

CIVIL JÖVŐKÉP

ÁTFOGÓ NONPROFIT JOGI REFORM
KONCEPCIÓ

Kérdések és alternatívák

2004



Trust Programiroda

Bevezetés

A demokratikus társadalmi berendezkedés alappilléreit a civil szerveződések jelentik: a civil szervezeteken keresztül valósul meg a hatékony és konstruktív társadalmi párbeszéd, e keretek nélkül elképzelhetetlen a társadalmi önszerveződés és az érdemi társadalmi kontroll. Az állami intézmények és a társadalom, valamint az egyének közötti kapcsolatot a civil szervezetek teremtik meg, rajtuk keresztül valósul meg az egyéni részvétel, a közvetlen demokrácia.

Ez a kiemelt szerep napjainkban egyre inkább előtérbe kerül, hiszen a modern társadalmak mára mind felismerték a civil társadalom pótolhatatlan szerepét. Ennek ellenére egységes, mindenki által elfogadott civil normákról nem beszélhetünk. Még az Európai Unió sem határozta meg azokat a követelményeket, melyek a civil társadalom jogi szabályozásának – különös tekintettel a csatlakozó államok jogharmonizációs kötelezettségére – megkerülhetetlen elemeit jelentenék. Holott éppen a rendszerváltó országok jogrendjének folyamatos fejlődése miatt lett volna különösen nagy szükség egy letisztult elvi iránymutatásra.

Hazánkban, jogrendünk változásával párhuzamosan, az elmúlt 15 év folyamán a civil szervezetek életét irányító, befolyásoló jogszabályi környezet folyamatosan változott, bővült, de sajnos sokszor inkább „véletlenszerűen; átgondolt, egységes rendszer kialakítására törekvő stratégiai szemlélet nélkül. A magyar szabályozás átemelte a számára mintául szolgáló eltérő európai modellek egyes részterületeit, és így egy sajátosan vegyes civil nonprofit szabályozási környezet alakult ki. Ebből következően a legnagyobb jószándékkal megalkotott jogszabályok sokszor eredeti céljukkal éppen ellentétes hatást értek el, és inkább gyengítik, szétforgácsolják a szervezeteket és a civil szektort, ahelyett, hogy erősítenék azt.

Mindezt felismerve az elmúlt években mind a nonprofit szektor, mind pedig a kormányzati szereplők javasolták a civil társadalmat érintő szabályozás felülvizsgálatát. Civil oldalról több műhely – például a Nonprofit Szektor Analízis projekt – tett erőfeszítéseket a problémák feltárására és a megoldási javaslatok megfogalmazására, állami oldalról pedig az Igazságügyi Minisztérium a Miniszterelnöki Hivatal több ízben is nekirugaskodott a civil szervezetekre vonatkozó szabályok átalakításának.

Ezek a kezdeményezések azonban csak a civileket érintő jogszabályi környezet egy-egy szegmensének szabályozására vonatkoztak, a szektorra vonatkozó jogi szabályozás elméleti háttere a maga teljességében nem került a vizsgálatok látóterébe.

Ezért a Civil Jövőkép koncepció szándékosan a mai magyar nonprofit jogi szabályozás átfogó és stratégiai vizsgálatából indul ki. A tanulmány, amelyet az olvasó kezében tart, egyértelműen civil, de a mindenkori kormányzati-közösségi szereplőkkel való együttműködésre építő kezdeményezés első, kézzelfogható eredménye. Célja, hogy elméleti és gyakorlati áttekintést adjon a civil nonprofit szektor jogszabályi környezetéről, felvesse a legfontosabbnak tartott elvi és gyakorlati problémákat, és alternatívákat mutasson fel azok megválaszolására.

Jogos kérdésként merülhet fel: ha ez így van, akkor miért pont most és miért pont a Civil-Társ Trust Programiroda által készülhetett el ez az átfogó koncepció?

A válasz kétféleképpen is megközelíthető: egyfelől a szektor tizenöt éves fejlődése során mostanra érte el a tudatos önképépítésnek azt a szintjét, ahol önállóan megfogalmazott jövőkép mentén képes saját magáról véleményt alkotni. Másfelől a Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe nevű alapból az Ökotárs Alapítvány – a Soros Alapítványhoz és a Civil Társadalom Fejlődéséért Alapítványhoz hasonlóan – jelentős támogatást nyert el, mely lehetővé teszi egy hároméves, átfogó stratégia végigvitelét.

Ennek keretében született meg a Civil Jövőkép címet viselő koncepció: a Civil-Társ Trust Programiroda tehát ennek összeállításával egy egységes szemléletű civil stratégia megfogalmazására tett kísérletet.

AZ ÖKOTÁRS ALAPÍTVÁNY ÁLTAL IRÁNYÍTOTT CIVIL-TÁRS TRUST PROGRAMIRODA PROJEKTJE ÖSSZEFOGJA A CIVIL SZAKÉRTŐKET, A HAZAI NONPROFIT SZÉKTOR FEJLESZTÉSÉBEN KIEMELKEDŐ SZEREPEET JÁTSZÓ SZERVEZETEKET, EGYÜTTMŰKÖDVE A NONPROFIT SZÉKTOR ANALÍZIS (NOSZA) PROGRAMMAL ÉS AZ EURÓPAI NONPROFIT JOGI KÖZPONTTAL.

A Civil Jövőkép koncepció tekintettel van az európai államok civil fejlődésére és a magyarországi sajátosságokra egyaránt. A koncepció alkotásakor a nemzetközi jogi normákra, a nemzetközileg elfogadott gyakorlatra és pozitív mintákra, a civil szervezetek működésének és létrehozásának sza-

bályozási és jogalkalmazói problémáira egyaránt támaszkodtunk. Mindezek figyelembevételével fő célunk egy független és fenntartható civil nonprofit modell körvonalazása volt.

A koncepció kidolgozása során mindenképpen el akartuk kerülni azt, hogy az eredmény csak egy szűk szakértői kör szakmai véleményét tükrözze. Ennek érdekében már a koncepcióalkotás kezdetén támaszkodtunk a rendelkezésre álló eredményekre,¹ illetve arra a felmérésre, amely civil szervezeti vezetőkkel, jogalkalmazókkal készített interjúsorozatra épült. Az első, teljesebb koncepciószöveget pedig 2004 őszén a megyeszékhelyeken szervezett konferenciasorozat keretében vitattuk meg az érdeklődő civil szervezetekkel, illetve a civilekkel kapcsolatban álló jogalkalmazókkal.

A Civil Jövőkép tehát egy rendkívül széles körű, civil kezdeményezés, amelyet szándékaink szerint nem az „asztalfióknak” írtunk, azaz szeretnénk, ha nem csupán az eredménytelen civil kezdeményezésű programok sorát szaporítaná. Éppen ezért minden rendelkezésünkre álló eszközzel támogatjuk és támogatni fogjuk az abban foglaltak megvalósítását.

Budapest, 2005. január 20.

Foltányi Zsuzsa
igazgató,
Ökotárs Alapítvány,
Civil-Társ Trust Programiroda

¹ Többek között a NOSZA. program, az Állami Számvevőszék és a Központi Statisztikai Hivatal jelentései.

„A civil társadalom felemelkedése kétségtelenül
mértőföldkőnek számít korunk történetében.”

KOFI ANNAN, ENSZ főtitkár²

I. Elvi alapok

A Magyar Köztársaság, mint modern, demokratikus jogállam és az Európai Unió tagja, elismeri a civil társadalomnak és szervezeteinek kiemelkedő szerepét a demokrácia kiteljesedésében és a társadalmi jólét megteremtésében.³ Ezért fontosnak tartjuk, hogy a kormány és a törvényhozók a civil társadalom szervezeteire vonatkozó jogszabályokat az Európai Unióhoz való csatlakozásra tekintettel, e kiemelt szerep fényében, stratégiai szempontokat szem előtt tartva vizsgálják felül, és az indokolt reformokat indítsák el.

I.1. Definíciók

Civil társadalom alatt értjük az állampolgárok szabad akaraton alapuló, tudatos, egyéni és közösségi cselekvéseit, amelynek célja a társadalom egészének és közösségeinek jobbítása; azaz nem a politikai hatalom megszerzése és nem is a profitszerzés. A civil társadalom tehát felelős polgárok összessége, akik tudatosan szerveződnek saját és másokkal közös érdekeik érvényesítésére vagy mások megsegítésére.

A civil társadalom megjelenhet spontán és informális módon, de szervezeten és jogi keretek között is. A jogi kereteken belül, szervezett formában az úgynevezett **civil vagy nemkormányzati nonprofit szervezetek** adnak teret az állampolgárok öntevékenységének.⁴ Legfőbb jellemzőjük, hogy az állampolgárok szabad akaratából jöttek létre (tehát nem például jogszabály előírása alapján, ez különbözteti meg őket az állami szektortól); nem oszthatnak profitot (ez különbözteti meg őket az üzleti szektortól); és szervezetileg intézményesültek (ez különbözteti meg őket az informális háztartási szektortól). Emellett tipikusan közérdeket szolgálnak, és működésükben jelen van az önkéntesség valamilyen eleme.⁵ Magyarországon az elmúlt évtizedben – sajnálatos módon – a nonprofit kifejezés értelmezése kiterjedt az állami szervek által alapított nem profitcélú szervezetekre, intézményekre is (így például a közalapítványokra és köztestületekre). Mivel e reformkoncepcióban a civil társadalom szervezeteit meg

² Mi, a nép: civil társadalom, az ENSZ és a globális kormányzás. A Kiváló Személyiségek Bizottságának jelentése az ENSZ és a civil társadalom kapcsolatáról, ENSZ (2004).

³ Lásd pl.: a kormány civil stratégiája, MEH (2003).

⁴ Ezek klasszikus formái az alapítvány és az egyesület.

⁵ A Johns Hopkins Egyetem Nemzetközi Nonprofit Szektor Összehasonlító Programja (In: Salamon, Sokolowski és List (2003), 8. oldal), valamint az Európai Bizottság meghatározása (EU 2. (2000), 3. oldal) alapján.

kívánjuk különböztetni a „félállami” szervezetektől, a továbbiakban a **civil szervezet** kifejezést használjuk.⁶

A civil szervezetek összessége alkotja a **civil vagy nonprofit szektort**, az állami és az üzleti szektor mellett a társadalom harmadik meghatározó, intézményesült szektorát. A fentiekhez hasonló okokból a továbbiakban a civil nonprofit szektor kifejezést használjuk. A civil társadalom szervezeteinek összessége, a **civil nonprofit szektor** tehát a civil társadalomnál szűkebb és egyúttal kézzelfoghatóbb kategória.

I.2. Nemzetközi jogi háttér

Felmerül a kérdés, miért és milyen jogszabályokat alkosson az állam egy erős, életképes és független civil nonprofit szektor érdekében Magyarországon? A Világbank Kézikönyve szerint⁷ legalább hat fő érv szól amellett, hogy egy társadalomnak érdekében áll a civil nonprofit szektor létének és megerősödésének támogatása:

- a) az egyesülési és szólásszabadság megvalósítása,
- b) a pluralizmus és a tolerancia ösztönzése,
- c) a társadalmi stabilitás és a joguralom erősítése,
- d) a hatékonyság,
- e) a közszféra és a piaci szféra hiányosságaira adott válasz, és
- f) a piacgazdaság előmozdítása.

A civil nonprofit szektor ezen funkcióit a vezető nemzetközi és multilaterális szervezetek, mint az ENSZ, a Világbank, az Európa Tanács vagy az Európai Unió egy sor dokumentumban elismerik.⁸ Ezek közül is kiemelésre érdemes az ENSZ nemrég elfogadott jelentése az ENSZ és a civil társadalom kapcsolatáról; az Európai Unió maastrichti szerződéséhez csatolt 23. számú nyilatkozat a jótékonyági szervezetekkel való együttműködésről, és az amszterdami szerződéshez csatolt 38. számú nyilatkozat az önkéntes szervezetek tevékenységeiről; valamint az EU Fehér könyve az európai kormányzásról.

A nemzetközi jogban kiemelt védelmet élvez az egyesülési és szólásszabadság, ami a civil szervezetek létezésének alapja, és amelynek kiteljesedéséhez nélkülözhetetlen a civil szervezetek léte. A szólásszabadság és az ebből

⁶ E meghatározásban az ún. általános célú nonprofit szervezetek szerepelnek, melyeket az alapítók szándéka szerinti bármely törvényes célra létre lehet hozni – Magyarországon az alapítványok, az egyesületek és a közhasznú társaságok (kht.) tartoznak ebbe a kategóriába (még ha a Ptk. további jellemzőket ír is elő az alapítvány vagy a kht. esetében). Ezekből eltérően a szakszervezetek, pártok, egyházak, szövetkezetek és más önkéntes alapon szerveződő formák ún. speciális célú nonprofit szervezetek, melyek jogosítványait és kötelezettségeit rendszerint külön törvények is szabályozzák.

⁷ World Bank's Handbook on Good Practices For Laws Relating to Non-Governmental Organizations. (A Világbank Kézikönyve nemkormányzati szervezetekre vonatkozó törvények jó gyakorlatához.) Az ICNL által készített kézirata a Világbank számára, Washington D.C., ICNL (2000), 10. oldal.

⁸ Lásd a hivatalos dokumentumok gyűjteményét a tanulmány végén.

következő egyesülési szabadság védelmét számos nemzetközi dokumentum rögzíti, melynek Magyarország is részese, így elsősorban az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata (1948) és a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezménye (1966). Ez utóbbi – szemben az Egyetemes Nyilatkozattal – 135 ország által ratifikált kötelező érvényű, többoldalú szerződés.

Mindemellett Magyarország számára az Európa Tanács tagjaként a legfontosabb vonatkozó kötelező érvényű szerződés az Európai egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről (1950), melyet hazánk 1993-ban hirdetett ki. Ennek 10. szakasza a szólásszabadságot, 11. szakasza az egyesülési szabadságot rögzíti; emellett létrehozta az Európai Emberi Jogok Bíróságát, mely az egyezményben rögzített jogok érvényre juttatására felállított nemzetközi testület.

Továbbá a részvételi jogok gyakorlásának alapvető dokumentuma, az Aarhusban 1998-ban elfogadott Egyezmény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban való részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról, amelynek Magyarország is részese.

Végül, az Európai Unió készülő alkotmánya az unió demokratikus életét tárgyaló VI. címében külön szakaszban foglalkozik a részvételi demokrácia alapelveivel (46. szakasz), valamint a szociális partnerek, köztük a civil szervezetek és az Európai Unió közötti dialógussal (47. szakasz).

I.3. A jogi szabályozás területei

A civil társadalom nem intézményesült cselekvéseit az úgynevezett negatív szabadságjogok védik: ilyen többek között a szólásszabadsághoz, a vallásszabadsághoz, a tulajdonhoz, a gyülekezéshez való alkotmányos jog. Ez azt jelenti, hogy e cselekvéseket csak az alkotmányban, illetve az alkotmány vagy a nemzetközi egyezmények alapján törvényben meghatározott esetekben lehet korlátozni; azonban rendszerint nem vonatkoznak rájuk kötelező jellegű előírások.

A civil szervezetek tevékenységét is elsősorban e szabadságjogok határozzák meg. Az Európai Bíróság határozataiból kitűnik, hogy az egyezmény nem csupán azt a kötelezettséget írja elő az államok számára, hogy tartózkodjanak a jogosulatlan beavatkozástól a szabadságjogok esetében, hanem azt a pozitív kötelezettséget is, hogy az állam törvényei segítsék e jogok gyakor-

lását. Ennek része a civil szervezetek létrehozását, működését, gazdálkodását szabályozó törvények meghozatala. Az ennek nyomán létrejött civil szervezetekre, mint gazdálkodó tevékenységet is folytató jogi személyekre pedig már számos jogszabályi előírás és kötelezettség is vonatkozik.

A civil szervezetek tevékenységét a szakirodalom sokszor úgy határozza meg, hogy az „magáncselekvés a közjó érdekében”.⁹ Míg e szervezeteket elsősorban a szabadságjogok védik, szabályozásukkor már a közérdeket is figyelembe kell venni, amennyiben céljaikra való tekintettel a „köz” támogatásában (így például adókedvezményben, költségvetési támogatásban) is részesülnek. A továbbiakban azokat az elveket fogalmazzuk meg, amelyek alapján e szabályozás a lehető legnagyobb mértékben elősegíti mindkét érdek kiteljesedését, így nem gátolja a cselekvés magánjellegét, és nem is sérti a közérdeket, sőt azok kiteljesedésére hat.

A jogi szabályozás három fő iránya lehet:

- a) a civil nonprofit szektor önálló léte;
- b) a civil nonprofit szektor és az állam viszonya; illetve
- c) a civil nonprofit szektor és a magánszféra, azaz a gazdasági szféra és az egyének viszonya.

1.3.1. A civil nonprofit szektor önálló léte

a) Egyéni és közösségi öntevékenység, az önszerveződés ösztönzése

A civil társadalom egyik legfőbb jellemzője, hogy az emberek saját szabad akaratukból, öntevékenyen vesznek részt benne. Az önszerveződés egyrészt a polgárok elidegeníthetetlen joga, amely az egyén szempontjából közelíti meg a problémát. Másrészt azonban az állam szempontjából is fontos, hogy az emberek képesek legyenek saját magukról és egymásról gondoskodni, ne várják mindenben az állam segítségét. A szerveződésnek számos formája lehet – például alapítványok, egyesületek, klubok, mozgalmak –, amelyek elősegítése, megkönnyítése, ösztönzése az államnak is érdekében áll.

b) Az egyesülési szabadság minél teljesebb érvényesülése

Az önszerveződés legáltalánosabb formája az egyesülési jog gyakorlása, amikor a polgárok közös céllal tagságon alapuló szervezetet hoznak létre. A fent említettek szerint az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről

⁹ Például Salamon, Sokolowski és List (2003), 1. oldal.

szóló európai egyezmény biztosítja a jogilag elismert egyesületek létrehozásának szabadságát. E jog korlátozása, például nagy taglétszámhoz való kötése csak szigorú feltételek fennállása esetén indokolt. Az államnak a nemzetközi egyezmények alapján kötelessége az egyesülési jog gyakorlását a lehető legteljesebb mértékben biztosítani.

c) A civil nonprofit szektor autonómiájának biztosítása

A civil társadalom másik legfőbb jellemzője, hogy az államtól elkülönülve, attól függetlenül létezik és cselekszik. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a civil szervezetek ne működneek együtt a kormányzattal programok és szolgáltatások területén. Az autonómia azt jelenti, hogy önkéntes alapon jönnek létre, és önállóan döntenek saját ügyeikben (önkormányzók). Ez teszi lehetővé, hogy a civil nonprofit szektor az államot kontrolláló (ún. *watchdog*) funkcióját betöltsse, vagy hogy az állam felé társadalmi csoportok érdekeit hatékonyan érvényesítse. Emellett azonban az államnak is érdeke, hogy a civil társadalom intézményesült szervezetei ne fonódjanak egybe az állami szervezetekkel, ugyanis a civil szervezetekre nem vonatkoznak a költségvetési szervekre érvényes szigorú pénzügyi előírások, így az ilyen hibrid, vegyes formák lehetőséget adnak a közpénzekkel való visszaélésre.

