

MENNYIRE TEKINTHETŐK HATÉKONYNAK, PROFESSZIONALIZÁLTNAK A MAGYAR NONPROFIT SZERVEZETEK?

KÁKAI LÁSZLÓ

Absztrakt

A makroszintű (szervezetszám, pénzügyi, munkaerőpiaci) statisztikai adatok azt a képet erősíthetik, hogy a nonprofit szektor fejlődése kisebb hullámzásoktól eltekintve töretlennek mondható. Azonban, ha a szervezeteket aszerint vizsgáljuk, hogy mennyiben képesek a közpolitikai folyamatokat alakítani, mennyiben vesznek részt a helyi politikai döntések előkészítésében, akkor egy egészen más nonprofit szektort látunk. Ebben a megközelítésben jobban „kibonthatóvá” válnak a hazai szektor kevésbé vizsgált és így kevésbé látható jellemzői, így a hálózati kapcsolatrendszer, a szolgáltatói szerep, a foglalkoztatottsági mutatók, illetve a helyi döntésekben való részvétel. Tanulmányom arra keresi a választ, hogy milyen szempontok alapján vizsgálható a hazai civil szervezetek hatékonysága, professzionalizációja, illetőleg az általam kiválasztott indikátorok alapján minősíthetjük-e a hazai nonprofit szektort hatékonnak, s milyen következtetések vonhatók le e mutatók mentén a magyar nonprofit szektor szereplőiről.

Kulcsszavak: nonprofit, döntés-előkészítés, hatékonyság, professzionalizmus

Bevezető

Manapság gyakran hallhatók olyan vélemények, hogy egyes intézmények, szervezetek nem elég professzionálisak vagy nem elég hatékonyak. Az elmúlt évtizedek egyre globalizálódó világában gyakorta visszatérő érv volt, hogy az egyes intézmények (állam, önkormányzatok, egyetemek stb.) mennyire képesek alkalmazkodni a gazdaság változó világához, s mennyire képesek átvenni és érvényre juttatni a piaci körülmények között érvényesülő mechanizmusokat. Közép-Európa, így Magyarország rendszerváltás utáni fejlődése is leírható e globalizálódó folyamathoz való alkalmazkodásként (úgy, mint a közszektor reformja: privatizáció,

piaci típusú technikák, üzleti menedzsmentmódszerek stb.), melynek során az érintett államok sokat merítettek a nyugati országokban kipróbált vagy már megvalósított mintákból. Így a professzionalizáció és menedzsmentmódszerek (technikák, eszközök) egyre intenzívebb terjedése figyelhető meg a nonprofit szektorban is. Ez a folyamat nemcsak a szaktudás, az innováció és a tehetség felértékelődését jelenti (Neff–Moss, 2011), hanem a nonprofit szervezetek üzleti vállalkozásokban való megjelenését, illetve a vállalkozási aktivitás növekedését is.¹ Ennek eredményeként egyre inkább eltűnnek a különféle szektorokhoz tartozó szervezetek között korábban meglévő különbségek, az üzleti szervezetek részéről erősödik a társadalmi felelősségvállalás (*corporate social responsibility*, CSR), a nonprofitok részéről pedig az üzleti szemlélet (Farkas–Dobrai, 2014: 91). Fontos kérdés lehet, hogy milyen szempontok alapján értékelhető a hatékonyság? Mitől függ azoknak a szempontoknak a kiválasztása, amelyek mentén egy nonprofit szervezetet hatékonynak minősítünk? Mik azok a mutatók, amelyek alapján kijelenthetjük az egyik szervezetről, hogy hatékonyabb, mint a másik? Az üzleti szemlélet alkalmazható-e a nonprofit szervezetek vonatkozásában? Egy hagyományörző egyesület nyereségesebb-e, vagy egy szociális alapítvány? Hatékony-e az az egyesületi elnök, aki azért dolgozik, hogy egy kis közösséget hozzon létre és tartson össze, vagy egy lokális érdeket képviseljen vállalatokkal, az önkormányzattal vagy épp az állammal szemben? Nyereséges-e egy szervezet, melynek tagjai vitákat generálnak, és kritikus gondolkodásra ösztönöznek?

Tanulmányomban természetesen nem tudok e kérdésekre maradéktalanul válaszolni, ezért csupán arra törekszem, hogy néhány kiválasztott indikátor (munkaerőpiaci helyzet, hálózatosodás, közszolgáltatás, a döntéshozatalban való részvétel) alapján bemutassam, illetőleg érzékeltessem, hogy értelmezhető-e a professzionalizáció a hazai nonprofit szektorban, és ha igen, akkor hol tartunk ebben a folyamatban.

Civil szervezetek mint munkaerőpiaci szereplők

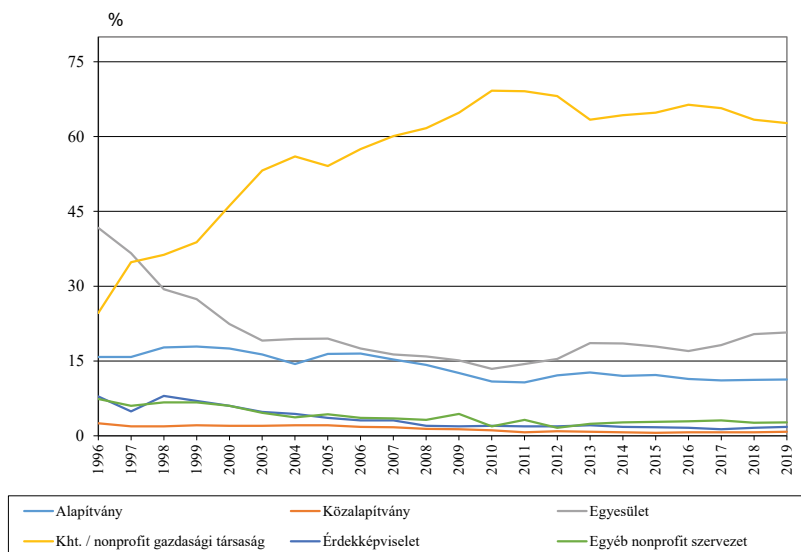
A magyar nonprofit szektorban évek óta nő a foglalkoztatottak száma. 1993-ban a szektorban az úgynevezett számított főállású foglalkoztatotti létszám² 30 234 fő, 2000-ben 56 004, 2003-ban 70 805, 2007-ben pedig 93 010 fő volt, ami közel háromszoros növekedést ered-

1 – A vállalkozói aktivitást természetesen nem a profitmaximalizálás motiválja, hanem az alapvető jótékonyági küldetés megvalósítása.

2 – 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 létszámmá átszámítva.

ményezett a szektoron belül.³ Mielőtt „sikerként” könyvelnénk el a szektor foglalkoztatásban játszott szerepét, rá kell mutatnunk egy más típusú összefüggésre is.

A foglalkoztatottal rendelkező szervezetek aránya ugyanis nem túlságosan magas: 2007-ben a szervezetek 15 százalékának volt fizetett foglalkoztatottja, és az arány az elmúlt közel húsz évben sosem haladta meg a 18 százalékot (Bocz, 2009: 29). Ezen információ birtokában érdemes egy kicsit az abszolút számok „mögé” néznünk, hogy differenciálni tudjuk az egyes szervezeti formák foglalkoztatásban játszott szerepét. Mint azt az 1. ábra is jól mutatja, az 1990-es évek közepétől a szektorban foglalkoztatottak egyre nagyobb mértékben koncentrálódtak a közhasznú, majd a nonprofit gazdasági társaságoknál. Míg a rendszerváltás utáni időszakban a legtöbb munkavállalót a civil jellegű szervezetek (egyesületek, alapítványok, érdekképviselések) alkalmazták, addig 2007-re már a nonprofit szervezeteknél dolgozó összes fizetett foglalkoztatott 60 százaléka (vagyis minden második munkavállaló) a közhasznú társaságoknál dolgozott.



1. ábra: A számított főállású foglalkoztatottak aránya a nonprofit szervezetek jogi formája szerint, 1996–2019

Forrás: KSH, 1993–2020

3 – Ez az összes munkavállalóhoz viszonyítva 1,3 százalékos arányt jelent, ami nemzetközi viszonylatban alacsonynak tekinthető.

Ez a trend alaposan átrendezte a szektor foglalkoztatási szerkezetét, amit az is jól mutat, hogy míg a szektor egészében a fizetett alkalmazottak száma 1996 és 2007 között 43 556 fővel, addig egyedül a kht.-knál 43 705 fővel emelkedett (Bocz, 2009: 31).⁴ A tendencia további érdekessége az is, hogy ebben a periódusban csupán az alapítványoknál, a közalapítványoknál, az egyesületekben és a szakmai, munkáltatói érdekképviselletekben dolgozó főállású foglalkoztatottak száma mutat „pozitív” egyenleget. A legnagyobb visszaesés az egyesületeknél (–5468 fő), a szakszervezeteknél és a munkavállalói érdekképviselleteknél (–1313 fő) következett be.

