött finanszírozási szerződésének feltétele) (Horváth 2002: 166).

Példaként említhető meg a szociális igazgatásról és a szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény, mely külön fejezetben rendelkezett a szerződéses szociális ellátásokról, amelyek a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátásokat érinthetik. Vagy a közművelődési, kulturális feladatokat szabályozó 1997. évi CXL. törvény, mely szintén lehetőséget teremtett a civil szervezetek állami feladatokba történő bekapcsolódására. Végül az oktatás szférájában említhető meg, mint példa, melynek alapját a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény teremtette meg. Ezzel megnyílt a lehetőség az alapítványok, egyházak, gazdasági társaságok, természetes személyek számára is az iskolaalapításának.

A 2011-ben elfogadott önkormányzati törvény<sup>21</sup> jelentős mértékben alakította át a helyi közszolgáltatási struktúrákat és az önkormányzati feladatokat. Az új kormányzati gondolkodás a decentralizációs kísérlet után egy neo-weberi<sup>22</sup> filozófia jegyében megmutatkozó erős centralizáció jegyeit vette fel.<sup>23</sup> A folyamat a megyei kormány megbízottak kinevezésével kezdődött, majd az új alkotmány megalkotásával, az új önkormányzati törvénnyel, az állami-önkormányzati feladatrendszer át-  
szabásával, végül pedig a finanszírozási rendszer reformjával teljesedett ki.

Az átalakítás pénzügyi hátterét a 2013-tól bevezetett új *feladatfinanszírozási*<sup>24</sup> *szisztéma* kötött felhasználású kiadásorientált rendszere jelentette. A feladatfinanszírozásra való átállás, a törvény megszületése pillanatában nem volt teljeskörű. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a korábbi inkább szabad felhasználású támogatásokra építkező normatív finanszírozási rendszer helyett egy kötött felhasználású, kiadásorientált rendszerre való áttérés következett be. Az önkormányzat kötelező feladataihoz igazodó általános támogatások 2013-ban a hivatali feladatellátás, a településüzemeltetés (közvilágítás, köztemetők, közutak fenntartása, zöldterületgazdálkodás), a szociális szakellátás (intézményi ellátás), valamint a köznevelési feladatok területén valósult meg. A jogszabályi változásoknak köszönhetően a nagyobb települések több hatáskörrel rendelkeznek.<sup>25</sup>

A strukturális változás az új törvényi szabályozás sarkalatos rendelkezései között úgy jelenik meg, hogy nincs említés az oktatás, az egészségügy és más területi ellátást nyújtó intézmények fenntartási feladatairól. 2013. január 1-jétől az állam központilag szervezi az alap- és a középfokú oktatást, ami az önkormányzatok eddig legnagyobb kiadási csoportja volt. Ezzel az átrendezéssel jelentősen csökkent az önkormányzatok által ellátandó kötelező feladatok köre is. Ez lényegében mind a két önkormányzati szinten (megye és település) jól látható.

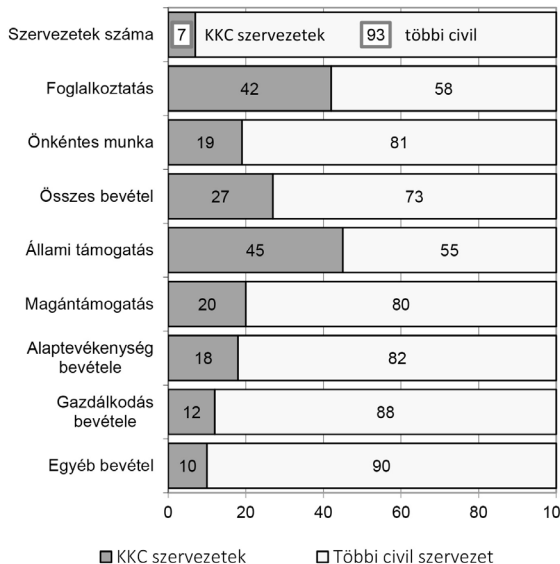


Egyrészt a megyei önkormányzatokat a területfejlesztési feladatkör megerősítésén kívül az összes közszolgáltatási funkciótól (művelődési központok, könyvtárak, múzeumok, levéltárak stb.) megfosztották. Már 2012. január 1-jétől központi fenntartásba vették a megyei intézményeket, ami érintett a fentiekén kívüli számos nagyobb közművelődési intézményt: művelődési központot, könyvtárat, múzeumot, levéltárat. A megyei önkormányzatokban a választott szervek megmaradtak ugyan, de érdemi hatáskörök nélkül.

## Nonprofit szervezetek a számok tükrében – trendek és változások

A Központi Statisztikai Hivatal adatgyűjtése során a vizsgált periódusban átlagosan 1200 alapítvány és 2300 egyesület vett részt közszolgáltatásokban, vagyis mintegy 3600 KKC-szervezetről beszélhetünk. Ez lényegében kismértékű (100 szervezet), statisztikailag változatlan számot mutat 2011 és 2022 között. Ez a teljes civil szektor nem egészen 7%-át teszi ki és ez az arány hasonló mindkét szervezettípuson belül is (1. ábra). A településtípusok szerint némi városi fölényt mutatható a főváros és a községek „rovására”, azonban ez csak egy-két százalékos kilengést jelent.

1. ábra. A KKC-szervezetek a klasszikus civil szektoron belüli súlyának legfontosabb mutatói, 2011–2022 (átlag)



Forrás: Központi Statisztikai Hivatal 2011–2022 adataiból számolt.





A KKC-szervezetekre sokkal inkább jellemző a foglalkoztatás, mint a szektor egészében, 42%-uk alkalmaz fizetett munkaerőt, ugyanakkor ez elmarad a szektor egészétől, ahol a foglalkoztatás 58 százalékos. Ennek az ellentmondásnak a magyarázata a nonprofit vállalkozások foglalkoztatásban játszott túlsúlyos szerepében keresendő, hiszen körükben a foglalkoztatottak aránya meghaladja a 60 százalékot. (bár a klasszikus nonprofit szervezetek és a nonprofit vállalkozások közötti különbség 2015 és 2022 között 32–64 százalékról 35 és 61 százalékra csökkent). Ebből adódóan az összes foglalkoztatott 39%-át a KKC-szervezetek veszik igénybe, ez mintegy 23 ezer főt jelent évi átlagban, teljesítményük 15 ezer számított főállásúnak<sup>26</sup> felel meg. A foglalkoztatás tehát több mint hatszorosan „intenzívebb” körükben, mint az összes alapítvány, egyesület esetében.

Az alapítványi és egyesületi források harmada kevesebb, mint 7%-nyi soka-ságnál koncentrálódik, bár ez sem meglepő, hiszen a közszolgáltatások nyújtása nagyobb szervezeti potenciált követel meg az átlagosnál.

A közszolgáltatásban való közvetlen és közvetett civil részvétel esetén viszont a központi vagy a helyi költségvetés értelemszerűen finanszírozza ezt a tevékenységet, mely állami támogatás formájában jelenik meg az alszektorban, így érthető, hogy ide érkezik az összes, civileknek szánt állami, önkormányzati forrás majdnem fele. Emiatt a KKC-szféra bevételi szerkezete ugyanakkor jóval „államfüggőbb” is, átlagosan a kilenc év alatt az államháztartásból folyósított támogatás adta az összes bevételük közel felét. Meg kell jegyezni azonban azt is, hogy a közfeladatellátás történhet szolgáltatásvásárlásként, melynek ellenértékét a civil szervezeteknél nem támogatásként, hanem az alap- és közhasznú tevékenység ár- és díjbevételei között számolják el. Ez a bevételi kategória azonban minden ilyen típusú befizetést tartalmaz, így egyéb információ hiányában nem tudjuk a közszolgáltatásból származó összeget ezen belül pontosan elkülöníteni. A gyakorlati tapasztalatok alapján azonban megbecsülhető, hogy ez a tevékenység még néhány százaléknyi plusz állami forrást jelent, így elmondható, hogy a KKC-alszektor mintegy 60%-ban költségvetési forrásokból gazdálkodik. Ezzel együtt természetesen a magántámogatások (20%), illetve a saját bevételek (18%) súlya némileg kisebb esetükben.<sup>27</sup>