„AZ ÁLLAMPOLGÁROK EGYRE GYAKRABBAN LÉPNEK FEL POLITIKAILAG, KÖZVETLEN RÉSZVÉTELLEL, A CIVIL TÁRSADALOM MECHANIZMUSAIN KERESZTÜL, AZ ÖKET KÜLÖNÖSEN ÉRINTŐ SZAKPOLITIKÁK MEGVITATÁSÁBAN. A HAGYOMÁNYOS DEMOKRÁCIA AZ ÁLLAMPOLGÁROKAT A – VÁLASZTÓKÖRZETEK SZERINTI – TERÜLETI KÖZÖSSÉGBEN HÍVJA ÖSSZE, DE A RÉSZVÉTELI DEMOKRÁCIÁBAN A POLGÁROK KÜLÖNBÖZŐ ÉRDEKEIK SZERINTI KÖZÖSSÉGEKBEN JÖNNEK ÖSSZE. E KÖZÖSSÉGEK A MODERN TECHNOLÓGIÁNAK KÖSZÖNHETŐEN EGYSZERRE LEHETNEK GLOBÁLISAK ÉS LOKÁLISAK IS”. – ÍRJA A 2004. JÚNIUSÁBAN ELFOGADOTT ENSZ. JELENTÉS.¹⁰

I.3.2. A civil nonprofit szektor és az állam viszonya

a) A részvételi demokrácia minél teljesebb érvényre jutása

A XX. század 2. felében terjedt el a fejlett országokban a részvételi demokrácia fogalma, és nyertek teret annak intézményei. A részvételi demokrácia lényege, hogy a politikai választásokon alapuló képviseleti demokrácia mellett szükség van arra, hogy az állampolgárok két választás között is befolyásolhassák a róluk szóló döntéseket. A civil szervezetek a részvételi

¹⁰ ENSZ (2004), 8. oldal.

demokrácia egyik legfontosabb csatornájaként szolgálnak, hiszen általuk gyakorolnak hatást az állampolgárok az életüket befolyásoló intézményekre.

A civil szervezetek gyakran felvállalják az állampolgárok, illetve csoportjaik érdekeinek képviseletét a döntéshozatalban, illetve olyan szakismerettel, tapasztalattal rendelkeznek egy adott témában, amelyet a szakpolitika kialakításában, illetve a konkrét jogalkotásban sokszor érdemes és szükséges figyelembe venni. Az állam szempontjából az érdekeltek érdemi bevonása a döntéshozatalba azt eredményezi, hogy szakszerűbb és végrehajthatóbb politikai program, jogszabály születik, amellyel szemben kisebb lesz a társadalmi ellenállás is.

b) A civil nonprofit szektor partneri szerepvállalásának elősegítése a társadalmi problémák megoldásában

A civil nonprofit szervezetek többnyire valamilyen társadalmi probléma orvoslására jönnek létre. A nemzetközi kutatások alapján elmondható, hogy számos területen e szervezetek az állami ellátó rendszereknél eredményesebben és hatékonyabban kezelik és oldják meg e problémákat. Ennek számos oka van. A leginkább elismert okok között találjuk, hogy a civil nonprofit szervezetek innovatívak (belső elkötelezettségük és a forrásszűke újabb és újabb magas színvonalú és gazdaságos megoldás kitalálására ösztönzi őket); eredményesebben tudják az ellátott társadalmi csoport, közösség szükségleteit felmérni és nyomon követni; az önkéntes munkaerő és a magánforrások bevonása révén ugyanazt a szolgáltatást olcsóbban képesek előállítani. Mindemellett a civil szervezetek természetesen nem helyettesítik, nem is helyettesíthetik az állam által nyújtott univerzális szolgáltatásokat. A szolgáltatás színvonalának és gazdaságosságának növelése érdekében azonban kívánatos, hogy az állam az arra megérett nonprofit szervezeteket partneri szinten vonja be a szociális és humánszolgáltatások teljesítésébe.

c) A közvetett és közvetlen állami támogatások tekintetében a civil szervezetek átláthatóságának és elszámoltathatóságának biztosítása

A civil szervezetek nem demokratikus választás révén jöttek létre, így nem tarthatnak alanyi jogon igényt közpénzekre. Ennek ellenére a fejlett országokban az állam mind közvetetten (például adókedvezményekkel), mind pedig közvetlenül (például pályázatok útján) támogatja e szervezeteket, hiszen létükkel és tevékenységükkel hozzájárulnak a demokratikus fejlő-

déshez és a társadalmi jólét eléréséhez. Cserébe a civil szervezeteknek bizonyítaniuk kell, hogy e támogatást „kiérdemelték”, az adópénzeket valóban jó célokra használták fel. Ennek alapján átláthatósági és elszámoltathatósági kritériumoknak, szabályoknak kell megfelelniük, amelyek a támogatás mértékétől függően változhatnak – ilyenek például a közhasznúsági szabályok is. E szigorú követelményrendszert – amennyiben ésszerű előírásokat tartalmaz – a civil szektor is elfogadja, sőt alapvető érdekeinek megfelelően igényli is. Ugyanígy az államnak is érdeke az átlátható és kiszámítható rendszer működtetése.

1.3.3. A civil nonprofit és a magánszektor, azaz a gazdasági szféra és a társadalom viszonya

a) A magánszektorból származó források elérhetővé tétele és ösztönzése a civil társadalom számára

A civil szervezetek jellemzője, hogy magánforrásokat, azaz vállalatok, vállalkozások, egyének adományait is képesek mozgósítani céljaik elérésére. Világszerte sok országban és különösen Európában az állam a legkülönbébb eszközökkel¹¹ ösztönzi a magánadományozást. Bár bizonyítottan tekinthető, hogy az adókedvezmények önmagukban nem eredményeznek filantróp (tudatos adományozói) magatartást, az adókedvezmények típusa és nagysága befolyásolja az adományozni kívánó cégek, egyének adományának nagyságát és összetételét. Emellett fontos közösségi érdek az adományozó magánalapítványok, közösségi alapítványok létrejöttének és fejlődésének támogatása, hiszen ezek hosszú távon is képesek biztosítani egy-egy terület támogatását magánforrásokból. Az államnak érdeke tehát a minél inkább adományozásra ösztönző jogi környezet megteremtése, hiszen azzal a magánszektorból érkező források nőhetnek és kevésbé lesz szükség a civil szervezetek állami támogatására.

b) Cégek és egyének aktív társadalmi szerepvállalása, így különösen az adományozói kultúra és az önkéntes tevékenység ösztönzése

Az államnak voltaképpen kevés eszköz áll rendelkezésére a filantróp kultúra erősítésére, ennek ellenére lehetséges és egyben szükséges is annak elősegítése, ösztönzése állami eszközökkel. Az állam számos módon elősegítheti a tudatos szerepvállalást: ilyen lehet az 1%-os törvény, a személyi jövedelemadó 1%-ának felajánlása civil szervezetek javára;¹² emellett az önkéntes tevékenység jogi kereteinek biztosítása, és admi-

¹¹ Például adókedvezmények átgondolt rendszerével.

nisztratív akadályainak elhárítása is fontos lépés a társadalmi aktivitás előmozdításában. Az állam ezen kívül természetesen támogathat olyan konkrét programokat is, melyek az adományozói kultúrát fejlesztik.

II. Stratégiai összefoglaló

II.1. Jövőkép: a magyarországi civil társadalom

„ORSZÁGJELENTÉS 2020: A CIVIL TÁRSADALOM ERŐS ÉS DINAMIKUS SZERVEZETEI AKTÍVAN RÉSZT VESZNEK A TÁRSADALMI FOLYAMATOK ALAKÍTÁSÁBAN. AZ ÁLLAMTÓL KÜLÖNÁLLÓ CIVIL NONPROFIT SZEKTOR JELENTŐS TÉNYEZŐ A TÁRSADALMI-GAZDASÁGI PROBLÉMÁK MEGOLDÁSÁBAN: A SZERVEZETEK EGY RÉSE AZ ÁLLAM SZERZŐDÉSES PARTNERE A TÁRSADALMI PROBLÉMÁK KEZELÉSÉBEN, MÁR RÉSE HATÉKONYAN KÉRI SZÁMON AZ ÁLLAMI DÖNTÉSHOZÓKON A PROBLÉMÁKRA VONATKOZÓ EREDMÉNYESEBB POLITIKÁKAT. ISMÉT MÁR RÉSZÜK ADOMÁNYOZÓKÉNT RÉSZT VESZ A MAGÁNJÖVEDELMEK ÚJRAELOSZTÁSÁBAN. AZ ÁLLAMPOLGÁROK ÉS AZ ÜZLETI SZEKTOR AKTÍV RÉSZEBE A CIVIL TÁRSADALOMNAK ÉS A CIVIL SZERVEZETEK MUNKÁJÁNAK. MINDEZ AZÉRT IS LEHETŐSÉGES, MERT A NONPROFIT SZEKTORRA VONATKOZÓ JOGSZABÁLYOK MEGFELELŐ KERETET ADNAK AZ EGYES NONPROFIT FUNKCIÓK BETÖLTÉSÉHEZ: A CIVIL SZERVEZETEK FÜGGETLENSÉGÉT JOGSZABÁLYOK ÉS FINANSZÍROZÁSI FELTÉTELEK IS GARANTÁLJÁK; AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOKNAK ÁTLÁTHATÓ ÉS KISZÁMÍTHATÓ RENDSZERE VAN; TISZTÁK A PÁLYÁZTATÁS ÉS AZ ELLÁTÁSI SZERZŐDÉSEK MEGKÖTÉSÉNEK SZABÁLYAI ÉPPÜGY, MINT A DÖNTÉSHOZATALBAN VALÓ RÉSZVÉTEL ÉS LOBBIZÁS KERETEI; VALAMINT SZÁMOS, AZ ADOMÁNYOZÁSRA ÉS AZ ÖNKÉNTES MUNKÁRA ÖSZTÖNZŐ JOGSZABÁLY ÉS SZAKPOLITIKA MÁR TÖBB MINT EGY ÉVTIZEDE ÉRVÉNYBEN VAN.”

Jelenleg az Európai Unióban országonként eltérő a civil nonprofit szektor. Történeti hagyományoktól, jogrendszertől, kulturális és politikai tényezőktől függően eltérőek a civil szervezeti formák, azok jogositványai és kötelezettségei, a szervezeteknek és adományozóiknak juttatott kedvezmények mértéke stb. Nagy különbségek mutatkoznak az állammal való viszonyukban, támogatottságuk mértékében is.¹³ Ennek ellenére a fenti alapelvek mentén kibontakozó tendenciák, ha csak hosszabb távon is, az egységesítés, a fent megfogalmazott jövőkép felé mutatnak. Emiatt is fontos újragondolni és az európai modelleknek jobban megfelelő irányba terelni a magyar jogendszert.

¹² Azonban ennek az adományozási hajlandósággal való összefüggéséről ma még nem állnak rendelkezésre adatok.

II.2. Összefoglaló helyzetelemzés: a magyarországi civil társadalom és jogi környezete 2004-ben

Az ezredfordulót követően Magyarországon még mindig keverednek a nonprofit formák és funkciók, nem határolható pontosan körül a civil nonprofit szektor; emellett a szektor politikai-gazdasági jelentősége sem tisztázott.

Az egyesületi és alapítványi szabályozás strukturális visszasságai megnehezítik, létszerűtlenné teszik a szervezetek rendeltetésszerű működését.

A társadalmi jólétért tenni kívánó állampolgárok jelenleg nem hozhatnak létre két-három fővel sem tagsági szervezeti, sem pedig – a közhasznú társaság limitált lehetőségén kívül – programmegvalósító nem tagsági szervezeti formát.

Az állammal összefonódott nonprofit szervezetek szabálytalanságokra, visszaélésekre adnak alkalmat, míg a klasszikus civil szervezetek lépéshátányba kerültek velük szemben. Nem átlátható és nem következetes az állami finanszírozási rendszer; a civil szervezetekkel szemben a hierarchikus viszonyt tükröző patriarchális támogatási mentalitás, nem pedig a partneri szemléletű szerződéses kapcsolat jellemző.

Megindult a jogalkotás reformja, amely a korábbiaknál nagyobb figyelmet fordít arra, hogy az érintetteket bevonja a döntéshozatalba,¹⁴ ám ez még nem oldja meg az intézményesített érdekegyeztetési fórumok és a lobbizás szabályozatlanságának visszasságait.

Noha a vállalati adományozás adókedvezményei pozitív példát mutatnak, a magánszemélyek adományai után nyújtott adókedvezmények egyáltalán nem ösztönzőek. Hiányzik az önkéntes tevékenység törvényi szintű elismerése,¹⁵ ám még egy erről szóló törvény elfogadása esetén is hosszú út vezet az önkéntesség gyakorlati elismeréséig, vagyis hogy azt az egyes tárcák, a gazdaság szereplői és az állampolgárok is elismerjék.

A közhasznúsági szabályozás tartalma kérdéses, eredeti szándékától eltérően nem forrásokat, inkább az állami elismerés presztízsét eredményezi. Nem kellően differenciált a civil szervezetek gazdálkodási és beszámolási követelményrendszere, a szabályozás aránytalanul nagy adminisztratív terheket ró a kisebb szervezetekre. Bizonyos területeken ugyanakkor még hiányosak a

¹³ A négy alapvető európai modell a korporatív, a liberális, a szociáldemokrata és a mediterrán típusú nonprofit szektor. Erről bővebben lásd a kiegészítő mellékletet.

¹⁴ Lásd az új jogalkotási törvény tervezetét (2004. június).

civil szervezetek átláthatóságát és felelős elszámolását biztosító vagy megszűnésére vonatkozó követelmények.

II.3. Stratégiai irányok: lépések a Civil jövőkép eléréséhez

A CIVIL NONPROFIT SZEKTOR AUTONÓMIÁJA

1. **Az egyesülési szabadság kiteljesítése:** a civil szervezeti formák tágabb lehetőségeinek biztosítása az egyesülési szabadság elvének következetes alkalmazásával, a gazdasági társasági formákhoz hasonlóan többféle, az adott szervezet funkciójának és jellegzetességeinek megfelelő jogi forma bevezetése.
2. **A civil szféra „feltőkésítésének” ösztönzése:** az alapítványok strukturális reformja, a tőkésített alapítvány fogalmának bevezetése és az ilyen alapítványtevés ösztönzése adókedvezményekkel.
3. **A civil szervezetek működésének megkönnyítése:** a bejegyzési eljárás egyszerűsítése (például szerződésmintával); az adminisztratív működési követelmények nagyság szerinti differenciálása.

A CIVIL NONPROFIT SZEKTOR ÉS AZ ÁLLAM VISZONYRENDSZERE

4. **A civil szervezetek és az állam viszonyának új alapokra helyezése:** a civil és az állami jellegű nonprofit szervezetek jogi differenciálása; a támogatási szemlélet dominanciája helyett a kiszerveződéses szemlélet térnyerése.
5. **A részvételi elvű demokrácia intézményeinek szélesítése:** a jelenlegi kezdeményezések (a jogalkotásról szóló törvénytervezet) monitorozása; a nem jogszabályi szintű eszközök, intézmények áttekintése a részvétel szempontjából.
6. **A közhasznúsági státusz célszerűbbé tétele:** egyfelől a túlszabályozás csökkentése (például a feltétel nélküli nyilvános működés követelményének enyhítése), másrészt a közhasznúság feltételeinek való megfelelés folyamatos felügyelete.

A CIVIL NONPROFIT SZEKTOR ÉS A MAGÁNSZFÉRA VISZONYRENDSZERE

7. **A civil szervezetek gazdasági forgalomban való részvételének erősítése:** a vállalkozási tevékenység értelmezésének jogalkal-

¹⁵ Az önkéntes tevékenységről szóló törvénytervezet első verziója már 2004. elején elkészült, sőt a minisztériumi egyeztetés is megindult, de a törvény végső tartalma és elfogadásának menete még kérdéses.

mazói egységesítése, egyes jogszabályokban speciális rendelkezések meghozatala.

8. A civil szervezetek társadalmi támogatottságának ösztönzése: az egyéni adományok adókedvezményének növelése, az önkéntesség jogi elismerése.

9. A civil szervezetek átláthatóságának és elszámoltathatóságának növelése: a nyilvántartási, közhasznúsági, számviteli szabályozással összefüggésben; például a tőkekimutatás nemzetközi mintákhoz való igazítása, a megszűnés szabályozása.

III. Részletes helyzetelemzés és stratégiai szintű megoldások meghatározása

III.1. Az egyesülési szabadság kiteljesítése

Az egyesülési szabadság és a civil öntevékenység kiteljesedéséhez tartozik, hogy a közösségért tenni akaró állampolgároknak álljon rendelkezésre megfelelő jogi forma az önszerveződésre, illetve a vagyonuk közösségi célú felhasználására. Ilyen alapvető jogi formák a kontinentális jogban az egyesület és az alapítvány, melyek a rendszerváltás idején Magyarországon is bevezetésre kerültek. Emellett 1993-ban létrejött a közhasznú társaság jogi formája is. Az elmúlt 15 év gyakorlati tapasztalata azonban azt mutatja, hogy a meglevő jogi formák nem mindenben elégítik ki a civil szervezetek működési igényeit, esetleg új típusú szerveződések bevezetésére is szükség lenne.

III.1.1. Egyesület alapítása kizsámú alapító által

Tagsági alapon szerveződő általános szervezeti forma,¹⁶ azaz egyesület létrehozására Magyarországon csak minimum 10 tag részvételével és csak jogi személyiséggel kerülhet sor. A nemzetközi gyakorlat – Nyugat- Európában hagyományként, az újonnan csatlakozott és más kelet-európai országokban pedig trendként – **egyértelműen lehetővé teszi 2-3 fővel is civil nonprofit tagsági szervezet létrehozását.**

¹⁶ Ezzel szemben a tagsági alapon szerveződő specifikus szervezeti forma a meghatározott céllal, funkcióval létrehozható társadalmi szervezet, például a párt, egyház, szakszervezet. Itt a célhoz mérten jogos lehet a nagyobb taglétszám előírása.

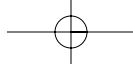
AZ EGYESÜLÉSI JOG KORLÁTOZÁSÁNAK FELTÉTELEI AZ EMBERI JOGOK ÉS ALAPVETŐ SZABADSÁGOK VÉDELMÉRŐL SZÓLÓ EURÓPAI EGYEZMÉNY SZERINT: (1) A BEAVATKOZÁS AZ EGYESÜLÉSI JOGBA JOGSZABÁLY ÁLTAL ELŐÍRT-E; (2) A BEAVATKOZÁS JOGOS CÉLOKAT SZOLGÁL-E (AMELYEKET A 11. SZAKASZ RÉSZLETEZ, L. ALÁBB); (3) A BEAVATKOZÁS SZÜKSÉGES-E EGY DEMOKRATIKUS TÁRSADALOMBAN. A SZÓBAN FORGÓ ESETBEN A 2. ÉS 3. PONT VIZSGÁLATA LENNE SZÜKSÉGES. MÉG HA LEHETNE IS – ÁLTALUNK MOST ISMERETLEN – ÉRVET TALÁLNI ARRÁ NÉZVE, HOGY AZ ALAPÍTÓK MAGASABB SZÁMÁNAK MEGHATÁROZÁSA AZ EGYEZMÉNY SZERINTI JOGOS CÉLOK VALAMELYIKÉT SZOLGÁLJA (NEVEZETESEN: NEMZETBIZTONSÁGI VAGY KÖZBIZTONSÁGI ÉRDEKEK, RENDZAVARÁS VAGY BŰNCSELEKMÉNY MEGELŐZÉSE, KÖZEGÉSZSÉGÜGY VAGY A KÖZERKÖLCS VÉDELME, MÁSONKÉNT JÓGAJNAK ÉS SZABADSÁGÁNAK VÉDELME), MÉG ABBAN AZ ESETBEN SEM VALÓSZÍNŰ, HOGY E KORLÁTOZÁS MEGFELELNE A 3. FELTÉTEL SZÜKSÉGESSEGI KÖVETELMÉNYÉNEK, AMELY A FENTI JOGOS CÉLOK ÉRDEKÉBEN IS A LEHETŐ LEGKISEBB FOKÚ BEAVATKOZÁST TART CSAK ELFOGADHATÓNAK (ÚGYNEVEZETT ARÁNYOSSÁGI TESZT).