A statisztikai jelentés adatai⁵ azt is jól szemléltetik, hogy a részmunkaidős és nem főállású alkalmazási formák (hasonlóan a nyugat-európai országokhoz) sokkal elterjedtebbek a nonprofit szervezeteknél, mint a közszférában vagy a versenyszférában. Az adatok szerint az ilyen típusú foglalkoztatási formák aránya a civil szektorban 35 százalék, szemben a 7 százalékos nemzetgazdasági átlaggal. A KSH elemzőinek véleménye szerint ennek egyik lehetséges magyarázata az, hogy a többi szektorhoz képest a civil szektorban 12 százalékponttal magasabb a női foglalkoztatottak aránya, akik előnyben részesítik a négy- vagy hatórás állásokat.

Szintén fontos és a szektor szerepét tovább erősítő tényező az is, hogy a civil szféra munkavállalói körében megtalálhatók mind a megváltozott munkaképességűek és a fogyatékossgal élők, mind a pályakezdők és a gyermekgondozási ellátásról visszatérők is.⁶

Ha csupán az elmúlt öt év munkaerőpiaci mozgásait nézzük, akkor 2016 volt az első olyan év, amikor a KSH a közfoglalkoztatottak megjelenését is számításba vette nonprofit adatgyűjtése során. Így 2016-ban a nonprofit szektorban munkaviszonnyal rendelkezők összlétszáma 154 ezer fő volt. Az alkalmazásban állók létszáma így több mint 130 ezer főt tett ki, ebből közel 90 ezer főállású, teljes munkaidős és 41 ezer részmunkaidős, illetve nem főállású munkavállaló volt. 2019-ben a nonprofit szektorban munkaviszonnyal rendelkezők összlétszáma 155 ezer fő volt, ebből 104 ezer főállású, teljes munkaidős és 50 ezer részmunkaidős, illetve nem főállású munkavállaló. A szektor együttes teljesítménye (a 22 ezer főnyi közfoglalkoztatottéval együtt) 126 ezer számított főállású munkájának felelt meg.

A foglalkoztatottak több mint kétharmadának a főváros és a megyeszékhelyek nonprofit szervezetei biztosítottak munkalehetőséget, valamivel több mint egynegyedük kisvárosi, és kevesebb mint egytizedük dolgozott közszégi szervezeteknél. A szektorban dolgozó alkalmazottak jövedelmezősége továbbra is alacsony, hiszen az itt mért átlagos, több mint 2,35

4 – Mindez azt jelenti, hogy 1996 és 2007 között a foglalkoztatottak száma a szektor egészében közel a kétszeresére, míg a közhasznú társaságoknál több mint négyszeresére emelkedett.

5 – KSH, Statisztikai Tükör, 2013: 2.

6 – Bár arányuk nem tekinthető jelentősnek: az előbbieik aránya 9 százalék, addig az utóbbiaké 3 százalék volt.

millió forintos bruttó éves bér – az előző évhez hasonlóan – közel 30 százalékkal marad el a nemzetgazdaságban mért átlagos bruttó keresettől.

A foglalkoztatotti adatok is alátámasztják a szektor „dualitását”, ami ez esetben azt jelenti, hogy hiába növekedett a szektor mérete, a foglalkoztatottak számának növekedéséről csak a nonprofit gazdasági társaságok esetében beszélhetünk, amelyeket állami, illetve önkormányzat-közi szervezeteknek is nevezhetnénk, hiszen többségüket az állam és az önkormányzatok alapították (Kákai, 2009: 45).

Nonprofit szervezetek megjelenése speciális foglalkoztatási területen

A foglalkoztatás területén további fontos jelzőszám lehet, ha a nonprofit szervezetek speciális foglalkoztatási területen való részvételét is vizsgáljuk. A közfoglalkoztatás lehetőségét 2011-ben teremtette meg a kormányzat.⁷ A közfoglalkoztatásba kerülők száma a törvény hatálybalépése után gyorsan növekedett, és 2013-ra már közel 250 ezer ember dolgozott ebben a foglalkoztatási rendszerben. 2017-re annyiban változott a helyzet, hogy az ország munkaerőpiaci mutatói javultak, így egyre kevesebb közfoglalkoztatott munkaerőre volt szükség. Így 2017-ben 179,5 ezer fő volt az átlagos létszám, ami közel 20 százalékkal volt alacsonyabb, mint 2016-ban, és közel 30 százalékkal alacsonyabb, mint 2013-ban.

A nonprofit szervezetek 2013-ban összesen 15 841 új munkavállalót foglalkoztattak a közfoglalkoztatás keretein belül. A törvény megszületése után a „belépők”⁸ számát tekintve a nonprofit és civil szervezetek közül a legmagasabb számot a nonprofit korlátolt felelősségű társaságok és részvénytársaságok⁹ mutatták (11 555). Az alapítványok összességében 743, az egyesületek ettől kissé elmaradva 707, míg az egyházi intézmények lemaradva 391 új belépőt regisztráltak.

7 – A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény szerint közfoglalkoztatott az lehet, aki munkaviszonyt létesít, 16. életévét betöltötte, és a kormányhivatalnál regisztrált álláskereső (foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő, illetve álláskeresői vagy szociális ellátásra nem jogosult álláskereső) vagy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól szóló 2011. évi CXCI. törvény szerinti rehabilitációs ellátásban részesülő személy.

8 – A belépők számát úgy határozzák meg, hogy a közfoglalkoztatási szerződések keretében közfoglalkoztatási jogviszonyt létesítők létszámát veszik havi bontásban. A közfoglalkoztatásba egy személy többször is beléphet egy évben. A tényleges belépéseken felül nyilvántartási és technikai okokból is szükség lehet ki- és beléptetésre egy támogatási folyamaton belül. A belépési esetek havi létszámai összeadhatók. Ha egy egyén az adott időszak alatt több közfoglalkoztatási jogviszonyt létesített – a támogatás típusától, illetve annak alcsoportjaitól függetlenül –, akkor többször szerepel.

9 – Ezek jellemzően állami, önkormányzati tulajdonú társaságok, mint például a Pécsi Városgondozási Nonprofit Kft., a Biokom Pécsi Városüzemeltetési és Környezetgazdálkodási Nonprofit Kft., a Magyar Közút Nonprofit Zrt. vagy a Barcika Park Városüzemeltetési Nonprofit Kft.

A közfoglalkoztatási adatok között érdekes átrendeződést is megfigyelhetünk. Míg a civil szervezetekben¹⁰ közfoglalkoztatásba lépők aránya csupán 0,6 százalék volt 2013-ban (ami rendkívül alacsonynak tekinthető), addig ez a szám jelentősen emelkedett 2017-re, ekkor már 24 százalékát (21 660 fő) foglalkoztatták a belépőknek civil szervezetek, ami arányát tekintve közel a duplája a 2013-as adatnak.¹¹

Az adatok szerint 2013-ban a támogatott foglalkoztatók között a nonprofit korlátolt felelősségű társaságok vezettek 114 támogatott szervezettel. Összesítésben viszont az egyesületek szerepelnek a legjobban (162), őket követik az alapítványok (121), és nem sokkal lemaradva az egyházak (115). A civil, nonprofit és egyházi szervezetek 2017-ben összesen 2706 közfoglalkoztatási szerződést kötöttek a megyei és járási kormányhivatalokkal (1. táblázat). A szerződések többsége viszont kifejezetten kis létszámú, néhány fő támogatására irányult. A legtöbb támogatási szerződést működtető egyesületi kör esetén például egy szerződésre átlagosan kevesebb mint 5 támogatott személy jut.

Közfoglalkoztató cég gazdasági formája	Közfoglalkoztatási szerződések száma	Egy szerződésre jutó átlagos támogatotti létszám (fő)
Alapítvány jogi személyiségű intézménye és szervezeti egysége	395	9,4
Egyesület egyéb formái	1040	4,9
Egyházi jogi személy	510	6,3
Köztisztviselő	13	2,1
Nonprofit gazdasági társaság	619	38,9
Párt, érdekképviselő, szövetség, az egyesület jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egysége	88	4,9
Jogi személyiségű egyéb nonprofit szervezet	40	2,7
Jogi személyiség nélküli egyéb nonprofit szervezet	1	5,0
Összesen	2706	13,5

1. táblázat: Jogi személyiségű és jogi személyiség nélküli nonprofit szervezetek közfoglalkoztatási szerződéseinek száma, valamint az egy szerződésre jutó támogatott létszám, 2017

Forrás: BM, 2018: 66

10 – Egyéb alapítvány, egyéb alapítvány önálló intézménye, egyéb egyesület, sportegyesület, sportszövetség, sportági országos szakszövetség.

