

Hogyan kellene módosítani a civil szervezetekkel kapcsolatos jogszabályi rendelkezéseket?

A gyakorlat tükre, 2013

Bevezetés

Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (Ectv.) és a kapcsolódó végrehajtási rendeletek elfogadásával a magyar civiljogi szabályozás talán eddigi legjelentősebb mérföldkövéhez érkezett.

Immár másfél éve hatályosak az „új” szabályok, így elérkezett az idő e szabályok értékelő bemutatására, illetve egy megfelelően indokolt módosító javaslat megfogalmazására is. *Az útmutató az új civil szervezetekkel kapcsolatos törvényekhez és a jogszabályok közötti gyakorlati eligazodáshoz* című, tavaly ősszel az Ökotárs Alapítvány gondozásában megjelent könyv részletesen foglalkozott azzal, hogy az egyes civil szervezetekkel kapcsolatos vagy azokra vonatkozó szabályokat miként lehet vagy lenne érdemes alkalmazni, és gyakorlati példákkal alátámasztva próbált iránymutatást adni a (nem mindig könnyű) jogértelmezéshez. Az útmutató érdek- és értéksemlegesen vette számba a szabályokat, így nem vizsgálta azt, hogy ezek a szabályok miként hatnak a civil szervezetekre, illetve a bíróságokra és az ügyészségekre, mint a legfontosabb nem civil szervezet jogalkalmazókra.

E helyütt nem a szabályok bemutatására, leírására törekszünk: elsőként – különböző tapasztalati tények alapján (a jogszabályok elfogadását megelőző javaslatok figyelembe vétele, kérdőíves felmérés, civil szervezeti találkozók és műhelymunkák stb.) – kifejezetten civil szervezeti szempontból értékeliük az eltelt időben a gyakorlat tűzkeresztségén átesett jogszabályokat, és megfelelő indoklással, alátámasztással a módosításra teszünk koncepcionális és normaszöveg szintű javaslatot. Éppen ezért a jelen anyagban feltételezzük, hogy a szabályok az olvasó előtt ismertek, ezért azok bemutatását mellőzzük.

Hangsúlyozandó, hogy e tanulmány módszere és célja összekapcsolódik: a tanulmány célja az, hogy olyan érdekvédelemmel segítő munkaanyag legyen, amelyik a jogalkotók valamint a civil szervezeti joganyagot szakpolitikai és szakértői szinten, döntés-előkészítő helyzetben kezelő, javaslattevő személyek számára egyértelmű képet ad arról, hogy a leírt szöveg hogyan érvényesül a gyakorlatban, merre tart most a jogalkalmazás és végrehajtás. Ennélfogva a tanulmány módszere – nem véletlen az alcímválasztás –, hogy a gyakorlat eddig kialakított útjainak megismerésén és megismertetésén keresztül vizsgálja a szabályrendszert.

De a joggyakorlat nem csak a leírt jog értelmezését jelenti. A leírt jog élővé válása a szöveg értelmezésén túlmutató olyan jelenség, amiben szerepe van annak is, hogy a civil szervezetekre vonatkozó szabálytömeg hogyan épül fel, a jogintézmények hogyan valósulnak meg és annak is, hogy a jogalkalmazóknak milyen – képességbeli, pénzügyi – lehetőségeik vannak. Ebből nem emelhető ki egyik tényező sem a másik rovására, és nem képezhető objektív sorrend: a problémák egymásra hatásában létrejön a joggyakorlat, amelynek korrekt elemzése véleményünk szerint az egyetlen lehetőség arra, hogy a jogalkotó a megfelelő korrigálási lépéseket megtehesse.

Szeretnénk továbbá hangsúlyozni, hogy az értékelés pusztán szakmai – ha úgy tetszik, szakpolitikai – szempontok mentén történik. A szakmai érvelés pedig nagyban támaszkodik a civil szervezetek és a jogalkalmazók körében végzett széleskörű empirikus kutatásra és műhelymunkákra. A civil szervezetekkel kapcsolatos joganyag az 1989. évi II. törvény óta „gyúródik” a jogalkotók keze alatt: valamennyi kormány szakpolitikusai követték el hibákat és bevezettek jelentős (előremutató) újításokat is. Célunk – valamennyi félreértést elkerülendő – az ideális és a reálisan megvalósítható, a szektor fejlődését leginkább szem előtt

tartó szabályozás létrejött. Tekintettel a jelenlegi szabályok hatályba lépése óta érő tapasztalatokra, a gyakorlati végrehajtást nehezítő vagy értelmetlenné tévő rendelkezésekre és más olyan kérdésekre, amelyek nem úgy valósulnak meg, ahogyan azt a jogalkotó elvárta vagy elképzelte, önmagában nem célunk a mostani szabályok kritikai elemzése, hanem ez (az egyes jogintézményeknél) eszköz arra, hogy a fent megjelölt célt jelen anyagunk elérje. Erre alapozva pedig a jogfejlődést segítő koherens módosítási javaslatokat fogalmazunk meg. A „bináris kód” ez esetben tehát nem az „új” szabályok önmagukban való megítélése vagy értékelése, hanem a civil szervezetek által reálisan elvárható és igényelhető, a szektor fejlődését ténylegesen elősegítő „ideális” szabályozók bemutatása a jelenlegi szabályok alapján, azok értékelésén keresztül – több esetben azoknak a korábban hatályos szabályokkal történő összehasonlításával.

Jelen anyag címe éppen ezért lett az, hogy *hogyan* kellene módosítani a szabályokat, nem pedig az, hogy *„miért”*. A címből (is) világosan látható, hogy a szabályok módosításának mikéntjére kívánunk rávilágítani – az alcím értelmében – a gyakorlati alkalmazás tükrében, és nem arra a kérdésre keressük a választ, hogy a 2012. január 1-én és utána hatályba lépett reform egészét tekintve jó volt-e, helyes volt-e, volt-e értelme (ilyen válasz felelősen nem is adható). Ezek a kérdések csak egyes esetekben, egyes jogintézmények vizsgálatakor merülhetnek fel. De munkánk nem áll meg ezek megállapításánál, hiszen célunk a gyakorlat tükrében a civil szervezetek reálisan és a jogalkotás egyéb szempontjainak figyelembe vételével elérhető igényeinek koncepcióként, majd normaszöveggé történő megjelenítése.

Előzmények

Az Ökotárs Alapítvány Civil-Társ programja keretében több mint 10 éve kíséri figyelemmel a hazai civil szektor jogi-szabályozási környezetének fejlődését, és tesz jobbitó szándékú javaslatokat a fejlesztésre. E munka alapját a 2005 elején megjelent *Civil Jövőkép – átfogó nonprofit jogi reform koncepció* adja, amelynek stratégiai célkitűzései megítélésünk szerint azóta is változatlanul érvényben vannak. Az elmúlt évek folyamán több, a civileket érintő jogszabály megalkotásának folyamatában aktívan részt vettünk, és az Ökotárs a civil törvény első tervezeteinek előkészítése óta konzekvens állásponton volt javaslatai tartalmi lényegét illetően. Ugyanakkor több kérdésben a tervezet szövegétől eltérő álláspontot képviselt.

A jogszabályok (az Ectv. és a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény (Cnytv.)) tervezetei előkészítő folyamatainak értékelését illetően előremutató volt, hogy a civil szervezetek köréből is verbuvált szakértőket a kormány, így bevonva a szektor képviselőit már a tervezet nyilvánosságra kerülése előtt a tartalmi elemek kialakításába. Ezt a jó gyakorlatot azonban nem folytatta a tervezet különböző szövegváltozatainál, ami meglehetősen korlátozta a lehetőségeket az építő szándékú javaslatok bemutatására (a tervezet szövegének internetes honlapon történő közzétételén keresztül).

A munkába érdemben bevont munkacsoportok és a kormányzat között azonban már feladatfelosztásban sem volt összhang. A két fél érezhetően eltérő elvárásokkal nyúlt a kérdéshez, ami azt eredményezte, hogy egyrészt a civil szervezetek, valamint a munkacsoportok civil szakértői oldaláról kísérté csodálkozás az első tervezetek nyilvánosságra kerülését (tekintettel arra, hogy azok sok esetben nyomokban sem tartalmazták a civil szektor becsatornázott igényeit illetve javaslatait), másrészt kormányzati oldalról értetlenség fogadta a civil reakciót, logikusan: hiszen ha a civil szervezetek képviselve voltak a munkacsoportokban, akkor miért nem ott artikulálták határozottabban az érdekeiket.

Mindezekkel együtt a végső, benyújtás előtti tervezet általános tartalmi értékeléseként megjegyzendő, hogy a szabályozás egyes – az utóbbi években a civil szervezetek által több alkalommal, több fórumon kifogásolt – elemei pozitív irányú változást mutattak, ami egyértelműen jelezte, hogy a kodifikáció rögzös és hosszú útja során a civil szervezetek véleménye bizonyos részben mégis meghallgatásra került. Ugyanakkor olyan új elemek is kerültek a tervezetbe, amelyek rendszerszintű további gondolkodást igényeltek volna. Véleményünk szerint teljes egészében átgondolandó jogintézmény a közhasznúság és a támogatási rendszer.

Premisszáink, előfeltevéseink alátámasztása, illetve további alakítása érdekében közvélemény-kutatást is végeztünk civil szervezetek és civil szervezetekkel foglalkozó jogalkalmazók, ügyészségek és bíróságok munkatársai között. Amellett, hogy a jogszabályi környezet egyes kérdéseit igyekeztünk jogi érvekkel alátámasztani vagy elvetni, történeti kontextusba helyezve értelmezni és javaslatainkat érthetően felépített, indokolt rendszerrel megalapozni, e közvélemény-kutatás adataival is szélesíteni kívánjuk a javaslatok megalapozottságát.

A kutatást 2013 január-februárjában vettük fel: a civil szervezeteket online módon, link kiküldésével kerestük meg, a jogalkalmazóknak pedig közvetlenül e-mailen küldtük ki a kérdőívet; tőlük a válaszokat – ügyelve a fokozottabb diszkrécióra – levélben és emailben egyaránt vártuk. Az adatfelvétel mindkét esetben anonim volt.

A jogalkalmazók által megválaszolt kérdőívet összesen 42 email címre juttattuk el, valamennyi megyei ügyészségre és bíróságra küldtünk egyet, és 15 válasz érkezett. Az elemszám relatív: az, hogy a rendkívüli ügyteher mellett az Ökotárs Alapítvány kérdéseire választ adók majd 36%-nyian voltak, magasnak mondható, ugyanakkor valódi elemzésre azonban alkalmatlan, ugyanis statisztikai értelemben ez az elemszám alacsony. Ezért a jogalkalmazók tekintetében nem is végeztünk részletesebb elemzést, csak leíró jellegűen bemutatjuk, hogy milyen válaszok születtek. Hozzá kell tenni, hogy ez is orientál bizonyos esetekben, különös tekintettel a civil szervezeti válaszadók válaszaival összehasonlítva.