A 10 fő követelménye a szocialista törvényhozási szemlélet maradványának tűnik,¹⁷ mely szerint a társadalmi szervezetnek nagy társadalmi bázissal kell rendelkeznie.¹⁸ A XXI. századi modern demokráciákban semmi sem indokolja a polgárok önszerveződésének számszerű korlátozását. Mi több, a minimum 10 fős feltétel alapot adhat az Európai egyezmény 11. szakasza megsértésének kimondására is. Bár az Európai Bíróság esetjogában még nem született határozat arra nézve, hogy mennyi lehet az alapító tagok minimum vagy maximum létszáma, a bíróság szigorú feltételeket szabott a 11. szakaszban foglalt egyesülési jog korlátozására, amelyeknek a szóban forgó létszámkorlátozás valószínűleg nem felel meg.

A tapasztalatok szerint sok – helyi és országos – egyesület küzd azzal, hogy bár az alapításhoz össze tudtak hívni tíz vagy tizenegynéhány főt, az egyesületi közgyűlésekre már nehéz elhívniuk a tagokat, mivel valójában 3-5 fő működteti az egyesületet, amely az általuk megszerzett pályázatokból, adományokból fontos és jó dolgokat valósít meg. A kistélepléseken, falvakban különösen segítené a társadalmi önszerveződést, ha már 3-4 aktív, lelkes polgár megalapíthatná az egyesületet. Emellett előfordulhat, hogy egy kisebb városban sem találnak elég alapító tagot egy ellentmondásos társadalmi ügy, például a roma integráció ügyének elősegítésére létrehozandó egyesülethez. (A kisszámú alapító, akár a falvakban, akár a városokban, természetesen nem zárna ki a további tagok csatlakozását és az egyesület növekedését.)

¹⁷ Az 1989. évi II. törvény indokolásában nem tér ki az alapítók számának magyarázatára.

¹⁸ A közelmúltig például Bulgáriában vagy Romániában 20, Bosznia-Hercegovinában 30 fő volt szükséges egyesület létrehozásához; ma már Magyarországon kívül csak Szerbiában, Szlovéniában (10 fő) és Lengyelországban (15 fő) szükséges 3-nál több fő.



II.1.2. Jogi személyiség nélküli civil nonprofit szervezet

A létrehozáshoz szükséges taglétszámon kívül a kérdéskör másik vetülete a kötelező jogi személyiség. Bár az európai országok gyakorlata ebben is eltérő, nyomós érvek szólhatnak amellett, hogy a magyar jog tegye lehetővé a **jogi személyiség nélküli civil nonprofit szervezet megalakítását**.¹⁹ Ennek egy módja lehet az úgynevezett civil társaság.

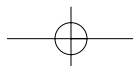
A Ptk.-ban szabályozott „polgári jogi társaság” mintájára lehet szabályozható a „civil társaság”. A civil társaság egy nyilvántartásba nem vett olyan személyegyesülés lenne, amely alapszabályban meghatározott közösségi cél elérésére irányul, de működése nem igényli a jogi személyiséget, s az ezzel együtt járó adminisztrációs, pénzügyi, szabályozási és működési terheket. A civil társaság egy fő vezető, képviselő megválasztását igényli, aki eljár a civil társaság képviselőjeként. A keletkezett jogviszonyokban a jogi felelősséget a civil társaság vezetését, képviseletét vállaló magánszemély viseli.

E forma nem igényel bírósági nyilvántartásba vételt, de minimális szintű (például közjegyzői) állami elismerést igen annak érdekében, hogy a jogszabályokban meghatározott ügyekben és eljárásokban létezését a jogalkalmazók kezelni tudják. Nem folytathat vállalkozási tevékenységet, de gazdálkodásnak, gazdasági forgalomnak, költségvetéssel szemben kötelezettségvállalásnak és elszámolásnak az alapszabálya szerinti működési körében éppen úgy alanya lehet, mint a jogi személyiséggel nem rendelkező más jogalanyok, például a társasházak.

A civil társaság lehetővé tenné, hogy az utcaszépítők, kisközösségi környezetvédők, hobbikörök, művészeti alkotóközösségek, diákonkormányzatok, eseti érdekvédelmi szerveződések saját jogaon résztvegyenek a közéletben (például pályázatokon, kapcsolattartásokban, együttműködésekben és döntéshozatalokban), illetve működésük elől elhárítaná a jogi személyiséggel járó kööttségeket. A civil társasági jogi státusz a működési lehetőségek körében szinte azonos feltételeket kínálna, mint a bírósági nyilvántartásba vett egyesületi vagy alapítványi státusz, cserébe viszont a vezető (képviseelő) személyes jogi felelősségét állítaná.²⁰

¹⁹ Lengyelországban ezt a megoldást választották a fent említett 15 fős korlát feloldására: 15 fővel jogi személyiségű egyesületet, 3 fővel jogi személyiség nélküli úgynevezett egyszerű egyesületet lehet létrehozni.

²⁰ Bíró (2002), 149-150. oldal.



III.1.3. Külföldön bejegyzett civil nonprofit szervezet magyarországi tagszervezetének bejegyzése; nemzetközi nemkormányzati szervezetek jogi személyiségének elismerése

GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK MŰKÖDTETÉSE NONPROFIT FORMÁBAN

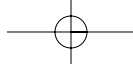
A GAZDASÁGI TÁRSASÁGOKRÓL ÉS A BÍRÓSÁGI CÉGELJÁRÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNYEK KONCEPCIÓJÁT KIDOLGOZÓ KODIFIKÁCIÓS BIZOTTSÁG IS AZ ITT LEÍRTAKHOZ HASONLÓ JAVASLATOT TESZ VITAANYAGÁBAN, AMIKOR A KFT.-KHT. MINTÁJÁRA A NONPROFIT TÁRSASÁGI FORMÁT KIVÁNJA KITERJESZTENI MÁS GAZDASÁGI TÁRSASÁGOKRA IS. VÉLEMÉNYÜNK SZERINT EZ JÓ IRÁNYBA MUTATÓ KEZDEMÉNYEZÉS, AMELY PL. AZ ITT JAVASOLT CIVIL TÁRSASÁG ALTERNATÍVÁJA LEHET.

A BIZOTTSÁG EGYETLEN ÉRVE E MEGOLDÁS MELLETT AZONBAN AZ „INDOKOLTAN MEGKÜLÖNBÖZTETÉS” A KFT. ÉS MÁS TÁRSASÁGI FORMÁK KÖZÖTT. ÚGY GONDOLJUK, A TÉMA ÁRNYALTABB VÉGIGGONDOLÁSÁRA VAN SZÜKSÉG, AMELY FIGYELEMBE VESZI A LEHETSÉGES ELLENÉRVEKET, ÉS KAPCSOLÓDÓ KÉRDÉSEKET IS.

CSUPÁN EMLÍTÉS SZINTJÉN PÉLDÁUL: AZ ÁLTALÁNOS NONPROFIT TÁRSASÁGI FORMA LÉTREHOZÁSA VALAMELYEST ELMOSSA A HATÁROKAT A FOR-PROFIT ÉS A NONPROFIT CÉLÚ KEZDEMÉNYEZÉSEK KÖZÖTT. A BEVETT MAI GYAKORLATBAN NONPROFIT FORMA ELSŐDLEGESEN GAZDASÁGI TEVÉKENYSÉG FOLYTATÁSÁRA NEM ALAKÍTHATÓ, EZ ALÓL A KHT. KIVÉTEL JELENT. A NONPROFIT TÁRSASÁGI FORMA KITERJESZTÉSE MEGKÉRDŐJELEZI EZT AZ ALAPKÍTÉLT, HISZEN AKKOR GYAKORLATILAG TÖBB LEHETŐSÉG LESZ NONPROFIT FORMÁBAN GAZDASÁGI TEVÉKENYSÉGET VÉGEZNI, MINT A CÉL SZERINTI NONPROFIT TEVÉKENYSÉGET. EZ ÖNMAGÁBAN NEM FELTÉTLENÜL PROBLÉMA, ÁM AZ ANGOLSZÁSZ RENDSZERHEZ KÖZELÍTI A JOGI FORMÁK SZABÁLYOZÁSÁT, ÉS ÍGY NEHEZEN EGYEZTETHETŐ ÖSSZE AZ ALAPÍTVÁNYI ÉS EGYESÜLETI ALAPFORMÁK MÁR BEVEZETETT KONTINENTÁLIS RENDSZERÉVEL. ILYEN RENDSZER ELFOGADÁSA ESETÉN PL. AZ ADÓKEDVEZMÉNYEK ÉS A KÖZHASZNÚSÁG RENDSZERÉT IS ÚJRA KELL GONDOLNI. ÉRDEMES EMELLETT EGY KÖLTSÉG-HASZON ELEMZÉST VÉGEZNI, FIGYELEMBE VÉVE A VÁRHATÓ BEJEGYZÉSEK SZÁMÁT ÉS A NYILVÁNTARTÁSUKHOZ SZÜKSÉGES ADMINISZTRATÍV TÖBBLETKÖLTSÉGET IS.²¹

Az Európai Unióhoz való csatlakozással kiemelt problémává vált az is, hogy nem áll rendelkezésre Magyarországon olyan szervezeti forma, mely lehetővé teszi a **külföldön bejegyzett civil nonprofit (nemkormányzati) szervezet magyarországi tagszervezetének létrehozatalát.** A leányvállalat, illetve a külkereskedelmi képviselet mintájára indokolt lenne külföldön bejegyzett civil nonprofit szervezet magyar képviseletét lehetővé tevő jogi forma megalkotása. Jelenleg ugyanis a Magyarországon tevékenykedni

²¹ Mindezekon túl külön problémát jelentene és jól átgondolt részletszabályozást igényelne a részvénytársaságok működtetése nonprofit formában, melynek alapfunkciója, értelme megkérdőjelezhető.



kívánó nemzetközi szervezetek előtt két út áll nyitva: vagy önálló, az anyaszervezettől független alapítványt vagy egyesületet tudnak létrehozni, melyben a nemzetközi szervezet ellenőrző funkciója nem érvényesülhet (hiszen e formáknak épp az önkormányzatiság az egyik fontos ismérve); vagy kht. formát, amely viszont gyakorlatilag gazdasági tevékenység végzésére kötelezi őket, akkor is, ha fő profiljuk az adománygyűjtés, a segélyezés vagy az érdekvérvényesítés.

Erre a problémára részleges megoldást nyújtana az is, ha Magyarország is **csatlakozna a Nemzetközi nemkormányzati szervezetek elismeréséről szóló európai egyezményhez.**²² Ez az egyezmény az Európa Tanács gondozásában született meg Strasbourgban közel húsz évvel ezelőtt. Az egyezmény értelmében a szerződő felek elismerik egy másik szerződő állam által jogi személyként elismert szervezet jogi személyiségét és jogképességét, amennyiben ezen szervezetek megfelelnek az egyezményben felsorolt, nonprofit státuszukat és közhasznú jellegüket garantáló feltételeknek. Kifejezett előnye lehet az egyezményhez való csatlakozásnak, hogy – miután Belgium már részes állam, illetve a szomszédos országok is potenciális csatlakozók – a **magyar civil szervezetek határon túli (különösképpen brüsszeli) tevékenysége jelentős mértékben egyszerűsödik**, lehetővé téve ezáltal, hogy a magyar szervezetek kiterjesszék nemzetközi tevékenységüket.

19

III.1.4. A nem tagsági alapú, programmegvalósító funkcióra alkalmas jogi forma

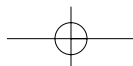
Hiányzik Magyarországon a **nem tagsági alapú, programmegvalósító funkció** betöltésére alkalmas nonprofit jogi forma. Az egyesületi tevékenységnek feltétele a bizonyos számú tag megléte,²³ míg az alapítvány feltétele bizonyos célra rendelt vagyon²⁴ – a mai magyar szabályozás elvi logikáját követve ezek egyike sem megfelelő forma arra az esetre, amikor egy vagy néhány alapító közösségi vagy társadalmi cél érdekében, nem profittal, saját maga kíván tevékenykedni. Márpedig a magyar gyakorlatban a legtöbb nonprofit szervezet ilyen céllal jön létre – jelenleg egyesület,²⁵ alapítvány vagy (bár ritkábban) közhasznú társaság formájában.

²² European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organizations (EC), prepared by the Council of Europe (European Treaty Series – No. 124).

²³ A Ptk. 61. § szerint „Az egyesület olyan önkéntesen létrehozott, önkormányzattal rendelkező szervezet, amely az alapszabályában meghatározott célra alakul, nyilvántartott tagsággal rendelkezik, és céljának elérésére szervezi tagjai tevékenységét.”

²⁴ Lásd a III.2.1. pontot

²⁵ Az ilyen egyesületek, bár természetesen tagsági alapon jönnek létre, valójában nem törekednek a tagság bővítésére, sokszor a tíz fős taggyűlést is nehezükre esik megtartani, ugyanakkor fontos munkát végeznek.



Felmerülhet, hogy megfelel-e a közhasznú társaság (kht.) e funkciónak. A kht. tulajdonképpen nonprofit gazdasági társaság. Ez az egyetlen nonprofit szervezet, amely üzletszerű gazdasági tevékenységet fő tevékenységként (a közhasznú tevékenység elősegítése érdekében) folytathat.²⁶ A társaság tevékenységéből származó nyereség nem osztható fel a tagok között. Alapító tagjai egyben a fő döntéshozók is. Létrehozásához a kft.-nek megfelelő nagyságú (3 millió forint) alaptőke szükséges, és gazdálkodását, számvitelét a gazdasági társaságoknak megfelelő módon végzi. Ezek alapján, bár a közszolgáltatások privát ellátására alkalmas, a kht. nem igazán felel meg a nem elsődlegesen gazdasági tevékenységet folytató (hanem például segélyező, hátrányos helyzetűeknek szolgáltató, érdekérvényesítő, közösségfejlesztő, tudományos stb.) civil nonprofit szervezet céljára.

Valójában csak az angolszász jogrendszerben létezik olyan külön jogi forma,²⁷ amely kifejezetten a nem tagsági programmegvalósító funkció betöltését szolgálja. Az európai kontinentális jog lényegében csak az egyesületi és alapítványi formával operál. Azonban ezekben az országokban egyesületet létre lehet hozni 2-3 fővel – így ez teret adhat a nem nagyszámú tagságon alapuló programmegvalósító szervezeti működésnek –, az alapítványi forma szabályozása pedig nem akadályozza a programmegvalósító jellegű, ahogyan ez Magyarországon az alapítói hatáskör csorbításával megtörténik (l. alább). Így a kontinentális rendszerben a két klasszikus nonprofit jogi forma alkalmas a programmegvalósító funkció ellátására.

Jelen tanulmány több javaslata is – mint például az egyesületek alapítói taglétszámának csökkentése, vagy az alapítványok alapítói és kezelői kompetenciáinak újradefiniálása – szolgálja az itt részletezett hiányosságok pótlását.

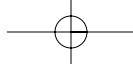
III.2. A civil szféra „feltőkésítésének” ösztönzése, az alapítványi szabályozás újragondolása

III.2.1. Az alapítói jogosultságok elemzése az alapítványok esetében

Alapítványt a mai magyar szabályozás szerint tartós közérdekű célra lehet létrehozni, e célra rendelt vagyon révén. (Ptk. 74/A) A célt az alapító szabja meg, míg a vagyon felhasználását a kezelő szerv (kuratórium) végzi. Az alapítónak nem lehet döntő beleszólása a vagyon felhasználásába. Funkciója eszerint – elvileg – újraelosztó jellegű, közérdekű célra magánvagyonot juttat.

²⁶ A Ptk. itt másképp definiálja a közhasznú tevékenységet, mint a Khtv., ezért fogalmi tisztázás is szükséges. Közhasznú ez esetben a társadalom közös szükségleteinek kielégítését nyereség- és vagyonszerzési cél nélkül szolgáló tevékenység.

²⁷ Például az USA-ban a nonprofit corporation, illetve a közhasznú, az adótörvény (Internal Revenue Code) 501 (c) (3) szakasza feltételeinek megfelelő public charity.



A MAGYAR ALAPÍTVÁNYI SZABÁLYOZÁS ÉLETSZERŰTLEN HELYZETBŐL INDUL KI, ÉS JELENTŐS STRUKTURÁLIS PROBLÉMÁT OKOZ A SZERVEZETEK FEJLŐDÉSÉBEN.

A gyakorlatban a „szellemi alapítók” legtöbbször nem ugyanazok, mint a hivatalos „vagyonai alapítók”, ez utóbbiakat csak felkérlik a valódi alapítók. A magyar alapítványok többnyire úgy jönnek létre, hogy azok a lelkes és elkötelezett alapítók, akiknek a fejében megszületik az alapítvány ötlete, jog szerint nem lesznek alapítók, hiszen akkor elveszne befolyásuk a szervezetre, márpedig a szervezet működése és jövője rajtuk múlik. Ezért a tulajdonképpeni alapítók kibúvó módszereket keresnek: találniuk kell egy „barátot”, „támogatót”, aki elvállja az alapító jogi szerepét. Sok esetben a kezdőtőkét sem a felkért alapítók bocsátják rendelkezésre, hanem a valós alapítók gyűjtik azt össze, s a vagyon jelentős része csak az alapítvány működésének megkezdése után gyűlik össze.

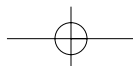
A valós funkció a legtöbb esetben programmegvalósító, nem újraelosztó, és a tényleges alapítók a programok megvalósításában részt kívánnak venni, hiszen ők találták ki, az ő „szívügyük” a szervezet missziója. Előfordult már az a sajnálatos helyzet is, hogy a felkért, eleinte csak „kibicelő” alapító ráébredt az addigra már jelentős alapítványi vagyon feletti rendelkezési jogára, és a kuratórium visszahívását kezdeményezte.



Ehhez kapcsolódik a másik probléma, hogy míg látszólag az alapítvány elindulása után az alapítónak nem lehet döntő beleszólása az alapítvány működésébe, valójában a kulcs-jogosítványok, így az alapító okirat változtatása, illetve a kezelő szerv (kuratórium) tagjai kijelölésének és visszahívásának joga élete végéig megilletik. Ez visszás helyzetet teremt, amelyben az alapítvány szervezete egyrészt állandó függésben van az alapítótól, másrészt viszont az alapítónak nincsen érdemi befolyása arra, hogy mi történik a szervezetnél, csak utólag, reaktívan tud élni jogosítványaival. A magyar szabályozás így nem csupán a szervezet elindulásakor teremt életszerűtlen helyzetet, hanem a szervezet működését végigkísérő potenciális konfliktusforrás.

Az alapító jogosítványainak korlátozása

E gyakorlat eredete az a jogelv, mely szerint az alapítónak nem lehet döntő befolyása az alapítvány működésére. Ezt a törvény is kimondja [Ptk. 74/C (3)], és a Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint ez azért szükséges, hogy „az alapító ne rendelkezhesen a számára esetleg adókedvezményt biztosító



összeg felhasználásáról”.²⁸ Ez az érv igaz lehet a „klasszikus”, azaz valódi induló vagyonnal rendelkező alapítványok esetén;²⁹ de a tapasztalatok alapján nem felel meg a rendszerváltás utáni Magyarországon létrejött civil szervezetek strukturális igényeinek.

Magyarországon nem különül el sem jogilag, sem a gyakorlatban az alapítványok újraelosztó, támogató – azaz adományozó, illetve program-megvalósító szerepe. Az alapítványtevés nálunk nem jár kötelezően tőkealap létrehozásával, mely nem felélhető, és amelynek csak hozadéka (kamatai, jövedelme) használható fel a kitűzött cél elérésére. Ez a rendszerváltás idején, amikor az alapítványi szabályozás kialakult, helyénvaló is volt, hiszen nem volt jelen az országban olyan tőke, amely az adományozó alapítványok állandó tőkealapját jelenthette volna.