11 – Ezek közül a legnagyobb közfoglalkoztató cégek, így a Magyar Közút Nonprofit Zrt., a Nemzeti Művelődési Intézet vagy a Magyar Református Szeretetszolgálat emelhetők ki.

Ha a foglalkoztatottak megoszlását gazdasági áganként vizsgáljuk (2. táblázat), akkor 2013-ban a közigazgatásban található messze a legtöbb új belépő, ezt a területet követi az ágazatok között a művészet-szórakozás. E terület mögött kevésbé marad el a humánegészségügyi ágazat. 2013-ban összességében 1397 új belépővel számolhattak a közfoglalkoztatásban, az egyéb szolgáltatások területén pedig 805 új belépővel gazdagodtak, ami a teljes belépőszám-nak több mint a fele volt.

A civil szervezeteknél közfoglalkoztatásba belépők száma a szervezet fő tevékenysége szerint	A belépők létszáma (fő) 2013	A belépők létszáma (fő) 2017
Közigazgatás, védelem, kötelező társadalombiztosítás	350	144
Humánegészségügyi, szociális ellátás	73	4499
Művészet, szórakoztatás, szabadidő	108	888
Egyéb szolgáltatás	805	5955
Egyéb	61	5
Összesen	1397	14 491¹²

2. táblázat: A civil szervezeteknél közfoglalkoztatásba belépők száma
a szervezet fő tevékenysége szerint

Forrás: A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) 2013-as közfoglalkoztatási adatbázisa,
illetve BM, 2018

2017-re egyrészt jelentősen nőtt a közfoglalkoztatásba belépők száma (1397-ről 21 660 főre) másrészt az új belépők más területekre áramlottak be, mint 2013-ban. Csökkent a közigazgatásba, ugyanakkor jelentősen megnőtt az egyéb szolgáltatásokba, a humánegészségügybe és a szociális ellátásba belépők száma. Továbbá új területek is feltűntek a foglalkoztatók kínálatában, így az adminisztratív és szolgáltatói tevékenység (2138 fő), a szállítás és raktározás (1812 fő) a vízellátás, szennyvízgyűjtés, -kezelés, hulladékgazdálkodás (1601 fő), az ingatlanügyletek (1533 fő), illetve a mezőgazdaság, erdőgazdálkodás és halászat (1036 fő) stb.

12 – A táblázatban az összehasonlíthatóság miatt csak azok az adatok szerepelnek, amelyekre 2013-ban is voltak adatok.

A közfoglalkoztatás keretében támogatott civil szervezetek száma a fő tevékenység szerint	A támogatott foglalkoztatók száma (db)
Közigazgatás, védelem, kötelező társadalombiztosítás	36
Humánegészségügyi, szociális ellátás	14
Művészet, szórakoztatás, szabadidő	30
Egyéb szolgáltatás	175
Egyéb	19
Összesen	274

3. táblázat: A közfoglalkoztatás keretében támogatott civil szervezetek száma
a fő tevékenység szerint

Forrás: A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) 2013-as közfoglalkoztatási adatbázisa

A támogatott közfoglalkoztatók számát tekintve már nincs akkora különbség az ágazatok között (3. táblázat). Mind a közigazgatásban, a humánegészségügyi területen, mind pedig a művészet esetében igen alacsony, de egymáshoz közel álló értékeket figyelhetünk meg. A közigazgatásban található a legtöbb támogatott, ezt követi kissé elmaradva a művészeti ágazat és végül a humánegészségügyi szektor. Itt is az egyéb szolgáltatások területén van a legtöbb támogatott, arányaiban az összes szubvencionált terület több mint 60 százalékát teszik ki.

Összességében megállapítható, hogy az elmúlt években növekvő tendenciát mutatott a nonprofit szervezetek, valamint az egyházak szerepe a közfoglalkoztatásban, annak ellenére, hogy a közfoglalkoztatotti összlétszám közel ötvenezer fővel csökkent 2013 óta. Mindez azt is jelenti, hogy ebben a foglalkoztatói szegmensben a közfoglalkoztatottak száma nem csökkent a teljes létszámcsökkenéssel együtt. Ugyanakkor most is jellemző, és megerősíti korábbi állításaimat, hogy a belépők 66 százalékát továbbra is az állami vagy önkormányzati alapítású nonprofit gazdasági társaságok képesek alkalmazni.

Hálózatok a nonprofit szektorban

A szervezetek fejlődése, tanulási képességének javulása szempontjából fontos, hogy milyen kapcsolati háló veszi körül őket. Ugyanis ezek a hálózatok együttműködési keretet és ezzel párhuzamosan tanulási platformot is biztosítanak a résztvevők számára. A hálózat ebben az értelemben csomópontok és kapcsolatok rendszerét jelenti. Hálózatokat általánosságban azért alakítanak, mert a benne részt vevők közösen oldanak meg problémákat, felhasználják egymás erőforrásait, kicserélik tapasztalataikat, jobban koordinálják tevékenységüket

(Kákai, 2009: 106). Bár nehéz mindenre kiterjedő definíciót adni, kiemelhető néhány fontos momentum:

- a hálózatban részt vevők jól definiált közös célt tűznek ki maguk elé, amelynek elérését közös vállalkozásnak tekintik;
- a hálózatban való részvétel autonóm egységek (szervezetek) önálló döntésén alapul, amelyek egyenrangú tagokként vesznek részt a hálózatban;
- a közös cél elérése a hálózati tagok aktív részvételével valósul meg;
- a közös munka során közös értékek, munkamódszerek, tevékenységek és egyfajta közös tudás alakul ki, ezeket összefoglalóan közös identitásnak nevezhetjük (Scsaurszki, 2009: 13).

A fenti definíciós kísérlet nyitva hagy egy kérdést, nevezetesen azt, hogy miért érdemes együttműködésen alapuló hálózatokat létrehozni. E tekintetben Pawel Jordan megközelítése tűnik elfogadhatónak, aki négy okot határozott meg ezzel kapcsolatban:

- helyi közösségeknek nyújtandó jobb szolgáltatások kialakítása, amelyek mások tapasztalatainak felhasználásán alapulnak;
- a hálózat egyes tagjai különböző értékeinek, tudásának és potenciáljának kamatoztatása a saját munkánkban;
- közös politika és megközelítés kidolgozása a negatív társadalmi és politikai jelenségekkel szemben;
- egymás érzelmi támogatása (Jordan, 2006: 122).

Ezek az új kapcsolati hálók¹³ települési, illetve térszerkezeteken belül új típusú együttműködési formák kialakulását segíthetik elő a régiók, megyék, városok állami, gazdasági és civil szereplői között s tágabban, az országos és transznacionális-európai színterek szereplői között is. Ezek alapján könnyű belátni, hogy a helyi társadalomba ágyazódó szervezetek jobban tudják segíteni a sűrű kapcsolatháló formálódását, a társadalmi kohézió erősödését és a társadalomban rejlő információs potenciál bekapcsolását a döntéshozatalba. Mindez – ahogy Osváth László fogalmaz – a személyközi kapcsolatokon keresztül segít a tranzakciós költségek csökkentésében, a társadalmi játékelméleti problémák kiküszöbölésében, a fejlődés irányába ható társadalmi szelekciós mechanizmusok működésében, a helyi társadalom

13 – Az elemzés során kapcsolathálózaton a társadalmi hálózatban a cselekvők véges számú „készlete”, valamint a köztük fennálló kapcsolatok értendők. A cselekvők lehetnek egyének, szervezetek, vállalatok, nemzetek, azaz kollektív társadalmi egységek is, a kapcsolatot pedig a cselekvők közt fennálló, meghatározott típusú kötések halmazaként határozhatjuk meg (Csizmadia, 2008: 268). Jelen megközelítésben „kötésen” az anyagi és nem anyagi (például információ, tanács, segítségnyújtás) erőforrások egyik aktortól a másikig való transzferálását értem (Kürtösi, 2004).

identitásának és önvédelmi mechanizmusainak kialakításában, valamint hozzájárul a társadalom egészségi állapotának javulásához (Osváth, 2009: 19).

Pawel Jordan szerint a hálózatok a célok összetettsége és a partnerek közötti kapcsolatok erőssége alapján nagyon különbözők lehetnek, azaz nincs „eleve” jó megoldás. A lehetséges formák vonatkozásában a következőket sorolja fel:

1. szint: egyszerű információcsere, nincsenek kölcsönös elvárások, könnyű a be- és kilépés (*információs hálózatok*);
2. szint: tapasztalatcsere és közös projektek, kialakul az informális koordináció, és létrejönnek a közös, de írásban nem megfogalmazott együttműködési szabályok (*koordinációs hálózatok*);
3. szint: kialakul a tevékenységek precíz koordinációja, közös sztenderdjei, a partnerek együttműködésének írott szabályai (*együttműködési hálózatok*) (Jordan, 2006: 122).

