

Bíró Endre

Nonprofit Szektor Analízis

**Civil szervezetek jogi környezete
Magyarországon**

Szerkesztette
Márkus Eszter

Budapest, 2002

Nonprofit Szektor Analízis

Civil szervezetek jogi környezete Magyarországon

Szerző: Bíró Endre

Lektorálta: Fülöp Sándor

Szerkesztő: Márkus Eszter

Felelős kiadó: EMLA Egyesület · 1076 Budapest, Garay u. 29–31. · Telefon és fax:
+36 (1) 322 8462 · Web: <http://www.emla.hu>

Megjelent 2000 példányban

Kereskedelmi forgalomba nem kerül, elektronikus formában letölthető a
<http://www.emla.hu/nosza> weboldalról.

A NOSZA projekt kutatásait és a könyv megjelenését a Charles Stewart Mott
Foundation támogatta.

The NOSZA research and the publication of this book was sponsored by the
Charles Stewart Mott Foundation.

ISBN 963 204 115 1

Ajánlás

Ez a kötet a 2001. 2002. években folytatott Nonprofit Szektor Analízis (NOSZA) kutatási és elemző program összegző dokumentuma.

A NOSZA célja a magyarországi nonprofit szektor helyzetének átfogó elemzése, s ezen belül is elsősorban a jogalkalmazási problémák, jogalkotás iránti szükségletek, a jogszabályi hiányok, a joghézagok, a jogérvényesülés ellentmondásainak feltárása. A NOSZA kitűzött feladata volt az is, hogy kidolgozzon a nonprofit szektor szempontjából stratégiai jelentőségű, pozitív megoldásokat és előrelépési alternatívákat.

A NOSZA forrásai:

1. közvetlen kutatás
2. céltanulmányok
3. szakirodalom.

A programban – interjúkutatás során – 150 nonprofit szervezetnek az összesen 15 300 kérdésre adott válasz, melyekben közvetlenül megjelennek a tények, tapasztalatok és vélemények. Továbbá 14 szakember készített résztanulmányt a NOSZA számára; 4 úgynevezett „nonprofit ágazat” (fogyatékosok, gyermekszervezetek, ifjúsági civil szféra, környezetvédelmi szektor) átfogó elemzése gazdagította az egyes jelenségcsoportok példatárát. A résztanulmányok szerzői és az összefoglaló tanulmány szerzője feldolgozta ezenkívül a közelmúlt magyar nyelvű nonprofit elméletének és jogi irodalmának 40 meghatározó művét.

A Nonprofit Szektor Analízis program e kötettel felajánlja a kidolgozott javaslatokat:

- a civil szektor minden szervezetének, részének és intézményének az érdekképviseleti és érdekvérvényesítő tevékenységük fejlesztésére, illetve saját munkájuk eredményességének javítására;
- Magyarország újonnan választott Országgyűlésének, Kormányának és minisztereinek a jogalkotásban történő felhasználására;
- az állami végrehajtó szerveknek a civil szektorral történő kapcsolatépítésre és a jogszabályba foglalt állami feladatok hatékonyabb ellátását segítő munkamegosztás kialakítására;
- a helyi önkormányzatoknak a települési, térségi, megyei vagy regionális civil együttműködések erősítésére;
- a nonprofit jogalkalmazásban közvetlenül működő szerveknek (bírószolgálatoknak, ügyvédségeknek, hatóságoknak) a nonprofit szektor működési sajátosságainak megértésére és jogalkalmazási tapasztalataik közvetítésére;
- a nonprofit szektor elméleti és jogi kérdéseivel foglalkozó szakembereknek további kutatásaik, vizsgálódásaik, elemzőmunkájuk segítésére.

A nonprofit szektor jogi szabályozásának elemzését és a javaslatok kidolgozását – továbbá a szektoron belül lefolytatott vitákkal további tökéletesítését – azért tartjuk nagyon időszerűnek, mert mind európai összefüggésekben (EU), mind kelet-közép-európai összefüggésekben (visegrádi országok) igen aktív jogalkotási folyamatok zajlanak a civil szektort érintően. E szabályozási fő áramba Magyarországnak is be kell kapcsolódnia, s a több éve tartó „civil szélcsend” után a nonprofit szektornak egyre erősebben kell részt vállalnia a hazai szabályozási környezet eurokonform és országon belül is optimális mozgásteret biztosító kialakításában. Ha ezt nem teszi – kimarad, lemarad, magára marad.