A civil szervezeti válaszadók összesen 145-en voltak. Közülük több az egyesület válaszadó, mint az alapítvány, és összesen 121 közhasznú minősítéssel rendelkező válaszadót regisztráltunk. A kérdőíveket statisztikailag feldolgoztuk, vizsgálva a válaszok %-os megoszlását és arányait. (A kutatás eredményeit összefoglaló jelentés e munkaanyag melléklete, ugyanakkor jelen anyagban teljes egészében hivatkozunk a kutatás eredményeire mind a problémák bemutatásánál, mind a megoldási javaslatok kidolgozásánál.)

A kutatást követően a tanulmány készítésébe, közel 250 civil szervezet képviselőinek véleményét is bedolgoztuk, amelyeket a 2013. május-júniusában tartott tíz plusz egy műhelymunka-megbeszélésen ismertünk meg (helyszínek: Békéscsaba, Debrecen, Eger, Győr, Miskolc, Nyíregyháza, Pécs, Szeged, Veszprém, Zalaegerszeg és Budapest). Az „országjárás” során olyan gyakorlati problémákra derült fény, amelyek nem kevés szervezet mindennapi életét teszik nehezebbé, és komoly jogalkotási átgondolatlaniságból származnak (gondoljunk csak a szövetség fogalmának egy év alatt három alkalommal történő módosítására, és arra, hogy a statisztikai besorolás megváltozása miatt több szervezet pályázati lehetősége szűnt meg). Az országszerte tartott beszélgetések adalékot adtak a korábbi tapasztalatok, a kutatás eredményei által körvonalazott gyakorlati problématerképhez, ami alapján a hangsúlyok egyértelműen kijelölhetőek.

A közhasznúság értelme és a szabályozás valódi célja

Véleményünk szerint mind a korábbi, mind a jelenlegi közhasznúsági szabályozás csak részben fejezi ki azt, ami valójában a közhasznúság eszenciája: a minősítést. A közhasznúsági szabályozás lényege ugyanis egy olyan win-win helyzet megteremtése, amely az állam és a közösség számára egyaránt hasznos: az állam nyer azzal, ha állami szakpolitikák – különös tekintettel a társadalompolitikára – megvalósítását civil szervezetek is elősegítik, és nyer a közösség is, ha civil szervezetek is működtetik a társadalompolitikát, mert a közösségekkel, a célcsoportokkal való kapcsolatuk közvetlenebb.¹ Ehhez viszont olyan szabadon felhasználható forrásokra van szüksége a szervezeteknek, amihez normatív módon jutnak hozzá: nem működési támogatás, nem programmegvalósító pályázat, hanem a jogi normák közé épített olyan mechanizmus, ami komolyra teszi, megfelelően pozicionálja a közhasznúságot.² Ezt jelenti a valódi minősítés.

¹ Kutatásunk is kimutatta, hogy a válaszadó szervezetek szerint a közhasznúság leginkább azt jelenti, hogy a szervezet a feladatait a „köz érdekében” fejtí ki (mintegy 70%-nyian válaszoltak így). Kutatási jelentés, 6. oldal.

² Ehhez kapcsolódik a kutatásunk azon táblája, ami azt mutatja meg, hogy milyen kedvezményeket látnának szívesen a közhasznúsághoz kapcsolódóan a válaszadók (támogatóknak nyújtott kedvezmények, a szervezetek közvetlen, zömében adó-, kedvezményei). Kutatási jelentés, 12. oldal.

A korábbi közhasznúsági szabályozás szerint csak az a szervezet nem lehetett közhasznú, amelyik nem akart az lenni. A szervezet – akár már megalakulásakor – megjelölhetett egy vagy több tárgykört, amely területen úgynevezett közhasznú tevékenységet lát el, és ezzel a minősítést elnyerte. Az állami mechanizmus nem ellenőrizte, hogy valós-e a tevékenység ellátása, hiszen elegendő volt a tárgykörök megjelölése, és ezzel közhasznú szervezetté vált az egyesület vagy az alapítvány. A normarendszer nem is tartalmazta azt, hogy a közhasznú szervezetek milyen lényegi elemekben különböznek más szervezetektől (bár szigorúbb beszámolási, pénzügyi és egyéb formai feltételeknek meg kellett felelniük) a tevékenységüket illetően. A kedvezményrendszer ezzel szemben – főként a világgazdasági válság 2008-2009-es beköszöntéig – szélesebb volt a mai szabályozáshoz képest, ugyanakkor ezek között kevés volt normatív, azaz jogszabályban biztosított kedvezmény (pl. adományok után igénybe vehető adókedvezmények). Több olyan esetet lehet viszont említeni, amikor pályázati kiírások vagy egyéb szerződések kapcsán a szerződő fél vagy a pályázat kiírója előnyt biztosított a közhasznú szervezeteknek, vagy egyenesen kizárta a nem közhasznúakkal való együttműködést. Mindennek eredményeként a közhasznú szervezet, mint forma nemhogy kvalifikációt nem jelentett, de szinte „szabad prédává” vált a céges vagyoni adóoptimalizálásától a politikai kampánypénzek menedzseléséig.

A most hatályos közhasznúsági szabályozásról több találkozó és műhelymunka elteltével kijelenthető, hogy általános rémület fogta el a civil szervezetek képviselőit és a civil szervezetekkel foglalkozó szakembereket, pedig valójában a minősítés megszerzése majdnem olyan könnyű, mint eddig volt, a szabályozás néhány elemét leszámítva.³ Az alapító okiratban/alapszabályban megjelenítendő tartalmi és a formai feltételeknek való megfelelés nem vált nehezebbé. Az erőforrások és a társadalmi támogatottság két feltételcsoportjából egy-egy feltétel teljesítése ugyan több komolyságot mutat a korábbi – tevékenységválasztó – módszerhez képest, ugyanakkor egy működő szervezetnek ez nem jelenthet semmilyen nehézséget. Ennélfogva felmerül a kérdés, hogy abban az esetben, ha minősíteni szeretne a jogalkotó, viszont a minősítésnek a szervezetek gyakorlatilag 90%-a megfelel, akkor mi is ennek a célja?

A hatályos szabályok fontos eleme, hogy a közhasznú minősítés csak a közhasznú tevékenység bizonyos ideig tartó végzését követően szerezhető meg, ami egyértelműen a kitűzött cél (a minőség) irányába mutató tényező. Ezalatt az idő alatt (két év) közhasznú tevékenységet kell végezni (minősítés nélkül) és ezáltal kell bebizonyítani a szervezetnek, hogy a tevékenysége a valóságban is a „köz hasznára” volt. A valós közhasznú tevékenység bizonyítása egyrészt lényegében abból áll, hogy a szervezet leírja a tevékenységet és kiválasztja az erőforrások és a társadalmi támogatottság három-három feltétele közül azt, amelyiknek megfelel, másrészt a közhasznú tevékenység végzését a létesítő okiratba foglalva, jogszabályi hivatkozással kell ellátni. Ez azt jelenti, hogy annak a szervezetnek, amelyik közhasznú minősítést óhajt szerezni, létesítő okiratát úgy kell elkészítenie/módosítania, hogy abban szerepeljen a közhasznú tevékenység és az annak alapját adó közfeladat jogszabályi hivatkozásának megjelölése. Feltehető a kérdés, hogy valóban csak az állami/önkormányzati feladat ellátása tekinthető-e közhasznúnak (a szó szoros értelmében), de az mindenképpen biztos, hogy egységes hazai közfeladat-ellátási lista hiányában az új előírás komoly kihívások elé állítja a szervezeteket.

Mindezzel együtt a jelenlegi szabályozási környezetben a közhasznúsághoz összességében két egyértelmű előny társul. Az egyik, hogy közszolgáltatási szerződést csak közhasznú szervezet köthet, a másik, hogy a közhasznú szervezet számára juttatott adományok értéke a társasági adót bizonyos mértékben csökkenti (egészen pontosan az adomány értékének 20%-ával, tartós adományozás esetén további 20%-kal – tehát összesen 40%-kal).⁴ Ha tehát azt a kérdést tesszük fel, hogy „megéri-e” közhasznú szervezetként működni, ha azt kérdezzük civil szervezetként, hogy van-e értelme végigcsinálni egy többéves – adminisztratív szempontból a nem közhasznú szervezetekhez képest nagy erőforrást igénylő – folyamatot úgy, hogy egyébként közhasznú tevékenységet minősítés nélkül is végezhet a szervezet, a válasz nem egyértelmű igen!

³ A válaszadók mintegy 53%-a szerint a közhasznúság feltételeinek teljesítése nehezebb, és csupán 5%-uk szerint könnyebbek a kelletténél (20% szerint a közhasznúság feltételei megfelelően szabályozottak). Kutatási jelentés, 10. oldal.

⁴ Érdekes a válaszok megoszlása arra a kérdésre, hogy jelenleg járnak-e többletjogok a közhasznú státusszal: a jelenleg közhasznú szervezetek közül 58 (50%) válaszadó véleménye az, hogy járnak többletjogok, míg 59 (50%) szerint nem. A felmérésben részt vevő közhasznú szervezeteknek csak kevesebb, mint egyharmada vesz igénybe kedvezményeket. Kutatási jelentés, 11. és 13. oldal.

Véleményünk szerint tehát – annak ellenére, hogy elindult egy folyamat – az új törvénnyel nem született olyan szabályozás a közhasznúságot tekintve, amely megfelelne annak a célnak, hogy valódi, más minőséget jelentő, eltérő és egyértelmű előnyökkel járó minősítés legyen a közhasznúság.⁵

Szemponatok	2011. 12. 31-ig hatályos szabályozás	Jelenleg hatályos szabályozás	A civil törvény korábbi tervezetei	Az Ökotársnak a törvénytervezet vitája idején tett javaslata
A potenciálisan jogosult szervezetek aránya az összes civil szervezethez képest	90%*	92%**	92% **	65% **
A minősítés alapja	a taxált listának való megfelelés	több vagylagos szempontnak történő megfelelés, amelyek ugyan objektívek (kizárják a bírói mérlegelést), ugyanakkor gyakorlatilag bármely szervezet számára teljesíthetőek	több vagylagos szempontnak történő megfelelés, amelyek ugyan objektívek (kizárják a bírói mérlegelést), ugyanakkor gyakorlatilag bármely szervezet számára teljesíthetőek	több vagylagos tartalmi, a működést jellemző szempontnak történő megfelelés, amelyek minimálisra szorítják a bírói mérlegelési jogot, és a valódi közösségi hasznot részesítik gyakorlati előnyben
Kedvezmények	az NCA forrásainak igénybe vétele kapcsán kedvezőbb helyzet, adományok után szja és társaságiadó-kedvezmény (2009-ig)	jogosultság közszolgálati szerződés megkötésére, adományok után (korlátozott mértékű) társaságiadó-kedvezmény	–	ideális esetben széles körű adó- vagy járulék- és egyéb kedvezmények
Transzparencia	közhasznúsági jelentés készítése, megjelenítése kötelező saját honlapon vagy hozzáférhetővé tétel, de szankció nincs	Civil Információs Portálon való közzététel; szankció a határidő csúszása vagy tartalmi hibák miatt ipso iure státuszvesztés	Civil Információs Portálon való közzététel; szankció a határidő csúszása vagy tartalmi hibák miatt ipso iure státuszvesztés	Civil Információs Portálon való közzététel; szankció a határidő csúszása vagy tartalmi hibák esetén egy figyelmeztetést követő státuszvesztés

* KSH adat

** Saját becslés

⁵ Ennek ellenére arra a kérdésre, hogy meg kívánja-e tartani a közhasznú jogállását a jelenleg hatályos (nem átmeneti) szabályok szerint is, a 115 válaszadó közhasznú szervezet közül 109 azt válaszolta, hogy igen (ez 95 %-os, elsőprő többséget jelent). Kutatási jelentés, 14. oldal.