A hálózatkutatáshoz nagy lökést adott egy nemzetközi összehasonlító kutatási programhoz való csatlakozásom, amely lehetőséget adott a regionális szintű hálózatok tanulmányozására (ADOPT 2001–2003; Pálné, 2008). A kutatás célja az volt, hogy az uniós regionális politika és környezetvédelem területén vizsgálja a területi szintű hálózatok, kapcsolatrendszerek szerepét.¹⁴ Az ADOPT kutatás a regionális szinten működő intézményeket reprezentáló elit körében készült.¹⁵ A vizsgálati eredmény a régió felülről lefelé történő szerveződését mutatta a regionális szintű döntéshozásban. A centralizált és túlnyomórészt pártokhoz kötődő struktúráknak megfelelően a válaszadók szerint országos és helyi pártvezetők és miniszterek rendelkeznek a legnagyobb befolyással regionális szinten. A magán- és civil szektor gyengeségét a kamarák, a civil szervezetek és a szakszervezetek alacsony elismertségi szintje jelezte (Pálné, 2008: 278).

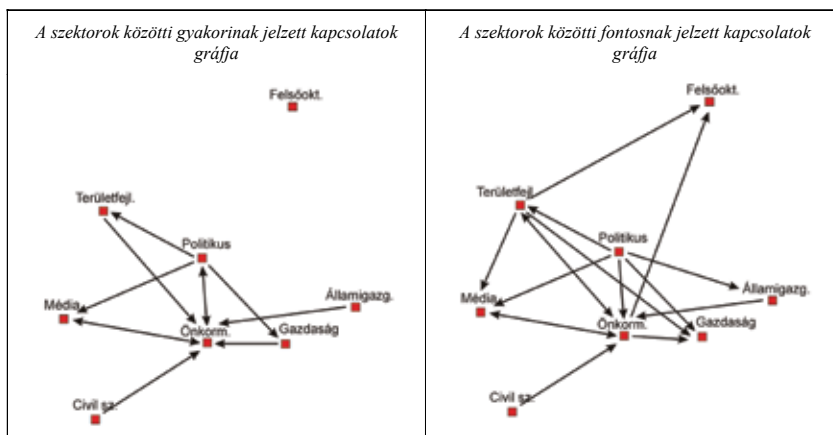
A kutatás eredményei arra is rámutattak, hogy az intézményi szereplők átlagos fontossága tekintetében a civil szervezetek a fontos és a kevésbé fontos partnerek körébe tartoztak (és ez a fontosság a helyi civil szervezetek felől haladva a megyei és az országos civil szervezetek irányába egyre inkább csökkent).¹⁶

14 – A hálózati kérdősor összeállításában nagy segítségemre voltak Bartal Anna Máriával 2003-ban készített civil kutatásunk tapasztalatai is (Bartal–Kákai, 2003). A kétszáz fős mintában 23 intézményi, illetve pozíciótypust különítettünk el, majd a kapcsolatrendszerek értékelésénél az intézményi szereplőket nyolc szektorba csoportosítottuk, elsősorban a regionális döntési folyamatban betöltött funkciójuk, pozíciójuk alapján.

15 – A kutatás terepe a Dél-Dunántúl régió volt, miután ezt a regionális szintű együttműködésre törekvés már hosszú ideje jellemezte, jóval megelőzve az ország többi részét.

16 – Egy négyfokú skálán (4: nagyon fontos, 3: fontos, 2: kevésbé, 1: nem fontos) a helyi szervezetek 2,94, a megyeiek 2,79, az országos szervezetek pedig 2,48-as értéket kaptak.

Az adatok arra utalnak, hogy összességében a helyi, megyei szervek felé irányuló átlagos közvetlen kapcsolatrendszer erősebb, különösen a helyi önkormányzatok minősülnek a kapcsolatrendszerek célpontjának, nyitott szervezetnek.



Az együttműködés fontossága (0: egyáltalán nem fontos együttműködés, 100: nagyon fontos)

2. ábra: A szektorok közötti kapcsolatok, MDS¹⁷

Forrás: Pálné, 2009: 149

Ha a szektorokat, szervezeti típusokat vesszük szemügyre, akkor látható, hogy a civil és a gazdasági szféra tűnik a legkevésbé behálózottnak. A 2. ábra egyértelműen mutatja, hogy az önkormányzatok, a politikusok, a média és a területfejlesztési intézmények kapcsolatrendszere a legerősebb, a leggyengébb értékekkel pedig a civil szektor rendelkezik. A kapott konfigurációban figyelemre méltó a „politikus szektor” központi és a többi szektor körülötte kirajzolódó gyűrűszerű elhelyezkedése, illetve a civil szektor és a felsőoktatási intézmények viszonylag elszigetelt helyzete.

Ezek után kíváncsiak voltunk, hogy egy nagyobb, megyei civil mintán a kapcsolati hálózatok milyen további információkat árulnak el a régió civil szervezeteiről (Kákai–Vető, 2006, 2007).

17 – *Multidimensional Scaling* (MDS, többdimenziós skálázás); a számításokat Dombi Péter (MTA RKK) végezte. Az MDS egy olyan módszercsaládra utal, melynek segítségével egy adathalmazt térben elhelyezkedő pontthalmazként lehet ábrázolni. Az ilyen reprezentációban a pontok közötti geometriai kapcsolatok (például a távolság) az adatok közötti empirikus kapcsolatokat tükrözik.

Az adatok alapján látható volt, hogy a vizsgált szervezetek több mint kétharmada közepes vagy ritka kapcsolati hálóval¹⁸ rendelkezik (3. ábra).



3. ábra: A szervezetek kapcsolati hálói alapján kialakítható csoportok

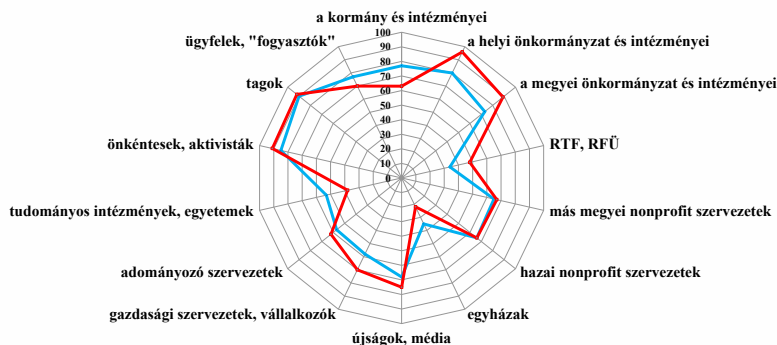
Forrás: Kákai, 2010: 9

A vizsgált szervezetek között sűrű kapcsolati hálóval rendelkező szervezetek a 14 felsorolt partner közül átlagosan 11-12 partnerrel ápolnak kapcsolatot (Baranya esetében 11,7, Somogy megye vonatkozásában pedig 11,3). Ebben a körben szinte természetesnek volt tekinthető a más szervezettel való együttműködés, amit az is jól mutat, hogy a megkérdezett civil szervezetek több mint kétharmada vélte fontosnak az ilyen típusú kapcsolatokat (4. ábra).

18 – Ritka kapcsolati hálóval rendelkező civil szervezetnek az tekinthető, amely négy vagy annál kevesebb partnerrel tart fenn kapcsolatot. A közepesen sűrű kapcsolati hálóval jellemezhető csoportba azok a szerveződések kerültek, amelyek tevékenységük során legalább öt, de legfeljebb kilenc szervezettel kerültek kapcsolatba. A sűrű kapcsolati háló ismérve a tíznél több szervezettel fenntartott kapcsolat.

A sűrű kapcsolati hálóval rendelkező civil szervezetek kapcsolati hálója

Az együttműködés fontossága (0: egyáltalán nem fontos együttműködés, 100: nagyon fontos)



4. ábra: A sűrű kapcsolati hálóval rendelkező civil szervezetek kapcsolati hálója

Forrás: Bartal-Kákai, 2003

A hálózatosodás és kapcsolatépítés során fontos szerepet tölthet be a szervezetek pályázati aktivitása. A KSH adatai szerint míg 2011-ben a szervezetek 29 százaléka részesült pályázati bevételből, addig 2018-ban a 27 százaléka, úgy, hogy közben a pályázati bevétel összege a 2011. évi 117 milliárd forintról 2018-ra 308 milliárd forintra nőtt. Az összes pályázati bevétellel rendelkező szervezet 92 százaléka volt klasszikus civil szervezet 2011-ben, arányuk 2018-ban 90 százalékra csökkent. Ezzel szemben az ebből a forrásból származó részesedésük más képet mutat. Míg a pályázati bevételből 2011-ben 31 százalék jutott a klasszikus civil szervezeteknek, és 40 százalék a nonprofit gazdasági társaságoknak, addig 2018-ban ez az arány 49:43 százalékra módosult a klasszikus civil szervezetek javára. Ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy míg 2011-ben az egyesületek pályázati bevétele 37 milliárd forintot tett ki, a nonprofit gazdasági társaságoké pedig 47 milliárd forintot, addig 2018-ra az egyesületek 79 milliárd forintjával szemben a nonprofit gazdasági társaságok 130 milliárdos pályázati bevétele állt. Tehát hiába javult a klasszikus nonprofit szervezetek pályázati aktivitása, a nonprofit gazdasági társaságoké jóval dinamikusabban nőtt, így a közöttük lévő különbség csak arányaiban változott, összességében a két szervezeti forma közötti különbség tovább növekedett.