A Nonprofit Szektor Analízis (NOSZA) programot az EMLA Környezeti Menedzsment és Jog Egyesület, a magyarországi Charles Stewart Mott Alapítvány megbízásából, támogatásával indította el. A NOSZA program stratégiai kérdéseiben egy tanácsadó munkacsoport foglalt rendszeresen állást, ennek munkájában részt vettek: Bárdos Ferenc, Bíró Endre, Ertsey Katalin, Foltányi Zsuzsa, Fülöp Sándor, Harsányi László, Márkus Eszter, Scsaurszki Tamás. A program interjúk kutatás részét Harsányi László irányította. Az összefoglaló tanulmányt Bíró Endre készítette.

Köszönet a támogatóknak, a szervezőknek, a tanácsadóknak és az alkotóknak.

Meggyőződésünk, hogy fontos könyv született.

Budapest, 2002. május 1.

Tartalom

1. Elmélet	1
1.1. Civil társadalom	1
1.2. Nonprofit szervezet	4
1.3. Közérdekű – közcélú – közhasznú tevékenység	6
1.4. Civil nonprofit szektor	6
1.5. Közép-európai kitekintés	8
1.6. Kitekintés az EU országainak és más fejlett országoknak a gyakorlatára	10
1.6.1. A civil szféra és az európai uniós folyamatok	12
1.6.2. Az Európai Unió Fehér Könyve és az első magyar reakció	13
1.6.3. Az európai intézmények és az NGO-k kapcsolata	16
1.6.4. Az európai NGO-k és hálózataik	19
1.6.5. EU-finanszírozás az NGO-knak	20
1.6.6. A csatlakozásra váró államok civil szervezeteinek támogatása ..	21
2. Tények	23
2.1. A nonprofit szektor történetének és jogi szabályozásának főbb állomásai az ezredforduló időszakában (1987–2002)	23
2.1.1. A magyar nonprofit szektor jogi, gazdasági szabályozásának első korszaka (1987–1991)	23
2.1.2. A magyar nonprofit szektor jogi, gazdasági szabályozásának második korszaka (1991–1994)	24
2.1.3. A magyar nonprofit szektor jogi, gazdasági szabályozásának harmadik korszaka. (1995–1997)	25
2.1.4. 1998-tól napjainkig – a magyar nonprofit szektor jogi, gazdasági szabályozásának negyedik korszaka	27
2.1.5. Összegzés	31
2.2. A nonprofit szektor helyzete	32
2.2.1. A nonprofit szektor strukturális kérdései	32
2.2.2. Tevékenységi jellemzők	37
2.2.3. Szervezeti jellemzők	39
2.2.4. A működés anyagi forrásai és gazdasági ereje	41
2.2.5. Függetlenség (pártpolitikához való viszony)	45
2.2.6. Belső koordináció, együttműködések, érdekérvényesítés, érdekképviselés	45
2.2.7. Nyilvánosság	49
2.2.8. Az önkéntesség	51
3. Énkép	63
3.1. „A nonprofit szervezetek jogi helyzete” című kutatás célja, módszere és vizsgált mintája	63
3.2. A mai magyar nonprofit szektor működésének általános problématerképe	64
3.3. Jogi szabályozással és jogalkalmazással, joghasználattal kapcsolatosan jelzett problémák	68
3.3.1. Bírósági nyilvántartásba vétel	68
3.3.2. A közhasznú szervezetté nyilvánítás körülményei	69
3.3.3. A szervezetek eljárási, jogérvényesítési tapasztalatai	70
3.3.4. A szervezetek jogi szabályozással kapcsolatos problémái	71
3.3.5. A szervezetek által javasolt jogszabály-módosítások	73
4. Civil és állam	75
4.1. Nonprofit-filozófiai kérdések	75
4.2. Részvétel a jogalkotásban vagy/és lobbitevékenység?	76
4.3. Az állami és önkormányzati szervekhez való viszony	78
4.3.1. Az állam-civil szervezeti viszony elméleti kérdései	78
4.3.2. A nonprofit ágazatok viszonya az államhoz, önkormányzatokhoz	80
4.3.3. A környezetvédelmi ágazat	81
4.3.4. A fogyatékosági ágazat	83
4.4. Állami civil, állami nonprofit?	83