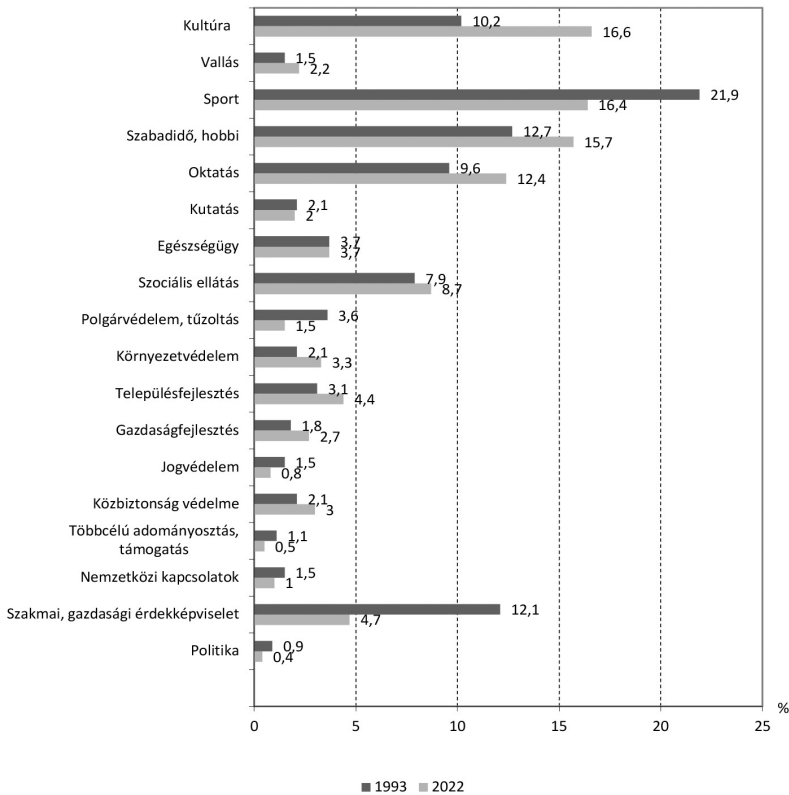
Forintban kifejezve a vizsgált periódusban kerekítve a KKC-szervezetek mintegy 175 milliárd forintnyi átlagos éves bevételből gazdálkodtak (ez szervezetenként 34,5 millió Ft-ot jelentett), ebből 101 milliárd Ft az állami forrás, 40 milliárd Ft pedig magántámogatás, a többi pedig saját tevékenységük eredménye volt.

A bejegyzett civil szervezetek jelentette területen a 2010-es kormányváltás és a fokozatosan megváltozó környezet jelentős átrendeződéseket indított el. A 2010-es évekig a nonprofit szervezetek száma növekedett. Ez a tevékenységi területekre eső összbevétel növekedésével is együtt járt, ami azonban nem jelenti azt, hogy az egy szervezetre jutó bevétel is növekedett volna. A 2010-es évek jelentős változást hoztak ebben: a szervezetszám csökkenése vált általánossá, néhány területen pedig 2020-ra ez annyira drasztikus mértékűvé vált, hogy az adott tevékenységi terület megszűnésével is fenyeget(het).<sup>28</sup>



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

2. ábra. A nonprofit szektor tevékenység szerinti megoszlása 1993 és 2022 között

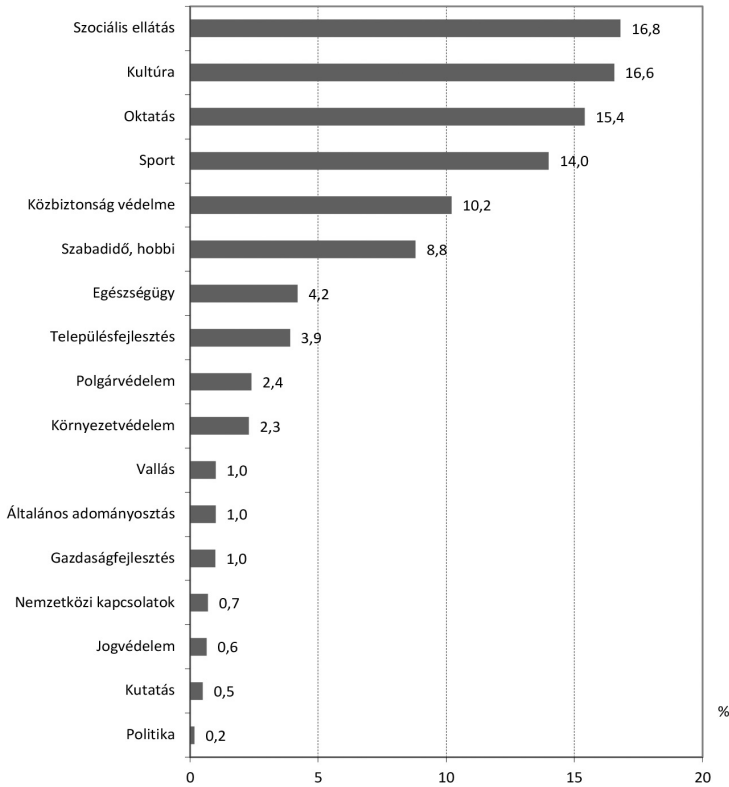


Forrás: Központi Statisztikai Hivatal 2011–2022 adataiból számolt.

A civil szektorban hagyományosan a szabadidő, sport, kultúra-oktatás (együtt 63%) a legnagyobb területek a maguk 10% feletti részesedésükkel, a KKC-k között – nem meglepő módon – ezeket megelőzve a szociális terület a legkiemelkedőbb közel 17%-os arányával. Ugyanakkor szemben a szabadidős tevékenységgel más nem játszik ilyen fontos szerepet a közszolgáltatásokban, ám bekerült a 10%-osok közé a közbiztonság, köszönhetően a helyi hatóságokkal sok településen kialakult hivatalos együttműködésnek (3. ábra).



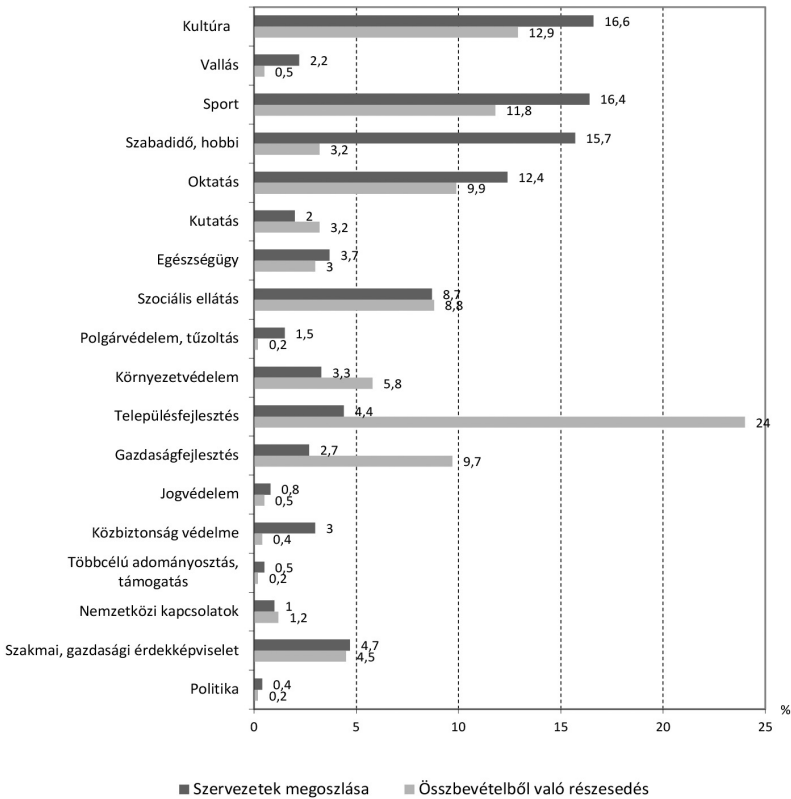
3. ábra. A KKC-szervezetek megoszlása a klasszikus civil szektoron belül tevékenységcsoportok szerint, 2011–2022 (átlag)



Forrás: Központi Statisztikai Hivatal 2011–2022 adataiból számolt.

Az adatok a szektor bevételeinek adataival kibővítve egy másfajta összefüggésre is rávilágít (Kákai 2023: 11). A szektor méretének alakulása és a bevételből való részesedése tekintetében további érdekességek is láthatók (4. ábra).

4. ábra. A nonprofit szektor tevékenység és összebevételből való részesedése 2022-ben



Forrás: Központi Statisztikai Hivatal, 2022.

A források megoszlása az idők folyamán egyes tevékenységek bevételből való részesedése tekintetében jelentős átrendeződésen ment keresztül. Például 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 2022-ra a településfejlesztés került az első helyre (közel 11 százalékot erősödött 2020-hoz képest), majd a kultúra mellett, sport és gazdaságfejlesztés követi egymást, melyet a szociális ellátás és a környezetvédelem követett.