A Nemzeti Együttműködési Alap és a civilek állami támogatásai

A Nemzeti Együttműködési Alap (NEA) annyiból hasonlít a közhasznúságra, hogy mindkét jogintézményi kör jelentős módosításokon esett át az Ectv. hatályba lépésével. A támogatási rendszer működésének átalakítását a civil szervezetek közösségének egy markáns része már régóta javasolta, ez talán még kiélezettebb kérdés a civilek körében, mint a közhasznúság. Ez érthető, hiszen ma hazánkban – a finanszírozást illetően – alapvetően két felfogás érvényesül a civil szervezetek körében: az egyik egyetért az állam szerepének csökkentésével, a másik viszont elvárja az államtól a finanszírozást (adott esetben nem is a tevékenységére, hanem pusztán civil szervezeti státuszára hivatkozva). Így nem jelenthető ki egyértelműen, hogy a civil közösség többé-kevésbé egységesen közelítene ehhez a kérdéshez (akárcsak a közhasznúsághoz), mivel a civilek egy jelentős csoportja nagyrészt az állami támogatási formákra támaszkodva oldja meg saját finanszírozását. Nem szeretnénk állást foglalni abban a kérdésben, hogy ez jó-e vagy sem, csupán tényként fogadjuk el, hogy a szektor számára kardinális kérdés az állami támogatásokhoz való hozzáférés lehetősége.

Ahhoz, hogy a támogatási rendszerrel kapcsolatos problémák egyik részét megértsük, vissza kell kanyarodnunk a közhasznúsághoz. A civil szektor egyik legnagyobb problémája mely korábról gyökerezik, mint a törvény megszületése (ugyanakkor az Ectv. sem oldotta meg a problémát, sőt, talán a támogatásokkal kapcsolatban mélyített is rajta), az pont a közhasznúság és a támogatási rendszer összekötése. Jellemző az a duális gondolkodás, hogy ha egy szervezet közhasznú, miért vagy miért ne élvezzen előnyöket a támogatási rendszerben, ahogy az például a (korábban) Nemzeti Civil Alapprogram (NCA) esetében volt. Ez a vita azonban tévútra vezet: amennyiben a közhasznúságot valóban más, eltérő, sőt talán magasabb minőségként értelmezi a jogszabályi környezet, akkor sem biztos, hogy a NEA források elosztásánál kellene ezt a különbséget érzékeltetni.

A támogatási rendszert több ponton is reform alá lehetne vonni, amit az Ectv. és a hozzá kapcsolódó miniszteri rendelet (5/2012. (II. 16.) KIM rendelet a Nemzeti Együttműködési Alappal kapcsolatos egyes kérdésekről) részben elmulasztott: ilyen gócpontok a formai feltételek és az ellenőrzés rendszere. A NEA – a kormányzati szándék ellenére – valójában nem szakított az NCA korábbi adminisztratív és túlzottan bürokratikus formai feltételein és az ellenőrzés ugyanilyen rendszerén.⁶ Sor került ugyan a rendszer némi kozmetikázására: ilyen pl. annak a szabálynak a bevezetése, hogy a százezer forintot el nem érő vásárlásokról szóló számlákat nem kell külön bemutatni, csak felsorolni szükséges ezen tételeket (368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról 80. § (5) bekezdés).

Ugyanakkor a NEA rendszeréből (2013. január 1-től) például kikerült a hiánypótlás jogintézménye, ami a jogalkotó szempontjából érthető, hiszen a nagy tömegű pályázatra és az idő rövidségére tekintettel nem feltétlenül biztosítható egy hiánypótlás az eljárás során, a civil szervezetek részéről ugyanakkor a lépés nem azt az üzenetet hordozza, hogy a jogalkotó az adminisztrációt és a bürokratikus eljárást csökkenteni és lebontani, illetve a civilek működését valóban segíteni kívánja.

Ebben az esetben nem is érdemes arra szót vesztegetni, hogy a támogatási rendszer felépítése mennyire engedi vagy nem engedi a politikai befolyásolást. Ettől függetlenül fontos hangsúlyozni, hogy a döntéshozatal mennyivel központosítottabb lett (jóval nagyobb mértékben, mint az NCA esetében), lásd pl. az elnök vétőjogát és a miniszter saját keretét 10%-nyi arányban stb.⁷ E kérdéseket részletesebben alább a problémafa bemutatásánál fejtjük ki.

Véleményünk szerint sokkal inkább az az érdekes, hogy mennyi ponton kapcsolódik a rendszer: a közhasznúság jogintézményi köre, a támogatás jogintézményi köre és a státuszjogi kérdések szorosan

⁶ Arra a kérdésre, hogy „pályázott-e az Ön szervezete 2012-ben NEA pályázatra”, és „ha nem, miért nem”, indoklasként a legnagyobb arányban (38%-ban) azt a választ kaptuk, hogy nem éri meg, bonyolult, illetve túl bürokratikus. Kutatási jelentés, 19. oldal.

⁷ Ide kapcsolódik, hogy a pályázatokról döntő személyek tekintetében a civil szervezetek választott képviselői a válaszadók egyharmadának a támogatását bírja (míg a válaszadók 55%-a szerint a civil szervezetekkel kapcsolatos igazolt ismeretekkel rendelkező, véletlenszerűen a pályázatokhoz rendelt külső szakértőknek kellene döntenie). Mindössze egy válaszadó volt, aki szerint a kormány által delegált személyeknek kellene döntenie. Kutatási jelentés, 20. oldal.

összefornak. Éppen ezért nem lehet valódi változást javasolni úgy, ha csak az egyik kérdés megváltoztatását ragadjuk ki a rendszerből. Amennyiben az egyiket módosít a jogalkotó, az érinti a másikat is és fordítva.

Jelen anyagban ennek okán olyan módosítási javaslatcsomagot dolgoztunk ki, amely koherens egészként kezeli a rendszert.

További új elemek és nyitott kérdések

Az egyebek között olyan, egymással össze nem kapcsolódó jogintézmények változásaira szeretnénk felhívni a figyelmet, melyek a gyakorlatban alakultak, illetve alakulnak még a továbbiakban.

Ilyen például a gazdasági-vállalkozási tevékenység elsődlegességének fogalma, amelyet a jogalkotó pontosabbá tett a korábbi szabályozásnál, mégpedig oly módon, hogy meghatározta, gazdasági-vállalkozási tevékenységet milyen mértékben, milyen arányban végezhet a szervezet: ez nem érheti el (vagy haladhatja meg) az éves tevékenységből származó bevételek 60%-át, különben a jogalkalmazóknak vélelmezniük kell, hogy a szervezetet elsődlegesen gazdasági-vállalkozási tevékenységre alapították (ami miatt a szervezet a törvényességi ellenőrzésen „megbukhat”). Ez azt jelenti, hogy a jogalkotó az eddigieknél élesebb határvonalat húzott a gazdasági célokra alapított gazdasági társaságok és a nem gazdasági vagy nem elsődlegesen gazdasági célokra alapított civil szervezetek között. A törvény hatályba lépésétől az alapcél mellett gazdasági-vállalkozási tevékenységet végző szervezeteknek be kell tartania a jelenleg 60%-os szabályt (korábban ez a gyakorlat megítélése alapján változó volt).⁸

További új eleme a szabályozásnak a civil társaság, amelyet a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvénybe (Ptk.) épített bele a jogalkotó, a jogintézmény hatályba lépése pedig az Ectv.-vel egyidejűleg történt. A civil társaság sokat változott a tervezet különböző állapotaiban. Végül a jogalkotó amellel tette le a voksát, hogy ez a forma a Ptk-ban kapjon rendszertani értelemben helyet, és a polgári jogi társaság alapján szabályozta azt. Viták, elméleti megközelítések már a civil társaság megszületése előtt voltak azzal kapcsolatban, hogy mennyi értelme van ennek a szervezettípusnak (főként úgy, hogy az a polgári jogi társaság egy változata).⁹ Az élet csattanós választ adott ezekre a vitákra, amennyiben a civil társaság jogintézményét az – ugyan még nem hatályos – új Ptk-nak sem a tervezetében, sem annak törvényjavaslati formájában nem szerepeltette a jogalkotó, és ilyen irányú módosító javaslat sem került a törvénybe. Ez azt jelenti, hogy a civil társaság a magyar magánjog történetében tisztavirág életű szereplést mutathat be, amennyiben 2014. március 1-ig nem építi azt be a jogalkotó egy másik törvénybe, pl. az Ectv.-be. A civil szervezetek annak okán kardoskodtak a civil társaság bevezetése mellett, hogy ezzel a jogintézménnyel a jogalkotó megteremti az „előszobáját” a civil szervezeti létformának. A magánjoggal foglalkozó szakemberek nagy része viszont csak megvonja a vállát, mondván, aki „gyakorolni” óhajtja a civil létformát, az választhatja a polgári jogi társaságot is, melynek kimunkált gyakorlata, dogmatikája van, ezért felesleges egy új jogintézményt (ami ráadásul csak a gazdálkodáshoz való viszonyban tér el a polgári jogi társaságtól) létrehozni. A szókimondóbbak hozzáteszik, hogy ezt az igényt valójában a civil szervezeti jogalkalmazók körében általános alacsony jogtudatossági szint hozta létre, hiszen – ha megfelelően ismernék a magánjogi szabályokat – alkalmazhatnák a polgári jogi társaságot céljaik elérésére.