A szóban forgó jogelv, mint feltétel, akkor lehet jogos, ha az alapító jelentős összeget bocsát az alapítvány rendelkezésére, és mivel a tőke kamatozik, a vagyon hosszú időre a szervezet közérdekű céljait szolgálja, az alapító pedig ennek fejében adókedvezményben részesül. A szabályozás azonban értelmét veszti, ha olyan alapítványokról van szó, amelyek létrehozásakor a későbbi vagyonnak csak töredékét adja az alapító, és az is akár rövid időn belül felhasználható az alapítványi cél érdekében. Az adókedvezmény léte maga is kérdéses – nem véletlen az „esetleg” szó használata a Legfelsőbb Bíróság álláspontjának szövegében –, hazánkban ugyanis igen kis mértékű adókedvezmény vehető igénybe (I. a III.8. pontot), és csak a már létező alapítványnak adott adomány lesz adóleírás tárgya, magát az alapítványtevést nem honorálja semmilyen kedvezmény.

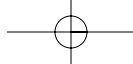
III.2.2. Az alapító és a kezelő szerv kompetenciájának és szerepkörének újradefiniálása

A fentiek tükrében szükség van arra, hogy újradefiniáljuk az alapítók és a kezelő szerv (kuratórium) jogosultságait és felelősségi köreit.

Ha abból indulunk ki, hogy lehetővé kell tenni az alapítvány program-megvalósító szervezatként való működését is – éppúgy, ahogy a hagyomá-

²⁸ Közigazgatási Kollégium 2. számú állásfoglalása: „A kezelő szerv (szervezet) az alapítvány általános ügydöntő, ügyvezető és képviselő szerve. Ez azt jelenti, hogy a kezelő szerv (kuratórium) kezeli az alapítvány vagyonát az alapítvány céljának megfelelően és érdekében, s képviseli az alapítványt a hatóságok előtt és harmadik személyekkel szemben. Ezeket a feladatokat az alapító nem láthatja el, mert törést szenvedne az az alapító elv, hogy az alapítvány létrehozása után az alapító – a számára esetleg adókedvezményt is nyújtó vagyonnal – a továbbiakban nem rendelkezhet sem kizárólagosan, sem olyan módon, hogy akár közvetlenül vagy közvetett módon az alapítványi vagyon felhasználásáról való döntésben meghatározó szerepet játszik.”

²⁹ Bár a legutóbbi nemzetközi kutatások már túlhaladtaknak aposztrofálják a „klasszikus” alapítványi formációt is, és az alapítványok jövőbeli szerepét a hagyományos „vagyon szétosztásánál” aktívabb, vállalkozóbb funkciók betöltőjeként definiálják. L. Anheier (2001). Hollandiában ma már nem is szerepel a vagyon, mint az alapítvány meghatározó fogalmi eleme, ezzel az angolszász rendszerhez közelítették a jogi formát. Kelet-Európában elsőként Ukrajna és Horvátország vette át ezt a szabályozást. Ami a magyar kontextust illeti, elgondolkodtató például, hogy a valóban – viszonylag – jelentős tőkével létrejövő kht.-k esetében, melyek, ha magánalapításúak, az alapítványokhoz hasonlóan privát pénzből közérdekű feladatot látnak el, miért nem okoz problémát a jogalkotó számára az alapítói befolyás?



nyos alapítványi formában való működést –, akkor **az alapítvány alapítójának lehetőséget kell adni arra, hogy tevékenyen részt vehessen az alapítvány munkájában**, akár meghatározó befolyással is lehessen rá.

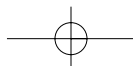
Az angolszász rendszerben, és az európai programmegvalósító alapítványok esetében az alapító(k) lehet(nek) egyúttal kurátorok, vezetők, elnökök is, hiszen itt nincs szó a hozzárendelt vagyon miatt érdekkonfliktusról.³⁰ Természetesen létezik Európában a másik típusú szabályozás is, mely szerint az alapítónak nem lehet beleszólása a vagyon felhasználásába, hiszen azt közcélra rendelte és ezért (valódi) adókedvezményben is részesülhetett. Ez azonban elsősorban a tőkelekötéssel járó adományozó alapítványokra vonatkozik. Ahol a kontinentális jog megkülönböztet magánérdekű (például családi) és közérdekű alapítványt (mindkettő magánalapítású), ott eszerint válik el, hogy az alapítónak mekkora a beleszólása a vagyon felhasználásába.³¹

Széles körben alkalmazott szabály továbbá, hogy az alapítás után a legfelsőbb döntéshozó szervvé a kezelő szerv (kuratórium) válik. Az egyesületi közgyűléshez hasonlóan így kollektív, az egyéni érdekeken felülkerekedő irányítás valósulhat meg, mely kordában tudja tartani az alapító(k) önös érdekeit is. **Az alapító csak az első kezelő szervet jelöli ki, ezután a szerv önmaga határoz új tagok felvételéről és tagok kizárásáról.** Az alapító egyéb jogosítványait, így az alapító okirat módosítását is a kezelő szerv tagjai gyakorolják. Az alapító nemkívánatos befolyása ezzel mérséklődik, az alapítvány nem lesz fennállásának teljes ideje alatt az alapító(k) kiszolgáltatottja.

Természetesen elképzelhető, sőt várható, hogy az alapító az általa felkért kurátorokon keresztül, vagy több alapító esetén ők együttesen döntő befolyást fognak gyakorolni a szervezetre, ám ez önmagában még nem probléma, és a gyakorlatban ma is így működik Magyarországon és mindenütt. Csak akkor válik ez feszültségforrássá, ha az alapító(k) ezáltal jogtalan előnyhöz jutnak, ami viszont **megfelelő összeférhetetlenségi szabályokkal kiküszöbölhető.** Emellett a gyakorlatban az első évek múltával az alapítók valóban elveszítik meghatározó befolyásukat – éppen mert nincs élethosszig tartó kizárolagos joguk a kezelő szerv tagjainak kijelölésére.

³⁰ Más kérdés, hogy ennek a rendszernek ugyanúgy megvannak a hátulütői, például az ún. founders' syndrome, amikor az alapítók nem hajlandók elengedni a szervezet irányítását olyankor sem, amikor az már megérett rá.

³¹ Bár a magyar bírói gyakorlat rendkívül tágra értelmezi a „tartós közérdekű” célt, megfontolásra ajánljuk a magyar jogalkotóknak is a családi jellegű, nem közérdekű alapítvány létrehozásának lehetőségét, mely a tulajdon feletti szabad rendelkezési jog kiteljesítését jelentené. Hozzá tartozik a képhez, hogy a családi alapítványoknak rendszerint nem jár teljes körű adómentesség.



III.2.3. Az adományozó alapítványok létrejöttének ösztönzése

Az alapítványi forma programmegvalósító jellege természetesen nem zárja ki a „klasszikus” adományozói funkciót. Az adományozó és a programmegvalósító alapítványok jogi megkülönböztetése gyakori a kontinentális jogrendszerben is, például adományozó alapítvány létrehozásához kötelező egy minimális tőke befektetése.³² Magyarországon is kívánatos lenne az adományozó magánalapítványok számának és szerepének növekedése, ezért szükségesnek tartjuk az alapítványi formán belül ezekre nézve külön szabályok megalkotását.

Az adományozó magánalapítványok szerepe rendkívül fontos egy fejlett demokratikus társadalomban.³³ Magyarországon nem igazán van olyan alapítvány, amely megfelelné egyfajta „ideáltípusnak”, hiszen a néhány magán-erőből létrejött adományozó alapítvány sem mind rendelkezik a fenntarthatósághoz szükséges tőkealappal. Az ilyen alapítványok esetében ugyanis a tőkealapot felélni nem lehet, annak jövedelméből kell adományok révén a célként kitűzött területet támogatni. Az alapítványok feltőkésítését szolgáló jogi ösztönzőrendszer a tőkealapok létrehozásához segítené hozzá a már meglévő és a jövőben létrejövő adományozó alapítványokat.

24

MIÉRT FONTOS AZ ADOMÁNYOSZTÓ MAGÁNALAPÍTVÁNYOK SZEREPE?³⁴

A KLASZIKUS ÉRTELEMBEN VETT MAGÁNALAPÍTVÁNYOK, BÁR MÉG IGEN KIS SZÁMBAN, MEGJELENTEK MAGYARORSZÁGON IS. AZ ELMÚLT ÉVTIZEDBEN LÉTREJÖTT ADOMÁNYOSZTÓ ALAPÍTVÁNYOK AZ ÜGYKÖZPONTÚ, PROFESSZIONÁLIS ÉS POLITIKAILAG FÜGGETLEN ADOMÁNYOZÁS KULTÚRÁJÁT HONOSÍTIK MEG MAGYARORSZÁGON. EZEK AZ ALAPÍTVÁNYOK RÉSZBEN KÜLFÖLDI TÁMOGATÁS RÉVÉN, RÉSZBEN AZONBAN TELJES EGÉSZÉBEN MAGYAR FORRÁSOK BEVONÁSÁVAL JÖTTEK LÉTRE. TÖBB TANULMÁNY IS KÉSZÜLT A KÖZELMÚLTBAN, MELY SZEREPÜKET ELEMZI.³⁵ A TANULMÁNYOKBÓL KIDERÜL, HOGY BÁR AZ ADOMÁNYOSZTÓ ALAPÍTVÁNYOK SZÁMA KÉVÉS, ÉS AZ ÁLTALUK ELOSZTOTT ÖSSZEG NAGYSÁGRENDEKKEL KISEBB, MINT AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK MÉRTÉKE, SZEREPÜK AZONBAN KULCSFONTOSAGÚ A SZÉKTOR JÖVŐJE SZEMPONTJÁBÓL.

MAGYARORSZÁGON AZ ELMÚLT IDŐSZAKBAN JELENTŐSEN MEGNÖÖTT A NONPROFIT SZERVEZETEK ÁLLAMI TÁMOGATOTTSÁGA, UGYANAKKOR A NEM ÁLLAMI FORRÁSOK NAGYSÁGA STAGNÁL, ÉS ARÁNYUK CSÖKKEN.³⁶ AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁS AZONBAN CSAK A SZÉKTOR EGY SZÉLETÉNEK JELENT MEGFELELŐ FINANSZÍROZÁSI MÓDOT. AZ ÁLLAM ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FŐKÉNT A NAGYOBB SZOLGÁLTATÓ ÉS ERNYŐSZERVEZETEKRE KONCENTRÁLNAK, A SZÉKTOR ÁLLAMI FINANSZÍROZÁSA SÚLYO-

³² Ezt a megoldást választották Csehországban és Szlovákiában is.

³³ L. erről bővebben a kiemelt írást és a bibliográfiában hivatkozott tanulmányokat.

³⁴ L. Bullain et al. (2003), 5-7. oldal.

³⁵ L. például Török, M. – Farkas I. (2003), Thomas, N.R. (2002).

³⁶ A 2002. évi KSH-jelentés szerint már a szektor bevételeinek közel 40 százalékát teszi ki az állami támogatás. KSH (2004). Sőt a 2003-ról szóló KSH-gyorsjelentés alapján ez elérte a 42 százalékot is.

SAN ÁTPOLITIZÁLT. NEM JELLEMZŐ AZ INNOVATÍV PROGRAMOK, AZ ALTERNATÍV SZOLGÁLTATÁST NYÚJTÓK KÖLTSÉGVETÉSI TÁMOGATÁSA. A NEMZETI CIVIL ALAP UGYAN MÁS KONSTRUKCIÓBAN, DE TOVÁBBRA IS KÖLTSÉGVETÉSI FÜGGÉST JELENTHET A SZERVEZETEK SZÁMÁRA, ÉS ÖNMAGÁBAN EZ SEM NYÚJT MEGOLDÁST A KISEBB HELYI SZERVEZETEK FENNTARTHATÓSÁGÁNAK PROBLÉMÁJÁRA. VANNAK TOVÁBBÁ OLYAN CIVIL SZERVEZETI CÉLOK, TEVÉKENYSÉGEK, MELYEK ESETÉBEN AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁS ELEVE NEM KÍVÁNATOS – PÉLDÁUL A KÖZÖSSÉGI ÖSSZEFOGÁS, A JOGVÉDELEM, A NYÍLT ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS (ADVOCACY) VAGY A LOBBIZÁS TERÜLETÉN.

MAGYARORSZÁGON EGYELŐRE GYAKORLATILAG NINCSENEK OLYAN ORSZÁGOS ÉS HELYI, FÜGGETLEN ÉS FENNTARTHATÓAN MŰKÖDŐ ADOMÁNYOZÓ SZERVEZETEK, AMELYEK A FENTI IGÉNYEKRE VÁLASZT ADVA CSÖKKENTHETNÉK A SZERVEZETEK KISZOLGÁLTATOTTSÁGÁT, ÁLLAMTÓL, ÖNKORMÁNYZATOKTÓL VALÓ FÜGGŐSÉGÉT. AZ ADOMÁNYOSZTÓ MAGÁNALAPÍTVÁNYOK ÉPPEN ERRE A HIÁNYRA ADNÁNAK VÁLASZT. EZEK A SZERVEZETEK KÉPVISELIK A MAGÁNSZEKTORBAN AZ ÚJRAELOSZTÁST, LEHETŐVÉ TÉVE A TÁRSADALOM VAGY A KÖZÖSSÉG SZÁMÁRA FONTOS ÜGYEK HOSSZÚ TÁVÚ TÁMOGATÁSÁT.

E SZEREPÜKBEN AZ ÁLLAMI TÍPUSÚ ÚJRAELOSZTÁSSAL SZEMBEN TÖBB ELŐNYÜK IS VAN, AMELY SAJÁTOS JELLEMZŐIKBŐL ADÓDIK: FÜGGETLENEK – POLITIKAI, SZAKMAI ÉS PÉNZÜGYI ÉRTELEMBEN IS–; BEFEKTETETT TŐKEALAPJUK RÉVÉN FENNTARTHATÓAK; HOSSZÚ TÁVON SZOLGÁLJÁK A SZÉKTOR VALÓS SZÜKSÉGLETEIT; RUGALMASAK; ELŐSEGÍTIK A TÁMOGATOTT TERÜLETEN DOLGOZÓ CIVIL SZERVEZETEK SZERVES FEJLŐDÉSÉT. A MAGYAR KÖZVÉLEKEDÉSSSEL ELLENTÉTBEN EZEK AZ ALAPÍTVÁNYOK LEGTÖBBSZÖR NEM „SOROSOK” VAGY „ROCKEFELLEREK”, HANEM HELYI VAGY REGIÓNÁLIS, BIZONYOS TERÜLETÉRT TENNI AKARÓ MAGÁNEMBEREK, CÉGEK, KÖZÖSSÉGEK ALAPÍTVÁNYAI.

Az alapítványi formán belüli lehetőségként javasoljuk külön szabályozni a tőkésített alapítványokat. Ennek lényege az lenne, hogy amennyiben az alapító az alapító okiratban kötelezettséget vállal egy – akár minimálisan meghatározandó – összeg tőkealként való befektetésére, és annak jövedelmét adományként évente szétosztja, akkor az alapítvány speciális kedvezményekben részesül. Ez lényegében kétféle kedvezmény lehet:

- a) a tőkésített alapítvány esetében az alapítványtevés, illetve a tőkealaphoz adományozott összeg emelt szintű adókedvezménye az alapító, illetve adományozó számára;

b) az alapítványi tőkealap jövedelme nem csak állami értékpapírokba, hanem – részben vagy egészben – pénzügyi és részvényalapokba befektetve is adómentes lehetne. Ez utóbbi azért is fontos, hogy a tőkealap hosszú távon meg tudja őrizni reálértékét.³⁷

Természetesen a további részletszabályokat is ki kellene dolgozni, például az ilyen alapítványokra érvényes összeférhetlenségi szabályokat, a kockázatmenedzsmentre vonatkozó előírásokat, felelősségi szabályokat stb.

III.3. A civil szervezetek működésének megkönnyítése

III.3.1. A bejegyzés és nyilvántartás egységesítése, egyszerűsítése

Az egyesülési szabadság teljes körű érvényesülésének fontos követelménye, hogy a **civil nonprofit szervezetek létrehozása egyszerű és bürokrácia-mentes legyen, és hogy a bejegyző hatóság ne avatkozhasson be a szervezet belső autonómiájába.**

26

Ezek a feltételek jelenleg részben a törvényi előírásoknak, részben a bírósági gyakorlatnak köszönhetően nem teljesülnek maradéktalanul. A bejegyzés és a nyilvántartás a Ptk. 2001. évi módosítása óta ugyan valamelyest egyszerűsödött, ám a bíróságokon továbbra is gyakorlat az alapító okirat vagy alapszabály hiánypótlásra való többszöri visszaadása, és kivételnek számít a dokumentáció alapján azonnal bejegyzett szervezet. Az eljáró bíróságok a hiánypótlás során sokszor törvényben elő nem írt konkrét működési szabályokat követelnek meg nem közhasznú egyesületektől is (például vezetőség választásának kötelezettsége, a tagfelvételi eljárás részletezése). Az alapító okirattal kapcsolatos megállapításaikat olykor nem foglalják végzésbe, hanem szóbeli meghallgatáson közlik azokat, s mintegy „lediktálják” az általuk elfogadhatónak tartott szövegváltozatot.³⁸ A bírósági eljárás szigorúbb szabályozásával el kell érni, hogy a bíróságnak kötelezettsége legyen **írásbeli végzésben és egyszerre előírnia a törvény szerint szükséges hiánypótlásokat.**

Célravezető lenne a cégeljárás új koncepciójában megfogalmazott szerződésmintához hasonlóan **alapító okirat, alapszabályi minta** bevezetése a civil nonprofit szervezetek alapításakor is. A minta afféle szervezetöként szolgálna, tehát nem rendelkezne a tartalmi elemekről, hanem csak rögzítené, hogy miről kell rendelkeznie a szervezetnek. (A már most is létező bejegyzési kérelem formanyomtatványának egy részletesebb változata lehetne.) Ezzel egységesülhetne a most meglehetősen szerteágazó bírói követelményrendszer is.

³⁷ Lásd a III.8. pontot.

³⁸ Bíró (2002), 99. oldal; interjúk e tanulmány elkészítéséhez.

Szükséges lenne tehát:

- a) egyfelől kodifikálni a bírói gyakorlatból az egységesen elfogadott, szinte előírássá vált szabályozási módszereket;
- b) másfelől azonban az egyesülési törvény és a Ptk. keretei között explicit kifejezésre juttatni a bejegyző bíróság mérlegelési jogkörének határait (vagy megfordítva, a szervezeti autonómia határait);
- c) és végül egyszerűsített formanyomtatványt, mintát kialakítani, melyhez egyszerűsített bejegyzési eljárás kötődik.

III.3.2. A civil nonprofit szervezetek nagyságrend szerinti differenciálása a gazdálkodási szabályokban

A civil szervezetek működésének egyik legalapvetőbb problémája, hogy a gazdálkodásra vonatkozó szabályok nem differenciáltak. A KSH adatai szerint 2002-ben a szervezetek 45 százaléka 500 000 forint alatti összeggel gazdálkodott és mindössze 5 százalékuk költségvetése haladta meg a 30 millió forintot.³⁹ A differenciálás fontos lenne a szervezetek működési hatékonyságának javítása érdekében, és a NOSZA-ajánlások mentén kidolgozható. A túlszabályozottságon enyhítene a felesleges eljárási szabályok törlése, egyszerűsítése a kisebb szervezeteknél.⁴⁰

a) „A civil nonprofit szervezetek jelentős részének soha nem lesz járulékköteles kifizetése, mert nincsenek alkalmazottaik, s nem kötnek magánszemélyekkel megbízási szerződést sem. (Ezt elismeri a társadalombiztosítás nyilvántartási rendszere is, hiszen a civil szervezetek bejelentkezésükkor szinte automatikusan megkapják a havi adat-szolgáltatás alóli mentességet.) Soha nem lesz iparüzési, kommunális, építmény- vagy gépjárműadó fizetési kötelezettsége sem.

Igen jellemző, hogy miután e kötelezettségükről nem is tudnak, számos szervezet ennek akkor tesz – utólag – eleget, amikor köztartozásainak teljesítéséről szóló igazolásra van szüksége. Célszerű lenne **a társadalombiztosítási és helyi adó bejelentkezést, s a kapcsolódó rendszeres adminisztrációs kötelezettségeket a civil nonprofit szervezetek esetében ahhoz a tevékenységhez kötni, amelyre vonatkozóan a járulékfizetésnek vagy helyi adó fizetésének kötelezettsége előállhat.**

³⁹ KSH (2004), 14. oldal.