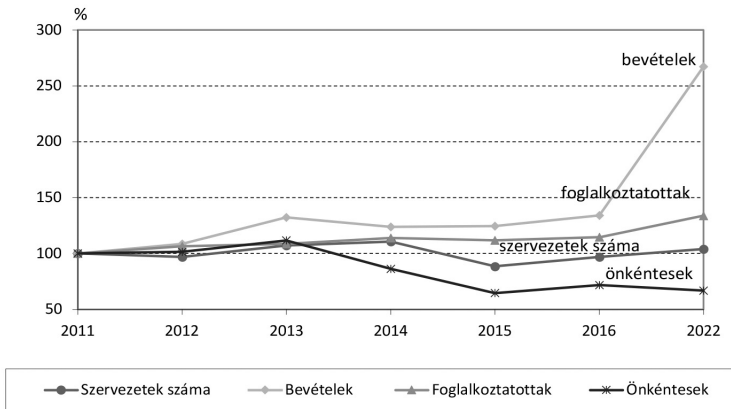
A sportszervezetek bevételi arányának növekedése volt talán az elmúlt időszak leglátványosabb növekedése. Míg 2005-ben a sportszervezetek az összes bevétel 5 százalékát tudhatták magukénak, addig 2020-ban már 12 százalékát. Az egy szervezetre jutó összes bevétel pedig a 2005-ös 3,3 millió forintról 32,8 millió forintra nőtt. Azonban ez a tendencia más területen is látható. 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 összevétele 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 érték (Kapitány 2019: 65). Természetesen ez még önmagában nem tekinthető újszerűnek, hiszen korábban is láttunk olyan területet (pl. kultúra, oktatás, településfejlesztés) mely jelentős bevétel-többlettel rendelkezett a többi területhez képest. Az újdonság igazából az, hogy a támogatások jelentős része ún. kormány által létrehozott<sup>30</sup> szervezetekhez került (Kákai–Solymári 2023: 127).

A KKC-szervezetek körének és teljesítményének változását a szervezetszám, a humánerőforrás, valamint a bevételek alakulása mentén vizsgálhatjuk. A kilenc év során, ahol 2011-et bázisévként kezeljük és a trendeket módszertanilag nagyvonalúan vizsgáljuk, akkor azt láthatjuk, hogy az alszektor számosságát tekintve ugyan némileg csökkent, ugyanakkor a bevételeik jelentősen (közel 60%-kal), a foglalkoztatottság pedig szintén jelentős mértékben (~35%) növekedett, az önkéntesség pedig egy felfelé, majd egy lefelé ívelő tendenciát mutatott (5. ábra).

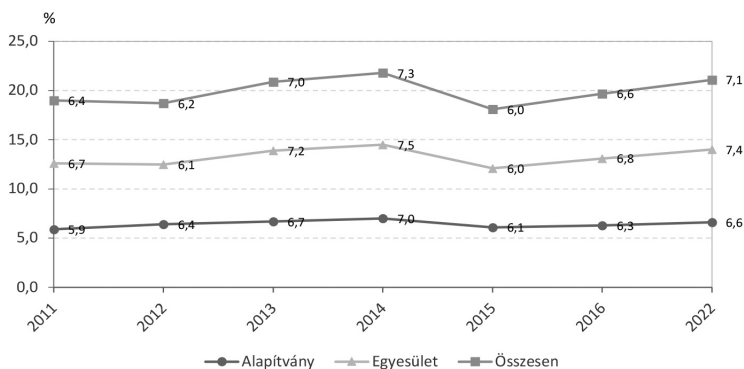
5. ábra. A KKC-szektor főbb mutatóinak változása a klasszikus civil szektoron belül, 2011–2022



Forrás: Központi Statisztikai Hivatal 2011–2022 adataiból számolt.

Vegyük sorba a különböző változókat, kezdve az elemszámmal. Miután a civil szervezetek száma 2011-től kezdődően folyamatosan, bár enyhén csökkent, ezen belül a KKC-szervezeteké kissé hullámzó képet mutat, ám részarányuk az abszolút számukkal 2015-től szerény emelkedést mutatott. A szektor egészében mutatkozó negatív trendtől eltérően, esetükben egy kisebb „kiemelkedést” is láthatunk a 2013–2014 közötti időszakban, majd ismét ehhez az átlaghoz kezd visszatérni a KKC-szervezetek aránya 2022-ben (6. ábra).

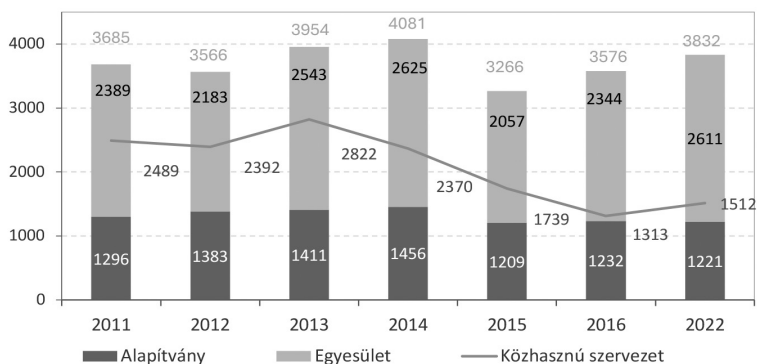
6. ábra. A KKC-szervezetek aránya a klasszikus civil szektoron belül szervezettípusok szerint, 2011–2022



Forrás: Központi Statisztikai Hivatal 2011–2022 adataiból számolt.

A tényleges elemszámot tekintve 2011-es közel 3700-as sokaság e két évben megközelítette, illetve meghaladta a 4000-es határt, majd 2015-től fokozatosan ismét közelít ennek az értékéhez. Ez a jelenség azonban a 2014-es szervezeti megoszláshoz képest kicsit eltérő, azaz míg az alapítványok esetében szinte folyamatos csökkenést láthatunk, addig az egyesületek körében inkább a növekedés volt tapasztalható (7. ábra).

7. ábra. A KKC-szervezetek száma a klasszikus civil szektoron belül szervezettípus és közhasznúság szerint, 2011–2022



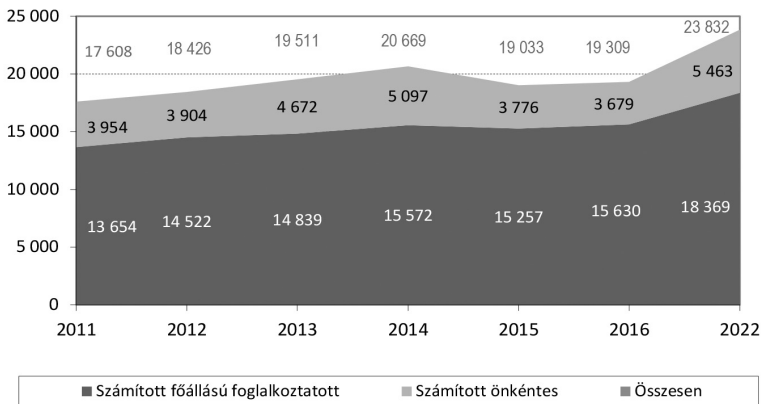
Forrás: Központi Statisztikai Hivatal 2011–2012 adataiból számolt.

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 számbeli és tevékenységbeli bővülésének. Ezzel párhuzamosan 2013-tól radikálisan visszaesett a közhasznú minősítést megszerzett, illetve azt megtartott KKC-szervezetek száma is, bár megjegyzendő, a szektorátlaghoz képest ez státuszvesztés sokkal kisebb intenzitású volt, sőt 2022-re ismét növekedő tendenciát láthatunk.<sup>31</sup>

A KKC-alszektor humánerő szükségletét döntően a foglalkoztatottakkal elégíti ki, 75–80%-ban erre épít. A vizsgált periódusban ez az arány növekvő tendenciát mutatott, a számított főállású foglalkoztatottak száma – és az összes foglalkoztatotti létszám is<sup>32</sup> – mintegy 2 ezer fővel, közel 15%-kal gyarapodott, a szervezetszám előbb említett csökkenése ellenére is. Ez arra utal, hogy közszolgáltatásokban kevesebb, de nagyobb, illetve növekvő potenciállal rendelkező szervezetek vesznek részt (8. ábra).

8. ábra. A KKC-szervezetek száma a klasszikus civil szektoron belül szervezettípus szerint, 2011–2022



Forrás: Központi Statisztikai Hivatal 2011–2022 adataiból számolt.