Megint más kérdés, hogy a gyakorlat hogyan kezeli majd azokat a jogvitákat, amelyekben civil társaság lesz az érintett. A civil társaság nem gazdálkodik a Ptk. alapján, viszont hogyan tudja majd a bíró elválasztani a polgári jogi társaságot a civil társaságtól egy (szóbeli szerződés alapján létrejött) olyan jogviszonyban, amelyben a felek gazdálkodtak ugyan, de – szándéktól függően – ajándékozási jogviszonyokat hoztak létre vagy közös gazdálkodással kezelték az adott életszituációt. Máshogy feltéve a kérdést: van-e értelme

⁸ Kutatásunk alapján kijelenthető, hogy a szervezetek 61%-a könnyűnek vagy inkább könnyűnek tartja a különböző tevékenységekből származó bevételek és kiadások könyvelésben történő elhatárolását. Kutatási jelentés, 18. oldal.

⁹ Kutatásunk alapján a válaszadó civil szervezetek 72%-a nem hallott a civil társaság jogintézményéről, akik viszont hallottak róla, többségükben hasznosnak találták azt, ugyanakkor az alacsony elemszám miatt ez a válasz csak orientáló jellegű, statisztikai értelemben nem értelmezhető. Kutatási jelentés, 17. oldal.

elkülöníteni a gyakorlatban (pl. egy jogvita kezelése során) a két jogintézményt, főként egy olyan esetben, amikor nem a felek jogtudatossága hozza létre a jogintézményt, az pusztán jogi absztrakció következménye.

A Polgári Törvénykönyvről szóló, ugyan még nem hatályos 2013. évi V. törvény (új Ptk.) emellett más érdekességeket is tartalmaz, melyek nem minden tekintetben tekinthetőek koherensnek az Ectv. szabályaival, szellemiségével.

A legszembeötlőbb példa (a civil társaságon kívül), hogy az Ectv. gazdasági-vállalkozási tevékenységgel kapcsolatban két szabályt határoz meg: azt, hogy a szervezetek nem alapíthatók elsődlegesen ilyen tevékenység végzésére, és meghatározza azt, hogy mit jelent az, hogy elsődlegesen (a fent említett 60 %-os szabály). Az új Ptk. 3:379. § (1) bekezdése szerint viszont alapítvány nem alapítható gazdasági tevékenység folytatására. Ugyanezen § (2) bekezdése ugyan rendelkezik arról, hogy az alapítvány „az alapítványi cél megvalósításával közvetlenül összefüggő gazdasági tevékenység végzésére jogosult”. Mindkét szabály ellentétes az Ectv. szabályaival, hiszen az Ectv. csak az elsődleges gazdaság-vállalkozási tevékenységet célzó alapítást zárja ki, viszont a gazdasági-vállalkozási tevékenység teljes mértékben elszakadhat az alapítványi céltól (tehát annak ellenére gyárthat csavart a szervezet, hogy alapítványi célja a környezetvédelem, ha a csavargyártásból származó éves bevételei nem haladják meg az összes bevételének 60%-át). A Ptk. 3:63. § (2) és (3) bekezdései ugyanígy szabályozzák az egyesületet. Megint más kérdés, hogy az új Ptk. nem határozza meg a gazdasági tevékenység fogalmát, azt a bíróságra és más jogalkalmazók gyakorlatára bízta.

A másik példa az ügyészség szerepe és a jogalkotói felfogás arról, hogy a szervezetek törvényességét hogyan kívánja biztosítani a jogrendszer. Az ügyészség teljes egészében kikerül a törvényesség biztosításának alanyai közül, az új Ptk. mindezt (egyébként valamennyi jogi személy esetében) a bíróságokra testálja. Másik jelentős változás, hogy az Ectv. törvényességi ellenőrzési jogkört biztosít az ügyészségnek, ami – az ellenőrzés, mint a fogalom értelmezéséből kifolyólag is – röviden csupán arra ad lehetőséget, hogy az ügyészség a vélt vagy valós törvényteleniséggel kapcsolatban a bíróság eljárását kezdeményezze (ez a jog viszont csak az ügyészséget illeti meg), szemben az új Ptk. felfogásával, amely felügyeleti (és nem ellenőrzési) jogot biztosít a bíróságnak (ami az ellenőrzésnél jóval szélesebb jogokat jelent a gyakorlatban).

A civil társasághoz hasonló másik „hányattatott sorsú” jogintézmény a szövetség. Az 1989. évi II. törvényben nem szerepelt a szövetség (pusztán szövetséggént), mint önálló jogi státusz definíciója, ennek ellenére – többek között a laza névválasztási szabályok miatt – a bíróságok bejegyezték „szövetség” nevű egyesületeket, sőt alapítványokat is! Ezeket azonban a bíróságok egyesületekként és alapítványokként kezelték (nem is kezelhették másként, hiszen nem létező jogintézmény volt a „szövetség”). A társadalmi szervezetek szövetsége megnevezéssel társadalmi szervezetek által létrehozott szövetségeket is nyilvántartásba vettek, ugyanakkor ezeknek kizárólag ilyen szervezet tagjai voltak.

A 2011-ben tapasztalt nagy jogalkotói nekibuzdulásban az előkészítő minisztérium hozzászólt e helyzet felszámolásához, és a szövetséget igyekezett kitölteni tartalommal. Elsőként úgy, hogy azt jogi személyek és természetes személyek speciális egyesületekként definiálta, úgy, hogy akkor lett volna szövetség az egyesület, ha legalább két jogi személy tagja van (valószínűleg a köznapi szövetség fogalomhoz talán ez a megközelítés áll a legközelebb). A szöveg változott, és a második változat már úgy szólt, hogy a szövetségnek csak jogi személy tagjai lehetnek, az elfogadott törvény szövege is ezt tartalmazta egy ideig, majd egy módosítással a jogalkotó teljesen új helyzetet teremtett, amennyiben a szövetség dogmatikájának lényegén változtatott gyökeresen. A hatályos szabály szerint a szövetségnek csak egyesület vagy alapítvány tagja lehet.¹⁰ Hogy mi indokolta a szöveg ilyen irányú változtatását mintegy fél évvel a törvény elfogadását követően, ne firtassuk, nem ez az érdekes. Az érdekes sokkal inkább az a jogbizonytalanság, hogy jelenleg három „szövetség” elnevezésű szervezet létezik a magyar jogban, melyek közül az egyik formájában egyesület, csak nevében szövetség, a másik formájában és nevében is szövetség, de a korábban hatályos törvény alapján még **magánszemélyek is a tagjai (és bármilyen jogi személy)**, és a hatályos törvény alapján létező, egyesületekből és alapítványokból álló szövetség.

¹⁰ A szövetség meghatározását a megkérdezettek 60%-a nem tartja jónak. Ennél is sokkal érdekesebb, hogy az érdemi választ adó jogalkotók közül 15-ből 4-nek az a véleménye, hogy a szövetség jelenlegi definíciója nem fejezi ki annak lényegét (hangsúlyozva, hogy ez az adat statisztikailag nem értelmezhető). Kutatási jelentés, 18. oldal.

Ez a helyzet azonban komoly gyakorlati problémákat is okoz, mint pl. a pályázatás során a státusz vagy az elnevezés statisztikai besorolásának változtatása miatti jogosultság megszűnése. Ez ugyanis csak látszólag a KSH, a pályázató és a szervezet saját problémája. Tekintettel arra, hogy a jogalkotó nem alkotott átmeneti szabályokat a különböző szövetségként működő szervezetekkel kapcsolatban, valamennyiről kijelenthető, hogy jogszerűen létezik és működik, aminek az a következménye, hogy a gyakorlat alakítói ebben az esetben (KSH, pályázató) képtelenek igazodni a bizonytalan jogi környezethez, ami a fenti problémákhoz vezet.

Problémafa

A korábbi helyzet megismertetését és a némiképp hosszabb bevezetést követően alább térünk ki arra, hogy a korábbi javaslatainkra, a kutatás eredményeire és a műhelymunkák során is összegyűjtött gyakorlati tapasztalatokra támaszkodva milyen problémákat és milyen ok-okozati összefüggésben lehet bemutatni. Röviden: melyek a civil szervezetekre vonatkozó szabályozási környezet azon pontjai, amelyek változtatásra szorulnak, és miért. A változtatással érintett célokat és a változtatás irányát a célok és a javaslatok fejezetben mutatjuk be a problémákra építve.

1. A jogszabályi környezet felépítése
2. A státuszszabályokkal kapcsolatos problémák
3. A közhasznúság jogintézménye
4. A támogatás jogintézménye
5. A jogalkalmazás rendszere

A problémafa, ahogy arra korábban utaltunk is, nem sorrendben követi a problémákat: az első és ötödik probléma, a jogszabályi környezet felépítése és a jogalkalmazás rendszere keretbe foglalja a három tartalmi jellegű problémakört. A jogalkalmazás rendszere mindent áthat, elemzése nélkül nem lehetne a többi problémát sem elemezni, hiszen azok is a jogalkalmazás miatt láthatóak egyáltalán. A jogszabályi környezet felépítése pedig leginkább a heterogén szabályozási tárgykör rendkívül differenciált és diffúz – de homogén! – módon történő szabályozása miatt jelentkezik problémaként.

A jogszabályi környezet felépítése

Probléma (ok)	Példák	Okozat
a. A joganyag szétaprózva jelenik meg, státuszszabályok szerepelnek a Ptk-ban és az Ectv-ben is	az Ectv. az egyesülési jog mint emberi/alaptörvényi jog kifejtését és a civil szervezetekre (olyan szervezetekre is, amelyek nem az egyesülési jog alapján jönnek létre) vonatkozó szabályozást egyben kezeli, viszont a státuszszabályok a Ptk-ban és a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvényben (Gt.) szabályozottak	a szabályozás hibái miatt jogbizonytalanság keletkezik
b. Az új Ptk. több ponton ellentmond az Ectv-nek	– gazdasági-vállalkozási tevékenység tilalma (Ptk.), gazdasági-vállalkozási tevékenység legfeljebb 60%-a lehet az összes tevékenységnek (Ectv.) – a civil társaság az új Ptk-ból hiányzik – az ügyészség és a bíróság szerepe jelentősen megváltozik az új Ptk-ban	

A státusszabályokkal kapcsolatos problémák

Probléma (ok)

a. Az alapítványi szabályozás problémaköre

b. Az egyesülési szabadság gyakorlása

Példák

a létező alapítványok 95%-ának működése nem felel meg a dogmatikai fogalomnak (hiányzik a működést megalapozó mértékű vagyontömeg, az alapítvány nem annak hozamából „él”, az alapító sokkal nagyobb befolyást igényel)

- alapítói létszám kérdése
- szövetség definíciója

Okozat

dogmatikai bizonytalanság: az elmélet és a gyakorlat közötti szakadék

A közhasznúság jogintézménye

Probléma (ok)

a. A közhasznú minősítésnek nincsenek valódi feltételei, azt gyakorlatilag bármelyik szervezet megszerezheti

b. A kedvezmények jelentősége nem változott az utóbbi négy évben, ezen a tényen a civil törvény és más szabályok módosítása sem változtatott

c. A közhasznú minősítés megszerzése gyakorlatilag könyveléstechnikai kérdések kezelésén múlik

d. Az Ectv. hatályba lépésével és a moratórium 2014. május 31-ei lejártával megnő az adminisztratív terhek sora

e. A 2012 januárja óta hatályos szabályozási környezetben nem szerepel motiváló tényező a közhasznúság mellett

f. Közvetett eszközök miatt terelődnek a szervezetek a közhasznúság irányába (a rendszer kiszámíthatatlan)

g. A közhasznú tevékenység fogalma és a közfeladat fogalma is bonyolult, összetett, nem könnyen értelmezhető

h. A közhasznú tevékenység fogalma életszerűtlen, amit több gyakorlati eset alátámaszt