4.4.1. Közalapítványok és állami-önkormányzati alapítású közhasznú társaságok szerepe az ifjúsági ágazat életében	85
4.4.2. A környezetvédelmi ágazat	85
4.4.3. Közalapítványok és állami-önkormányzati alapítású közhasznú társaságok (kht.) szerepe a fogyatékgügyi ágazat életében	86
4.5. A nonprofit autonómiáról	86
4.5.1. A környezetvédelmi ágazat	86
4.5.2. A gyermek- és serdülőszervezetek	87
4.5.3. Az ifjúsági ágazat	87
4.5.4. A fogyatékgügyi ágazat	88
4.6. A szektorszintű képviseltről	89
4.7. A civil szektor állami támogatásának kérdései	90
4.7.1. A költségvetés és a nonprofit szervezetek kapcsolata	92
4.7.2. Az állami elosztás mechanizmusai a nonprofit ágazatokban	95
5. Jog	97
5.1. A bírósági nyilvántartásba vétel és törlés problémái	97
5.1.1. A bírósági nyilvántartásba vételi eljárásban a bírósági hatáskörön túlterjeszkedés jelensége	98
5.2. A jogismeret, joghasználat jellemzői a civil nonprofit szektorban	99
5.2.1. A NOSZA kérdőíves kutatásának eredményei a jogi ismeretek fontosságáról és jellegéről	99
5.2.2. Jogismeret az ágazatokban	101
5.3. A szervezeteken kívüli szektor	103
5.4. A jogi státusz kérdései	105
5.5. A gazdálkodás szabályozása	106
5.6. Adózás, adókedvezmények	110
5.6.1. Az „1%-os” törvény	110
5.6.2. Más adótörvényekkel kapcsolatos jogalkalmazási problémák	115
5.7. A közhasznú szervezetekről szóló törvény jogalkalmazási tapasztalatai	115
5.7.1. A nonprofit törvény parlamenti vitájában kisebbségben maradt javaslatokról	115
5.7.2. A közhasznúság jogi szabályozásáról és a nonprofit törvény jogalkalmazási gyakorlatáról	118
5.7.3. NOSZA interjú kutatás a nonprofit szervezetek tapasztalatairól	128
5.7.4. Szakirodalmi feldolgozások, cikkek, jelzések és utalások	129
5.8. Az önkéntes munka jogi szabályozatlansága	132
5.9. Az ágazatok különleges jogalkalmazási tapasztalatai, szabályozási igényei	136
5.10. Az európai közösségi jog jellemzői	140
5.11. Az egyesülési jog, civil szervezetek jogainak várható fejlődési irányai az Emberi Jogok Európai Egyezménye strasbourggi esetjoga alapján	141
6. A jövő	143
6.1. A civil nonprofit szektort átfogóan érintő társadalmi folyamatokról	143
6.2. Javaslatok a civil nonprofit szektort érintő jogalkotás elvi irányaira	144
6.3. Részletes jogalkotási elvi javaslatok	146
6.3.1. A civil nonprofit szervezetek kodifikációs jellegű szabályozása	146
6.3.2. A közhasznú szervezetekről szóló törvény módosítása	147
6.3.3. A közhasznú szervezetekről szóló törvény érvényesüléséhez szükséges belső jogharmonizáció	149
6.3.4. A jogi személyiséggel nem rendelkező nonprofit szervezetről (civil társaság)	149
6.3.5. Az önkéntes segítő státuszának kialakításához és tevékenysége kedvezményeinek biztosításához szükséges törvénymódosítások elvei	150
6.3.6. A társadalmi szervezetek és alapítványok nyilvántartásba vételével és megszűnésével kapcsolatos javaslatok a jogalkotás elveire és a joggyakorlat alakítására	151

6.3.7. A civil nonprofit szervezetek gazdálkodására és pénzügyi kötelezettségeire vonatkozó módosítási javaslatok	153
6.3.8. A civil nonprofit szervezetek költségvetési támogatásával kapcsolatos javaslatok	154
6.3.9. Közcélú adományozással összefüggő módosítások	156
6.3.10. Az szja 1%-kal kapcsolatos módosítások	157
6.3.11. Közhasznú szervezetekkel összefüggő más adókedvezményekhez kapcsolódó módosítások	158
6.3.12. Az „állami civil” nonprofit szektor leválasztásáról	159
6.3.13. „Civil alkalmazási feltételek” kidolgozása az ágazati szakmai jogszabályokban	159
6.3.14. Az állami-civil érdekegyeztetés közös szabályai	160
6.3.15. A civil nonprofit szektor érdekképviseléről és közttestületéről	162
6.3.16. Javaslatok civil érdekegyeztetési mechanizmusokra	164
6.3.17. A gyermekszervezeti és gyermekérdekű civil szektort közvetlenül érintő jogalkotási javaslatok	166
6.3.18. Ifjúsági civil szektort közvetlenül érintő jogalkotási javaslatok	169
Függelék	171
Irodalomjegyzék	175

1. Elmélet

1.1. Civil társadalom

A civil társadalom fogalmi jellemzőit¹ a szakirodalom² négy pontban foglalja össze:

1. A civil társadalom személy- és szervezetegyesülések, valamint önálló szervezetek hálózata, amely létrejötté és működése sajátos szabályai szerint különbözik a társadalom többi intézményrendszerétől.