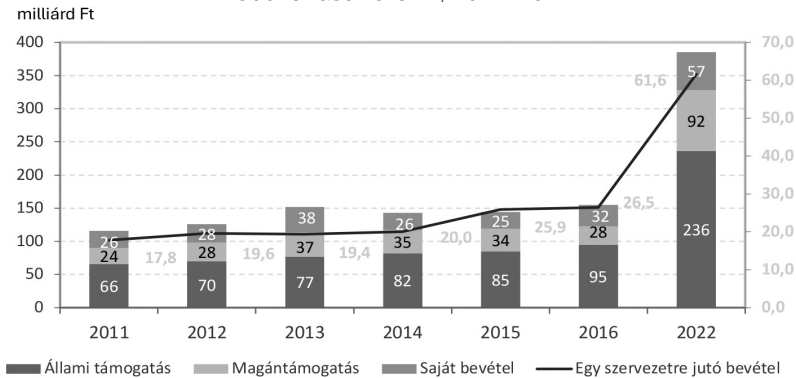
Ugyanakkor az önkéntesség szerepe és súlya ugyan 2014 és 2016 között csökkent, majd 2016 és 2022 között jelentősen emelkedett, mely szintén fakadhat abból is, hogy a KKC-szervezetek valamelyest professzionalizálódtak és nagyobb tőkeerővel rendelkeztek az évek során, így szükséges munkaerőt jelentősebb arányban tudták fizetett alkalmazottakkal biztosítani.

A forrásnövekedés összességében nem volt egyenletes, a 2013-as év után némi visszaesést figyelhettünk meg, azonban a legutolsó rendelkezésünkre álló adat szerint folyó áron éppen egyharmadnyi plusz bevétellel (116-ról közel 40 milliárd Ft-tal emelkedett 155 milliárd Ft-ra) gyarapodott az alszektor<sup>33</sup> (9. ábra), ez által reálértékben is megközelíti a 20%-os bővülést. Ezt követően valami egészen elképesztő növekedést láthatunk 2016 és 2022 között. A bevételek 155 milliárd Ft-ról 417 milliárd forintra nőttek.



Az emelkedés mögött döntően az állami támogatások emelkedése áll, hiszen a 417 milliárd forintos bevétel közel 60 százalékát az állami támogatások teszik ki. Emellett jelentősen nőtt a magántámogatások és a sajátbevétel aránya is.

9. ábra. A KKC-szervezetek bevételei a klasszikus civil szektoron belül főbb források szerint, 2011–2022



Forrás: Központi Statisztikai Hivatal 2011–2012 adataiból számolt.

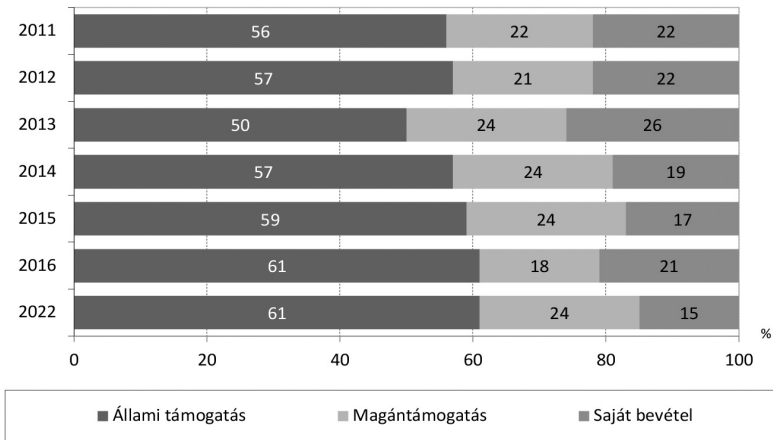
Mint említettük, időközben csökkent a szervezetszám, így az egy szervezetre jutó (átlagos) forrás ennél is komolyabban – és ami fontos, folyamatosan – emelkedett, 18 millió Ft-ról közel három és félszeresére ugrott (61,6 millió Ft-ra).

Végezetül érdemes megnézni, hogy ezen belül főbb bevételi források miként változtak, magyarul mely elem játszott leginkább, illetve legkevésbé szerepet ebben a változásban. Leszámítva a 2013-as évet, mely pénzügyi vonatkozásában minden tekintetben kiugrik az idősorból, az állami támogatások részaránya kezdetben lassan, majd 2016–2022 között rendkívüli módon növekedett, végül is a hat év alatt 5 százalékponttal erősödött. Ezzel párhuzamosan viszont nem mondható el, hogy ez kifejezetten a magántámogatások vagy a saját bevételek „kárára” következett be, miután e két utóbbi forrás egymáshoz viszonyított aránya évente változott (10. ábra).





10. ábra. A KKC-szervezetek bevételeinek megoszlása a klasszikus civil szektoron belül források szerint, 2011–2022



Forrás: Központi Statisztikai Hivatal 2011–2012 adataiból számolt.

Összegzésül elmondhatjuk, hogy a KKC-szervezeti halmaz némiképp eltérő jellemvonásokkal rendelkezik, mint a civil szektor egésze. Általában nagyobb arányban foglalkoztató, több közöttük a közhasznú minősítéssel bíró és jelentősebb körökben a jelentős bevétel felett diszponáló szervezet. Az intenzívebb foglalkoztatás mellett azonban az önkéntesség is az átlagosnál komolyabb szerepet játszik tevékenységükben, és bevételeikben – éppen a közszolgáltatásban való aktív részvételükből fakadóan – az állami támogatások adják forrásaik többségét.

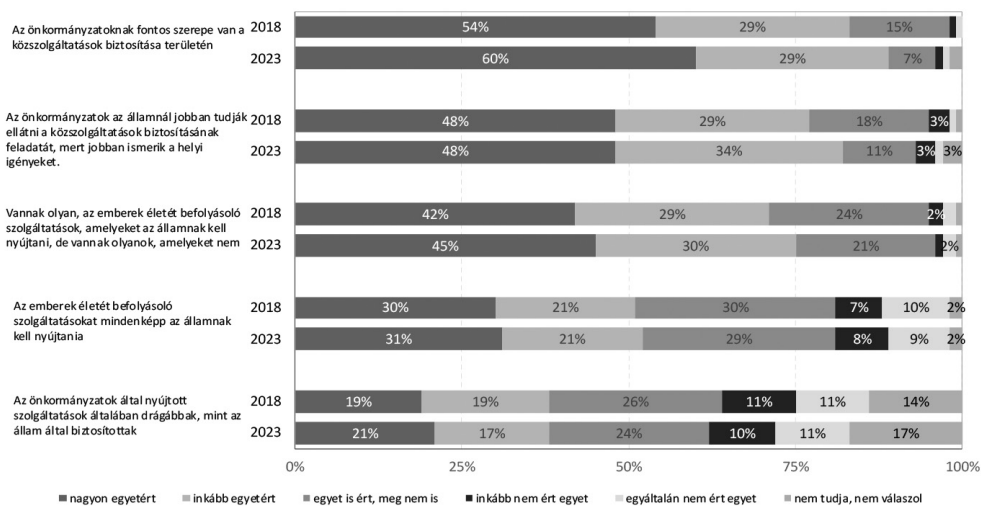
## Közvélekedés a közszolgáltatásokról – egy empirikus vizsgálat tapasztalatai alapján<sup>34</sup>

A 2011-ben életbelépő új önkormányzati rendszer tehát alapjaiban rendezte át a helyi önkormányzatok szolgáltatási és pénzügyi viszonyait. A kérdés az, hogy a kormány centralizációs törekvéseiből mit érzékelt a lakosság? Milyen percepciói maradtak az önkormányzati rendszerrel és azon belül a nonprofit szervezetek közszolgáltatási szerepvállalásával kapcsolatban?

A vizsgálat során arra kérdésre kerestük a választ, hogy az önkormányzatoknak milyen szerepe van a közszolgáltatásokban, illetve, hogy az állam vagy az önkormányzat látja-e el jobban a közszolgáltatással kapcsolatos feladatokat (11. ábra).