⁴⁰ Például egyszerűsített számviteli politika stb. előírása.

b) A számviteli törvény szerint a nyilvántartásba vett nonprofit szervezetnek a végzést követő 90 napon belül meg kell határoznia saját számviteli politikáját, s ebben rögzíteni kell a szervezeti beszámoló készítésének és az ehhez kapcsolódó könyvvizetésnek a módját, valamint egységes vagy külön-külön szabályzatokat kell készíteni a pénzkezelésre, a leltározásra, az eszközök és források értékelésére, valamint az önköltségszámítás rendjére vonatkozóan.

A civil nonprofit szervezetek zömét kitevő kisservezetek esetében ez az előírás túlszabályozásnak minősülhet, fenntartása szükségtelen.

A számviteli törvényt módosítani kell, hogy az a meghatározott éves bevétel alatt működő kisservezeteket mentesítse a kötelezettségek alól.

c) A civil nonprofit szervezetek **beszámolókészítési, könyvvizetési és könyvvizsgálati kötelezettségét** – a ma hatályos jogszabályok szerint fennálló 50 millió forintos éves bevételnél lehetséges differenciálást – ki kellene egészíteni egy speciális, csak a **civil nonprofit szervezetekre alkalmazandó 1 millió forintos értékhatárral**. A jogszabály ezzel a megoldással nem csupán a civil nonprofit szervezetek alig néhány százalékát érintené a magasabb követelményeket állító differenciált megítélésével, hanem azok felét, – kétharmadát is az egyszerűsített követelményeket igénylő differenciálással. Az ilyen jogi megoldásnak lenne értelme, persze csak abban az esetben, ha teljesíthető és szabályszerű működésre ösztönző követelményeket állít a kisservezetek számára.⁴¹

A számviteli törvényben és az adótörvényekben megállapítandó differenciálás alapja lehet a bevételi vagy kiadási értékhatár mellett a foglalkoztatottak száma, illetve azok megléte is. Ha ugyanis a szervezet – akár csak részdíds – alkalmazottal rendelkezik, társadalombiztosítási bejelentési kötelezettsége révén már eleve nagyobb adminisztrációt kell lebonyolítania. Lehetséges a gazdasági társaságok szabályozásához hasonlóan több feltétel meghatározása is, amelyek közül legalább kettőnek teljesülnie kell a kedvezmény igénybevételéhez. További lehetőség a reálérték-követés céljából valamilyen más kedvezmény mindenkor határához kötni az egyszerűsítést. Mindemellett fontos alapelveként leszögezni, hogy közhasznú státuszt kapott szervezet nem alkalmazhatja az egyszerűsített szabályokat.

⁴¹ Bíró (2002), 153. oldal alapján.

III.4. A civil szervezetek és az állam viszonyának új alapokra helyezése

III.4.1. A civil és „félállami” nonprofit szervezetek jogállásának tisztázása

A rendszerváltás óta eltelt időszakban keveredett a közjogi és magánjogi nonprofit intézmények jogi szabályozása, emiatt egyrészt a magánjogi szervezetek hátrányos helyzetbe jutottak (a források nagy része a közalapítványokhoz, kht.-khoz került), másrészt a közjogi alapon létrejött szervezetek gazdálkodása kikerült a költségvetési ellenőrzés alól.⁴²

Bár Európában sok helyen ugyanígy összefonódik a két szektor (más esetekben pedig a for-profit és a nonprofit szektor), tendenciaként jelenik meg a kettő különválasztása és partneri együttműködés kialakítása.

Javasoljuk **tisztán elválasztani a civil (nemkormányzati) nonprofit szervezetek magánjogi jogállását a közjogi alapon létrejövő szervezetekétől.**

Elvileg három fő szempont alapján lehetne ezt differenciálni:

- a) alapító,
- b) forrásösszetétel,
- c) irányító testület összetétele.

A legfontosabban a három szempont valamiféle kombinációja határozná meg a jogállást, ez azonban meglehetősen bonyolult és nehézkes lenne, ráadásul mindig lennének kivételek. Ezért azt javasoljuk, hogy az alapító, mint a legalapvetőbb és legkönnyebben értékelhető szempont érvényesüljön; ez adódik a civil nonprofit szervezet definíciójából is (független, önrányító szervezet).

A költségvetési szerv által alapított nonprofit szervezetek, azaz közalapítványok, köztestületek, állami alapítású kht.-k így költségvetési szervnek minősülnének, a magánalapítású kht.-k azonban továbbra is élveznék az egyesülési és társulási szabadság magánjogi védelmét. A közhasznúsági feltételeket és a kapcsolódó adókedvezményeket ennek megfelelően kellene újragondolni.

Javasoljuk továbbá, hogy az egyes pályázatok, például a Nemzeti Civil Alapprogram, illetve a szakminisztériumok, ne zárják ki eleve a magánalapítású kht.-kat a civil szervezeteknek szánt keretösszegekre való pályázás lehetőségéből.

⁴² ASZ (2002).

III.4.2. A támogatás jellegű és a szerződéses finanszírozás elválasztása

A kormányzati retorika már elsajátította a „partnerség” szó használatát a civil szektorral kapcsolatban, ám a mentalitásban még nagyon erős a civil szervezetekkel szemben a paternalista és hierarchikus attitűd. Ennek szemléletes példája, hogy mind a törvényhozás, mind a minisztériumok egységesen és megkülönböztetés nélkül a „támogatás” szót használják a civil nonprofit szervezetek kormányzati finanszírozása esetében.

A szakirodalom a civil szervezetek két alapvető állami finanszírozási formáját ismeri:

- a) a támogatást (subsidy) és
- b) a kisorszódést (procurement).⁴³

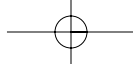
A támogatás történhet jogszabályi vagy egyedi döntés alapján, illetve nyílt versenyeztetéssel, azaz pályáztatással. (Az adópénzek átláthatóságára és felelős felhasználására vonatkozó elvek alapján a támogatás nemzetközileg preferált formája a nyílt pályáztatás.) Ilyen esetben **az állam egy általa megvalósítani kívánt állami politika kivitelezéséhez keres megvalósítókat**, akik az állami intézményrendszerénél rugalmasabban, olcsóbban, magasabb színvonalon képesek a kívánt programot véghezvinni.

Pályáztatás esetében a cél adott (egybeesik az állami programmal, politikával – például a munkanélküli nők átképzése valamelyik régióban, vagy a szenvedélybetegek számának csökkentése valamelyik megyében), ám a cél elérésének konkrét eszközét, módjait az állam a pályázókra bízta. Ugyanazon cél elérése érdekében az állam több projektet is támogathat, sőt a legtöbbször a problémák összetettsége miatt egy projekt nem is elegendő a cél elérésére.

A kisorszódás ezzel szemben **nem állami programot, hanem közszolgáltatást finanszíroz**.⁴⁴ Ebben az esetben nem egy program- vagy projektcél adott, hanem valamilyen szolgáltatási igény, amelyet az adott területen el kell látni. Az állam tehát viszonylag pontosan tudja, mit kell tenni és hogyan; sőt kötelező előírásokat alkot a szolgáltatás paramétereinek meghatározására. A finanszírozás célja ez esetben az, hogy az adott szolgáltatást a lehető legmagasabb színvonalon és ugyanakkor a lehető legkisebb költséggel oldja meg az állam. Ennek teljesítéséhez nem állami szolgáltatót vesz igénybe, és szintén versenyeztetéssel juttatja a megbízáshoz. Ez a finan-

⁴³ L. pl. Newman (2000).

⁴⁴ Anheier et al. (1997), itt megkülönböztetnek még egy formát, az ún. kifizetést harmadik fél nevében (third party payment), melyre példa a magyar normatív támogatás is.



szírozás tehát lényegében közbeszerzés: szolgáltatás vásárlása, csak éppen mivel közszolgáltatásról van szó, nem esik a közbeszerzési törvény hatálya alá.

Magyarországon mind a minisztériumok, mind a tárcák felügyelete alatt működő alapok, közalapítványok végeznek állami célok (politikák) megvalósítását szolgáló pályáztatást, míg a jogszabályban előírt kötelező állami közszolgáltatások ellátására elsősorban a normatív finanszírozás, illetve esetenként a közhasznúsági szerződés szolgál. Ezeket azonban szintén támogatásként tartja nyilván az államháztartás. Ráadásul a különböző típusú támogatások céljai, elvei, indokai, kritériumai és módszerei nem rendszeresítettek, szabályozatlanok. Az egyik legfontosabb feladat volna az állami finanszírozási rendszer „átfésülése”, elvi és technikai rendbetétele. Ez a pályázatok tekintetében elkezdődött ugyan, de nagyrészt a létező „rendszer nélküli rendszerből” indul ki, másrészt csak részmegoldást jelent.

Javaslatunk az állami finanszírozási rendszer új alapokra helyezése azáltal, hogy az **Áht. lehetővé tenné a közszolgáltatásokra vonatkozóan a közbeszerzésnek megfelelő finanszírozási rendszert** (tulajdonképpeni kiszervezés), és az elkülönülne a jogszabályokban időszakosan előírt állami feladatok támogatásától (kormánypolitika megvalósítása).⁴⁵ Ez utóbbiak esetében a cél az **egységesebb és átláthatóbb pályáztatási rendszer kialakítása**.⁴⁶

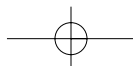
31

Megfontolandó továbbá, hogy a közszolgáltatások versenyalapú kiszervezését bizonyos esetekben tegye kötelezővé a jogalkotó.⁴⁷ Például a központi normatívából finanszírozott helyi jóléti szolgáltatások esetében az önkormányzatnak meghatározott időnként tendereztetnie kellene a szolgáltatást. Ez korlátozhatná azt a gyakorlatot, hogy az önkormányzat automatikusan a saját ellátórendszerén keresztül szolgáltat, függetlenül annak szakmai színvonalától, gazdaságosságától, vagy az igénybe vevők elégedettségétől.

⁴⁵ Hozzáértartozik, hogy nehéz kidolgozni olyan modelleket, amelyek révén a szektor és az állam egyaránt nyertesnek érezheti magát. Tiszta liberális rendszerben például nem létezne a „címzett támogatás” kategóriája, ami már eleve sok szektorbeli szereplő ellenállásába ütköznék. Ugyanakkor a szolgáltatások kiszervezésének a standardizálása (mint azt tették Lengyelországban) az államra, és főleg az önkormányzatokra róna nem szívesen fogadott terheket. A NOSZA-könyv (Bíró, 2002) által kívánatosnak tartott forrásszektoralizmusok növelése, bár adott esetben mindkét fél elégedett lehetne vele, egy korporatív rendszer felé mutatna.

⁴⁶ Az egységesebb, átláthatóbb és „civilbarátabb” pályázati rendszert már az EU-n belül is kezdeményezte az Európai Szociális Platform. Lásd: <http://www.socialplatform.org/code/en/hp.asp>

⁴⁷ Ez az alapelv az Egyesült Királyságban érvényesül leginkább, de a kelet-közép-európai államok közül Lengyelország is hasonló szabályozást fogadott el 2003-ban, valamint Szlovákiában is előkészület alatt áll.



AZ ÁLLAM ÉS A CIVIL NONPROFIT SZERVEZETEK VISZONYÁNAK VÁLTOZÁSA SZOROSAN ÖSSZEFÜGG A KÍVÁNATOS JÖVŐKÉPPEL IS.⁴⁸ A JELENLEGI TENDENCIA SZERINT EGYFAJTA KORPORATISTA MODELL FELÉ HALADUNK (PÉLDÁUL NÉMETORSZÁG), AHOL A SZOLGÁLTATÓ SZERVEZETEK BETAGOZÓDNAK A JÖLÉTI RENDSZERBE, ÁLLAMI FINANSZÍROZÁSÚVÁ VÁLNAK, AZ ÚJRAELOSZTÓ MAGÁNALAPÍTVÁNYOK SZEREPE PEDIG NEM TÚL JELENTŐS. A KÖZALAPÍTVÁNYI RENDSZER, AMENNYIBEN FENNMARAD, A FRANCIA ÁLLAMKÖZPONTÚ MODELL FELÉ MUTAT, AHOL A NEM ÁLLAMI ALAPÍTÁSÚ ALAPÍTVÁNYOK MOZGÁSTERE RENDKÍVÜL LIMITÁLT. EZEK HELYETT EGY OLYAN SAJÁT MODELL KIALAKÍTÁSÁT JAVASOLJUK, MELY LEGINKÁBB AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁGBAN MŰKÖDŐ RENDSZERRE HASONLÍT. A FÜGGETLEN NONPROFIT SZOLGÁLTATÓ ÉS ÚJRAELOSZTÓ FUNKCIÓ MINDKETTŐBEN NAGYOBB JELENTŐSÉGŰ, MINT A KORPORATISTA ÉS ÁLLAMI MODELLEKBEN. E RENDSZEREKBE A SZOLGÁLTATÁSOKAT ÜZLETI ALAPON FINANSZÍROZZÁK (TEHÁT NEM AUTOMATIKUSAN, MINT A KORPORATÍV RENDSZERBEN, HANEM TELJESÍTMÉNY ALAPJÁN), A SZERVEZETEK PEDIG ÁLLAMI BEFOLYÁSTÓL MENTESEK.

A JÖVŐKÉP IRÁNYMUTATÓ LEHET AZ ÁLLAMI FINANSZÍROZÁS KÍVÁNT MÉRTÉKÉNEK MEGHATÁROZÁSÁBAN IS. AZ EURÓPAI ORSZÁGOK GYAKORLATA NAGYMÉRTÉKBEN ELTÉR AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK TERÉN. A SKANDINÁV ORSZÁGOKBAN (SZOCIÁLDEMOKRATA ALAPÍTVÁNYI MODELL) AZ ÁLLAMI FINANSZÍROZÁS MÉRTÉKE A SZEKTOR ÖSSZBEVÉTELÉT TEKINTVE ALIG TÖBB MINT 20 SZÁZALÉK, A LIBERÁLIS ANGLIÁBAN 30–35 SZÁZALÉK, MÍG NÉMETORSZÁGBAN A SZUBSZIDIARITÁS ÉS A KORPORATÍV MŰKÖDÉS MIATT MEGHALADJA A 60 SZÁZALÉK-OT. (BŐVEBBEN L. A FÜGGELÉKBEN.)

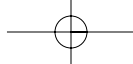
III.5. A részvételi elvű demokrácia jogi kereteinek ki- szélesítése

A részvételi elvű demokrácia jogi kereteinek minden állampolgár számára biztosítania kell a róla szóló döntésekbe való beleszólás lehetőségét. A civil szervezetekre vonatkozóan e lehetőségek valamivel szűkebben értelmezhetők, hiszen a civil szervezet nem lehet alanya a képviseleti demokrácia közvetlen formáinak (például nem vehet részt népszavazáson). Ugyanakkor a nem állampolgári jogon, hanem egyszerűen az érintettség okán a részvételi eljárások csaknem mindegyikében fontos szerep juthat a civil szervezeteknek.

A nemzetközi gyakorlatban több megközelítés van a részvételi jogok meghatározására: az aarhusi egyezmény⁴⁹ az információhoz, a döntéshozatalhoz és

⁴⁸ Lásd a mellékelt tanulmányt és ábrát a harmadik szektor modelleiről.

⁴⁹ ENSZ (1998).



a jogorvoslathoz való hozzáférést említi, mint a részvételi demokrácia alapköveit; az ICNL összehasonlító kutatása alapján az információ, a konzultáció és az aktív részvétel jogi, politikai és intézményes eszközeit különbözteti meg.⁵⁰

A jelenlegi törvényi szabályozás ezen a téren esetleges. Bár számos pozitív elem már megtalálható a jogrendszerben és más elemek az új jogalkotási törvény elfogadásával kerülhetnek be, a civil szervezetek részvétele az országos és helyi szintű döntéshozatali folyamatokban – a jogszabályalkotáson kívül – rendezetlen.

A jelenlegi gyakorlat emellett a jogszabályok adta lehetőségeket szűkítően értelmezi, pl. a minisztériumok csak zártkörűen vagy reprezentativitáshoz kötve teszik lehetővé a részvételt a szakpolitikák kialakításában. Az intézményesült érdekegyeztetés ugyan egyre inkább teret nyer hazánkban, ám az ügyek és társadalmi csoportok hatékony képviselete nem az intézményesített érdekegyeztetést, hanem az átlátható keretek között folytatható érdekérvényesítést (ezen belül is a professzionális lobbizást) részesítené előnyben. Megoldatlan ezenkívül minden szinten annak a – racionális keretek között elvárható – garanciája, hogy a részvétel során felmerült javaslatokat a döntéshozók érdemben figyelembe is vegyék (hiányoznak az ehhez kapcsolódó eljárási szabályok és szankciók).

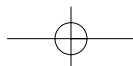


Indokolt lenne mindennek érdekében a részvételi demokráciát erősítő elveket – nyilvánosság, hozzáférés, jogorvoslati lehetőség – a lehető legszélesebb körben érvényre juttatni a vonatkozó jogszabályok, jogszabálytervezetek és koncepcionális tervezetek esetében is. Számos ez irányú javaslat érkezett például a jogalkotásról szóló törvénytervezethez, többek között a következők:⁵¹

- a) A jogszabályt előkészítő minisztérium valamennyi beérkezett véleményt értékelje, ne zárhasson ki feleket – érintettség hiányában – a véleményezés jogának gyakorlásából.
- b) A törvény határozza meg, hogy a törvénytervezetek közérdekű adatnak minősülnek, így biztosítva a nyilvánosság kikényszeríthetőségét esetleges mulasztás esetén.
- c) A véleményekből készült összefoglalók szintén kapjanak nyilvánosságot és legyenek elérhetők a tárcák honlapjain.
- d) Átfogó jellegű szabályozás esetén az érdemi véleményt betervező szervezetek képviselői kapjanak meghívást a szakbizottság ülésére.
- e) A bizottsági jegyzőkönyvek kerüljenek fel az Országgyűlés vagy az egyes bizottságok honlapjára.

⁵⁰ ICNL (2003), 1.

⁵¹ TASZ (2003).



Emellett tisztázni kell az adatvédelmi törvényben a közérdekű adat fogalmát is. Erre utal az is, hogy az Alkotmánybíróság nemrég alkotmányellenesnek nyilvánította a „belső döntéselőkészítő anyagok” titkosságát.⁵² Fontos lenne emellett az önkormányzati törvény és más jogszabályok áttekintése és megfelelő javaslatok megtétele annak érdekében, hogy a helyi szintű döntéshozatalban is érvényesüljenek ugyanezek az elvek.

Konkrét javaslatként vetjük fel a környezetvédelmi törvényben a környezetvédelmi társadalmi szervezetek számára biztosított ügyféli jogállás⁵³ bevezetését más jogterületek eljárásaiba is; így például a területfejlesztési kérdésekben, az egészségügyben, a szociális ellátásban és az esélyegyenlőség terén.

Továbbá át kell tekinteni a nem jogszabályi szintű eszközök, intézmények körét a részvétel szempontjából és ösztönözni kell kormányzati szinten a javaslatok megvalósítását (például a parlamenti házszabály módosítása a közmeghallgatás intézményének lehetővé tételére).