Példák

a társadalmi támogatottság és az erőforrások meglétét igazoló három feltételből egyet-egyét kell megjelölni, ami bármelyik működő szervezetnek sikerülhet

- az adókedvezmények minimálisak
- a kedvezmények csak esetiek (pl. pályázatok esetén a kiíró részéről elvárt követelmény)
- a közszolgáltatásokban való részvétel az egyetlen, ami a közhasznúsághoz kötődik a 2012-es reform óta

a működő szervezetek között a feltételek igazolása (erőforrások és társadalmi támogatottság) és a formalitások betartása (bevételek és kiadások megfelelő szétválasztása stb.) csak könyvelési kérdés (és nem feltétlenül tükrözi a valóságot)

a kedvezmények jelentősége alacsony (lásd fent, b. pont)

pályázatok esetén kötelező elemként a pályázató elírja (nem normatív)

a többszörösen összetett, többemű definícióknak több értelmezése lehetséges, nagy teret nyitva a jogalkalmazói gyakorlat alakító hatásának

a közhasznú tevékenység fogalmába a gyakorlat alapján bármelyik szervezet „belefér”, viszont nagyon bonyolult (ld. fentebb, g. pont): ha a cél az, hogy minél több szervezet feleljen meg a meghatározásnak, akkor egyszerűbb definíciót is alkalmazhatna a jogalkotó

Okozat

a közhasznúság a gyakorlatban nem jelent más minőséget

a közhasznúság jogintézménye kapcsán a gyakorlatban nem állnak arányban az adminisztratív terhek és a közhasznú minőségből eredő eltérő státusz

bonyolult – többszörösen összetett – szabályozás

A támogatás jogintézménye

Probléma (ok)

a. A döntéshozatal elfogult, a mindenkori végrehajtó hatalom felé orientált

b. A mindenkori keretösszegnek nincs normatív alapja

c. A pályáztatási eljárás rendszere, annak részletei érdemben nem változtak a 2012-es reform óta

d. Az ellenőrzés rendszere túl bürokratikus

Példák

- elektori rendszer jelentősége és az elektorok lehetőségei
- miniszteri keret felhasználhatósága
- Tanács elnökének vétója stb.

az NCA esetében akkora volt az alap forrása, amekkora az adózók által a civil szervezeteknek az előző évben felajánlott összeg

- nincs hiánypótlás
- számlabemutató, írásbeliség kizárólagossága

Okozat

bizalomvesztés a pályázati források iránt

továbbra is nagy az adminisztrációs teher

A jogalkalmazás rendszere

Probléma (ok)

a. A közhasznúság minősítésének megállapításánál és a gazdasági-vállalkozási tevékenység elsődlegességének szabályozásánál tudatos jogalkotói szándék volt a bíróságok értelmezési tartományának szűkítése

b. Ugyanakkor az értelmezést tágra nyitották a közvetlen és közvetett közfeladat ellátással és a közfeladat meghatározásával

c. A jogalkalmazás rendszere az eseti ellenőrzésekre épül, kevés automatizmus került elfogadásra

Példák

- az értelmezési tartomány szűkítésére utal az, hogy
- a gazdasági-vállalkozási tevékenység elsődlegességét arányosítva (60%) határozza meg a jogalkotó;
 - a közhasznú minősítés kérelmezésénél elvetették a lista alapján történő választást, ugyanakkor létrehozták a formai kritériumoknak történő megfelelést (erőforrások és társadalmi támogatottság)

- a közhasznú minősítést nem lehet automatikusan elveszíteni
- a beszámoló be nem nyújtását nem követi automatikus szankció, ellenőrzés indul

Okozat

a jogalkalmazók értelmezési lehetőségei szűkülnek és tágulnak egyszerre, a jogalkotói céltól függetlenül

változatlanul magas ügyterhelés



Célfeladat és a módosítás irányai

Problémák okozatai

1. A szabályozás hibái miatt jogbizonytalanság keletkezik
 2. Dogmatikai bizonytalanság: az elmélet és a gyakorlat közötti szakadék
 3. A közhasznúság a gyakorlatban nem jelent más minőséget
 4. A közhasznúság jogintézménye kapcsán a gyakorlatban nem állnak arányban az adminisztratív terhek és a közhasznú minőségből eredő eltérő státusz
 5. Bonyolult – többszörösen összetett – szabályozás
 6. Bizalomvesztés a pályázati források iránt
 7. Továbbra is nagy az adminisztrációs teher
 8. A jogalkalmazók értelmezési lehetőségei szűkülnek és tágulnak egyszerre, a jogalkotói céltól függetlenül
- Változatlanul magas ügyteher

Terület

jogszabályi környezet

státusz-szabályozás

közhasznúság

támogatások

jogalkalmazók

Cél

- a szabályozás hibáinak javítása, a jogbizonytalanság helyreállítása
- a szabályozás hibáinak javítása, a státuszszabályok egyértelművé tétele
- a közhasznúság csak bizonyos szervezetek számára legyen elérhető, a minősítés megszerzése legyen nehezebb
- a közhasznúság jogintézményéhez társuló kedvezmények kiépítése
- a szabályozás egyszerűsítése
- a NEA pályázati rendszerével kapcsolatos bizalom visszaállítása
- az adminisztrációs teher ésszerű csökkentése
- a jogalkalmazók értelmezési tartománya ésszerű kereteinek kijelölése
- az ügyterhelés csökkentése

Módosítás irányai

1. a joganyag tisztítása, egyértelműsítése, egyszerűsítése
2. a Ptk. és az Ectv. összehangolása
3. a joganyag egyértelműsítése a státuszszabályok tekintetében
4. a közhasznú minősítés megszerzéséhez szükséges valódi feltételek megteremtése
5. a közhasznú minősítés megszerzését követő szigorú működési kritériumok
6. a valódi kedvezményrendszer megteremtése
7. a közvetett eszközök (pl. pályázatok) szabályozása a kiszámíthatóság érdekében
8. a közhasznú tevékenység és a közfeladat definícióinak egyszerűsítése, gyakorlati megfeleltetése
9. a döntéshozatal elfogultságának enyhítése
10. A mindenkori keretösszeg normatív (nem költségvetési törvényben történő) szabályozása
11. a pályáztatás és az ellenőrzés rendszerének adminisztratív egyszerűsítése
12. a bíróságok értelmezési lehetőségeit a polgári jog általános szabályaihoz igazítani, úgy, hogy az eljárás során a cégjog szabályait vegyük figyelembe (a kiszámíthatóság érdekében)
13. minél több automatizmus beépítése a rendszerbe, amelyek eseti ellenőrzések nélkül érvényesülnek



A módosítás koncepciója

A kutatás és a korábbi koncepcionális javaslatok, az új Ptk. és az Ectv. közötti összhang hiánya, valamint a gyakorlati tapasztalatok alapján az egyértelmű célok ismeretében a következő irányokban alakítható ki a módosítás koncepciója.

1. A joganyag tisztítása, egyértelműsítése, egyszerűsítése

A joganyag egyszerűsítése csak a Ptk. és az Ectv. összehangolásának eredményeként jöhet létre, így a fenti 1. és 2. pontot együtt értelmezve lehet csak a jogszabályi környezet javítását célként elérni.

A joganyag tisztításához, egyértelműsítéséhez a következőkre van szükség:

- a) A formakényszert az Ectv. bevezette, ugyanakkor nem minden – egyesülési jogból levezetett, egyesület altípusának tekintett – civil szervezeti forma (pl. szakszervezet) fogalmi definícióját tartalmazza a törvény.

Teendő: a törvény fogalmi körének megváltoztatása.

- b) A szövetség fogalmi definíciója távol áll a gyakorlattól.

Teendő: a szövetség fogalmi definíciójának gyakorlathoz közelebb álló fogalmi definícióval történő kiváltása (a distinkció nem a tagok minőségén, hanem számán, jelentőségén stb. alapul).

A változat: a szövetség definíciója a jogi személyek és magánszemélyek tagságán alapul. Ez a gyakorlatban azt jelentené, hogy a szervezet választhat, hogy egyesületként vagy szövetségként kéri a nyilvántartásba vételét. Gyakorlati problémát jelent az átmeneti szabályok hiánya, így javasoljuk, hogy a korábban más definíció alapján bejegyzett „szövetségek” részére a jogalkotó hirdessen moratóriumot, azaz a státuszuk vagy a nevük kötelező megváltoztatását bizonyos időn belül, az eltérő nevű és eltérő tartalmú státuszok egységesítése érdekében, és javasoljuk egyúttal a moratórium lejártáig is az eltérő státuszokból eredő hátrányok elhárítását. (Pl. mivel a szövetség jelenleg az egyesület különös esete, nem lehet akadályoztatva abban, hogy egyesületek számára kiírt pályázatokon indulhasson).

B változat: szűnjön meg az egyesület különös formájaként működni, ugyanis jelenleg az egyesületet és a szövetséget csak a tagok különböztetik meg, viszont, mivel az egyesületet alapíthatják egyesületek és alapítványok is, így a szövetség valójában csak elnevezésbeli különbség, valódi tartalmi értelme vagy jelentősége nincs.

- c) Az Ectv. a civil szervezetek közös szabályairól és a közhasznúságról, illetve a támogatásokról szóló törvény, ugyanakkor több szabályt a közhasznú nonprofit gazdasági társaságokra, illetve a civil társaságokra is alkalmazni rendel (többek között maga a civil szervezet fogalma is tartalmazza a civil társaságot, nagyon sok kivétellel), illetve az egyesülési alapjog kifejtését is megtaláljuk a törvényben.

Teendő: az Ectv. egyértelműsítése a szabályozandó tárgykör vonatkozásában.

- d) Attól, hogy bizonyos gazdasági társaságok nonprofit módon gazdálkodnak, nem jelenti, hogy civil szerveződések, szerveződésük fő kötőereje nem az, hogy a társadalom civil szövetekéből jönnek létre, hanem az, hogy gazdasági érdekeket jelenítenek meg. Éppen ezért közhasznúságuk megkérdőjelezhető.