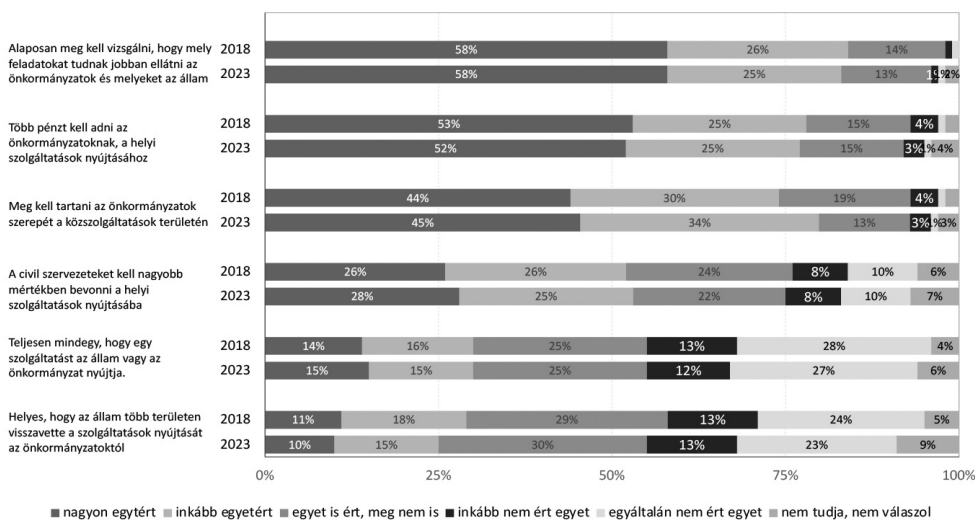
A többség úgy látja, hogy az önkormányzatoknak fontos szerepük van a közszolgáltatások biztosításában. Jobban tudják ellátni ezeket a feladatokat, mivel ismerik a helyi igényeket. Mindemellett persze elismerik azt is, hogy vannak olyan feladatok, amelyeket az államnak kell megoldania és a két szereplő közötti feladatmegosztást nagyon körültekintően kell végrehajtani. Az állami túlterjeszkedésről, az önkormányzati feladatok centralizálásáról pedig egyértelműen negatív véleménnyel vannak.

11. ábra. Önkormányzat vagy állam?<sup>35</sup>



Forrás: KÖFÖP-kutatás, 2018, valamint Forrás Társadalomkutató Intézet, 2023 adatainak összevetése.

12. ábra. Önkormányzat vagy állam?<sup>36</sup>



Forrás: KÖFÖP-kutatás, 2018, valamint Forrás Társadalomkutató Intézet, 2023. adatainak összevetése.

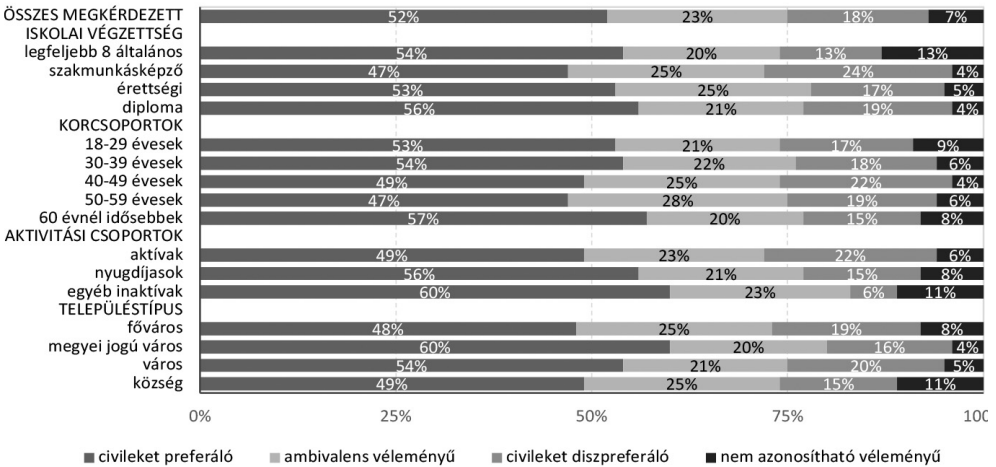
Mint látható a válaszok közül a civil szervezetek nagyobb mérvű bevonása a felsorolt válaszalternatívák közül a preferált (12. ábra) változatok között található (az egyetértők aránya 50 százaléknál feletti). Az érettségivel és diplomával rendelkezők az átlagnál nagyobb mértékben gondolják azt, hogy a civil szervezeteknek nagyobb



mértékben kell részt venniük a közszolgáltatásokban, mint a szakmunkás végzettséggel rendelkezők. Ugyanez jellemzi a megyeszékhelyen és a városokban élőket is.

Minden más demográfiai szegmensben az átlag körül mozog a kijelentéssel kapcsolatos egyetértés szintje (13. ábra).

13. ábra. A civil szervezeteket kell nagyobb mértékben bevonnani a helyi szolgáltatások nyújtásába 2023-ban (demográfiai csoportok szerint, %)



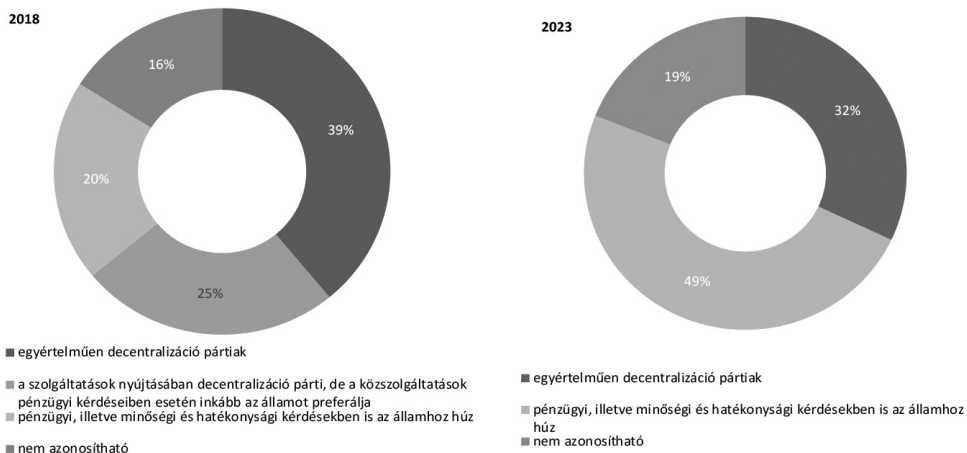
Forrás: Forrás Társadalomkutató Intézet, 2023.

A Faktorelemzés segítségével a tizenegy attitűdkérdés mögött, két jól elkülöníthető véleménydimenzió fedezhető fel.

Az elsőbe azok az állítások tartoznak, amelyek minőségi, hatékonysági szempontból vizsgálják azt, hogy az állam vagy az önkormányzat nyújtja-e inkább a helyi szolgáltatásokat. A másodikba pedig azok, amelyek pénzügyi, költséghatékonysági szempontból vizsgálják a feladatmegosztást.

A két, így kialakított faktor segítségével már lehetőség nyílt klaszterelemzéssel arra, hogy megvizsgáljuk azt, hogy ezen véleménydimenziók mentén milyen mintázatok fedezhetők fel a magyar társadalomban, illetve, hogy ezek a mintázatok milyen és mekkora csoportokra jellemzők (14. ábra).

14. ábra. Önkormányzat vagy állam? – faktor és klaszterelemzés segítségével kialakított csoportok, 2018 és 2023-ban<sup>37</sup>



Forrás: KÖFÖP-kutatás, 2018, valamint Forrás Társadalomkutató Intézet, 2023. adatainak összevetése.

A két ábra összevetése azt mutatja, hogy a szolgáltatások nyújtásában decentralizációpártiak, de a közszolgáltatások pénzügyi kérdéseiben az államhoz húzók csoportja 2023-ra eltűnt. Ezzel párhuzamosan a pénzügyi, illetve minőségi és hatékonyságpárti csoportba tartozók aránya közel ötven százalékra erősödött, ami egyértelműen mutatja, hogy a szolgáltatások tekintetében, mind a finanszírozás, mind pedig a minőség tekintetében a megkérdezettek az államtól várják a megoldást. Az egyértelműen decentralizáció pártiak aránya közel 7 százalékkal csökkent 2018 óta, tehát azok, akik mind a minőségi, mind a hatékonysági szempontból egyértelműen az önkormányzatokat részesítik előnyben a közszolgáltatások nyújtása kapcsán a megkérdezettek 32 százalékát teszik ki.

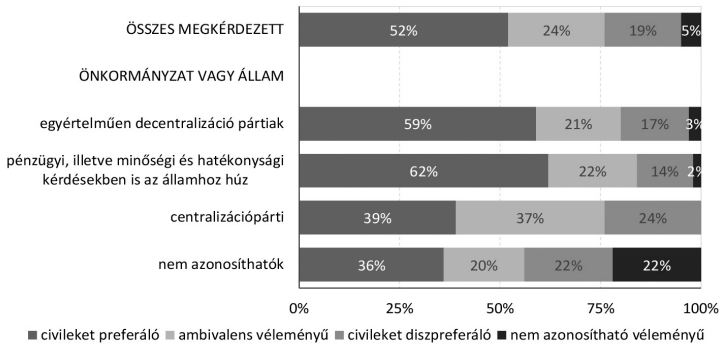
Az ingadozók korábbi jelentős tömegét ez az elemzési mód több részre bontotta. Az egyik ilyen csoport a szolgáltatások nyújtásában decentralizáció párti, de a közszolgáltatások pénzügyi kérdéseiben inkább az államot preferálja. Ők a megkérdezettek 49 százalékát jelentik.