III.6. A közhasznúsági státusz célszerűbbé tétele

III.6.1. A közhasznúsági szabályozás céljának tisztázása

A közhasznúsági szabályozás célja Magyarországon az egységes szempontokon alapuló állami kedvezményrendszer kialakítása volt. Alapvetően tehát a közvetett állami támogatás szabályozását szolgálta – ennek ellenére felmerült az alkotóknak az az elvárása is, hogy a nagyobb átláthatóságot garantáló közhasznú státusz több adományozót vonz majd a civil szervezetek köré. Ezt tükrözi az a szabály, mely közcélú adomány kedvezményét csak a közhasznú szervezetek esetében engedi érvényesíteni. Tartalmilag a legnagyobb kedvezmény ezen belül is a céges adományozóknak adható adókedvezmény volt.⁵⁴

Egy nemrég készült hatástanulmány szerint a törvény nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket a forrásteremtés terén: nem lett nagyságrendekkel több adományozója a közhasznú szervezeteknek.⁵⁵ Ma inkább egyfajta presztízsnak számít, ha egy szervezetnek közhasznú vagy kiemelkedően közhasznú státusza van, mind az állami szervek, mind a nagyközönség felé.

Újra átgondolandó kérdés tehát, hogy mi is a célja a közhasznúsági szabályozásnak. A nyugat-európai példák azt mutatják, hogy az efféle szabályozás céljaként elégséges az állami kedvezmények általánosan számonkérhető

⁵² 12/2004. (IV. 7.) AB határozat.

⁵³ 1995. évi LIII. tv. 98. § (1).

⁵⁴ Az egyéni adományok adókedvezménye elenyésző (lásd a III.8. pontot); ráadásul sok más kedvezmény sem ösztönző a forrásszerzés szempontjából.

⁵⁵ MEH (2003.) 2.

feltételekhez kötése.⁵⁶ Azaz a törvénynek nem szükségszerűen célja – ellentétben például az 1%-os szabályozással – az adományozói kör növelése. Viszont biztosítania kell azt, hogy aki adományoz, adókedvezményt csak akkor kaphasson, ha az általa támogatott szervezet betart bizonyos szabályokat. Az egyéni adományokra adott adókedvezmények növelése mellett (l. lentebb) lehetséges tehát, hogy „csak ki kell várni”, amíg az adományozási kultúra „utoléri” a törvényt, és akkor valóban lesz statisztikai szinten is jelentősége annak, hogy adhat-e ki adóigazolást egy szervezet vagy sem. Ráadásul ebben az esetben maguk az adományozók „kényszerítik” majd rá a szervezeteket az egyre átláthatóbb működésre.

Megfontolandó ugyanakkor, hogy a közvetlen támogatások bizonyos formái esetében nem kell-e feltételként szabni a közhasznú státuszt, főleg a nem pályázati elbírálás alapján nyújtott, hanem címzett vagy normatív támogatás esetén. Épp ezekben az esetekben lenne fontos, hogy az adópénzek átláthatóan működő szervezetekhez kerüljenek.⁵⁷

III.6.2. A közhasznúsági szabályozás tartalmának újragondolása

Általános egyetértés mutatkozik abban, hogy a közhasznúság tartalma kiürült, valójában csak formális követelményeket állít fel, melyeknek a státusz megszerzésekor meg kell felelni, ám e követelmények további megvalósulását már nem garantálja a törvény.

Fontos cél tehát a közhasznúság valós tartalmának megerősítése. Jelenleg például a közhasznúsági jelentés érdemi nyilvánossága nem megoldott. A 2004. évtől hatályos módosítás, mely szerint a közhasznú szervezeteknek a közhasznúsági jelentésüket minden év június 30-ig a honlapjukon közzé kell tenniük, már előrelépést jelent e téren; azonban nem rendezi azt a kérdést, hogy mi történik, ha a szervezet e kötelezettségét nem teljesíti. Végig kell gondolni a szigorúbb szabályok kialakítását is, mint például a kötelező – és évente ellenőrizhető – ügyészszégi letétbe helyezés előírását, amelynek felszólítás utáni elmulasztása elindíthatná akár a státusz visszavonásával járó eljárást is.

Ennél érdemibb szabályozás, azaz a szervezetek valós tevékenységének értékelése már külön felügyeleti mechanizmus felállítását vonná maga után, e költségei indokoltsága azonban megkérdőjelezhető.

Szükség lenne a közhasznúsági jelentés tartalmának a jelenleginél pontosabb megfogalmazására.⁵⁸ A civil szervezetek, és az Államkincstár másképpen

⁵⁶ Kivéve sok esetben az alaptevékenység adómentességét.

⁵⁷ Egy-egy pályázati kiírás esetén ugyanis van lehetőség arra, hogy a szervezetet ilyen szempontból is értékeljék.

⁵⁸ Az NCA 2004-es pályázatainál az egyik leggyakoribb formai hiba a közhasznú jelentések nem megfelelő tartalma volt.

értelmezik a törvényi előírásokat,⁵⁹ ami miatt többen jelentős támogatástól estek el.

A kiemelkedően közhasznú fokozathoz hasonló emelt szintű státusz van más országban is, de az tény, hogy nálunk nem tisztázott, miért is kaphat egy szervezet ilyen fokozatot. Fontos lenne a NOSZA-könyv ajánlásának megfelelően tisztázni, hogy a közhasznúság szempontjából mit jelent a „közfeladat ellátása”.⁶⁰ Ennek hiányában megkérdőjelezhető a kétszintű közhasznúsági fokozat fenntartásának szükségessége.

Továbbá jogszabályi szinten rendezni kell a kérdést, hogy a közhasznúsági szerződés feltétele lehet-e a kiemelkedően közhasznú státusz megszerzésének. Véleményünk szerint ez nem volt a törvényalkotó szándéka.

Alapvető szempont még, hogy amennyiben más szabályozás kivonja majd a nem civil nonprofit szervezeteket – közalapítvány, köztestület vagy állami alapítású kht. – a nonprofit szervezetekre vonatkozó jogszabályok köréből, és az állami intézményrendszeren belül definiálja őket, akkor a közhasznúsági szabályok valóban csak a civil szervezetekre vonatkozzanak majd.

36

Fontos emellett a hatályos joganyagban számos helyen használt „közhasznú” terminológia harmonizálása is, a NOSZA ajánlásai szerint.⁶¹

III.7. A civil szervezetek gazdasági forgalomban való részvételének erősítése

A független civil nonprofit szektor bevételeinek fontos forrása a céltevékenységből és vállalkozási tevékenységből eredő bevétel. Ehhez szükséges a civil nonprofit szervezetek gazdasági forgalomban való részvételének erősítése; elsősorban is a jelenlegi jogalkalmazásból adódó akadályok elhárítása.

III.7.1. A vállalkozási tevékenység egységes jogalkalmazói értelmezése

Jogértelmezési/jogalkalmazási szempontból problémás a **vállalkozási tevékenység értelmezése**. A NOSZA-javaslatoknak megfelelően,⁶² ezt az értelmezést nem újabb anyagi jogszabályokkal, hanem a jogalkalmazást segítő útmutatókkal lehetne egységesíteni.

⁵⁹ 1997. évi CLVI. tv. 19§ (3).

⁶⁰ Szükséges-e a jogszabályi előírás, vagy elképzelhető eseti döntés alapján is, kell-e hogy a szervezet teljes egészében ellássa azt vagy lehet akár csak „beszállító” stb.?

⁶¹ Bíró (2002), 149. oldal.

⁶² Bíró (2002), 154. oldal.

„Azért kell kimunkálni a civil nonprofit szervezet vállalkozási tevékenységének jogi jellemzőit, hogy az alaptevékenység gazdaságossága, eredménye, bevétele, költségigényessége, „alvállalkozók” igénybevétele ne adhasson alapot senki számára téves jogi következtetések levonására. Ehhez el kell végezni a civil nonprofit szervezet cél szerinti és vállalkozási tevékenységének több szempontú értelmezését.”

A nemzetközi gyakorlatban ilyen, a vállalkozási tevékenység minősítésére bevett szempontok például:

- a) melyek a küldetés megvalósításához szükséges, ahhoz kapcsolódó vagy attól teljesen független gazdasági tevékenységek;
- b) melyek a forrásteremtést szolgáló tevékenységek (például adománygyűjtő gálaest);
- c) milyen a cél szerinti és a vállalkozási tevékenység egymáshoz viszonyított gazdasági volumene (például a tevékenység marginális, kiegészítő jellegű vagy jelentős, domináns a szervezet bevételeiben);
- d) van-e rejtett célja a tevékenységnek (például a közcélú vagyon magánérdeklő hasznosítása, bújtatott vállalkozás), s az hogyan dokumentálható;
- e) mi a civil nonprofit szervezet közvetlen és racionális gazdasági érdeke (például ideiglenesen likvid tőke pénzügyi befektetése).

„Fontosnak tartjuk ismételten hangsúlyozni, hogy elsősorban nem konkrét anyagi jogi szabályokkal (mértékek, összegek, arányok előírásával vagy tiltásokkal), hanem egyedi esetekre alkalmazható minősítési, ellenőrzési, viszonyítási, regisztrációs eljárásokkal, technikákkal, módszerekkel tartjuk elképzelhetőnek a civil nonprofit szervezetek vállalkozási tevékenységének megfelelőbb és hatékonyabb szabályozását.”⁶³

III.7.2. Speciális szabályok a civil nonprofit szervezetek gazdasági erejének elismerésére és növelésére

A civil nonprofit szektor egyre jelentősebb szerepet játszik a gazdaságban. A KSH adatai szerint a nonprofit szektor összbevétele, a szektor GDP-hez való hozzájárulása, vagy a szektorban foglalkoztatott főállásúak száma az elmúlt

⁶³ Bíró (2002), 154. oldal alapján.

évtized során folyamatosan emelkedett.⁶⁴ Az európai trendek ezzel megegyezők, és az EU-országokban a szektor politikai térnyerésével párhuzamosan gazdasági befolyása is várhatóan növekszik. Ennek megfelelően fontos célkitűzés Magyarországon is **olyan körülmények megteremtése, amelyek között a civil nonprofit szervezetek optimalizálni tudják alaptervékenységükből és vállalkozási bevételeükből származó jövedelmüket.** Ez egyrészt elősegítené, hogy ne csak az állami finanszírozású szervezetek legyenek képesek szert tenni gazdasági befolyásra; másrészt megteremtené annak alapját, hogy a versenyszféra a civil szervezetekben ne csak támogatandó adományozottakat, hanem akár gazdasági partnereket, ügyfeleket is lásson.

Ehhez számos jogszabály áttekintésére és esetleg változtatására volna szükség. Ilyen például az áfatörvény: az áfamentes szolgáltatások körének és a visszaigénylés lehetőségének vizsgálata a 6. számú EU-direktíva figyelembevételével;⁶⁵ elsősorban a jelenlegi szabályozási rendszer anomáliáinak kiszűrése (például a direktíva 13. szakaszával összhangban meghatározott áfamentes szolgáltatások, tevékenységek további pontosításával). Ilyen továbbá a nonprofit civil szervezet célszervezetként való regisztrálásának lehetősége, illetve a készülő foglalkoztatási koncepcióban a civil szervezetek vállalkozásokkal egyenrangú szerepeltetése.⁶⁶ Vizsgálatot igényel még a civil szervezetek – az egyházi jogi személyek mintájára – termőföldtulajdon szerzésének a lehetővé tétele, illetve a vámtörvények változásának kihatása a civil szervezetekre (különösen a schengeni egyezményhez csatlakozás utáni időszakban).

Végül szükség lenne a nonprofit szervezeteknek hitelt nyújtó (esetleg más pénzügyi szolgáltatást is végző) szervezet speciális szabályainak megalkotása. A tőkésített alapítványok bevezetése és a civil szervezetek felszámolási, felelősségi szabályozása (I. III.9. pont) előkészíthetné a civil szervezeteknek – elsősorban likviditási problémák áthidalására – nyújtható hitelek lehetővé tételét.

VÁLLALKOZÁSI TEVÉKENYSÉG ADÓKEDVEZMÉNYE

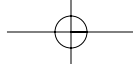
FELMERÜLT AZ IS,⁶⁷ HOGY A VÁLLALKOZÁSI TEVÉKENYSÉGET VÉGZŐ SZERVEZETEK ADÓKEDVEZMÉNYÉT EMELJÉK MEG, AKÁR TELJES KÖRŰ ADÓMENTESSÉGET ADVA A VÁLLALKOZÁSI TEVÉKENYSÉGBŐL SZÁRMAZÓ JÖVEDELEMRE. ÁLLÁSPONTUNK SZERINT HELYESEBB LENNE, HA A SZÉLSŐSÉGES KÍVÁNALMAK TÁRGYSZERŰ

⁶⁴ KSH (2002), 30-32. oldal, 41. oldal; KSH (2004), 15-16. oldal, 37. oldal. Ezen adatok együttesen vonatkoznak a civil és az állami alapítású nonprofit szervezetekre.

⁶⁵ EU (1977). Lásd például a Vöröskereszt és más humanitárius szervezetek kezdeményezését.

⁶⁶ Lásd az FMM ilyen tárgyú koncepcióját.

⁶⁷ A Miniszterelnöki Hivatal elképzelései között is szerepelt az esetleges adómentesség kialakítása.



ELUTASÍTÁSA MELLETT A GAZDASÁGI RACIONALITÁS KERETEI KÖZÖTT VALÓBAN ÖSZTÖNZŐ ÉS A MINDENKORI ÁLLAMHÁZTARTÁSI HELYZETNEK IS MEGFELELŐ KEDVEZMÉNYI RENDSZER ALAKULNA KI.

ENNEK MEGÍTÉLÉSÉBEN KULCSKÉRDÉS, HOGY A VÁLLALKOZÁSI BEVÉTELEK ADÓMENTESSÉ TÉTELE, ILLETVE AZ EGYÉNI ADOMÁNYOK KEDVEZMÉNYÉNEK NÖVELÉSE (L. III.8. PONT) EGYMÁST KIZÁRÓ ALTERNATÍVÁK-E. AMENNYIBEN IGEN – MERT PÉLDÁUL ÁLLAMHÁZTARTÁSI SZEMPONTBÓL CSAK AZ EGYIKNEK VAN REALITÁSA – AKKOR JAVASLATUNK SZERINT A MÁSODIK, AZAZ AZ EGYÉNI ADOMÁNY KEDVEZMÉNYÉT NÖVELŐ JAVASLAT SZOLGÁLNÁ JOBBAN A CIVIL SZERVEZETEK HOSSZÚ TÁVÚ ÉRDEKEIT. ENNEK EGYIK OKA, HOGY A VÁLLALKOZÁSI BEVÉTELRE ÖSZTÖNZÉS SOKSZOR ELTÉRÍTI A SZERVEZETET A GAZDASÁGI HASZNOT NEM HOZÓ CÉL SZERINTI TEVÉKENYSÉG VÉGZÉSÉTŐL, MÍG AZ ADOMÁNYGYŰJTÉS ÉPP A CÉL SZERINTI TEVÉKENYSÉGHEZ NYÚJT SZABADON FELHASZNÁLHATÓ – NEM PROJEKTHEZ KÖTÖTT – FORRÁSOKAT. FONTOSABB INDOK AZONBAN, HOGY A VÁLLALKOZÁSI TEVÉKENYSÉG TELJES ADÓMENTESSÉGE NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK ALAPJÁN NAGY VISSZAÉLÉSEKRE AD LEHETŐSÉGET, PÉLDÁUL ADÓMEGKERÜLÉSRE LÉTREHOZOTT VÁLLALKOZÓ CIVIL SZERVEZETEK FORMÁJÁBAN, ÉS ÖNMAGÁBAN IS SÉRTI AZ EU-BAN IS ALAPVETŐ VERSENYSEMLEGESSÉG SZELLEMIT: AZ ÁLLAM NEM ADHAT TÁMOGATÁST VÁLLALKOZÁSOKNAK – EZ ALÓL AZ SEM FELTÉTLENÜL KIVÉTEL, HA A VÁLLALKOZÁST ALAPÍTVÁNY HOZZA LÉTRE.

39

MÍG TEHÁT A MEGLÉVŐ ADÓSZABÁLYOK (10 SZÁZALÉKOS, ILLETVE 15 SZÁZALÉKOS FELSŐ LIMIT) IGEN KEDVEZŐEK ÉS NEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÁSBAN IS PÉLDAÉRTÉKŰEK, AZOK TOVÁBBI ENYHÍTÉSE, ESETLEG ADÓMENTESSÉG ADÁSA MÁR MEGKÉRDŐJELEZHETŐ, MERT VERSENYELŐNYHÖZ JUTTATNÁ A NONPROFIT SZERVEZETEK VÁLLALKOZÁSAIT.

III.8. A civil szervezetek társadalmi támogatottságának ösztönzése

A civil szervezetek függetlenségének és társadalmi támogatottságának kulcsfontosságú fokmérője az egyéni adományok nagysága. Az állampolgárok adományozása egyszerre forráslehetőség és a társadalmi részvétel rendkívül fontos formája. Amikor az állampolgárok saját jövedelmükből civil szervezetet támogatnak, jelzik, hogy számukra a szervezet célja valóban fontos, és annak elérését szívesen segítik adományukkal. Ezzel részt vesznek a problémák megoldásában, és támogatásukról biztosítják az adott szervezetet. Magyarországon még nem eléggé fejlett ez a tudatos

adományozói kultúra. Fejlődését elősegítené, ha az szja alapján a közhasznú szervezetnek juttatott adomány adóból leírható kedvezményét növelnék, illetve megváltoztatnák a kedvezményt (az adóalapból levonhatóvá tennék).

III.8.1. Egyéni adományozók adókedvezményei

Hazánkban szembeötlően alacsony az egyéni adományozói adókedvezmény, és fontos lenne annak reformja. Magyarország eleve a ritkábban használt (mert kevésbé hatékony) adókedvezmény-típust választotta: Kelet- és Közép-Európában például hazánkon kívül csak Litvániában alkalmaznak tax credit típusú, az összevont adóalap adóját csökkentő kedvezményt.⁶⁸

A legtöbb progresszív adórendszerű országban az adóalap-csökkentés kedvezményét alkalmazzák, nem pedig a tax credit típusút. Ennek oka, hogy a kutatási adatok szerint az alacsonyabb jövedelmű rétegek az adóügyi hatások figyelmen kívül hagyásával adományoznak a nonprofit szervezeteknek; és sokszor más szabályok miatt eleve nem tudják érvényesíteni ezt a kedvezményt.⁶⁹

40

Másfelől számos empirikus adat bizonyítja, hogy a magasabb jövedelmű adófizetők kifejezetten érzékenyek az adóalapot csökkentő kedvezmények nagyságára, és hogy a levonás lehetősége az adóalapból több és nagyobb összegű adományt eredményez, mint az adót csökkentő kedvezmény.⁷⁰

A legtöbb nyugat-európai országban, így Belgiumban, Németországban vagy Spanyolországban is a magánszemélyek jellemzően nettó jövedelmük 10 százalékaáig vonhatják le adományaikat adóalapjukból.

A magyar adókedvezményi reform tehát két alternatíva közül választhat:

a) A jelenlegi forma megtartása mellett a kedvezmény mértékének növelése – azaz az adomány több mint 30 százaléka legyen levonható az összevont adóalap adójából, jóval nagyobb mértékben, mint 50 000–100 000 Ft (javaslatként elhangzott már egymillió forint is).

b) A kedvezmény típusának megváltoztatása, a számított adóból levonható kedvezmény helyett az adóalapból levonható kedvezmény lehetőségével. Ezzel az Európában leggyakrabban alkalmazott formának megfelelő kedvezményt vezetnénk be.

⁶⁸ ICNL (2003), 2.

⁶⁹ Az egyik legtipikusabb oka annak, hogy az alkalmazottként foglalkoztatottak nem érvényesítik az adományaik után járó adókedvezményüket az, hogy az adóbevallást helyettük munkáltatójuk tölti ki – és ez Magyarországon is jellemző.

⁷⁰ Lásd Bullain (2003) 2. oldal

Azért javasoljuk a második alternatíva bevezetését,⁷¹ mert ösztönzőbben hat a magasabb jövedelmű rétegekre. Bár az adókedvezmények önmagukban nem ösztönöznek adományozásra, abban már nagy szerepet játszanak, hogy akik adományozni kívánnak, azok mennyit és milyen konstrukcióban adományoznak.⁷² Egy olyan társadalomban, ahol éppen csak kialakulóban van az adományozói kultúra, a kedvezmény mértékén kívül fontos még a kedvezmények típusa közötti különbségtétel is. Ám különösen fontos lenne ez a változtatás abban az esetben, ha lehetővé válik a tőkésített alapítványok létrehozása, hiszen a nagyobb tőkeadományok valószínűleg elsősorban a vagyonosabb rétegtől származnának.