2. Nem egyenlő sem az állammal, sem a magánszférával, bár kapcsolódásai mindkettőhöz közvetlenek és szervesek.

3. Létezésének elvi alapjait az emberi-állampolgári jogok érvényesülése, a jogállamiság, az érdekpluralizáció jelenti.

4. A civil társadalom rendeltetése, hogy az általa biztosított nyilvánosság és érdekartikuláció útján szembesítse az állami akaratot az általa képviselt értékekkel, törekvésekkel és gyakorlattal. (Ennek legfontosabb eszköze „közösségi részvétel”, amelynek tartalmát az európai jogterületen az Aarhusi Egyezmény már igen részletesen kidolgozta. Három pillére³ az információhoz való jog, a beleszólási jog és a jogorvoslati jog. A három pillért a részvételre képesítés intézményi és intézkedési rendszere egészíti ki.

A civil társadalom mibenlétéről folyó viták a nyugati politikaelmélet és társadalomfilozófia történelmi hagyományaiban gyökereznek.⁴

1. A globalizációs folyamatokkal párhuzamosan zajló európai integrációs folyamatok és az Európai Unió várható bővítése újabb aspektusokat vetnek fel a civil társadalom fogalmát illetően.⁵

2. Az Európai Bizottság által kiadott **Fehér Könyv**⁶ értelmezése szerint civil társadalom alatt a szakszervezetek és a munkaadók szervezetei (az ún. „szociális partnerek”), a nem kormányzati szervezetek, a szakmai, a karitatív és a bázisszervezetek, az állampolgárokat a helyi életbe bekapcsoló szervezetek, illetve, specifikus hozzájárulással, az egyházak és a vallási közösségek értendők.

Az Európai Unió Gazdasági és Szociális Bizottsága (a továbbiakban: GSzB) **A szervezett civil társadalom szerepe és hozzájárulása az európai konstrukcióhoz** címmel 1999. szeptember 22-én elfogadott állásfoglalásában⁷ a következő definíciót adja: a civil társadalom olyan társadalmi szféra, amely relatíve független az államtól és amely nem merül ki a piac szabályaiban. A civil társadalom olyan elvekre támaszkodik, mint az autonómia, a pluralizmus, a szubszidiaritás, a szolidaritás és a felelősség. Ez egy olyan kommunikációs szféra, amelyen belül fejlődhet a polgárok szenzibilizálása, amely demokratikus részvételhez vezethet. Kommunikálni és szolidárisan cselekedni csak individuumok csoportjában lehet.

¹ A szerző által feltárt fogalmi ismervek egyik lehetséges értelmezését a függelék tartalmazza.

² A. Arato, J. Cohen és Márkus Mária nyomán Kondorosi Ferenc: Civil társadalom Magyarországon. Politika + Kultúra Alapítvány, Budapest. 1998. 45. old.

³ Fülöp Sándor: Észrevételek a NOSZA összefoglaló tanulmányhoz. Kézirat, Budapest. 2002.

⁴ A témáról magyarul részletesebben: Adam B. Seligman : A civil társadalom eszméje. Budapest, Kávé Kiadó, 1997., 236. old.

⁵ A témáról magyarul részletesebben: Miszlivetz Ferenc : A civil társadalom nyomvonalai az új európai térben. In : u.ő. : Közép-Európa a kapuk előtt. Szombathely, Savaria University Press, 2001., 66. old., Szabó Máté (szerk.) : Globális civil társadalom? Budapest, Villányi úti könyvek 21., 2000., 136. old., Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (szerk.) : Magyar és európai civil társadalom. Pécs, 1999., Friedrich Ébert Alapítvány, 452. old.

⁶ A témáról magyarul részletesebben: Adam B. Seligman : A civil társadalom eszméje. Budapest, Kávé Kiadó, 1997., 236. old.