A megkérdezettek 19 százalékának válaszai vagy hiányosak voltak – ezért nem lehetett őket egyértelműen besorolni –, vagy nem illeszkedtek tisztán egyik csoport véleménystruktúrájához sem.

A kapott eredményeket végül leszűkítjük azon válaszolók körére, akik a civil szervezeteket nagyobb mértékben kívánják bevonni a közszolgáltatások nyújtásába, azaz már csak azokat a válaszokat vizsgáljuk, melyek a skálaérték 4-es vagy 5-ös értékét foglalták el (azaz az inkább egyetért és a nagyon egyetért választ adókat) (15–16. ábra).



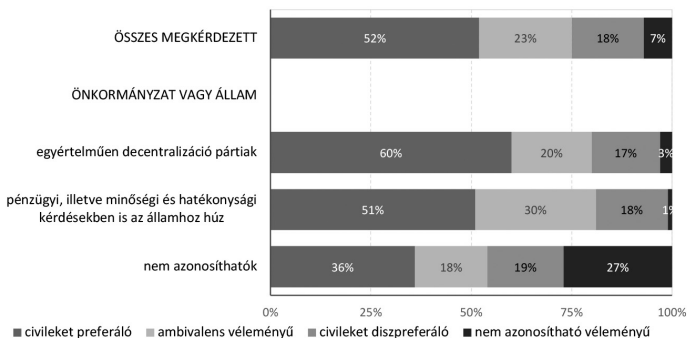
15. ábra. A civil szervezeteket kell nagyobb mértékben bevonni a helyi szolgáltatások nyújtásába („Önkormányzat vagy állam” véleménycsoportok összefüggésének alapján 2018)



Forrás: KÖFÖP-kutatás, 2018.

Ennek alapján jól látható, hogy a nonprofit szervezetek nagyobb mértékű részvételét 2018-ban még azok támogatták nagyobb arányban, akik a pénzügyi és hatékonysági kérdések megoldását inkább az államtól várták, amit tovább erősít az egyértelműen centralizáció párti véleményen lévők viszonylag magas (közel 40 százalékos) aránya is (15. ábra). Ezzel szemben 2023-ra a vélemények egyértelműen a decentralizáció irányába tolódtak el, hiszen a válaszolók 60 százaléka gondolkodik így (16. ábra), miközben a centralizáció pártiak, valamint a pénzügyi és hatékonysági szempontok kapcsán is az államhoz vonzódó válaszolók aránya jelentősen csökkent 2018-hoz viszonyítva. A két időpontban felvett adatok tehát egyértelműen mutatják azt, hogy az elmúlt időszakban jelentősen nőtt azon a véleményen lévők tábora, akik az állam helyett a civil szervezetek részvétele irányába tolnák el a közszolgáltatások biztosítását a helyi lakosság számára.

16. ábra. A civil szervezeteket kell nagyobb mértékben bevonni a helyi szolgáltatások nyújtásába („Önkormányzat vagy állam” véleménycsoportok összefüggésének alapján, 2023)



Forrás: Forrás Társadalomkutató Intézet, 2023.



Az eredmények értelmezése alapján látható, hogy a kormány egyfajta választ adott az önkormányzati rendszert 1990-től feszítő problémáira. A válasz egyértelműen az önkormányzati autonómia jelentős mértékű csökkentése és az állami kompetencia erősítése. A változtatásokkal a kormányzat eldöntötte a centralizáció és decentralizáció rendszerváltás óta fennálló kérdését is az előbbi javára.

## Összegzés

A központi kormányzat 2010-ben végrehajtott önkormányzati átalakítása lényegében az önkormányzati „ellensúly” kialakulásának lehetőségét gyengítette azzal, hogy az önkormányzati feladatok jelentős részét a kormányzat alá rendelte és erősítette a felügyeletet az önkormányzati gazdálkodás felett. Ugyanakkor látható, hogy a kormányzati centralizációval és az erős állam mindent megoldani szándékozó filozófiájával szemben a lakosság szkeptikus. Nem gondolják és a lakossági vizsgálat eredményei is visszaigazolták, hogy az önkormányzatoktól visszavett feladatok és szolgáltatások jobb kezekben lennének az állam, mint az önkormányzatok esetében.

A hat év nem igazán elegendő tartós tendenciák megfigyelésére, két állítás azért megfogalmazható: a vizsgált időszakban kismértékben csökkent a KKC-szervezetek száma, viszont bevételeik átlagosan mind összességében, mind egyenként jelentősen növekedtek, és ez a forrásbővülés leginkább az állami támogatásoknak köszönhető.

A nonprofit szervezetek szolgáltatásban játszott súlyával és szerepével kapcsolat elmondhatjuk, hogy a KKC-szervezeti halmaz némiképp eltérő jellemvonásokkal rendelkezik, mint a civil szektor egésze. Az eltérő jellemvonás továbbra is megmaradt, azonban, mint látható belső szerkezete, szervezeti és bevételi szerkezete alapján jelentősebb módosulások zajlottak le. Nőtt az állam céljához és forrásaihoz is közelebb álló szervezetek aránya az összes sokaságon belül.

Összességében az látható, hogy az elmúlt 30 évben a magyar nonprofit szektor egészének pénzügyi mutatói és a nonprofit gazdasági társaságok fokozatos növekedése egyértelműen összefonódott, hiszen mind a bevételi források, mind a foglalkoztatotti létszám makroszintű (azaz a szektor egészében bekövetkező) növekedése ennek a szervezeti formának a folyamatos erősödésének köszönhető. Ezzel vált igazán teljessé a magyar nonprofit szektor „dualitása.” Ez azt jelenti, hogy a hazai klasszikus civil szervezetek (egyesületek, alapítványok) az elmúlt harminc év során ugyan fejlődtek, de ez inkább „szigetszerűen” (azaz egy-egy alapítvány vagy egyesület esetében) ment végbe. „Igazi” fejlődést leginkább a gazdasági társaságok esetében figyelhetünk meg, azaz a szektor meghatározó hányadát kitevő civil szervezetek súlya számottevően csökkent az elmúlt időszakban, ezzel szemben a nonprofit vállalkozásoké egyre meghatározóbbá vált. Így a nonprofit szektor gazdasági megerősödése az elmúlt évtizedben nem a civil jellegű szervezetek erőforrásainak számottevő gyarapodásával, hanem sokkal inkább a nonprofit



vállalkozásoknál koncentrálnak állami támogatásokkal, pályázati forrásokkal, a náluk realizálódó alap- és gazdálkodási bevételek egyre nagyobb hányadával s ezáltal a növekvő foglalkoztatási mutatókkal magyarázható (Kákai 2022: 25).

## Felhasznált irodalom

- Atkinson, Robert D. (2021): Anticorporate Progressivism: The Movement to Restrict, Restrain, and Replace Big Business in America. *Information and Technology & Information Foundation*. July 12, 2021. <https://itif.org/publications/2021/07/12/anticorporate-progressivism-movement-restrict-restrain-and-replace-big/> (Letöltve: 2024. június 2.)
- Carroll, Deborah A.–Stater, Keeley Jones (2009): Revenue diversification in nonprofit organisation: Does it lead to financial stability? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19., (4.), pp. 947–966.
- Cerny, Philip G. (1997): Paradoxes of the competition state: The dynamics of political globalization. *Government and Opposition*, 32., (2.), pp. 251–274.
- Charbit, Claire. (2011): Governance of Public Policies in Decentralised Context. The Multi-level Approach. *OECD Regional Development Working Papers*. DOI: 10.1787/5kg883pkxkxhc-en
- Dafflon, Bernard–Madiès, Thierry (2011): „Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism”, Agence Française de Développement, Paris Notes and Documents, No 42. [https://www.academia.edu/37103917/Decentralization\\_A\\_Few\\_Principles\\_from\\_the\\_Theory\\_of\\_Fiscal\\_Federalism\\_1](https://www.academia.edu/37103917/Decentralization_A_Few_Principles_from_the_Theory_of_Fiscal_Federalism_1) (Letöltve: 2024. június 2.)
- Ebrahimi, Alnoor–Rangan, V. Kasturi (2010): The limits of nonprofit impacts: Contingency framework for Measuring Social Performance. *Working Paper 10-009*, Harvard Business School. [www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/10-099\\_0b80d379-8e88-4992-9e8f-4b79596b1ff9.pdf](http://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/10-099_0b80d379-8e88-4992-9e8f-4b79596b1ff9.pdf) (Letöltve: 2024. június 2.)
- Esping-Andersen, Gosta (1990): *The Tree Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press,
- Evers, Adalbert (1995): Part of the welfare Mix: The third Sector as an Intermediate Area. *Voluntas*, 6., (2.), pp. 159–182.
- Horváth M. Tamás (2002): *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- Horváth M. Tamás–Péteri Gábor–Vécsei Pál (2014): A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990–2012. *Közgazdasági Szemle*, 61., (2.), pp. 121–147.
- Kapitány Balázs (2019): Egy civil alszektor „államosítása”, *Civil szemle*, 16., (4.), pp. 61–79.
- Kákai László (2009): *Kik vagyunk mi? Civil szervezetek Magyarországon*. Pécs: Publikon.
- Kákai László (2013): Good Governance versus Good Government in Local Government in Hungary. *Social Research*, (30.), pp. 5–5.
- Kákai László (2018): Visszarendeződés? Civil szervezetek a közszolgáltatásokban a közigazgatási reform után. *Civil Szemle*, 15., (2.), pp. 51–71.
- Kákai László (2019): *Útkereső önkormányzatok Magyarországon*. Budapest: Nemzeti Köszolgáltatási Egyetem.
- Kákai László–Solymári Dániel (2023): Szociális célú szervezetek Magyarországon a krízisek időszakában. A válságállóság kérdése a Magyar Máltai Szeretetszolgálat munkáján keresztül. *Civil Szemle*, 20., (3.), pp. 115–143.