Javasoljuk tehát a tőkésített alapítvány bevezetésével párhuzamosan az alapítványtevéis ösztönzését, mely jelentős, adóalapból leírható kedvezményt nyújtana azoknak az alapítóknak, akik tőkealapot fektetnek be az alapítványba. Németországban például jelenleg magánszemély 307 000 euróig terjedő összeget írhat le adóalapjából, legfeljebb 7 évre elosztva, ha tőkésített alapítványt hoz létre.

Sok múlik azonban azon, milyen adóreformot képzel el a kormány a jövőre nézve. A szlovák és a lengyel tapasztalat alapján számolni kell azzal, hogy ha a kormány radikálisan egyszerűsíteni kívánja az adórendszert, akkor az a kedvezmények legnagyobb részének eltörléséhez vezethet. Az evát választó kisvállalkozások már most sem érvényesíthetnek adományozói adókedvezményt, és egy esetleges egyszerűsített személyi jövedelemadó bevezetésével ez a magánszemélyekre is kiterjedne.

III.8.2. Szja 1 százaléka

A stratégiai ez esetben is átgondolandó. Hét-nyolc év után a magyar tapasztalatok azt mutatják, hogy ez a lehetőség jelentősen közrejátszott a civil társadalom fejlesztésében (elsősorban a civil szervezetek kommunikációs technikáinak a fejlődésében), ám az adományozást segítő hatása egyelőre kétséges. Az azonban egyértelművé vált, hogy a magyar adófizetők nem szívesen adják adóforintjaikat az állami intézményeknek,⁷³ ezért is érdemes lenne elhagyni az állami intézményeket a kedvezményezett körből. Ugyanakkor látni kell azt is, hogy e konstrukció jövője szorosan összefügg az egyházfinanszírozási vitával is.⁷⁴ Elgondolkodtató, hogy az összes országban, ahol eddig a magyar példa alapján bevezették az 1% valamilyen formáját, eltörlték, vagy el akarták törölni az adományok adókedvezményét, tehát az

⁷¹ Sajnálatos módon a 2004-ben bevezetett, az adókedvezmények igénybevételét a magasabb jövedelműek számára limitáló rendelkezések éppen ezzel ellenkező hatást váltanak ki.

⁷² Ugyanott 5. oldal.

⁷³ Ezzel szemben például Litvániában az előzetes felmérések szerint egészen más kép fog kialakulni a kedvezményezettekről.

⁷⁴ Az SZDSZ egyik javaslata szerint például az egyházak és a civil szervezetek versenyeznének az adófizetők adójának 2%-áért.

egy (vagy két) százalékot valamilyen, az adományozást kiváltó mechanizmusnak tekintették. Bár ez a veszély nálunk, úgy tűnik, nem fenyeget, a tendencia mindenképpen óvatosságra int, hiszen hosszú távon a szektor mégiscsak a valódi adományozás elterjedésével jár jól – anyagilag és erkölcsileg egyaránt. Nagyon óvatosan, és annak ellenére, hogy épp most épült rá erre egy újabb finanszírozási mechanizmus (a Nemzeti Civil Alap), felvetnénk az 1%-os törvény „átmeneti” jellegét, és előrevetítenénk e finanszírozási mechanizmus esetleges lejártát.⁷⁵

Az is egyértelműen gondot fog okozni, ha bevezetik az „előregyártott” adóbevallásokat, hiszen az 1%-os rendelkezés ez esetben olyan többlet adminisztrációt jelent, amit valószínűleg kevesebb állampolgár vállal fel, mint most. Ezért sem tartjuk elfogadhatónak azt a felvetést, hogy az állampolgároknak maguknak kell átutalniuk a pénzt a kiválasztott szervezetnek.⁷⁶

III.8.3. Az önkéntesség jogi és szakpolitikai elismerése

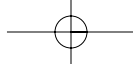
Rendkívül lényegesnek tartjuk az önkéntes tevékenységről szóló törvénytervezet mielőbbi elfogadását. Alapvető fontosságú, hogy a törvény elfogadásával egy időben módosuljanak a vonatkozó adójogi szabályok (például az önkéntes tevékenység költségeinek megtérítését illetően). A törvény jelentősége továbbá, hogy jogi alapot ad majd a különböző szaktárcáknak, hogy szakterületükön az önkéntes tevékenységet elismerő és ösztönző rendelkezéseket vezessenek be. Ilyen lehet például a közép- és felsőoktatásban a hallgatók értékelésébe beszámítható önkéntes tevékenység; a közalkalmazotti és köztisztviselői munkakörökben az önkéntes tevékenység elismerése munkatapasztalatként az alkalmasság vizsgálatakor; a szociális intézményekben végzett önkéntes munka szakmai elismerése stb.

III.9. A civil szervezetek átláthatóságának és elszámoltathatóságának növelése

A gazdálkodás tekintetében fontos lenne a nagyobb szervezeteknél egy átláthatóbb tőkenyilvántartás, amely nemzetközi minták alapján elkülöníti a szabadon felhasználható és a kötött célú tőkerészt. Jelenleg ugyanis nem derül ki például egy alapítvány mérlegkimutatásából, hogy 10 millió forintos tőkéjéből 9 millió forint egy projekt pályázatból származik, amit a következő évben el is kell költeniük, vagy hogy az a tőke adományoztási célokat szolgál-e. További módosításokra is szükség van a civil nonprofit szervezetek

⁷⁵ Több nemzetközi pénzügyi és nonprofit szakértő is „átmeneti adományozási formaként” aposztrofálta az 1%-os konstrukciót. Bővebben lásd Bullain (2004) és a www.onepercent.hu weboldalt.

⁷⁶ Ez a 2004-ben bevezetett lengyel 1% módszere is, és nagyságrendekkel kevesebben, az adófizetők alig néhány százaléka élt a lehetőséggel.



zökkenőmentes működése, átláthatósága és elszámoltathatósága érdekében⁷⁷ – az ezekre vonatkozó módosítási javaslatok egy csomagba kerülhetnek.

Külön terület a nonprofit szervezetek megszűnésének szabályozása, azaz jelenlegi szabályozatlansága.⁷⁸ Nincs például kifejezetten szabályozva, mi történik a közhasznú egyesület vagyonával, ha megszűnik – a jelenlegi szabályok szerint elvileg a tagok kiköthetik, hogy a befizetett tagdíj erejéig részesedjenek a vagyonból. Egyesület vagy alapítvány megszűnésekor is kétséges, hogy például egy adományozó felléphet-e hitelezőként, s ha igen, két adományozó közül melyik milyen mértékben elégíthető ki az esetlegesen megmaradt vagyonból. A megszűnés esetei, a fizetésektelenség megállapítása, a hitelezők kielégítése és a kapcsolódó szabályok a Ptk.-ban vagy külön kódexben szerepeljenek.

A SZABÁLYOZÁSI REFORM MÓDSZERE – KELL-E NONPROFIT KÓDEX?

AZ ELMÚLT ÉVEKBEN KÉSZÜLT, A SZEKTORT ÉS JOGI HELYZETÉT ÉRTÉKELŐ TANULMÁNYOK, ELSŐSORBAN A NOSZA-KUTATÁS ALAPJÁN FELMERÜLT A NONPROFIT JOGANYAG ESETLEGES KODIFIKÁCIÓJA, ÁTFOGÓ JELLEGŰ TÖRVÉNYBE FOGLALÁSA.⁷⁹

43

A CIVIL NONPROFIT SZERVEZETEKET EGYSÉGES RENDSZERBE FOGLALÓ KÜLÖN TÖRVÉNY FŐ CÉLJA AZ LEHETNE, HOGY SEGÍTSE AZ EGYSÉGES JOGALKALMAZÁST.⁸⁰ A RENDSZERSZERŰ ÁTTEKINTÉS ÉS AZ EGYES NONPROFIT FORMÁK SZABÁLYAINAK ÖSSZEHANGOLÁSA SEGÍTENÉ MIND A JOGALKALMAZÓKAT, MIND A NONPROFIT SZERVEZETEKET, MIND PEDIG A TÖRVÉNYHOZÓKAT – PÉLDÁUL AZ EMLÍTETT KEDVEZMÉNYRENDSZEREK KIALAKÍTÁSÁNÁL. EZENKÍVÜL VALÓSZÍNŰLEG NÖVELNÉ A SZEKTOR IMÁZSÁT, PRESZTÍZSÉT AZ, HOGY – A GAZDASÁGI TÁRSASÁGOKHOZ HASONLÓAN – KÓDEX FORMÁBAN SZABÁLYOZZÁK MŰKÖDÉSÉT.

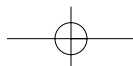
A KÓDEX ELŐNYEI A JOGELMÉLETI RENDSZEREZÉS ÉS A VÉLHETŐ PRESZTÍZS-NÖVEKEDÉS, MINT SZÁMOS LEHETSÉGES HÁTRÁNY, ELLENÉRV IS MEGFOGALMAZÓDOTT. ILYEN ELLENÉRV, HOGY „BEZÁRNÁ”, BEFELÉ FORDULÓAN DEFINIÁLNA ÉS ÍGY ELSZIGETELNÉ A JOGTERÜLETET, HOLOTT A SZERVEZETEK ÉRDEKE, HOGY A RÁJUK VONATKOZÓ SZABÁLYOK „BESZIVÁROGJANAK” A KÜLÖNBÖZŐ TERÜLETEK JOGANYAGAIBA; HOGY EZ A JOGTERÜLET MÉG MINDIG KIFEJLŐDÖBEN, VÁLTOZÁSBAN VAN, NEM ÉRETT MEG A KONSZOLIDÁLÁSRA; ÉS HOGY A KÓDEXTŐL FÜGGETLENÜL MINDIG LESZNEK OLYAN KULCSFONTOS SÁGÚ RENDELKEZÉSEK,

⁷⁷ Pl. az egyesületeknél a törvény által előírt 5 éves közgyűlési időközt évesre változtatni, ugyanakkor azonban a közhasznú szervezetek esetében a törvény által jelenleg előírt teljeskörű nyilvánosságot racionális korlátok közé terelni.

⁷⁸ Bíró (2002), 109. oldal.

⁷⁹ Bíró (2002), 144. oldal.

⁸⁰ Tartalmát tekintve szabályozná a civil nonprofit szervezet fogalmát, típusait, a jogi személyiség nélküli és a jogi személyiségű szervezetek közös szabályait, az egyesület, az alapítvány és a kht. külön szabályait, és a közhasznú státusz feltételeit.



AMELYEKET MÁΣ TÖRVÉNYEKBE KELL MEGHATÁROZNI, LEGJELLEMZŐBBEN AZ ADÓTÖRVÉNYEKBE, AZ ÁHT-BEN, A SZÁMVITELI TÖRVÉNYBE, ÍGY SOHA NEM LESZ A CIVIL SZERVEZETEKRE VONATKOZÓ JOGANYAG EGY HELYEN MEGTALÁLHATÓ.

EURÓPÁBAN NEM JELLEMZŐ A NONPROFIT KÓDEX. AZ ALAPÍTVÁNYI ÉS AZ EGYESÜLETI JOG, ILLETVE A KAPCSOLÓDÓ JOGTERÜLETEK⁸¹ EGYMÁSTÓL KÜLÖNÁLLÓAN FEJLŐDTEK. CSAK AZ ELMŰLT ÉVTIZEDBE KEZDTEK EL EURÓPÁBAN EGYSÉGES TERÜLETKÉNT, CIVIL TÁRSADALOMKÉNT TEKINTENI EZEKRE, DE AKKOR IS ELSŐSORBAN A TÁRSADALMI ÉS LEGÚJABBAN A GAZDASÁGI RÉSZVÉTEL MIATT. UGYANAKKOR BIZONYOS ADÓKEDVEZMÉNYEK SZERVEZETI FORMÁTÓL FÜGGETLENŰL MÁR RÉGÓTA VONATKOZNAK A NONPROFIT SZERVEZETEKRE, ÉS A NONPROFIT SZERVEZETEK SAJÁTOSságAIT A KÜLÖNBÖZŐ TÖRVÉNYEKBE ÁLTALÁN FIGYELEMBE VESZIK.⁸²

A KELET EURÓPAI ORSZÁGOKBAN AZ ELMŰLT ÉVTIZEDBE SOKKAL EGYSÉGESEBB KONCEPCIÓK ALAPJÁN KERÜLT SZABÁLYOZÁSRA A NONPROFIT JOGTERÜLET, ITT TÖBB PÉLDÁT IS TALÁLUNK EGYÜTTES RENDSZERBE, AKÁR EGY TÖRVÉNYBE TÖRTÉNŐ SZABÁLYOZÁSRA IS.⁸³

44

MAGYARORSZÁGOT TEKINTVE A KÓDEX VAGY NEM KÓDEX KÉRDÉS ELDÖNTÉSÉBEN FONTOS SZEMPONT, HOGY MENNYIBEN KÍVÁNJUK A MEGLÉVŐ JOGANYAG KONSZOLIDÁLÁSÁT ÉS MENNYIBEN ÚJ ELEMEEK BEVEZETÉSÉT. UTÓBBIKAT VÉLEMÉNYÜNK SZERINT ÉRDEMESEBB FOKOZATOSAN, KIS LÉPÉSENKÉNT MEGVALÓSÍTANI. EZÉRT A KÓDEX HELETT EGYRÉSZE KÜLÖN ALAPÍTVÁNYI TÖRVÉNY MEGALKOTÁSÁT JAVASOLJUK, EMELLETT PEDIG A MEGLÉVŐ TÖRVÉNYEK MEGFELELŐ MÓDOSÍTÁSÁT (PTK., EGYESÜLÉSI TV, KÖZHASZNÚSÁGI TV, ADÓTÖRVÉNYEK).

AZ ÚJ PTK JELENLEG NYILVÁNOSSÁGRA HOZOTT KONCEPCIÓJA ÚGY TÜNIK, MINTHA A GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK TELJES SZABÁLYOZÁSÁT IS A TÖRVÉNYKÖNYVBÉ KÍVÁNNÁ BEÉPÍTENI, EZ PEDIG ELLENTMONDANA ANNAK, HOGY A NONPROFIT FORMÁK SZABÁLYOZÁSÁT KIVEGYÜK BELŐLE. A SZABÁLYOZÁS EGYSÉGESÍTÉSÉT TERMÉSZETESEN A PTK-N BELÜL IS EL LEHETNE VÉGEZNI, ÁM ELVI SZINTEN A GTV KODIFIKÁCIÓS BIZOTTSÁG ÁLLÁSPONTJÁVAL ÉRTÜNK EGYET, MELE SZERINT A PTK-BAN CSAK A KERETSZABÁLYOZÁS KAPJON HELET. AZ IS A KÜLÖN TÖRVÉNYEK MELETT SZÓL, HOGY AZ ÓHATATLANUL BEKÖVETKEZŐ SZABÁLYOZÁSI VÁLTOZÁSOKAT KÖNNYEBB KÜLÖN TÖRVÉNYBE ESZKÖZÖLNI.⁸⁴

⁸¹ Például az egyházi, a szövetekezeti jog.

⁸² Jó példa erre a foglalkoztatással kapcsolatos joganyag, mely például Németországban külön önkéntes törvény nélkül is külön rendelkezést tartalmaz az önkéntes tevékenységet végzőkre vonatkozóan.

⁸³ Például Bulgária, balti államok. Jelenleg Szlovákiában és Szlovéniában folyik kódex előkészítése a civil szervezetek kezdeményezésére, melyek azonban nem egy meglévő joganyagot és alkalmazásának kialakult gyakorlatát kívánják egységre foglalni, hanem a szektor újrászabályozását célozzák meg.

⁸⁴ Továbbra is kérdés marad azonban, hogy mennyiben lehetséges, illetve szükséges a kvázi nonprofit és a civil nonprofit formákat a szervezettípus szintjén különválasztani. Ha ugyanis a Ptk.-n belül történik az egységesítés, akkor kevésbé valószínű, hogy a szervezettípus alapján lehet külön szabályozást megfogalmazni, hiszen a közalapítványok, köztestületek, kht.-k továbbra is részei lesznek a szabályozásnak. A „civil nonprofit” szervezeteket emiatt talán könnyebb lenne külön törvényben szabályozni.

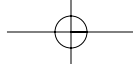
JELEN TANULMÁNY MEGÁLLAPÍTÁSAI ÉRTELMEBEN NEM EGY KÓDEXBEN, HANEM A KÜLÖN JOGSZABÁLYOKBAN, ILLETVE EGY ÚJ ALAPÍTVÁNYI TÖRVÉNY KERETÉBEN, FOKOZATOSAN ÉRDEMES MEGVALÓSÍTANI AZ ITT JAVASOLTAKAT.

IV. Civilek a Civil Jövőképről

A Civil-Társ Trust Programiroda – bár már a koncepció előkészítésekor is kiemelt figyelmet fordított a széles látókörre – a Civil Jövőkép első, viszonylag teljes munkaanyagát országos konferenciasorozat keretében vitatta meg az érdeklődő civil szervezetekkel, valamint a civil szervezetekkel kapcsolatba kerülő jogalkalmazókkal, azaz a megyei főügyészségek, a megyei bíróságok, a Magyar Államkincstár megyei kirendeltségei, valamint a APEH megyei igazgatóságai együttműködő munkatársaival.

A 2004. szeptember végétől november közepéig országszerte 18 helyszínen megrendezett beszélgetéseken közel 500 civil szervezet ismerhette meg részletesen a koncepció tervezetét, és több száz hasznos észrevétellel járultak hozzá a koncepció elvi irányainak és konkrét elképzeléseinek végleges megfogalmazásához. Az alábbiakban – az említés szintjén és a teljesség igénye nélkül – összefoglaljuk a konferenciák tapasztalatait és a civil szervezetek leggyakoribb felvetéseit.

- ♦ Sajátos problémaként jelentkezett, hogy az esetek többségében korábban semmilyen kapcsolat nem volt a helyi jogalkalmazók és a civil szervezetek között, az érintkezés kizárólag a hivatalos csatornákra szorítkozott. Ugyanakkor még egy ilyen szűk találkozási ponton is érezhető volt a kapcsolat iránti igény. További tapasztalunk, hogy egyes helyszíneken a jogalkalmazók el sem fogadták a rendezvényre szóló meghívást.
- ♦ A civil szervezetek döntő többsége nehezen tudott mindennapi működési problémáin túl, a szektor fejlődésének koncepcionális kérdéseire összpontosítani. Ebből következően a civil szervezetek többsége elsősorban a pénzügyi, finanszírozásbeli problémák kezelését igényelte.
- ♦ A résztvevő szervezetek az egyre nagyobb mértékű állami támogatások további növelése mellett is alapvető fontosságúnak tartották az államtól való függés csökkentését. Ebben az össze-



függésben leggyakrabban a Nemzeti Civil Alapprogramra és annak ambivalens megítélésére hivatkoztak a résztvevők.

- ♦ A hozzászólások és észrevételek nagy része foglalkozott az alapítványi szabályozás kérdéskörével. Nehezen látják tarthatónak az alapítványi előírásokat, és így egyöntetűen üdvözlötték az alapítványi reform gondolatát.

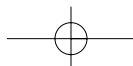
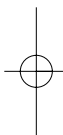
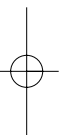
- ♦ A résztvevő civil szervezetek gyakorlati példák sokaságát említették meg a diszfunkcionálisan választott civil szervezeti forma tekintetében. Szinte egyöntetű véleményként hangoztatták a nem megfelelő szervezeti kereteket, megerősítve ezáltal az új típusú szervezeti formák kialakítására vonatkozó elképzeléseket.