⁷ Official Journal of the European Communities C 329/10/ 17-11-1999

A CIVICUS World Alliance for Citizen Participation nevű világszervezet definíciója szerint⁸ – amelyet világszerte elterjedten használnak a „mozgalmi szinten” (azaz nem az EU-intézményekben) a civil társadalomnak nemcsak a szervezett formák a részei, hanem az állampolgárok aktív önszerveződésének bármilyen formája – pl. a tüntetések, bojkottok és hasonló mozgalmi tevékenységek is. Ennek értelmében a nonprofit szektor szűkebb, mint a civil társadalom: az elnyomó rendszerekben – pl. Kelet-Európában 1989 előtt vagy számos volt gyarmati országban – lehet erős a civil társadalom (underground ellenzék), de gyenge a nonprofit szektor („tiltott” vagy „túrt”). Az erős nonprofit szektor a stabil demokráciákban válik csak az erős civil társadalom kifejezőjévé. Ezért van az, hogy az EU-ban inkább intézményi központi megközelítést kap a civil társadalom értelmezése is. (Magyarországon ebből a szempontból is átmeneti társadalomban élünk: a taxiszztrájk vagy a Demokratikus Charta óta a 2002. évi választásokon történt először nagyobb mértékű mozgósítás, megkérdőjelezhetően civil jelleggel; ugyanakkor a nonprofit szektor sem mondható valami erősnek.)

A civil szervezetek és mozgalmak alkotják magát a civil társadalmat, amely tehát mindazon szervezeti és tevékenységi struktúráknak az összessége, melyeknek tagjai vitán és konszenzuson alapuló demokratikus eljárás révén a közérdeket szolgálják, ugyanakkor a mediátor szerepét töltik be az állami/közhatalmi szervek és az állampolgárok között.

A **nem kormányzati szervezetek** szempontjából történő fogalmi megközelítés is igen elterjedt a civil társadalom leírás kísérleteiben. A nem kormányzati szervezetek, mint a civil társadalom egyre elismertebb szereplői és mint a demokratikus intézményrendszer értékes segítői, egyben az európai uniós intézmények és más nemzetközi szervezetek⁹ fő partnerei is. Az NGO¹⁰-k nagyban hozzájárulhatnak a demokrácia és a civil társadalom fejlődéséhez a felvételüket kérő országokban is.

A nem kormányzati szervezetek fogalomnak a definiálásában sincs konszenzus. A szakirodalomban általában két alapvető kritérium található: az NGO magánszemélyek vagy kollektívák által szabadon alkotott csoport, amely nem haszonszerzési célokat követ. Az angol nyelvű szakirodalom szerint azok a nem állami szervezetek tartoznak ide, amelyek a társadalom érdekében fejtik ki alapvetően nem nyereségorientált, nonprofit tevékenységüket (alapítványok, egyesületek, közhasznú szervezetek, akár önkormányzati társulások stb.), kiegészítve az önkéntesség kritériumával.

A Bizottság 2000. évi vitaanyaga¹¹ elsősorban az úgynevezett **„harmadik szektor”** szereplőivel foglalkozott, vagyis azokkal, amelyek nem kormányzati és nem gazdasági szervezetek. A vitaanyag a **nem kormányzati szervezetek közös jellemzőit** az alábbiakban foglalta össze :

- Az NGO-kat nem a személyes haszonszerzés céljából hozzák létre. Bár lehetnek fizetett alkalmazottak és végezhetnek jövedelemszerző tevékenységet, a profit vagy többlet nem kerül felosztásra a tagok vagy a vezetőség körében.
- Az NGO-k önkéntes alapon szerveződnek, és általában önkéntesek is dolgoznak a szervezetben.
- Az NGO-kat szervezett formájuk és bizonyos mértékű intézményesültségük megkülönbözteti az informális és ad hoc társaságoktól. Általában rendelkeznek alapító okirattal vagy más, a szervezet célját és tevékenységi körét meghatározó dokumentummal. Elszámolással tartoznak tagjaik és támogatóik felé.

⁸ Forrás: <http://www.civicus.org/publications/>

⁹ Weller Mónika : A nem kormányzati szervezetek szerepe az emberi jogok védelmében nemzeti és nemzetközi szinten. Acta Humana No. 21/1995., 45. old.

¹⁰ Az NGO az angol Non- Governmental Organisation, azaz nem kormányzati szervezet kifejezés rövidítése.

¹¹ Official Journal of the European Communities C 329/10/ 17-11-1999.

- Az NGO-k függetlenek a kormánytól és más állami intézményektől, a politikai pártoktól vagy gazdálkodó szervezetektől.
- az NGO-k törekvéseikben és értékrendszerükben nem öncélúak. Céljuk, hogy a nyilvánosság előtt a társadalmi jólétért egy szűkebb csoport vagy az egész közösség érdekében működjenek. Nem képviselik tagjaik gazdasági vagy személyes érdekeit.