- Kákai, László (2023): Van-e szerkezeti modellje a magyar nonprofit szektor fejlődésének. *Pólusok*, 3., (2), pp. 3–31. DOI: 10.15170/PSK.2022.03.02.01
- Koç, Aylin–Ata, Ahmet Yılmaz–Çirkin, Zeynep (2013): Empirical investigation on globalization and social polarization: Cross country analysis. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 3., (1), pp. 206–213.
- Lapidoth, Ruth (1997): *Autonomy: flexible solutions to ethnic conflict*. Washington: United States Institute of Peace.
- Mezei Cecília (Szerk.) (2014): *Zárótanulmány a hazai önkormányzatok finanszírozási helyzetéről*. Pécs: MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Intézete. [https://docplayer.hu/5950391-Zarotanutmany-a-hazai-onkormanyzatok-finanszirozasi-helyzeterol.html#google\\_vignette](https://docplayer.hu/5950391-Zarotanutmany-a-hazai-onkormanyzatok-finanszirozasi-helyzeterol.html#google_vignette) (Letöltve: 2024. 05. 02.)
- Naim, Moises (2009): What is a Gongo. In: Mansbach, Richard W.–Edward Rhodes: *Global Politics in a Changing World: A Reader*. Belmont, CA: Wadsworth/Cengage Learning.
- Oates, Wallace E. (2005): Toward a second-generations theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, 12., (4.), pp. 349–373. DOI:10.1007/s10797-005-1619-9
- Peters, Guy B.–Pierre, Jon. (Eds.) (2006): *Handbook of Public Policy*. London: Sage.
- Salamon, Lester M.–Anheier, Helmut K. (1995): *Szektor születik*. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport.
- Tiebout, Charles M. (1956): A pure theory of fiscal decentralization. *The Journal of Political Economy*, 64., (5), pp. 416–424.
- Vígvári András (2009): Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 61., (7–8.), pp. 709–730.

## Jegyzetek

- <sup>1</sup> Gazdasági kérdések, mint például a kormányzati közszolgáltatásokhoz való hozzáférés, a helyi adók és a reprezentatív helyi kormányzati struktúrák különösen fontosak a jelen kutatás szempontjából (Lapidoth 1997: 184–193).
- <sup>2</sup> Ezek az elméletek különböző helyi közjavak és szolgáltatások létezését tételezik fel, amelyeket térben heterogén kereslet jellemez. A szerzők minden olyan közszolgáltatást olyan kategóriába sorolnak, amelynek termelésük helyileg biztosított.
- <sup>3</sup> Ez azt a jelenséget mutatja be, hogy a kormányzati egységek gazdasági kölcsönhatásba lépnek egymással a különböző közszolgáltatási preferenciák artikulálása érdekében.
- <sup>4</sup> A jóléti rendszerre kidolgozott nonprofit modellek, melyek nonprofit szervezeteket, mint az állam, a piac és a háztartások közé integrálódtak „intermediar”, szereplőknek láttatta. A közöttük lévő határok „elmosódottabbá”, váltak. Így az állam és a nonprofit szektor közötti kapcsolatok kooperatívává, a piaccal való kapcsolat tekintetében pedig versenyszerűbbé válhatnak (Evers 1995).
- <sup>5</sup> Ennek lehetőségeit Horváth M. Tamás többféleképpen értelmezi. Tágabb összefüggésben, mint a közfeladat felszámolása (magánkézbeadás, illetve a kormányzat kivonulása révén); a szolgáltatás iránti felelősség és a tényleges szolgáltatásnyújtás elválása (kiszereződés révén); a közszolgáltatás díjfizetéshez kötése értelmezhető. Szűkebb értelmezés szerint pedig a versenyre ösztönző hatás (adócsökkentés, megtakarítás), az ösztönző rendszerek működésén alapuló hatékonyság és ideológiai érvek sorakoztathatók fel (Horváth 2005: 44–45).
- <sup>6</sup> Ezzel csupán arra kívánok utalni, hogy Esping-Andersen jóléti tipológiai lényegében Max Weber (1949/2011) által meghatározott ideáltípusokon alapszik.
- <sup>7</sup> Ezek a politikai struktúrák a liberális, a konzervatív és a szociáldemokrata jóléti rezsimeket jelöli és különíti el.





<sup>8</sup> A kutatás a KÖFOP-2.12.-VEKOP-15-2016-00001 számú, „A jó kormányzásra épülő közszolgáltatás-fejlesztés”, című projekt keretében valósult meg. Az adatfelvétel időpontja: 2018. június 18 és 2018 július 18 között történt.

<sup>9</sup> A vizsgálat során összesen 2890 fő kezdte meg a kitöltést, ebből lett az 1875 fő volt érvényes kitöltés, ami 64,9%-os kitöltési arányt jelent. Az adatfelvétel ideje: 2023. december 1–22. között történt. Az online adatfelvételt a Forrás Társadalomkutató Intézet készítette.

<sup>10</sup> Az online technológia és az internet terjedése átalakította a véleménykutatás területét is. Szinte minden háztartásban valamilyen formában van internetelérés, minden korcsoport hozzáfér és aktívan használja az internetes szolgáltatásokat.

<sup>11</sup> Forrás: A közszolgáltatások fogalmának főbb megközelítései.

[https://szefakademia.hu/wp-content/uploads/hoffman\\_kozszolgaltatas\\_szef.pptx](https://szefakademia.hu/wp-content/uploads/hoffman_kozszolgaltatas_szef.pptx) (utolsó letöltés: 2024. május 17)

<sup>12</sup> <https://birosag.hu/allampolgaroknak/civil-szervezetek/civil-szervezetek-nevjegyzeke-kereses> (utolsó letöltés: 2024. május 17)

<sup>13</sup> A közhasznúság nem feltételezi a közszolgáltatásban való közreműködést, és fordítva, nem közhasznú szervezet is lehet KKC. Bár a jogszabály szerint „közhasznú tevékenység: minden olyan tevékenység, amely a létesítő okiratban megjelölt közfeladat teljesítését közvetlenül vagy közvetve szolgálja, ezzel hozzájárulva a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez”, (2011. évi CLXXV. törvény, 2. § 10.), továbbá előírás, hogy „A közhasznúsági nyilvántartásba vételhez a szervezet létesítő okiratának tartalmaznia kell, hogy a szervezet:

a) milyen közhasznú tevékenység(ek)et folytat, e közhasznú tevékenység(ek)et mely közfeladat(ok)hoz kapcsolódóan végzi, továbbá hogy e közfeladat(ok) teljesítését mely jogszabályhely(ek) írja (írják) elő, valamint – ha tagsággal rendelkezik – nem zárja ki, hogy tagjain kívül más is részesülhessen a közhasznú szolgáltatásaiból!” (34. § (1)), a civil szervezetek közszolgáltatási tevékenysége nem azonos a közfeladat-ellátással – ami a közhasznúság kritériuma –, így lehetséges, hogy jelentős részük, ahogy a látni fogjuk, nem is rendelkezik ilyen minősítéssel.