Tehát mind a pályázati aktivitás, mind a hálózatosodás tekintetében látható, hogy a Pawel Jordan által használt hálózati típusok közül a legkevésbé az „együttműködési hálózatok” terjedtek el a hazai szervezetek körében. A leggyakoribb az informális és koordinációs hálózatok előfordulási gyakorisága volt. Az alacsony hálózatosodás és pályázati együttműködés oka részben a szervezetek közötti bizalmatlanság, részben pedig a pályázati kiírásoknak az együttműködést gyakran korlátozó kiírását nevezték meg ezzel kapcsolatban a vizsgált szervezetek. Ez – ahogy Pálné Kovács Ilona rámutatott – nem jelenti a hálózatok hiányát, sem azt, hogy a hálózatokban nem vesznek részt helyi civil és gazdasági, üzleti szereplők, csupán azt, hogy ezeknek a pontoknak az együttműködése, kapcsolatrendszere nem a közös érdekek érvényesítésére törekszik (Pálné, 2008: 269).

A szektor szolgáltatói szerepe

A piaci viszonyok alkalmazhatóságának talán legjobb terepe a közszektorban figyelhető meg. 1990-től 2011-ig számos reformot próbáltak ki a közszolgáltatások területén, kezdve a közszolgáltatások privatizációjától, a piaci típusú technikákon át egészen az üzleti menedzsmentmódszerekig.

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

Magyarországon a nem állami szervezetek közfeladatok ellátásába való bekapcsolódását a kilencvenes évek során született jogszabályok (az állami szervek működésére vonatkozó, valamint a különböző ágazati törvények), ha ágazati eltérésekkel is, de többé-kevésbé megteremtették. A bekapcsolódás formái a következők voltak:

- közoktatási megállapodás oktatási feladatok ellátására;
- finanszírozási szerződés személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményekkel;
- háziorvosi ellátásra vonatkozó vállalkozási szerződés, amely alapját adja a szolgáltató társadalombiztosítással való finanszírozási megállapodásának;
- közművelődési megállapodás közművelődési feladatok teljesítésére;

- ellátási szerződés személyes gondoskodást biztosító gyermekvédelmi szolgáltatások nyújtására;
- feladatellátási megállapodás és kapacitáslekötési megállapodás egészségügyi szakellátást biztosító szolgáltatóval (ami a szolgáltatásbiztosítási pénztárral kötött finanszírozási szerződésének a feltétele) (Horváth, 2002: 166).

A támogatási szerződések tartalmazták a szolgáltatási feladatot és az ehhez nyújtott támogatás mértékét. A helyi önkormányzat ugyanakkor a közszolgáltatási feladat gazdája maradt akkor is, ha megállapodást kötött egy nem állami intézménnyel meghatározott tevékenységi kör ellátásának átadásáról (Kákai, 2007: 174).

A fenti példák egyrészt azt mutatják, hogy a jogi keretek kitágítása együtt járhat az adott ágazat többszektorossá válásával, másrészt azt is jelzik, hogy ahol ez nem következett be, ott a hatás is elmaradt. Az egyéb ágazati (például a környezetvédelemről, az egészségügyről, a sportról, a foglalkoztatásról szóló) törvények többé-kevésbé lehetőséget adtak a nem állami szervezetekkel való együttműködésre, önálló intézmény alapítására,¹⁹ azonban a szerződéses feladatellátás kereteit kevésbé szabályozták részletesen (Kinyik–Vítál, 2005: 96). Ebből az alulszabályozottságból következően a gyakorlatban nagyobb szerep jutott a szubjektivitásnak, a kapcsolati rendszereknek és a lobbiképességnek is (Kinyik, 2008: 138).

Kuti Éva és munkatársainak számításai szerint 2007-ben a 2500-at közelítette azoknak a nonprofit szervezeteknek a száma, amelyek kifejezetten szolgáltató- vagy esetleg termelő-tevékenységet folytattak. A számok nyelvén kifejezve ez azt jelentette, hogy míg 1996-ban 338 önkormányzatnak volt szerződése 905 nonprofit szervezettel, addig 2004-ben már 702 önkormányzatnak volt szerződése 2358 civil szervezettel közfeladat ellátására (Sebestény, 2015). Ezek a szervezetek együttesen 527 milliárd forint bevételre tettek szert, és közel 84 ezer fizetett alkalmazottat foglalkoztattak. A teljes nonprofit szektoron belüli arányuk ugyanakkor elenyésző maradt, mindössze 4 százalékos volt, mégis hozzájuk áramlott a szektor teljes bevételeinek több mint a fele, s náluk dolgozott a fizetett alkalmazottak háromnegyede.

A szolgáltató nonprofit szervezetek messze legnagyobb csoportját minden kritérium (szervezetszám, bevétel, foglalkoztatotti létszám) szerint a regionális, település- és gazdaságfejlesztésre szakosodott, tehát olyan szervezetek alkották, amelyek direkt módon gyakorolnak hatást a magyar gazdaság fejlődésére és versenyképességének alakulására (Jenei–Kuti, 2010: 53).

Tevékenységi főcsoportok szerint az önkormányzatok elsősorban a kultúra, az oktatás, az egészségügy, a szociális ellátás, a településfejlesztés, a közbiztonság és a környezetvédelem

19 – Ezt egyébként az önkormányzati törvény is lehetővé tette.

területén kötöttek szerződést civil szervezetekkel. Eltérő képet kaptunk akkor, ha a szerződéskötést aszerint vizsgáltuk, hogy bizonyos tevékenységterületen belül milyen jogformájú szervezettel kötött megállapodást az önkormányzat. A kultúra területén az alapítványok és a közhasznú társaságok (a továbbiakban: kht.-k) voltak a meghatározók. Az oktatásban az alapítványok és a közalapítványok jelentek meg. Az egészségügyben az alapítványok és a kht.-k, a szociális feladatok esetében pedig az alapítványok voltak a jellemző szervezeti formák. A környezetvédelem területén a kht.-k, a településfejlesztés terén a közalapítványok és a kht.-k, a gazdaságfejlesztéssel kapcsolatban pedig szintén a kht.-k voltak a meghatározók. Egyesületek jellemzően a természeti csapások, a környezetvédelem, az állampolgári jogok és a közbiztonság területén tudtak szerződéses viszonyt kialakítani önkormányzatokkal.

Az adatok tehát azt mutatták, hogy az önkormányzati finanszírozású közfeladatokat – többnyire szerződésben rögzített feltételekkel – átvállaló nonprofit szervezetek elenyésző kisebbségben vannak az egészen más típusú és funkciójú,²⁰ az önkormányzatok által csak egészen csekély összegekkel támogatott civil szereplőkkel szemben (Kákai, 2007: 180). Jóllehet az önkormányzati segítségben részesülők közel kétharmada a kisebb civil szervezetek közül került ki, a támogatás több mint kétharmadát a szolgáltató nonprofit szervezetek kapták (Kuti, 2003: 66).

Magyarországon 2011 után a centralizációs folyamatok nyomán a helyi önkormányzatok veszítettek jelentőségükből, és ennek hatására gyengült az együttműködésük a civil szervezetekkel is. Az új kormányzati gondolkodás a decentralizációs kísérlet után egy neo-weberi filozófia²¹ jegyében megmutatkozó erős centralizáció²² jegyeit vette fel (Kákai–Vető, 2019). Ez a szolgáltatási szerződések esetében azt jelentette, hogy 2012-ben már csak 671 önkormányzatnak volt 1785 civil szervezettel szerződéses kapcsolata közszolgáltatások nyújtására (ez több mint 30 százalékos visszaesés 2004-hez képest).

A 2011-ben elfogadott civil törvény és az azzal párhuzamosan végrehajtott közigazgatási és önkormányzati reform²³ jelentős mértékben változtatott a hazai nonprofit szerkezeten azzal, hogy elsősorban a humánszolgáltatások (egészségügy, oktatás, szociálpolitika) és a közszolgáltatások területén jelentős kormányzati feladatcentralizáció következett be (Kákai, 2019). Ez a magyar nonprofit szektor más típusú szerkezetét eredményezheti: 2010

20 – Ilyenek például a polgárőrség, a tűzoltó-egyesületek, a településszépítő, hagyományőrző körök stb.