A Gazdasági és Szociális Bizottság fentebb idézett,¹² 1999. szeptemberi véleményében az **NGO** fogalmát úgy definiálta, mint az egyéneket egy közös ügy szolgálatára összefogó szervezetet. Ilyenek a környezetvédelmi és az emberi jogokat védő szervezetek, a fogyasztóvédelmi szövetségek, a karitatív szervezetek, vagy az oktatási és képzési szervezetek. A GSzB az így meghatározott NGO-kat megkülönböztette az ún. **bázisszervezetektől**, vagyis amelyek a társadalomban alulról szerveződve jönnek létre és a tagjaikat érintő célokat követnek. Ide sorolta az ifjúsági szervezeteket, a szülői közösségeket és mindazokat a szervezeteket, amelyek közvetítésével a polgárok részt vesznek a helyi életben.

Az Európai Közösség Bizottsága a COM(97) 241. sz., az Európában működő önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről szóló közleményében meghatározta az **önkéntes szervezeteket** jellemző szempontokat:¹³

a. minimális mértékű formalizáltság vagy intézményesültség (megkülönböztethetők az informális vagy ad hoc módon létrehozott társasági, családi csoportosulásoktól);

b. profit felosztásának tilalma (tevékenységük alapvető célja nem a tagok vagy a vezetők jövedelmének gyarapítása);

c. függetlenség (különösképpen a kormányzattól és egyéb állami hatóságoktól, ez azt jelenti, hogy a szervezetnek joga és lehetősége is az öngazgató és befolyásmentes működés);

d. érdekmentes vezetés (a személyes nyereségvágy kizárása a szervezet alapvető céljai vagy tevékenységének alapvető jellemzői közül)

e. közösségi szférában működés, s legalább részben a közjó szolgálata a tevékenység során.

Az **önkéntes szervezetek típusait** a szervezetek által ellátott funkciók szerint a Bizottság a következőkben határozta meg:

- szolgáltatást nyújtó;
- érdekképviseleti;
- öngyógyító vagy kölcsönösen segítséget nyújtó;
- forrás és forráselosztást koordináló szervezetek.

Általában véve megállapítható, hogy minél szűkebb földrajzi és alanyi körre terjed ki egy önkéntes szervezet tevékenysége, a funkciók annál szélesebb skáláját integrálja magába, s annál nehezebb az egyes funkciókat a szervezeten belül egymástól elhatárolni.

¹² Az Európai Közösség jogszabályainak gyűjteménye, I. kötet, I/10/11. old., Unió Kiadó, Budapest.

¹³ Az Európai Közösség Bizottságának közleménye az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában. Európa Ház, Budapest. 1998, 22. old.

1.2. Nonprofit szervezet

A nonprofit elméletek jórészt arra keresik a választ, hogy **milyen törvényszerűségek mentén jöttek létre a kormányzattól és a gazdaságtól is független, ún. nonprofit szervezetek?** Ezek az elméletek több ilyen törvényszerűséget vázolnak:¹⁴

- kielégítetlen piaci szükségletekre jön létre a nonprofit szolgáltatások speciális piaca;
- közjavak kormányzati elosztásának elégtelensége hozza létre a korrekciós jellegű, kiegészítő nonprofit közszolgáltatásokat;
- közjavak előállítása magánszférában az állami források kiegészítése és kiteljesítése, minőségjavítása céljából;
- állampolgári, fogyasztói, résztvevői és érintetti érdekartikuláció és érdekvédelem kereteinek biztosítása;
- az öntevékenység, az önsegítés, a szolidaritás, az altruizmus emberi értékei kifejeződésének és gyakorlásának intézményesülése;
- a demokrácia, a részvétel politikai elvének kiteljesítése, gyakorlása.

Látható, a nonprofit elméletek e rendkívül összetett társadalmi jelenségcsoport egy-egy elemét ragadják ki (vagy teszik meghatározóvá), s ezzel a valóság mélyebb feltárása mellett az egyoldalú megközelítés veszélyét is eredményezik.

A **nonprofit szervezet** fogalmát a szakirodalom szintén több megközelítésben tárgyalja.

A **szervezeti** megközelítés szerint a „nonprofit szektort az alapítványok és egyesületek – illetve a közhasznú társaságok, köztisztviselők és közalapítványok összessége alkotja”.¹⁵

Jogi megközelítésben¹⁶ nonprofit szektor a személyegyesülésekből (egyesületek), célvagyont működtető személyegyesülésekből (önkéntes kölcsönös biztosító pénztár), célvagyont működtető szervezetekből (alapítvány, közalapítvány), továbbá a közcélú vállalkozó nonprofit szervezetekből (közhasznú társaság) áll össze.