<sup>14</sup> <https://birosag.hu/allampolgaroknak/civil/civil-szervezetek-orszagos-nevjegyzenek-kozzetel-keresoje> (utolsó letöltés: 2024. május 17)

<sup>15</sup> Ennek némileg azért ellentmond, hogy az önkormányzatok oldaláról jóval kevesebb közfeladat-ellátásban bevont szervezetről van tudomásunk. Egy 2012-es teljes körű adatfelvétel során (forrás: *Sebestény István: Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2015*) a helyi önkormányzatok összesen csak 340 alapítványt és 768 egyesületet, tehát országosan 1108 civil szervezetet említettek meg, melyekkel ilyen célból szerződéses viszonyban álltak, szemben az adott évben „civil” oldalról, bevallott 2497-tel szemben. Magyarán jóval több, mint kétszer annyi alapítvány és egyesület állította, hogy szerződéses kapcsolatban áll önkormányzatokkal, mint ahányat maguk, a helyi önkormányzatok jelentettek. Ennek két oka is lehet. Egyfelől az előbbi adatgyűjtésbe csak a helyi önkormányzatokat vontuk be, míg a civil szervezeteknek feltett kérdés a megyei önkormányzatokra is vonatkozott, vagyis itt lehet valós többlet, másfelől a civilek egy része valószínűleg olyan támogatási szerződéseket is ebbe a körbe illőnek ítélt meg, melyeket az önkormányzatok nem. Mindez azonban nem torzítna lényegesen a lehatárolásunkat, mert mint feljebb írtuk, így is inkább egy óvatos alsó megközelítést alkalmaztunk.

<sup>16</sup> Ennek oka, hogy a KSH éves adatgyűjtései 2008 és 2010 között mintavételesek voltak, így ezekről az évekről nem állnak rendelkezésre olyan részletes adatok, amelyek alapján a KKC-szervezetek halmaza meghatározható lenne. Ebből adódóan az idősoros összehasonlítást csak 2011-től tudtuk elvégezni.

<sup>17</sup> A vizsgálat során a következő dimenziókat, értékeket vizsgáltuk: szervezeti forma, közhasznúság, önkormányzati kapcsolat, bevétel nagyság, tevékenységi terület, településtípus, valamint a foglalkoztatottak száma, önkéntesek száma, az összes bevétel források szerint.

<sup>18</sup> A hat egymást követő évben a kérdéses mutatók változása (szórása) – nem olyan jelentős, így az átlaguk alkalmas arra, hogy hozzávetőleges képet adjunk erről az alszektorról, és a teljes szektoron belül elfoglalt helyéről. Egyedül a közhasznúsági státusz kivétel ez alól, de ennek oka a jogi szabályozás változásával magyarázható. A 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról ugyanis a korábbiánál sokkal szigorúbb feltételekhez köti a közhasznú jogállás megszerzését. A törvény azonban a hatályba lépésekor közhasznú szervezetek jogállását 2014. május 31-ig fenntartotta, így a szigorításból fakadó „visszaminősítési hullám„ hatása először csak a 2014-es adatoknál mutatható ki. Ez a hatás a KKC-szervezetek körében is jelentkezett.

<sup>19</sup> Az Állami Számvevőszék 2000. évi 0012. számú jelentése szerint 1995–1999 között az önkormányzatokra és szerveire 3646 feladat- és hatáskört telepített a kormányzat, amit összesen 351 jogszabály (ezen belül 133 törvény) szabályozott. ([www.asz.hu/ASZ/jeltar.usf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.usf))

<sup>20</sup> Ez tulajdonképpen azt jelentette, hogy 1990–2010 között az államháztartási kiadások 23–27% használták fel helyi szinten, ami a GDP 12–13%-át jelentette (Horvát–Péteri–Vécsei 2014: 337). Ez nemzetközi összehasonlítás szerint erős kiadási decentralizációként értelmezhető (az Európai Unió 27 országa tekintetében ez az átlag 17%).

<sup>21</sup> CLXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.).

<sup>22</sup> Ennek lényege és különbsége a New Public Management-től (NPM) abban ragadható meg, hogy míg az NPM a piac működési elveire akarja az államot átállítani, addig a neo-weberi modell az állam szerepének újragondolását az állam megerősítésének fényében helyezi középpontba.

<sup>23</sup> Ennek jegyében a korábbi kormányzati ciklusokhoz képest az állami szerepvállalás megerősítését, a szolgáltatások minőségének és a professzionális nyújtásának követelményét, az állampolgári és közigazgatási konzultációk kiterjesztését, eredményalapú szemlélet elterjesztését hangsúlyozta.

<sup>24</sup> Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a központi költségvetési támogatások egy részét az átlagos tervezett kiadások és az elvárt bevételek különbségeként kapják meg az önkormányzatok.

<sup>25</sup> Pálné Kovács Ilona és munkatársainak modellszámításai visszaigazolták a „nagyobb település-több ellátott feladat„ kapcsolatot, mely a 2000 fős és a 10000 fős népességekategóriáknál mutat egy-egy nagyobb ugrást, ami az önkormányzati kötelező feladattelepítés szabályaihoz igazodóan rajzolódik ki (Mezei 2014: 5).

[https://docplayer.hu/5950391-Zarotanutmany-a-hazai-onkormanyzatok-finanszirozasi-helyzeterol.html#google\\_vignette](https://docplayer.hu/5950391-Zarotanutmany-a-hazai-onkormanyzatok-finanszirozasi-helyzeterol.html#google_vignette) (Letöltve: 2024. 05. 02.)

<sup>26</sup> Számított főállású foglalkoztatotti létszám: a főállású teljes munkaidőben foglalkoztatottak száma, hozzáadva a főállású részmunkaidőben foglalkoztatottak számának felét és a nem főállású foglalkoztatottak számának egytizedét.

<sup>27</sup> Saját bevétel alatt az alap- és közhasznú, valamint a gazdálkodási, vállalkozási tevékenység bevételeit, és a tagdíjakat értjük.

<sup>28</sup> Példaként említhető a jogvédelem, többcélú adományosztás, szakmai, gazdasági érdekképviselet.

<sup>29</sup> 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).

<sup>30</sup> A szakirodalom azokat a szervezeteket nevezi GONGO-knak, amelyeket egy adott kormányzat hoz létre, működtet vagy tart el, abból a célból, hogy a kormány szándékainak és politikai céljainak teljesítésében közreműködjenek (Naim 2009: 229). Az ilyen szervezetek alkalmasak a közvélemény befolyásolására és más civil szervezetek hiteltelenítésére.



<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> Az összes foglalkoztatott száma körülbelül 19 ezerről 23 ezerre ment fel 2022-re.

<sup>33</sup> 2011 és 2016 között kb. 12% volt az a fogyasztói árindex változása.

<sup>34</sup> A kutatás a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés,” című kiemelt projekt keretében készült. A lekérdezés ideje: 2018. június 18–2018. július. A kutatás alapvetően közpolitikai (policy) típusú kérdéseket vizsgált, pártpolitikai (politics) kérdések nem szerepeltek benne. Az elsődleges cél az volt, hogy megismerjük az állampolgárok véleményét a közszolgáltatások minőségével és működésével, az önkormányzatok szerepével, helyzetével kapcsolatban. A megismételt kutatás 2023-ban (2023. december 1.–december 22.) történt. (Lásd részletesen a módszertani fejezetet.)

<sup>35</sup> A kérdés a következő volt: „Sokan vannak, akik úgy gondolják, hogy ha az emberek életét befolyásoló szolgáltatásokat az államnak kellene nyújtani, mások szerint az államnak nem feladata ilyen szolgáltatásokat nyújtani. Kérem, jelölje meg az Ön véleményét erről a kérdéstről. Válaszait úgy jelölje meg, ahogyan az iskolában tenné, az 5-ös azt jelenti, hogy teljes mértékben egyetért, az 1-es pedig azt jelenti, hogy nem ért teljesen egyet.”

<sup>36</sup> A kérdés a következő volt: „Fel fogok olvasni önnek néhány kijelentést a helyi önkormányzatok változó szerepéről a közszolgáltatásokban. Kérem, mondja el a véleményét mindegyikről. Jelölje meg válaszait úgy, ahogyan az iskolában, ahol az 1 jelenti azt, hogy egyáltalán nem ért egyet, az 5 pedig azt, hogy teljesen egyetért.,,

<sup>37</sup> A kérdések az 9. és 10. ábrán látható 11 állítás klaszterelemzésén alapultak. A klaszterelemzés ANOVA-tesztjének adatai azt mutatták, hogy a klaszterelemzésben benne lévő két faktor ANOVA-tesztjének a szignifikancia értéke 0,000 vagyis azt mutatja, hogy mindkét faktor esetében az egyes klasztercsoportokon belül a faktorértékek szórása kisebb, mint a teljes mintában. Vagyis a csoportok homogénebbek, mint a teljes minta, vagyis a csoporttagok összetartozóbbak az átlagnál.