Teendő: a nonprofit gazdasági társaságok kivonása a közhasznú szervezetek köréből (kivéve a kizárólag magánszemélyek tulajdonában álló – és így a civil szervezet definíciójához közelebb álló – nonprofit gt-eket).

e) A civil társaságot az Ectv. civil szervezetként szabályozza, ugyanakkor a civil társaság a magánjog olyan alanya, amely nem az alapítvány alapján, és nem az egyesülési jog alapján jön létre: a civil társaság a magánjog szerint egy szerződés. Nem szervezet, nem vagyontömeg (a vagyon meglétét a Ptk. ki is zárja), azaz rendszeridegen, ennek ellenére az Ectv. civil szervezetként azonosítja. A civil társaság lényege a vagyon és szervezet nélküli együttműködés közös célok mentén, ez egyfajta előszobája a valódi civil létnek, a civil „szervezeteknek”. A szabályozása ugyanakkor jelenleg téves alapokon nyugszik, ráadásul a civil szervezetként való definiálása is illuzórikus, hiszen a törvény záró rendelkezéseken túli részei nem is vonatkoznak rá.

Teendő: a civil társaság szabályozásának közelítése a jogalkotói célhoz.

Javasoljuk a civil társaság és a polgári jogi társaság elválasztását, külön szabályok megalkotását. A polgári jogi társaságnak nem differentia specificája a gazdálkodás, tehát a civil társaságot egyfajta duplumként is azonosíthatjuk ebben az esetben, ugyanakkor elvitathatatlan a civil igény az egyszerűbb működésű szervezeti forma iránt. Javasoljuk tehát, hogy a civil társaság tartalmi szabályai a következőként változzanak meg:

A civil társaság

- alapszabály-minta alapján (az elektronikus rendszer meglétét feltételezi);
- 3 személy által létrehozható;
- olyan szervezet,
 - amelyet a bíróság nyilvántartásba vesz egyszerűsített eljárásban (a minta alkalmazása lehetőséget biztosít erre);
 - amelynek a gazdálkodása limitált (legfeljebb 1 millió forint éves bevételig működhet ebben a formában, amennyiben ezt átlépi, a következő évben kötelező egyesületté alakulnia: ezzel együtt az átalakulás szabályait is rögzíteni szükséges);
 - amely egyszerűbb adminisztratív tevékenységet valósít meg (összevont bevallások, egyszeres könyvvitel útján stb.) és
 - amely nem végezhet gazdasági-vállalkozási, csak alapcél szerinti tevékenységet.

f) A szabályozás nem teszi egyértelművé, hogy a nyilvántartásba vételhez milyen módon szükséges megjelölni a szervezet célját (a gyakorlatban talán éppen ezzel lehetne elejét venni annak, hogy különböző bíróságok különböző módon járjanak el ugyanolyan szervezet nyilvántartásba vétele esetében): a státuszszabályok abban különböznek a gazdasági társaságoktól, hogy a civil szervezetek esetében a cél megjelölésének nem-egyértelmű módja okozza a különböző elbírálást (a gazdasági társaságok esetében a cél azonos, a TEAOR számmal megjelölt tevékenység különbözik, melynek a nyilvántartásba vételnél nincs jelentősége, csak a gyakorlatban az esetleges engedélyek megszerzésénél).

Teendő: szabályozás kidolgozása a cél és a tevékenység pontos megjelölésének módjára (pl. egy átfogó kódrendszerrel vagy egy 25-30 elemű tételes lista kidolgozásával) az Ectv-ben és a Cnytv-ben a nyilvántartásba vételi eljárás során az értelmezési tartomány szűkítése végett.

2. A Ptk. és az Ectv. összehangolása

Az új Ptk. tiltja – az alapcélról (vagy a közhasznú céltól) függetlenül végzett – a gazdasági-vállalkozási tevékenységet.

Teendő: az Ectv.-t vagy az új Ptk.-t módosítani szükséges ebben a vonatkozásban, koherens javaslatunk értelmében az Ectv.-t, mivel a civil szervezetek alapcéljukkal összefüggő gazdasági tevékenységet szabadon folytathatnak az új Ptk. alapján, az ettől független gazdasági tevékenység azonban visszaélésekre adhat (adhatott) okot (ld. alább, a 4. pontban).

a) A civil társaság szerepe

A civil társaság a polgári jogi társaságtól annyiban különbözik, hogy a tagoknak közös vagyona nem jön (jöhet) létre és nem gazdálkodnak a civil társaság keretei között. Javasoljuk a civil társaság megszüntetését ebben a formában, és a polgári jogi társaság szélesebb körű megismertetését a civil szerveződésben gondolkodó közösségekkel (a polgári jogi társaság keretein belül is elképzelhető olyan működés, melynek során nem keletkezik közös vagyon és nincs gazdálkodás). Így nem javasoljuk az új Ptk. módosítását ebben a tekintetben, ugyanakkor az Ectv. módosítását igen, a civil társaságra való hivatkozások megsemmisítésével. Helyette javaslunk az Ectv.-be felvenni egy új jogintézményt: amennyiben a jogalkotó célja valóban a civil szervezetek „előszobájának” megteremtése, olyan civil „előszervezetre” létrehozásának lehetőségére teszünk javaslatot, amely jogi személyiség és vagyon nélkül időkorláttal működő szerződés a „tagok” között, amelyből bizonyos idő elteltével a tagok alapítványt vagy egyesületet is létrehozhatnak

b) Az ügyészség és a bíróság szerepe jelentősen megváltozik az új Ptk.-ban

Az ügyészség és a bíróság szerepe fundamentális változáson megy keresztül a jogi személyekkel kapcsolatos ellenőrzési és felügyeleti jogkörüket tekintve, az Ectv.-t ezzel minden bizonnyal harmonizálja a jogalkotó az új Ptk. hatályba lépéséig.

3. A joganyag egyértelműsítése a státuszszabályok tekintetében

Az első három irány nagymértékben összefügg. Ugyanis a joganyag egyértelműsítése a státuszszabályok tekintetében hozzávehető a joganyag általános egyszerűsítéséhez és egyértelműsítéséhez, ugyanakkor szorosan kapcsolódik az új Ptk. és az Ectv. harmonizálásához is, hiszen az alapítványok és az egyesületek maradandó státuszszabályait az új törvénykönyv tartalmazza, és jövőre ezek a megújult szabályok válnak hatályossá, amelyek vélhetően nagyon hosszú időre meghatározzák majd a két alapvető civil szervezeti forma (az egyesület és alapítvány) státuszszabályait.

Éppen ezért az alapítványok vagy az egyesületek szabályozásával kapcsolatos dogmatikai bizonytalanság vagy az eltérés a gyakorlattól leginkább az új Ptk. vonatkozásában érdekes, így ezeket a szabályokat érdemes görcső alá venni, és nem a jelenleg hatályosakat.

a) Az alapítványok szabályozása

- Az új Ptk. a cél „megvalósításához” és nem a cél megvalósításának „megkezdéséhez” szükséges vagyont rendeli biztosítani az alapító részéről. A cél megvalósítására rendelt vagyon ugyanis – bár szép cél – a mai gazdasági helyzetben elvárhatatlan követelmény, és egy ilyen szövegnek két következménye lehet: (i) a bíróságok lerontják saját gyakorlatukban ezt a szabályt (ahogy egyébként teszik ezt ma is) vagy (ii) a bíróságok szűk értelmezése miatt gyakorlatilag lehetetlenné válik az alapítványok nyilvántartásba vétele, azaz a jogintézmény kiüresedik.
- Teendő: javasoljuk azt, hogy a tervezet a hatályos Ptk. vagyona vonatkozó rendelkezéseit jelenítse meg továbbra is: az alapítvány javára a célja megvalósításának megkezdéséhez szükséges vagyont kell rendelni.
- A Ptk. tervezete a működés megkezdéséhez szükséges vagyont rendeli biztosítani az alapító részéről az alapítvány részére. A Ptk. rendelkezései szerint ugyanakkor az alapítvány (a jogi személy) a bírósági nyilvántartásba vétellel jön létre. Ennélfogva, tekintettel főként arra, hogy a jogalkotó nem alkalmazott az cégjogból ismert előtársasághoz hasonló jogintézményt az alapítványok esetében, az „alapítvány részére” nem tudja átruházni, hiszen az alapítvány a nyilvántartásba vételi kérelem benyújtásáig nem létezik, tehát nem jogképes (még feltételesen sem).
- Az alapítói jogok gyakorlása és azok átadása kapcsán előremutatónak tekinthető, hogy az alapító kijelölheti a halála, vagy a joggyakorlás megszűnése esetére az alapítói jogok gyakorlóját, viszont a javaslat nem rendelkezik a kijelölt személy visszavonásáról és adott esetben az időtartamról, vagy feltételről, aminek bekövetkezéséig vagy ameddig a kijelölt személy a kijelölés alapján eljárhat a joggyakorlás alapító részéről történő lehetetlensége esetén.

- Nincs olyan megindokolt cél a jogintézmény kapcsán, ami megfelelően alátámasztaná azt, hogy az alapítói befolyást a minimálisra kell csökkenteni, mivel a létező, működő alapítványok túlnyomó többsége esetében nincs olyan mértékű elkülönült vagyon, amelynek védelme ezt szükségessé tenné. Igaz ez különösen a családi alapítvány vonatkozásában, amit a tervezet létrehoz új jogintézményként. Teendő: javasoljuk a bekezdés törlését.

Az alapítványi formán belüli lehetőségként javasoljuk külön szabályozni a **közcélú („tőkésített”) alapítványokat**, egyúttal ösztönző rendszert is helyezve létrejöttük mellé. Ennek lényege az lenne, hogy amennyiben az alapító az alapító okiratban kötelezettséget vállal egy bizonyos – minimálisan meghatározandó, és akár több év alatt összegyűjtendő – összeg tőkealkaként való befektetésére (tulajdonképpen a vagyon megőrzésére és gyarapítására), és annak jövedelmét adományként évente a kedvezményezettekhez juttatja, akkor az alapítvány speciális kedvezményekben részesül.¹¹ Mindehhez a tőke védelmére kiépített garanciális szabályok kialakítására is szükség van. (A már működő alapítványok közcélú alapítvánnyá válásának szabályozása átmeneti rendelkezések megalkotását igényelheti.)

b) Az egyesületek szabályozása: elektronikus ülések, alapítói létszám

- A hatályos Ptk. tartalmazza az egyesület önkormányzatiságát és önkéntességét. Véleményünk szerint rendkívül fontos, hogy ezeket a jogelveket a jogalkotó továbbra is megőrizze a jogintézmény lényegi elemeiként.
- A most hatályos Ptk. tartalmazza a közgyűlés kötelező összehívása illetve az elektronikus ülésezés alapvető szabályait is az egyesületeknél. Véleményünk szerint – annak ellenére, hogy a diszpozitív szabályok rendkívüli mértékű eltérést engednek – ilyen fontos kérdésekben legalább irányadó szabályozásra mindenképpen szükség lenne, ezért az új Ptk. szövegében javaslatot teszünk erre is.
- Az elnökség limitálása három főben – a Ptk. jelentős diszpozitivitása ellenére is – olyan probléma, ami a gyakorlati életben a bírói és a szervezeti eltérő jogértelmezések miatt jelentős nehézségeket okozhat. Ennek kiszűrése érdekében a legalább szó és a páratlan számú kitétel közbeiktatásával lehet finomítani, és megakadályozni az eltérő jogértelmezést és a működésképtelen elnökségek létrehozását.
- Indokolatlannak látszik az egyesületek vezető tisztségviselőit a gazdasági társaságokénál szigorúbban kezelni a felelősség kérdését illetően, ennél fogva javasoljuk a szigorúbb felelősséget megalapozó bekezdés törlését.