- ♦ Általános elvárásként jelent meg a civil szervezetek differenciálása, a „kis” és „nagy” szervezetek közötti különbségtétel az adminisztratív terhek és kötelezettségek vonatkozásában. Konkrét javaslatok azonban a kérdés összetettségéből adódóan csak elvétve születtek.

- ♦ Különösen nagy egyetértést váltott ki a civil szervezetek működését megkönnyítő előírások felvetése. A civil szervezetek a már-már céljaik elérését veszélyeztető – elsősorban pénzügyi, számviteli – terheket említették a legtöbbször.

- ♦ A konferenciákon szinte mindenhol felvetődtek a jelenlegi közhasznúsági rendszer hiányosságai: általános vélemény, hogy a közhasznúsági státusz kiüresedett, eredeti és kívánatos célját egyáltalán nem éri el. A közhasznú minősítést csak a pályázatokon való részvétel, támogatásra való jogosultság miatt kéri a szervezetek.

- ♦ A konferencián részt vevő civil szervezetek több szinten is említették a helyi döntéshozatalban való részvételi lehetőségek szűkös voltát, illetve a partneri viszony hiányát. E szervezetek közül többen kifejezetten igénylik a közösségi feladatok ellátásában való aktív részvétel lehetőségét, ugyanakkor rámutattak arra, hogy a feladatátvállalás jelenlegi szabályai és gyakorlata egyáltalán nem segítik elő a közfeladatok hatékony elvégzését, adott körülmények közötti „kiszervezését”.



Vonatkozó főbb jogszabályok

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.)

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról (Jat.)

1989. évi II. törvény az egyesülési jogról (Etv.)

1992. évi LXXIV. törvény az általános forgalmi adóról (Áfa-tv.)

1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról (Áht.)

1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról (Szja-tv.)

1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és az osztalékadóról (Tao tv.)

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

1997. évi CLVI. törvény a közhasznú szervezetekről (Kh tv.)

114/1992. (VII. 23.) kormányrendelet (a társadalmi szervezetek gazdálkodó tevékenységéről)

115/1992. (VII. 23.) kormányrendelet (az alapítványok gazdálkodási rendjéről)

217/1998. (XII. 30.) kormányrendelet az államháztartás működési rendjéről (Ámr.)

224/2000. (XII. 19.) kormányrendelet a számviteli törvény szerinti egyes egyéb szervezetek beszámolóképzési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól

6/1989. (VI. 8.) IM rendelet (a társadalmi szervezetek nyilvántartásának ügyviteli szabályairól)

12/1990. (VI. 13.) IM rendelet (az alapítványok nyilvántartásának ügyviteli szabályairól)

Törvénytervezetek

- a) A jogalkotásról.
- b) Az önkéntes tevékenységről.

Hivatalos dokumentumok, nemzetközi egyezmények

ENSZ

1. (2004) We the peoples: civil society, the United Nations and global governance. Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations, June 2004 (Mi, a nép: civil társadalom, az ENSZ és a globális kormányzás. A Kiváló Személyiségek Bizottságának jelentése az ENSZ és a civil társadalom kapcsolatáról, 2004. június).

<http://www.runic-europe.org/nederlands/agenda/a58817.doc> (angol)

2. (1998) Egyezmény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban való részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról.

<http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43hu.pdf> (magyar)

3. (1966) International Covenant on Civil and Political Rights (Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya).

http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm (angol)

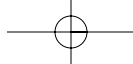
4. (1948) Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata

<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/hng.htm> (magyar)

Európa Tanács

5. (1950) European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Európai egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről) (European Treaty Series – No. 5).

<http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=005&CL=ENG> (angol)



6. (1991) European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organizations (European Treaty Series – No. 124).

Európai Unió

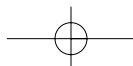
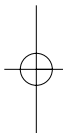
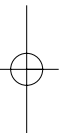
7. (1977) Directive 77/388/EEC on the common system of value added tax. (77/388 EEC irányelv az általános forgalmi adó közös rendszeréről).
http://europa.eu.int/eur-lex/en/consleg/pdf/1977/en_1977L0388_do_001.pdf (angol)

8. (1997) Communication from the Commission: Promoting the Role of Voluntary Organizations and Foundations in Europe (A Bizottság közleménye: Az öntevékeny szervezetek és az alapítványok szerepének elősegítése Európában).
http://europa.eu.int/comm/enterprise/library/lib-social_economy/orgfd_en.pdf (angol)

9. (2000) Commission Discussion Paper: The Commission and Non-Governmental Organizations: Building a Stronger Partnership (A Bizottság tanulmánya: A Bizottság és a nemkormányzati szervezetek – szorosabb partnerkapcsolat építése)
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/ong/intro_en.htm (angol)

10. (2002) Communication from the Commission: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission (A Bizottság közleménye: A konzultáció és a párbeszéd megerősített kultúrája felé. A Bizottság általános elvei és minimális előírásai az érdekelt felek konzultációjához).
http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0277en01.pdf (angol)
http://www.civil.info.hu/downloads/seged/NK/EU/20040203_konzparb.doc (magyar)

11. (2001) Commission of the European Communities: European Governance: a white paper (Európai Bizottság: Európai kormányzás – fehér tanulmány).
http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf (angol)



12. Declaration on Co-operation with Charitable Associations, annexed to the Treaty of Maastricht (Nyilatkozat a jótékonyági szervezetekkel való együttműködésről, a maastrichti szerződés keretében).

http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EU_treaty.html (angol)

<http://www2.datanet.hu/im/Primleg/11992M-HU.htm> (magyar)

13. Declaration 38. on Voluntary Service Activities, attached to the Treaty of Amsterdam (Nyilatkozat az önkéntes szervezetek tevékenységeiről, az amszterdami szerződés keretében).

<http://www.eurotreaties.com/amsterdamfinalact.pdf> (angol)

14. (2003) Draft Constitution, Title VI, The Democratic Life of the Union (Alkotmánytervezet, VI. cím, Demokratikus élet az unióban), 46., 47., 51. szakaszok.

http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c_169/c_16920030718en00010105.pdf

Bibliográfia

50

Anheier, Helmut K. (2001): Foundations in Europe: A comparative perspective. (Alapítványok Európában: Összehasonlító perspektíva). Civil Society Working Paper #18, Center for Civil Society, London School of Economics.

Anheier, Helmut K. (2002): The third sector in Europe: Five Theses. (A harmadik szektor Európában: Öt tétel). Civil Society Working Paper #12, Center for Civil Society, London School of Economics.

Anheier, Helmut K., Toepler, Stefan and Sokolowski, S. Wojciech (1997): The implications of government funding for non-profit organizations: three propositions. (A kormányzati finanszírozás következményei a nonprofit szervezetekre nézve: három tétel.) In: International Journal of Public Sector Management, Vol. 10 No. 3, 1997, pp. 190-213. MCB University Press, 0951-3558.

ÁSZ (2002), 1: 0228. sz. jelentés a közalapítványoknak és az alapítványoknak az 1998–2001. évek között juttatott nem normatív központi költségvetési támogatás felhasználásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, Budapest.

ÁSZ (2002), 2: 0237. sz. jelentés a társadalmi szervezeteknek és köztestületeknek juttatott költségvetési támogatások ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, Budapest.

Bíró Endre (2002): Nonprofit szektor analízis – Civil szervezetek jogi környezete Magyarországon. EMLA Egyesület, Budapest

Bullain Nilda (2003): A magánadományozás törvényi háttere – nemzetközi összehasonlító elemzés. ICNL, Budapest.

Bullain Nilda (2004): Percentage Philanthropy and Law (Százalékos adományozás és jog), In: Török Marianna, Moss, Deborah (szerk): Percentage Philanthropy (Százalékos adományozás). NIOK Alapítvány, Budapest.
http://www.onepercent.hu/perc_phil.htm

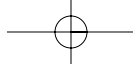
Bullain Nilda, Nizák Péter és Sátor Balázs (2003): A civil szektor fejlesztése állami eszközökkel: a Nemzeti Civil Alap és alternatívái. Előadás. NIOK konferencia, Budapest

Miniszterelnöki Hivatal (2003), 1: A kormányzat civil stratégiája. Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Informatikai és Társadalmi Kapcsolatok Hivatala, Civil Kapcsolatok Főosztálya, Budapest.
http://www.civil.info.hu/downloads/seged/NK/strat/200212_HUstrat.doc

Miniszterelnöki Hivatal (2003), 2: Az egyesületekre, alapítványokra vonatkozó közhasznúsági és nyilvántartási jogszabályok érvényesülésének, hatályosulásának elemzése, a kapcsolódó joganyag kritikai értékelése. Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Informatikai és Társadalmi Kapcsolatok Hivatala, Civil Kapcsolatok Főosztálya, Budapest.

F. Nagy Zsuzsa, dr. Fülöp Sándor, Móra Veronika (2002): A környezeti demokrácia megvalósulása Magyarországon, Ökotárs Alapítvány, Budapest.

Fridli Judit, Paskó Ildikó (szerk.) (2000): Társadalmi szervezetek a jogalkotásban. Társaság a Szabadságjogokért, Budapest.



ICNL (2000): World Bank's Handbook on Good Practices For Laws Relating to Non-Governmental Organizations. (A Világbank Kézikönyve nemkormányzati szervezetekre vonatkozó törvények jó gyakorlatához.) Az ICNL által készített kézirat a Világbank számára, Washington D.C.

ICNL (2002): Model Provisions for Laws Affecting Public Benefit Organizations (Minta jellegű rendelkezések a közhasznú szervezetek jogszabályaira vonatkozóan). ICNL, Washington D.C.
http://www.icnl.org/journal/vol4iss23/cr_cee.htm

ICNL (2003), 1: Legislative tools and practices of public participation – a European overview. (Az állampolgári részvétel jogi eszközei és gyakorlata – Európai áttekintés). ICNL, Washington D.C.

ICNL (2003), 2: Survey of Tax Laws Affecting Non-Governmental Organizations in Central and Eastern Europe (Tanulmány a közép- és kelet-európai nemkormányzati szervezeteket érintő adózási jogszabályokról). ICNL, Washington D.C.
<http://www.icnl.org/programs/cee/pubs/taxsurvey/>

52

Irish, Leon E., Kushen, Robert, és Simon, Karla W. (2004): Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations (Irányelvek a civil szervezetek jogi szabályozásához). Open Society Institute (Nyílt Társadalom Intézet), New York.
<http://www.icnl.org/LIBRARY/osiguide/osilawguide.vFW.pdf>

KSH (2002): Nonprofit szervezetek Magyarországon 2000. Központi Statisztikai Hivatal Társadalom-statisztikai közlemények, Budapest.

KSH (2004): Nonprofit szervezetek Magyarországon 2002. Központi Statisztikai Hivatal Társadalom-statisztikai közlemények, Budapest.

Newman, Caroline L. (2000): Comparative Study of NGO/Government Partnerships (Összehasonlító tanulmány az NGO – kormányzat partnerségről), In: International Journal of Not-for-Profit Law Volume 2, Issue 3, ICNL, Washington D.C.
http://www.icnl.org/journal/vol2iss3/p_ngogov.htm

Salamon, Lester M., Sokolowski, S.Wojciech és List, Regina (2003): Global Civil Society An Overview. (Globális civil társadalom – áttekintés.) Center for

Civil Society Studies – Institute for Policy Studies, The Johns Hopkins University, Baltimore, U.S.A.
<http://www.jhu.edu/~ccss/pubs/books/>

TASZ (2003): Álláspont a jogalkotásról szóló törvényjavaslatról. TASZ kiadványok, Budapest.
<http://www.tasz.hu/dl.php?type=mm&goto=105>

Török Marianna – Farkas István (2003): A hazai magánadományozásról. Tanulmány, NIOK Alapítvány, Budapest.

Thomas, Robert N. (2002): Tőkealapok és alapítványok jogi-finanszírozási lehetőségei Magyarországon. A Mott Alapítvány részére készített jelentés. United Way Erőforrás Alapítvány, Budapest.

FÜGGELÉK

Harmadik szektor modellek Európában

Ezt a tipológiát Helmut Anheier (London School of Economics, Center for Civil Society / UCLA) és Edith Archambault (Paris Sorbonne, Közgazdasági tanszék) kutatásai és előadásai alapján állította össze az Európai Nonprofit Jogi Központ.

1. Korporatív (kontinentális) modell

Legtipikusabb Németországban, ide sorolható még Ausztria, a Benelux államok és Franciaország is, de Hollandiában inkább liberális a szabályozás, Franciaországban pedig nagyobb az állami befolyás, különösen az alapítványok esetében.

Intézményesült és az állammal erősen összefonódott szektor

Nagy ernyőszervezetek, szövetségek alkotják a szektor pilléreit, melyek betagozódtak az állami rendszerek finanszírozási struktúrájába. A szubszidiaritás központi elve miatt a szervezetek részt vesznek az állami feladatok ellátásában, és az állam normatív alapon támogatja őket.

Az alapkiindulás, hogy ha olyan igény merül fel, akár helyi szinten is, ami közfeladatnak minősül, azt az államnak végső soron el kell látnia, felelős érte. Ilyenkor, ha jogszabályban (vagy valahogy az államigazgatásban) definiálódik a közfeladat, az finanszírozási kötelezettséggel jár. Ezért minden olyan NGO, amelyik ilyen feladatot ellát, jogosulttá válik a finanszírozásra.

Ezen országokban a legmagasabb a szervezetek állami finanszírozása, 60 százalék vagy több.

A civil szervezetek többnyire közhasznú tevékenységet végeznek, akár egyesületek, akár alapítványok. A közhasznúság függvényében „standard-nek” mondható adókedvezményekre jogosultak (a szervezetek és adományozók is).

A szolgáltató funkció mellett megjelenik az érdekérvényesítő is, de a régi (1968-as) mozgalmakhoz képest ma már kisebb jelentőségű. Az érdekérvényesítési mechanizmusok is intézményesültek.

2. Liberális (angolszász) modell

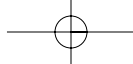
54

Országok: Anglia, Írország (és természetesen USA, Kanada, Ausztrália)

Intézményesült és az államtól különvált szektor

A szektorban viszonylag jól elkülönülő funkciók mentén alakultak a szervezetek, így az alapítványok elsősorban pénzosztók, az egyesületek elsősorban tagságukat képviselő szervezetek, és van külön NGO, azaz nem tagsági alapú programmegvalósító forma. Ezenkívül van nonprofit cégforma is. Mindezek közül a szigorú közhasznúsági kritériumoknak megfelelő szervezetek megkaphatják a „charity” státuszt, mely liberális adókedvezményekre jogosít.

A szerződéses kultúra a központi elv, amely alapján az állam közszolgáltatást finanszíroz. A korporatív megközelítéssel ellentétben nincsen olyan alapfeltételezés, hogy az államnak kötelessége minden felmerülő szükségletet ellátni. Az állam által ellátni, ill. finanszírozni kívánt szolgáltatásokat tendereken versenyeztetik és a „legjobb” ajánlat nyer, tehát amelyik a legolcsóbban a legjobb minőségben tudja ellátni a szolgáltatást. Ez feltételezi, hogy az árajánlatban benne van az is, mekkora saját erőt tud felmutatni a szervezet, az államnak ugyanis nem éri meg kiszerezni teljes finanszírozással, hiszen akkor ő maga is elláthatná az adott feladatot. Fontos



még, hogy itt jobban érvényesül a szektorsemlegesség, tehát a profitorientált szektor is bevonódik a humán közszolgáltatásokba.

Ebben a modellben a szervezetek erősen professzionalizálódtak, nemcsak a szolgáltatásban, hanem például adományszervezésben vagy érdekérvényesítésben is. Itt a legmagasabb az egyéni adományok összege Európában. Itt a legerősebb a szervezetek önszabályozása is, részben az állami tenderek által megkívánt nagy minőségi standardek miatt.

3. Szociáldemokrata (skandináv) modell

Értelemszerűen a skandináv országokban tipikus.

Kevésbé intézményesült, az államtól különvált szektor

A szervezetek inkább a „civil lét kiteljesítésére” jöttek létre, semmint az állami feladatok átvállalására, ezért jórészt kisebb, vagy akár széles bázissal rendelkező, de kevésbé professzionális, tagsági alapú szervezetek. Ezt mutatja az is, hogy ezen országokban a legmagasabb az önkéntesség aránya Európában.



Az állam a legtöbb jóléti feladatot maga ellátja. Ennek ellenére az elmúlt években itt is rájöttek arra, hogy jobb, ha olcsóbban ki tudják helyezni a feladatokat, és a liberálishoz hasonló teljesítményalapú rendszer felé mozdultak el. Ilyen például a voucher-rendszer, melyben az állampolgár kap egy, a szolgáltatás értékének megfelelő papírt, amelyet bármely, neki tetsző szolgáltatónál beválthat. Ebbe a versenybe a nonprofitok jó eséllyel szállnak be.

Ez a szektor a legkevésbé „harcos”, ugyanakkor erre kevésbé is van szükség, mint a többi modellben, mert az állam eléggé nyitott arra, hogy rugalmasan beépítse a szervezetek által megfogalmazott szempontokat a politika szintjén is.

Itt a legalacsonyabb az állami támogatás (20 százalék), és a legkevésbé ösztönzőek az adókedvezmények (Svédországban és Norvégiában például semmilyen kedvezményt nem lehet érvényesíteni az egyéni adományokban). Afféle laissez-faire kapcsolat van az állam és a szervezetek között.

4. Mediterrán (fejlődő) modell

Spanyolország, Olaszország, Portugália, Görögország
(Bár ilyen irányú felmérés eddig nem készült, valószínűleg a közép-kelet-európai országokban is nagyon hasonló a helyzet.)

Kevésbé intézményesült és kevésbé független szektor

A szektor egésze itt még kevésbé kialakult, hiszen ezekben az országokban még a 20. század közepén is diktatúra, erősen központosított államhatalom volt.

Főleg Olaszországban jellemző a dualista szektor, azaz a szervezetek egy része az egyházhoz kötődik, másik része a kifejezetten szekuláris munkásmozgalomhoz. Így az állammal és az egyházzal erősen összefonódott szervezetek a jellemzők.

Az állami ellátások rendszere még szintén kifejlődőben van, a jóléti állam szolgáltatásai (főleg a társadalombiztosítás és a munkaügy terén) elsősorban az EU-s kötelezettségekből adódóan, EU-mechanizmusokon keresztül érvényesülnek. A szociális gondoskodás erősen család- és közösségcentrikus, nem intézményesült.

Éppen ezért, a nyugati értelemben vett „filantrópia”, a szervezett adományozás és önkénteskedés itt alacsonyabb (az informális segítséssel szemben).

Nem jellemzőek az adományozó alapítványok. Az adókedvezmények is még alakulnak, folyamatosan változnak. (És innen ered az 1%-os törvény is.)

A LIBERÁLIS MODELL AZ EGYETLEN, AHOL A PARTNERSÉG VALÓDI LEHET, MIVEL CSAK OTT VAN ÁLLAMTÓL FÜGGETLEN, DE ERŐS SZÉKTOR, MELY KÉPES EGYENLŐ FÉLKÉNT FELLÉPNI. HA AZONBAN AZ EZ IRÁNYÚ ELMOZDULÁST TARTJUK KÍVÁNATOSNAK, AZZAL A DILEMMÁVAL SZEMBESÜLÜNK, HOGY AZ A MAGYARTÓL TELJESEN ELTÉRŐ JOGRENDSZERRE ÉPÜL, AZAZ A SZERVEZETI FORMÁK, A FELELŐSSÉGI SZABÁLYOK, AZ ADÓKEDVEZMÉNYEK STB., MÁS JOGI ALAPOKON NYUGSZANAK, MINT A KONTINENTÁLIS RENDSZEREKBE. EZÉRT A FŐ KÉRDÉS, HOGY HA ELFOGADJUK, HOGY MAGYARORSZÁG MOST A BAL ALSÓ NEGYEDBE VAN, MERRE AKAR „FELFEJLÖDNI”?

A nonprofit szektor európai modelljei