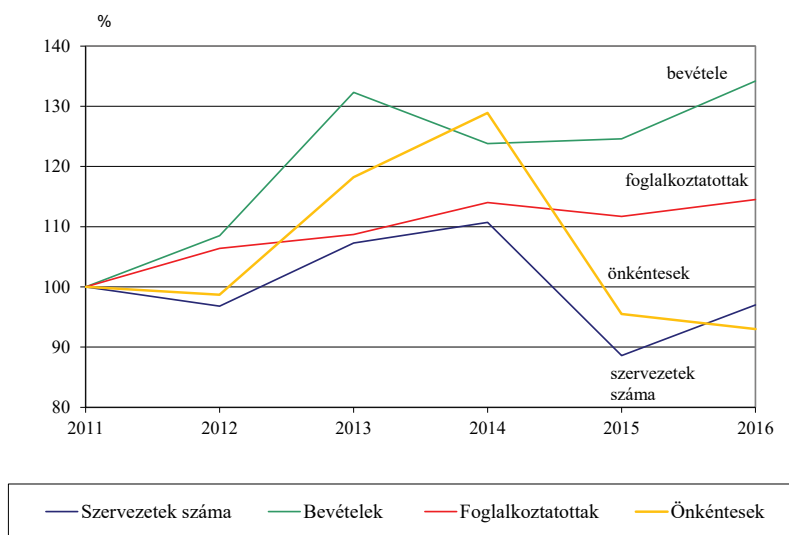
21 – Ennek lényege és különbsége a piaci elveket valló *New Public Management*től (NPM) abban ragadható meg, hogy míg az NPM a piac működési elveire akarja átállítani az államot, addig a neo-weberi modell az állam szerepének újragondolását az állam megerősítésének fényében helyezi középpontba.

22 – Ennek jegyében a korábbi kormányzati ciklusokhoz képest az állami szerepvállalás megerősítését, a szolgáltatások minőségének és professzionális nyújtásának követelményét, az állampolgári és közigazgatási konzultációk kiterjesztését, illetve az eredményalapú szemlélet elterjesztését hangsúlyozták.

23 – CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

után a magyar nonprofit szektor egyértelműen a fejlődő (mediterrán) modell jegyeit kezdte felvenni (Kákai, 2018).

A közszolgáltatásban közreműködő civil (a továbbiakban: KKC) szervezeti halmaz némi-
képp eltérő jellemvonásokkal rendelkezik, mint a civil szektor egésze (5. ábra). A KKC-szek-
tor körében nagyobb arányban találunk foglalkoztató szervezeteket, s itt több a közhasznú
minősítéssel rendelkező és a jelentősebb bevétel felett diszponáló szervezet. Az intenzívebb
foglalkoztatás mellett azonban az önkéntesség is az átlagosnál komolyabb szerepet játszik tevé-
kenységükben, és bevételeiket tekintve – éppen a közszolgáltatásban való aktív részvételükből
fakadóan – az állami támogatások adják forrásaik többségét (Kákai, 2018: 69).

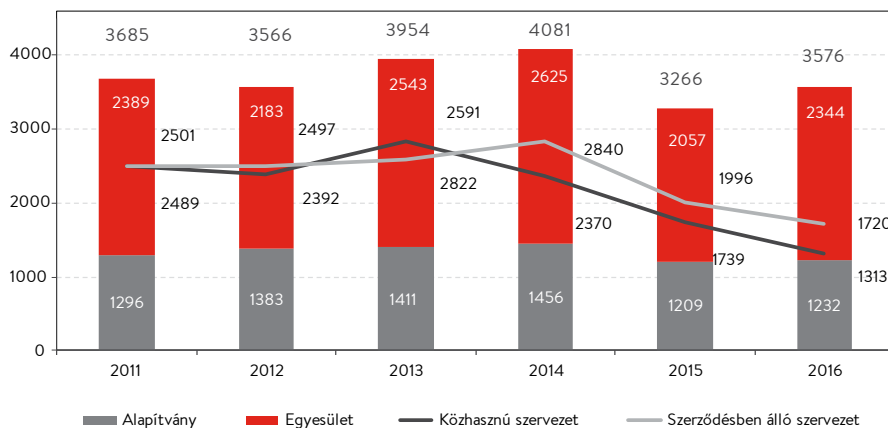


5. ábra: A KKC-szektor főbb mutatóinak változása, 2011–2016

Forrás: A KSH 2011 és 2016 közötti adatai alapján

A szervezetszám emelkedése, majd csökkenése vélhetően összefügg több időközben lezaj-
lott „környezeti” változással is. 2013-tól megjelentek a járások, központosították az oktatást
(a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ megalapítása), visszaállamosítottak számos
egészségügyi intézményt, így a közszolgáltatásokban való civil–önkormányzati együttmű-
ködés számos területe helyi szintről magasabbra tevődött át. Ez a folyamat nem kedvezett
a KKC-szervezetek száma és tevékenysége további bővülésének (Kákai, 2018: 61). Mindez
visszatükröződik – ha némi fáziskéséssel is – a közfeladat-ellátásra szerződésben álló alapít-

ványok és egyesületek számának drasztikus visszaesésében is (6. ábra). 2011 és 2016 között hozzávetőlegesen 1300 alapítvány és 2400 egyesület vett részt közszolgáltatásokban, vagyis mintegy 3700 KKC-szervezetről beszélhetünk. Ez a teljes civil szektor 6,6 százalékát jelenti, és ez az arány hasonló a két szervezettípuson belül is.



6. ábra: A KKC-szervezetek száma szervezettípus, közhasznúság és önkormányzati kapcsolat szerint, 2011–2016

Forrás: A KSH 2011 és 2016 közötti adatai alapján

Ezzel párhuzamosan 2013-tól radikálisan visszaesett a közhasznú minősítést megszerző, illetve azt megtartó KKC-szervezetek száma is, bár megjegyzendő, hogy a szektorátlaghoz képest e státuszvesztés sokkal kisebb intenzitású volt.²⁴

Civil szervezetek a helyi döntéshozatalban

A kormányzás viszonylag egyszerű folyamatmodellen alapul: társadalmi igények → politikai interakció → kormány → politikai választások → megvalósítás (Putnam et al., 1993: 9). A kormányzati intézmények inputokat kapnak társadalmi környezetükből, és outputokat készítenek, hogy megfeleljenek e környezetnek. Az önkormányzati környezet tehát egyáltalán nem tekinthető passzívnak, sokkal inkább dinamikusnak. Különböző lakossági csoportok,

24 – Ezt bizonyítja, hogy a közhasznú civil alszektoron belül a KKC-szervezetek aránya 2011 és 2016 között évenként a következőképpen alakult: 2011: 7,6 százalék; 2012: 7,9 százalék; 2013: 8,9 százalék; 2014: 10,5 százalék; 2016: 13 százalék, vagyis súlyuk töretlenül növekedett.

szakmai képviselők, egyéb szervezetek, de magánszemélyek is kezdeményezésekkel állhatnak elő, javasolhatják a közvetlen életviszonyukat befolyásoló ügyek megvitatását, megoldását. Ebben a szakaszban meghatározó szerepet töltenek be a pártprogramok, a közösség igényei és a nyomásgyakorló csoportok. A szervezeteken belül különösen nagy hangsúly helyeződik a szervezet által kifejtett tevékenységre, a szervezet döntéshozóinak személyiségére, kapcsolataira. Ennek jelentőségét jól illusztrálja egy Csepelen készült esettanulmány is, amelyben a szerző a döntéshozatal szempontjából szóba jövő szervezeteket *karitatív, lokálpatrióta és érdekvédelmi csoportra osztotta* (Varga, 1996).

Az egyes csoportok aszerint is különböznek egymástól, hogy milyen feladatokat látnak el, és kik a szervezet tagjai, vezetői. Így a *karitatív szervezetek* jelentős önkormányzati segítséget kapnak – enélkül működésképtelenek lennének –, tagjaik, vezetőik között önkormányzati képviselők, esetleg bizottsági tagok is találhatók, így érdekeiket jól tudják érvényesíteni az önkormányzati döntéshozatalban.

A *lokálpatrióta szervezetek* alkalmazkodnak a helyi hatalomirányítás formáihoz, úgyszólván „kicsit szakhatóságnak, kicsit érdekvédelemnek” számítanak, azaz utánajárnak ügyeknek, szóvá teszik ezeket, tehát „hangosak”,²⁵ így rendszeresen bevonják őket a döntéshozatalba.²⁶

A *lakossági érdeket védő szervezetek* olyan ügyeknek járnak utána, amelyekkel igazából nem „bajlódik” a hivatal.²⁷ Tagjaik között találhatók önkormányzati képviselők, bizottsági tagok, esetleg politikai szervezetek tagjai is. Tényfeltáró tevékenységük révén elősegítik a döntéseket, de – gyakran személyi érdekek miatt – gyengék a lakossági kapcsolataik.