4. A közhasznú minősítés megszerzéséhez szükséges valódi feltételek megteremtése

Véleményünk szerint téves az a gyakorlat, hogy a közhasznú minősítésre szinte valamennyi szervezetnek lehetősége van, a minimális feltételrendszer teljesítését követően. Ennek megváltoztatására, és mintegy a közhasznú minősítés „komolyítására” az alábbi több alternatívát magában foglaló koncepcionális lehetőség kínálkozik:

A. változat, az ún. „Charity Commission modell”: a szervezet szabadon írja le tevékenységét a létesítő okiratában, majd a közhasznúság iránti kérelemben megjelöli, hogy milyen számszerű mutatókkal (indikátorokkal) kívánja mérni (mérteni) a közhasznúságát (pl. az általa elért, kiszolgált emberek száma). A szervezetek maguk által vállalt és bevallott indikátorait egy bizottság ellenőrzi. A bizottságnak joga van a vállalások elutasítására is. Az elfogadott indikátorokat a szervezetek évente teljesítik: ha ez csak részlegesen sikerül, akkor egy sávos rendszer szerint csökkentett kedvezmények illetik meg.

A bizottság összetétele: választott delegáltakból álló, független testület, amelybe bármelyik civil szervezet jelölhet, érvényesen azonban csak olyan jelölt állítható, aki felsőfokú, büntetlen előéletű és civil szervezetben

¹¹ Az érdemi választ adók közül 52 szerint nem érdemes, 56 szerint viszont érdemes az alapítványok felosztása különböző kategóriákra (családi, közcélú-tőkésített stb.). A jogalkotók nagyobb része szerint nem indokolt az ilyenfajta megkülönböztetés, ami vélhetően az ezzel járó nagyobb ügyterhelés miatt lehetséges. Kutatási jelentés, 5. oldal.

vezető tisztségviselői pozíciót töltött be legalább 5 évig. A testületbe földrajzi tekintetben kiegyenlítetten választandóak a jelöltek (a korábbi NCA regionális elektori választásokra vonatkozó szabályait alkalmazva).

Döntéshozatali mechanizmusát tekintve egyfajta rotációs rendszert lehet alkalmazni a megyék között, a döntéshozó és ellenőrző 3 tagú bizottságokat eltérő megyék választottjai közül sorsolják (kivéve a vizsgált vagy eljárásban résztvevő megye delegáltjait).

A bizottság működési költsége a közhasznú szervezetek bevételeinek 0,5%-ból képeződik, melyet minden évben „adóként” fizetnek be a javára.

B. változat: – „a Civil TEÁOR” modell: A szervezet egy TEÁOR-hoz hasonlóan részletes, többszintű listából választja a tevékenysége(ke)t (a lista megalkotásához jó kiindulópontot biztosíthat a KSH besorolási rendszere, a részletes kidolgozásba javasolt a szakmai szervezetek bevonása is). A célcsoport minimális létszámát pedig a jogalkotó határozza meg normatív módon, földrajzi hatókörtől és tevékenységtől függően (relatív módon).

B1. A szervezet közhasznúvá minősíthető – ebben az esetben a közhasznú tevékenység elsődlegessége; folyamatossága és rendszeressége is követelmény.

B2. Csak a szóban forgó tevékenység minősíthető közhasznúvá. Ez azt jelenti, hogy csak a tevékenység megvalósításának időtartamára és csak ahhoz kapcsolódóan vehet igénybe a szervezet kedvezményeket.

C. változat: A jelenlegi feltételek mellett (kedvezmények és terhek egyensúlytalansága, a közhasznúság bármely szervezet általi megszerezhetősége) nincs értelme fenntartani a jogintézményt, ugyanis nem jelent érdemi különbséget a nem közhasznú civil szervezetek és a közhasznú civil szervezetek között.

- a) Fontos, hogy a közhasznú minősítést csak bizonyos szervezetek szerezhessék meg: pl. bizonyos tevékenységet vagy célt megjelölő szervezetek, ebben pedig egyértelműen a szélesebb közösség (nemcsak az önkormányzat, az állam) hasznát is vizsgálni kell: a fő különbséget ott kell keresni, ha a szervezeti cél/tevékenység nem magánérdekekkel áll kapcsolatban (a jelenleg hatályos Ectv. is ezt a distinkciót igyekszik előtérbe helyezni, csak bonyolult módon).
- b) A közhasznú minősítés megszerzéséhez a szervezetnek bizonyítania kell alkalmasságát korábbi tevékenysége bemutatásával. A minősített szervezetek kedvezményeket élveznek.
- c) A közhasznú minősítést megszerző civil szervezetek tevékenységükről a minősítés megszerzését megelőzően megjelölt mutatók/indikátorok mentén elszámoltathatóak. Az indikátorok a B. változat esetében normatíván meghatározottak, számszerűsíthetők, de tevékenységenként eltérőek lehetnek. A minimumfeltételek szintén normatíván meghatározottak és tevékenységenként eltérőek (az indikátorok a célcsoporttal, a tevékenység eredményével és a közösségi támogatottsággal kapcsolatosak). Az indikátorok teljesítését a szervezetnek időről-időre igazolnia kell.
- d) A közhasznú minősítéssel rendelkező szervezetek szigorú gazdasági elszámoltathatósági és átláthatósági feltételeknek felelnek meg, a tisztségviselőkre és tagokra pedig a nem közhasznú civileknél szigorúbb összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak.
- e) A közhasznú minősítéssel rendelkező szervezetek bizonyítják, hogy tevékenységük nagyobb részében, folyamatosan és rendszeresen közhasznú tevékenységet látnak el (alaptevékenységük egyben közhasznú tevékenységük is, kisebb részben közhasznú tevékenységükhöz köthető gazdasági-vállalkozási tevékenységet látnak el).
A közhasznú minősítést (két)évente megújítják a szervezetek (vagy ezt a fent leírt bizottság vizsgálja – A. változat).

5. A közhasznú tevékenység és a közfeladat definícióinak egyszerűsítése, gyakorlati megfeleltetése

A közhasznú tevékenység és a közfeladat fogalmi definíciói többszörösen összetettek, bonyolultak, az amúgy jó irányú jogalkotói célt nem érik el (pontosan amiatt, hogy a bíróságok a minősítés nyilvántartásba vételénél nagy értelmezési tartományt alakíthatnak ki, ahogyan azt a bevezető részben kifejtettük).

A közhasznú tevékenység definíciójának javasolt elemei:

- a) a (valamilyen egyedileg azonosítható) közösség (célcsoport) hasznára végzett tevékenység;
- b) állami vagy önkormányzati tevékenység ellátása, amely normatív felsorolásból választható (B. változat – így nem a nyilvántartásba vételt kérő szervezet keresi meg a jogszabályt, hanem a normatív felsorolásból, azaz a közfeladat-listából választ),
- c) a tevékenységhez tartozó indikátorok (évente, a beszámolóban megjelölt) folyamatos teljesítése.

„Olyan, civil szervezet által megvalósított állami vagy önkormányzati tevékenység, amely egyedileg azonosított közösség hasznára válik, és a tevékenység az e törvényben meghatározott feltételek folyamatos teljesítésével mérhető.” A definíció további, részletesebb kibontása (operacionálizálása) a fent leírt változatok függvényében alakul.

6. A közhasznú minősítés megszerzését követő szigorú működési kritériumok

Közhasznú szervezetek esetében a legfőbb szervi ülés jegyzőkönyveinek nyilvánosságra hozatala (zárt ülésen elhangzottak kivételével) szükséges, méghozzá az elektronikus rendszerben a hiteles jegyzőkönyv beszkenelt változatának 30 napon belüli beküldésével, a nem elektronikus, offline rendszerben pedig az Országos Bírósági Hivatal részére történő eljuttatással.

Szankciórendszer: a közhasznúság évente elveszithető a formaságok be nem tartásával (mivel ezek alapján törvényellenes működésűnek minősíthetők a szervezetek). A legfőbb szervi ülés jegyzőkönyvei beküldésének elmulasztása, a beszámoló beküldésének elmulasztása vagy nem megfelelő kitöltése, valótlan adatok szolgáltatása automatikus státuszvesztést eredményez.

Ugyanakkor feleslegesnek tartjuk minden közhasznú szervezet számára (bevéteknagyságtól függetlenül) a kettős könyvvitel kötelezővé tételét – e tekintetben a hatályos számviteli szabályok előírásai elegendők.

7. A valódi kedvezményrendszer megteremtése

A közhasznúsági rendszer esszenciális eleme egy érdemi, ténylegesen ösztönző és „honoráló” jellegű kedvezményrendszer – enélkül a minősítés lényegében értelmét veszti (C. változat)! A valódi közhasznú tevékenység végzésére a szervezetek részére sokkal inkább megfelelő motiváció volna a jelenleg hatályos, közhasznú szervezetek részére igénybe vehető kedvezményekhez képest összetettebb és hatékonyabb kedvezményrendszer működtetése.

Ennek lehetséges elemei a következők:

- a) a civil szervezeteket ösztönző kedvezmények
 - adókedvezmények, pl. társasági adókedvezmény vagy a befektetéseik után járó kamatadó-kedvezmény; foglalkoztatási kedvezmények, pl. a közhasznú szervezetek által foglalkoztatott személyek élömléki-terheinek csökkentése (praktikusan radikális járulékcsoportcsökkentés);
 - adminisztratív kedvezmények, pl. hitelfelvétel könnyítése, engedélyköteles tevékenység esetében egyszerűsített engedélyezési eljárás, illetve díjcsökkentés, pályázati feltételek egyszerűsítése.
- b) a támogatókat ösztönző kedvezmények
 - adományok után járó kedvezmények, pl. a magánszemélyek vagy a cégek adományai után járó jelentős személyi jövedelemadó vagy társasági adó kedvezmény (összeférhetetlenségi szabályok alkalmazásával akár).

A kedvezmények mértéke a teljesített indikátorok függvénye, azaz valamennyi kedvezmény igénybevétele csak akkor lehetséges, ha az indikátorokat a szervezet teljes egészében teljesíti.