Funkcionális megközelítésben azt mondhatjuk, hogy egyes meghatározható funkciókban a nonprofit szektor átfedésben működik az állammal (újraelosztás, humán szolgáltatás), bizonyos funkciókat pedig önállóan lát el (érdekartikuláció és érdekvédelem), továbbiakat viszont az üzleti szektorral vagy a háztartásokkal és a magánélet területeivel közösen (csoportos kielégítetlen szükségletek, önszabályozás).¹⁷

Tudati, gondolati meghatározás lehet a közösségelményen, összetartozási tudaton, a más szektoroktól történő megkülönböztetésen alapuló definíció, amelynek lényegi eleme az a tudatos elhatárolódás, amely a nonprofit szektor szervezeteit az állami, az üzleti és a magán- (egyéni) szférától megkülönbözteti. A nonprofit szektor e közösségének tudata Gyórfy Gábor szerint Magyarországon nem elég erős ahhoz, hogy szektorszintű szervezőerő legyen. Következik ez abból, hogy „a szervezeteknek elsősorban szakmai identitásuk van, a nonprofit szervezeti formát szakmai céljaik elérése optimális eszközzé tekintik. Nem tudatosul

¹⁴ Kondorosi Ferenc: Civil társadalom Magyarországon című könyve alapján. (Politika + Kultúra Alapítvány, Budapest. 1998., 49–76. old.

¹⁵ Gyórfy Gábor: A nonprofit szervezetek ismérvei és tevékenységük. Alapfokú kézikönyv civil szervezetek számára. NIOK–Soros, Budapest, 1995. 19.–20. old.

¹⁶ Sík László: A nonprofit szervezetek jogi szabályozásának egyes kérdései. Alapfokú kézikönyv civil szervezetek számára. NIOK–Soros, Budapest. 1995., 27. old.

¹⁷ Gyórfy Gábor: A nonprofit szervezetek ismérvei és tevékenységük. Alapfokú kézikönyv civil szervezetek számára. NIOK–Soros, Budapest. 1995. 19–20. old.

bennük – mert nem ismerik fel – a nonprofit szervezetek közötti érdekközösséget, így el sem juthatnak a közös cselekvés gondolatáig”.¹⁸

A **működés belső sajátosságai, jellemzői** alapján is körülírhatók a nonprofit szervezetek. E meghatározás szerint a nonprofit szervezetet az identitása, a stratégiája, az emberi tényezői, a kialakult szervezeti és tevékenységi struktúrák illetve szervezeti eljárások, a működtetés módja, az irányítás és vezetés technikái is megkülönböztetik a más típusú társadalmi-gazdasági szervezetcsoportoktól.¹⁹

A nemzetközi irodalomban a legelfogadottabb nonprofit szervezeti definíciót a Baltimore-i Jonh Hopkins Egyetem nemzetközi összehasonlító projektje dolgozta ki, amely létező statisztikai osztályozásokon alapuló **egy tevékenységi és alanyi főcsoportokra rendszerezett meghatározás**. E kutatás szerint a nonprofit szervezet ismérvei a következők:²⁰

- intézményesültség (nem háztartás szintű szervezet);
- kormányzattól független szervezet (nem állami);
- gazdálkodása eredményét a szervezethez tartozók között fel nem osztó szervezet (nem gazdasági társaság);
- önszerveződésen és öntevékenységen alapuló szervezet (létrehozását nem törvény rendeli el, s nem is kényszer);
- közvetlen politikai hatalom megszerzését és gyakorlását célul nem kitűző szervezet (nem párt).

Erre az öt ismérvre épül a Nonprofit Szervezetek Nemzetközi Osztályozása (IC-NPO) is.

Összefoglalva a szakirodalom kísérleteit (és tényeit például a nemzetközi statisztikában) a nonprofit szektor meghatározására, e tanulmányok a szektort három alapvető kritériummal és több részletjellemzővel írják le. **A három alapvető kritérium a profitosztás tilalma, a nem kormányzati jelleg és az intézményesültség jogi személyé válási fokozata. Kiegészítő, további elemei a nonprofit szektort alkotó szervezeteknek az önkéntesség, a közjó szolgálata (közcélség, közhasznúság), a pártpolitikai és egyházi hitéleti tevékenység kizárása.**²¹ A „nonprofit szektor” elnevezés valószínűleg azért nyert általánosan elfogadott módon polgárjogot a közbeszédben és a nyilvánosságban, mert a profitszétosztás tilalma a szektor definíciójának egyik legáltalánosabb érvényű eleme, amely ugyanakkor lényegében ideológiamentes, s ezzel a többi függetlenségi elemet is érzékelteti. Kuti Éva klasszikussá vált matematikai hasonlata szerint a legkisebb közös többszöröst a nonprofit szektor fogalmi elemeit kutatva nem sikerült megtalálni, ezért a „legnagyobb közös osztó” vált általánosan elfogadottá: a nonprofit jelző nem a szektor összetettségét, szervezeteinek sokféleségét tükrözi, hanem arra az egyetlen nagy közös jellemzőre utal, amellyel kapcsolatosan az érintettek között teljes az egyetértés.²² A többi jellemzővel kapcsolatosan elhatárolási, definíciós és súlyponti viták vannak, a profitszétosztás tilalmát a nonprofit szektor szervezeteiben senki nem vitatja.