Külön kategóriába sorolja az említett esettanulmány szerzője a *közalapítványokat*, amelyek rendkívüli mértékben kötődnek a helyi politikához, önkormányzati költségvetéshez. Ezek alig nevezhetők civilnek, bár civilek ülnek a kuratóriumokban, de önkormányzatiak, mivel a képviselő-testületek delegálnak ide jelölteket (Varga, 1996: 723–725).

Végül szintén külön ki kell emelni a *kisebbségi szervezeteket*, amelyek részben országos hálózatuknak köszönhetően gyakran jelentős befolyást tudnak gyakorolni az önkormányzat – különösen a kisebbségeket érintő (oktatási, kulturális stb.) – döntéseire. A kisebbségi szervezetek ezenkívül nagy számban tűnnek fel az önkormányzati választásokon is, és az általuk elnyert mandátumok száma is folyamatosan emelkedik.²⁸

25 – Néha talán túl hangosak is, azaz előfordul, hogy tevékenységük esetleg akadályozhatja a döntéshozatalt.

26 – Azonban itt már megjelennek egyéni, személyes érdekek is.

27 – Az önkormányzat kisebb összeggel támogatja őket, amellyel elkezdhetik tevékenységüket.

28 – A kisebbségi önkormányzatok választására speciális szabályok vonatkoznak, így a mandátum megszerzéséhez kislistas választáson a legkevesebb szavazattal mandátumhoz jutó jelöltre leadott érvényes szavazatok fele, vegyes választási rendszerben pedig a legkisebb mandátumot érő szavazat egynegyede szükséges.

Az esettanulmányban tipologizált szervezetek köre természetesen szűkebb vagy tágabb is lehet, attól függően, hogy milyen településkategóriát vizsgálunk, de három dolog jól látszik. Először is a helyi döntések befolyásolási lehetősége erősen *függ a befolyásolók személyes kötődéseitől, ismertségétől és a szervezet anyagi függőségétől vagy függetlenségétől*. Másodszor – de az előbbiből következően – *a helyi civil szféra szervezői elsősorban azok közül kerülnek ki, akik vagy véletlenül, vagy nem, de kimaradtak a politikából, azonban aktív közéleti emberek, szakterületük elismert vezetői*. Harmadszor pedig a szervezetek *lobbi- vagy informális befolyásoló tevékenységét* kell említeni, amely nagymértékben függ az adott szervezet tevékenységétől (ezen elsősorban a nyugdíjas-, lokálpatrióta, környezetvédő és kisebbségi szervezetek értendő), a szervezet vezetőjének kapcsolatrendszerétől (amely gyakran a politikai kapcsolatokat jelenti), valamint a szervezet vezetőinek szakmai és közéleti ismertségétől (Kákai, 2004: 226).

Ha a szervezetek kapcsolatrendszerét nézzük, akkor nyilvánvalóvá válik, hogy ezek a források megszerzéséért vagy a döntések lehetséges alakításában nem egyenlő eséllyel indulnak. Azok a szervezetek, amelyeket korábbi pártpolitikusok vezetnek, vagy valamilyen okból kifolyólag szorosabb viszony fűzi őket valamelyik pártszervezethez, pártpolitikushoz, informális kapcsolataik révén jelentős „hatalmat” birtokolnak az ügyeik intézését vagy pénzügyi források megszerzését illetően. A nyílt pártkapcsolat azonban hosszabb távon akadályozó tényező is lehet, ha időközben változik a helyi vezetés pártösszetétele, mert ez esetben a hatalmat újonnan birtokló párt „holdudvarába” tartozó szervezetek kerülhetnek előtérbe.

A bevont szervezetek elsősorban azok közül kerülnek ki, amelyeknek szorosabb kapcsolatuk van az önkormányzattal (például együttműködési megállapodás vagy szerződéses kapcsolat, de jelentős körülmény az is, ha az önkormányzat valamelyik tisztségviselője tagja a szervezet vezetőségének). Ugyanakkor a helyi civil elit önkormányzati aktivitása nehezen számszerűsíthető. A KSH 1996 óta méri az önkormányzatok és a civil szervezetek kapcsolatát. Az adatokból egyértelműen látható, hogy a civil szervezetekkel együttműködő önkormányzatok száma folyamatosan növekszik. Míg 1996-ban csupán 529 önkormányzat jelezte, hogy a döntés-előkészítő munkában részt vesznek civil szervezetek, addig 2002-ben már 969²⁹ (Kákai, 2004: 224). 2012-ben részletesebb és mélyebb elemzés készült a civil szervezetek önkormányzati munkában való részvételéről. Ebben a közgyűlési részvétel, a civil egyeztető fórumok léte, valamint a döntés-előkészítésben való részvétel mikéntje és gyakorisága alapján olyan összevont skála (inaktív – passzív – aktív – intenzív) szerint vizsgálták az önkormányzatokat, amely a kooperációs fokozatok révén részletesebb képet adott az önkormányzatok világáról. A skála alapján a civil participáció mértékének növekedését lehetett megfigyelni. 2012-ben 351 városi (kerületi) önkormányzat ötödében

29 – Településtípusonként leginkább a főváros, illetve megyeszékhelyek, legkevésbé pedig a községek éltek ezzel a lehetőséggel.

semmilyen, 28 százalékaiban pedig intenzív együttműködést tapasztaltak a civil szervezetek és az önkormányzatok között.³⁰ Az adatokat a 2004-es megoszlással összevetve látható volt, hogy a 2012-es megoszlás sokkal inkább „középre húzott”³¹ (Sebestény, 2015: 304). Ez azt jelenti, hogy a városi önkormányzatok többsége elkezdte kiépíteni a formális együttműködés kereteit a helyi civil társadalommal, ami a települések egy részénél további fejlesztést eredményezett, ugyanakkor más településeknél a kapcsolatok leépülése figyelhető meg. Az együttműködés hullámvásárt jól láthatjuk a 2016-os, illetve 2018-as adatsorokon is. Míg 2016-ban 2065 civil szervezet vett részt az önkormányzati döntéshozatalban, addig 2018-ban 1982. 2016-ban a bevont szervezetek 2,9 százaléka volt klasszikus civil szervezet; arányuk 2018-ban 2,8 százalékra csökkent. Ezzel szemben a nonprofit gazdasági társaságok 7,9 százalékos aránya 8,2 százalékra nőtt 2018-ra. A tevékenységi kör szerint főleg a terület- és gazdaságfejlesztés, a kultúra és a szociális ügyek terén tevékenykedő szervezetek vesznek részt leginkább az önkormányzati döntéshozatalban.

Összegzés

Az általam bemutatott indikátorok alapján elmondható, hogy a hazai nonprofit szektor fejlődésére, professzionalizációjára a dualitás jellemző. Ez azt jelenti, hogy a hazai klasszikus civil szervezetek (egyesületek, alapítványok) az elmúlt húsz év során ugyan fejlődtek, de ez inkább „szigetszerűen” (azaz egy-egy alapítvány vagy egyesület esetében) ment végbe. „Igazi” fejlődést leginkább a gazdasági társaságok esetében figyelhetünk meg, azaz a szektor meghatározó hányadát kitevő civil szervezetek súlya számottevően csökkent az elmúlt időszakban, ezzel szemben a nonprofit vállalkozásoké egyre meghatározóbbá vált. Így a nonprofit szektor gazdasági megerősödése az elmúlt évtizedben nem a civil jellegű szervezetek erőforrásainak számottevő gyarapodásával, hanem sokkal inkább a nonprofit vállalkozásoknál koncentrálódó állami támogatásokkal, pályázati forrásokkal, a náluk realizálódó alap- és gazdálkodási bevételek egyre nagyobb hányadával s ezáltal a növekvő foglalkoztatási mutatókkal magyarázható. Ebben a szegmensben mutathatók ki leginkább a piaci viszonyok és a vállalati menedzsment technikái is, ugyanakkor az szintén látható, hogy e szervezeti kör rendkívül kiszolgáltatott az állami, önkormányzati vezetés döntéseinek.

30 – 24 és 28 százalékaiban pedig alacsony, illetve közepes szintű együttműködést mértek.