8. A közvetett eszközök (pl. pályázatok) szabályozása a kiszámíthatóság érdekében

Az Ectv, jelenleg nem ír elő kötelezettségeket (és más törvény sem) állami vagy más támogatások pályáztatása során a közhasznú minősítés figyelembe vételére. Vagyis a gyakorlati tapasztalat, hogy több pályázat feltételei között szerepel a közhasznú minősítés, ami – szabályozó norma hiányában – indokolatlan különbségtételnek tűnhet.

Teendő: javasolt módosításunk szerint az Ectv. előírja, hogy közhasznú minősítést pályázati feltételként előírni csak törvényben vagy más jogszabályban lehet.

9. Az állami támogatásokról való döntéshozatal elfogultságának enyhítése

A döntéshozatal – annak szabályozási módja okán – elfogultnak mondható.

Teendő: ezen úgy lehet enyhíteni, ha az elfogultságot okozó egyes problémás jogszabályhelyeket azonosítjuk, és javaslatot teszünk azok megváltoztatására és a változás pontos irányára is.

a) A NEA Tanács és a kollégiumok összetétele

A Tanács tagjai közül hármat az országgyűlési bizottság, hármat a miniszter jelöl ki, a Tanács elnökét a miniszter jelöli ki, ehelyett ésszerűbb lenne a Tanács teljes tagságát elektori rendszerben választani, és biztosítani a Tanács tagjainak jogát az elnök megválasztására.

b) A Tanács elnökének szerepe

A Tanács elnöke a kollégium döntését javasolhatja megváltoztatni a Tanács számára. Ez oly mértékben sutává teszi a rendszert a kollégiumi döntések tekintetében, hogy azok gyakorlatilag súlytalanná válnak: minden a miniszter által kinevezett elnökön múlik, az ő szava a döntő, ami egy ilyen mértékű forrással gazdálkodó és ilyen jelentőségű pályáztató szervezet esetében rendkívül túlzó.

c) A miniszter által felhasználható keret megszüntetése

A miniszter diszkrecionális jogkörben szétszított 10%-os keretösszeg rendszeridegen, és még tovább fokozza a rendszer kiegyensúlyozatlanságát, ezért megszüntetése indokolt.

d) A Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsban (NGTT) működő civil szervezeti képviselő

A törvény az NGTT civil szervezeti képviselőt illetően több ponton is javításra szorul. Az egyik az összeférhetetlenség kimondása, a másik a nagyobb arányú civil szervezeti képviselő a választásnál: javasoljuk, hogy a NEA elektorai jelöljék az öt személyt, és a Tanács tagját az NGTT-be ne lehessen megválasztani.

10. A mindenkori keretösszeg nem költségvetési törvényben történő (normatív) szabályozása

A jelenleg hatályos támogatási rendszerben a NEA a legfontosabb állami költségvetési forrásból működő tényező: a NEA költségvetését évente az állami költségvetésről szóló törvényben határozzák meg. Korábban, az NCA működtetése során a mindenkori, a személyi jövedelemadóból évente történő felajánlások alapján

határozták meg a forrást: az NCA-ról szóló 2003. évi L. törvényben a felajánlások összegéhez kötötték az évente támogatásként kiosztható forrást.

Teendő: a jogbiztonság és a kiszámíthatóság érdekében érdemes lenne hasonló jogalkotói eszközzel élni, sőt pontosan ugyanezt a szabályozást érvényesíteni a NEA tekintetében is.

11. A pályáztatás és az ellenőrzés rendszerének adminisztratív egyszerűsítése

A NEA – akármennyire is célul tűzte azt a jogalkotó – nem lett egyszerűbb adminisztratív szempontból, a bürokrácia oldaláról. Az ellenőrzés továbbra is dokumentumalapú, a monitoring nem jelenik meg az ellenőrzés körében.

Teendő: megfontolandó néhány miniszteri rendeleti szintű szabály megváltoztatása az ügyfélbarátabb NEA kialakítása érdekében.

- a) A visszatérítendő támogatást utófinanszírozásos pályázati helyzet esetén kifejezetten csak a likviditási problémák kezelésére javasoljuk lehetővé tenni. A visszatérítendő támogatások korlátai:
 - a szervezet éves költségvetése bevételi oldala legalább 50 millió Ft, és
 - az egy szervezetnek adható visszatérítendő támogatás nem lehet nagyobb 8 millió Ft-nál, továbbá amíg a szervezet nem törlesztette vissza az egyik támogatást, addig a következő visszatérítendő támogatás igénylésére ne nyíljon meg a lehetősége.

- b) Az ellenőrzések rendje:
 - az ellenőrzésnek legyen szakmai-támogató funkciója is: a helyszíni ellenőrzés egyfajta konzultációs lehetőség is a támogatottak arra, hogy a végrehajtási problémákkal kapcsolatban tanácsot kérjen; az ellenőrzés esetén a hangsúly ne a dokumentáción legyen, hanem a tartalmi követelményeknek történő megfelelésen (ennek feltételeit a Tanács alakíthatja ki: pl. számlaösszesítővel dolgozzon a támogatott bizonyos feltételek megléte esetén stb.).

- c) A NEA kezelése:
 - a NEA hozzon létre ügygazda-rendszert a nyertes pályázatok mellé, akik képesek az egyedi problémákat kezelni;
 - a NEA hozzon létre ügyfélszolgálatot (egyedi kérdések megválaszolása érdekében), a támogatott és a nem támogatott szervezetek igényeire egyaránt, amely érdemi kérdésekkel tud foglalkozni.

- d) Értékelés:
 - civil szakértői listáról véletlenszerűen kiválasztott szakértők. Bejelentkezhet bárki, aki az adott feltételeknek megfelelő referenciákkal rendelkező személynek minősül. A kollégium csak jóváhagyja az értékelők támogatási javaslatát vagy konzultálhat az értékelőkkel annak indoklásáról és módosításáról;
 - előre lefektetett, részletes, nyilvános bírálati kritériumok, és
 - írásos indoklás az elutasított pályázatok esetében.

- e) Egyebek
 - javasoljuk az ellenőrzés decentralizálását (pl. járási szinten működő megbízottak révén);
 - javasolt a működési támogatásoknál a regionalitás ismételt rendszerbe illesztése (ld. fent);
 - a kollégiumokhoz való röghöz kötés megszüntetése; a kollégiumok közötti forrásmegosztás legyen a beérkezett pályázatokkal arányos (vagy regionális rendszerben a lakosságárányos, bejegyzett szervezetek számával arányos stb.);
 - 250 000 forintos alsó limit lejjebb vitele (pl. 100 000 Ft-ra).

12. A bíróságok értelmezési lehetőségeit a polgári jog általános szabályaihoz igazítani, úgy, hogy az eljárás során (a kiszámíthatóság érdekében) a cégjog szabályait vegyük figyelembe

Két ugyanolyan társasági szerződéssel létrehozott kft-t két különböző cégbíróság szinte biztosan ugyanolyan módon kezel (ugyanolyan tartalmú végzést hoz). A cégjog és a civil szervezeti jog ilyesfajta összehasonlítása persze nem minden tekintetben lehetséges, mivel a civil szervezetek – annak ellenére, hogy a szervezeti formakényszer megvalósult – a gazdasági társaságokkal szemben nem csak gazdasági tevékenység végzésére alakulnak, és ennek eredményeként megítélésük a célnak megfelelően többféle lehet.

Teendő: a jogbiztonság nagyobb fokú kiterjesztése érdekében a civil szervezetek létrehozása, státuszszabályai és nyilvántartásba vételük, valamint eljárási szabályaik megváltoztatásának ebbe az irányba kell elmozdulniuk:

- a) elektronikus nyilvántartásba vétel;
- b) elektronikus nyilvántartás vezetés;
- c) egyszerűsített nyilvántartásba vétel minta-létesítő okirat alapján;
- d) adószám és statisztikai számjel automatikus kiadása;
- e) az alapítványok induló vagyonának meghatározása.¹²

13. Minél több automatizmus beépítése a rendszerbe, amelyek eseti ellenőrzések nélkül érvényesülnek

A jogalkalmazók leterheltsége miatt a nem jogszerű működésnek sokszor évekig nincs semmilyen valódi hatása. Mivel kevés ellenőrzést hajt végre a jogalkalmazói szervezet (kapacitáshiány miatt), a jogalkotás és a jogalkalmazás között a gyakorlatban nagy szakadék keletkezett.

Teendő: annak érdekében, hogy a kapacitás tekintetében minimális változással a jogszerű működés minél inkább kikényszeríthető legyen, a rendszerbe automatizmusok beépítése szükséges, amelyek hatására az élőmunka-teherként jelentkező ellenőrzések helyett elektronikus úton – rövid idő és alacsony költség igénybevételével – könnyen ellenőrizhetővé válnak a nem jogszerűen működő szervezetek.

Tegyük hozzá, ez a folyamat a 2012-ben hatályba lépett változásokkal elindult, ugyanakkor érdemes lehet/lenne jobban támaszkodni a közeljövőben bevezetésre kerülő elektronikus rendszerre; a rendszer elemei későbbi hatályba lépéssel (amikor az elektronikus rendszer működésbe lép) már kidolgozhatóak, sőt elfogadhatóak lehetnek:

- a) közhasznúságot elveszíti bizonyos esetekben (akár jogvesztő határidő alkalmazásával);
- b) több esetben indul egyszerűsített törlési eljárás, illetve a kényszer-végelszámolás.

Mindezekkel az intézkedésekkel a rendszert a törvényességi ellenőrzés helyett az automatizmusok irányába tolná el a jogalkotó. Feltételezve, hogy a magas ügyterhelés nem változik a jövőben, valamint az ügyészség és a bíróság civil szervezetekkel foglalkozó munkatársainak létszáma nem emelkedik drasztikusan, az automatizmusok érvényesítése a legkézenfekvőbb megoldás.

A probléma- és célján kívüli, gyakorlatban megmutatkozó egyéb jelenségek kezelése

Adminisztráció csökkentése

- számviteli tv. végrehajtási rendeletének módosítása – beszámolót illetően az Ectv. fogalomhasználatának pontosabb átvétele;
- szftv. módosítása: a szja 1% felajánlóról összesített, anonimizált információ nyújtása a kedvezményezettnek, pl. földrajzi bontásban (az adótitok megfelelő védelmével).

¹² Az összes megkérdezett civil szervezet közül 71 válaszolt igennel arra a kérdésre, hogy indokolt lenne-e az alapítványok induló vagyonának meghatározása, ami 49%-os arányt jelent. 53-an (37%) nemmel válaszoltak. Az alapítványok induló vagyonának meghatározását a jogalkalmazók jelentős többsége is szükségesnek tartaná: 15-ből 11-en igennel válaszoltak a kérdésre. Kutatási jelentés, 3. és 5. oldal. Annak, hogy erre a kérdésre nem az alapítványokkal kapcsolatosan hivatkozunk, az az oka, hogy a kérdés sokkal inkább a jogalkalmazás könnyítéséhez, gyakorlati egyszerűsítéséhez kapcsolódik, nem az alapítványi státuszszabályokhoz.