31 – Alacsony 41 százalék, 22 százalékban pedig közepes.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BARTAL ANNA MÁRIA – KÁKAI LÁSZLÓ (2003): *Civil szervezetek és civil projektek szerepe a dél-dunántúli régió fejlesztésében*, Kutatási zárójelentés, a Baranya-Somogy-Tolna Megyei Önkormányzat megbízásából.
- BOCZ JÁNOS (2009): „Jéghegyek” – Tévhitek, avagy a magyar nonprofit szektor mélyrétegei, *Civil Szemle*, 6. évfolyam, 2009/4., 24–50.
- CSIZMADIA ZOLTÁN (2008): Kapcsolathálózatok és társadalmi „tőkék” – A társadalmi viszonyok felértékelődése a szociológia legújabb szakaszában, in NÉMEDI DÉNES (szerk.): *Modern szociológiai paradigmák*, Budapest, Napvilág, 265–318.
- FARKAS FERENC – DOBRAI KATALIN (2014): *Szervezetfejlesztés és professzionalizáció – Hol tartanak a nonprofit szervezetek?*, Budapest, Nonprofit Társadalomkutató Egyesület, Nonprofit Kutatások 16.
- HORVÁTH M. TAMÁS (2002): *Helyi közszolgáltatások szervezése*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- JENEI GYÖRGY – KUTI ÉVA (2010): *A versenyképesség javítását, a gazdaság fejlődését közvetlenül segítő nonprofit szervezetek problémái*, Budapest, Corvinus Egyetem, TÁMOP-4.2.1.B-09/1/KMR-2010-0005 projekt.
- JORDAN, PAWEŁ (2006): Hálózatok fejlődése és fejlesztése, *Civil Szemle*, 3. évfolyam, 2006/1., 119–138.
- KÁKAI LÁSZLÓ (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban*, Budapest, Századvég.
- KÁKAI LÁSZLÓ (2007): Civil szervezetek a helyi és területi közszolgáltatások ellátásában, in HORVÁTH M. TAMÁS (szerk.): *Piacok a Főtéren – Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*, Budapest, MKI, 161–210.
- KÁKAI LÁSZLÓ (2009): *Kik is vagyunk mi? – Civil szervezetek Magyarországon*, Pécs, Publikon.
- KÁKAI LÁSZLÓ (2010): Lokális szerveződések hálózatosodása és az önkormányzatok, *De iurisprudentia et iure publico – Jog- és politikatudományi folyóirat*, 4. évfolyam, 2010/3–4., 1–19.
- KÁKAI LÁSZLÓ (2018): Visszarendeződés? – Civil szervezetek a közszolgáltatásokban a közigazgatási reform után, *Civil Szemle*, 15. évfolyam, 2018/2., 51–71.

- KÁKAI LÁSZLÓ (2019): *Útkereső önkormányzatok Magyarországon*, Budapest, Nemzeti Községi Egység.
- KÁKAI LÁSZLÓ – VETŐ BALÁZS (2006): *Civil szervezetek társadalmi beágyazottsága Baranya megyében*, NCA-kutatás (01226/22/05).
- KÁKAI LÁSZLÓ – VETŐ BALÁZS (2007): *Kutatás a Dél-Dunántúl civil szervezeteinek együttműködési stratégiáiról*, NCA-kutatás (00405/21/06).
- KÁKAI LÁSZLÓ – VETŐ BALÁZS (2019): Állam vagy/és önkormányzat? – Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához, *Politikatudományi Szemle*, 28. évfolyam, 2019/1., 17–41.
- KINYIK MARGIT (2008): Közfeladat-átvállalás gyakorlata Skóciában, *Civil Szemle*, 5. évfolyam, 4., 119–142.
- KINYIK MARGIT – VITÁL ATTILA (2005): Közfeladatok ellátása a nonprofit szektorban, *Civil Szemle*, 2. évfolyam, 2., 90–105.
- KUTI ÉVA (2003): *Kinek a pénze? Kinek a döntése?*, Budapest, Nonprofit Kutatócsoport.
- KÜRTÖSI ZSÓFIA (2004): A társadalmi kapcsolatháló-elemzés módszertani alapjai, in LETENYEI LÁSZLÓ (szerk.): *Településkutatás szöveggyűjtemény*, Budapest, Ráció, 663–685. <http://www.socialnetwork.hu/cikkek/kurtZso05Let.pdf> (letöltve: 2019. szeptember 23.).
- NEFF, DAVID J. – MOSS, RANDALL C. (2011): *The Future of Nonprofits – Innovate and Thrive in the Digital Age*, Hoboken, New Jersey, John Wiley and Sons, Inc.
- OSVÁTH LÁSZLÓ (2009): A civil szféra hálózatai és a társadalmi fejlődés, *Civil Fórum*, 10. évfolyam, 2., 16–19.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*, Budapest, Dialóg Campus.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2009): Regionális hálózatok a Dél-Dunántúlon, in PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (szerk.): *A politika új dimenziója a régió*, Pécs–Budapest, PTE BTK Politikai Tanulmányok Tanszéke – Századvég, 131–157.
- PUTNAM, ROBERT D. – LEONARDI, ROBERT – NANETTI, REFFARELLA Y. (1993): *Making Democracy Work – Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- SCSAURSZKI TAMÁS (2009): Hálózatok, *Civil Fórum*, 10. évfolyam, 2009/2., 12–15.

- SEBESTÉNY ISTVÁN (2015): *Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata, 2012*, Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, Műhelytanulmányok 7.
- VARGA ISTVÁNNÉ (1996): A civil szervezetek jelentősége a helyi társadalomban, szerepük az önkormányzati döntések előkészítésében, *Magyar Közigazgatás*, 46. évfolyam, 12., 723–726.

ÁBRAJEGYZÉK

- 1. ábra: A számított főállású foglalkoztatottak aránya a nonprofit szervezetek jogi formája szerint, 1996–2019. Forrás: KSH, 1993–2020.
- 2. ábra: A szektorok közötti kapcsolatok, MDS. Forrás: PÁLNÉ KOVÁCS ILO-NA (2009): Regionális hálózatok a Dél-Dunántúlon, in PÁLNÉ KOVÁCS ILO-NA (szerk.): *A politika új dimenziója a régió*, Pécs–Budapest, PTE BTK Politikai Tanulmányok Tanszéke – Századvég, 149.
- 3. ábra: A szervezetek kapcsolati hálói alapján kialakítható csoportok. Forrás: KÁ-KAI LÁSZLÓ (2010): Lokális szerveződések hálózatosodása és az önkormányza-tok, *De iurisprudentia et iure publico – Jog- és politikatudományi folyóirat*, 4. évfo-lyam, 2010/3–4., 9.
- 4. ábra: A KKC-szektor főbb mutatóinak változása, 2011–2016. Forrás: KSH, 2011–2016.
- 5. ábra: A sűrű kapcsolati hálóval rendelkező civil szervezetek kapcsolati hálója. Forrás: BARTAL ANNA MÁRIA – KÁKAI LÁSZLÓ (2003): *Civil szervezetek és civil projektek szerepe a dél-dunántúli régió fejlesztésében*, Kutatási zárójelentés, a Bara-nya-Somogy-Tolna Megyei Önkormányzat megbízásából.
- 6. ábra: A KKC-szervezetek száma szervezettípus, közhasznúság és önkormányzati kapcsolat szerint, 2011–2016. Forrás: KSH, 2011–2016.

TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

- 1. táblázat: Jogi személyiségű és jogi személyiség nélküli nonprofit szervezetek közfoglalkoztatási szerződéseinek száma, valamint az egy szerződésre jutó támogatott létszám, 2017. Forrás: BM (2018): *Beszámoló a 2017. évi közfoglalkoztatásról*, Budapest, Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárság, https://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/download/c/7a/32000/Besz%C3%A1mol%C3%B3_2017_20180621.pdf, 66 (letöltve: 2019. 09. 23.).
- 2. táblázat: A civil szervezeteknél közfoglalkoztatásba lépők száma a szervezet fő tevékenysége szerint. Forrás: A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) közfoglalkoztatási adatbázisa, 2013, illetve BM (2018): *Beszámoló a 2017. évi közfoglalkoztatásról*, Budapest, Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárság, https://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/download/c/7a/32000/Besz%C3%A1mol%C3%B3_2017_20180621.pdf (letöltve: 2019. 09. 23.).
- 3. táblázat: A közfoglalkoztatás keretében támogatott civil szervezetek száma a fő tevékenység szerint. Forrás: A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) közfoglalkoztatási adatbázisa, 2013.

HOW EFFECTIVE AND PROFESSIONAL HUNGARIAN NGOS ARE?

Abstract

According to the statistical data, the development of the Hungarian non-profit sector has been almost unbroken. Macro data (number of organizations, financial and labour market data) may strengthen the picture that the development of the sector has, irrespective of smaller downturns, been continuous. However, in case we examine the organizations from the aspect of how strongly they can form public political processes, to what extent they participate in the preparation of local political decisions, we will see a very differing non-profit sector. With this approach, the less examined and less visible characteristics of the domestic NGO sector, like network contact system, service role, employment indicators or participation in local decisions, become “more revealable”. My study seeks to answer the question of what aspects can be used to examine the effectiveness and professionalism of the domestic civil organizations. Could the domestic NGO sector be declared effective according to the indicators selected by me What conclusions can be drawn along these indicators about the stakeholders of the Hungarian civil sector.

Keywords: non-profit, preparation of decision making, effectiveness, professionalism

Kákai László

Szociológus-politológus, tanszékvezető egyetemi tanár (Pécsi Tudományegyetem, Bölcsész- és Társadalomtudományi Kar, Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék).