¹⁸. Sík László: A nonprofit szervezetek jogi szabályozásának egyes kérdései.

¹⁹. Bullain Nilda: A nonprofit szervezet, mint működő intézmény. Alapfokú kézikönyv civil szervezetek számára. NIOK–Soros, Budapest, 1995. 46. old.

²⁰. Gyórfy Gábor: A nonprofit szervezetek ismérvei és tevékenységük. Alapfokú kézikönyv civil szervezetek számára. NIOK–Soros, Budapest, 1995. 21. old.

²¹. Kuti Éva: Hívjuk talán nonprofitnak? Nonprofit Kutatócsoport, Budapest, 1998. 14. old.

²². Uo.: 16. old.

1.3. Közérdekű – közcélú – közhasznú tevékenység

A magyar jog összehangolatlanul, jogharmonizáció nélkül használja a „közérdekű”, „köz célú”, „közhasznú” jelzőket a jogszabályokban.

A Polgári Törvénykönyv több évtizede alkalmazza az alapítványra és közérdekű kötelezettségvállalásra a „közérdekű” kifejezést, anélkül, hogy a bíróság mérlegelését behatároló komoly fogalmi meghatározást adna erről. A Legfelsőbb Bíróság KK2. számú állásfoglalása szerint akkor minősül közérdekűnek a cél, „ha a társadalom vagy egy szélesebb közösség érdekét szolgálja. A közérdekűség azonban nem ítéhető meg a kedvezményezettek száma alapján”. Közérdekű tevékenység tehát jóformán minden, ami nem kifejezetten magánérdekű.

A „köz célú” kifejezés leginkább a közigazgatási jogban terjedt el, több jogág használja azzal a tartalommal, hogy jogszabály által meghatározott cél lehet a köz cél.

A „közhasznú” kifejezés a munkajog (foglalkoztatás) és az adójog (kedvezményezetti kör) kedvence, a nonprofit jog kulcsfogalma, ugyanakkor jelen van a közhasznú társaság összetételben a polgári jog és a társasági jog lapjain is.

A nonprofit szektor életében a „közhasznú” jelzőnek 1998. január 1. napja óta van megkülönböztetett jelentősége. Ekkor lépett ugyanis hatályba a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény (a továbbiakban: Khtv.), amely egyrészt alanyi (társadalmi szervezet, alapítvány, közalapítvány, kht, köztestület), másrészt tevékenységi (létesítő okirat szerint ellátandó olyan feladatkör, amely megfelel a törvényben meghatározottaknak), harmadrészt szervezeti-működési (szabályozási, nyilvánossági, összeférhetlenségi) követelményeket állított a közhasznú szervezeti státust elérni kívánó nonprofit szervezetek elé. A közhasznúság a magyar jogban tehát nem csupán az elsődleges nyelvtani értelmezésnek megfelelő funkcionális jelentéseket hordozza, hanem a függetlenséget, a közpénzek felhasználásának ellenőrzését, a kisebbségi jogokat, a nyilvánosság kontroll szerepét biztosító szigorú szervezeti és működési követelményeket is.

A közhasznú tevékenységeket a Khtv. 26 §-a határozza meg. E törvényi taxáción a jogalkotó azon törekvése tükröződik, hogy minél szélesebb körben húzza meg a közhasznú tevékenységek körének határait. A különböző gazdasági érdekcsoportok (főként az állami és önkormányzati infrastrukturális szolgáltatók részéről) eredményes lobbizásának eredményeként a lista az eredetihez képest tovább bővült (például útpépítés). Több olyan tevékenységet is tartalmaz a felsorolás, amelyet állami és önkormányzati feladatként, vállalkozásként és sima nonprofit tevékenységként is lehet végezni, ilyen például az oktatás, kultúra, sport. A közhasznú tevékenységi kategória tehát önmagában véve nem mond semmit, hiszen a közhasznú jogi minősítéshez a tevékenységet végző szervezet alanyi és szervezeti-működési sajátosságai is kellenek.

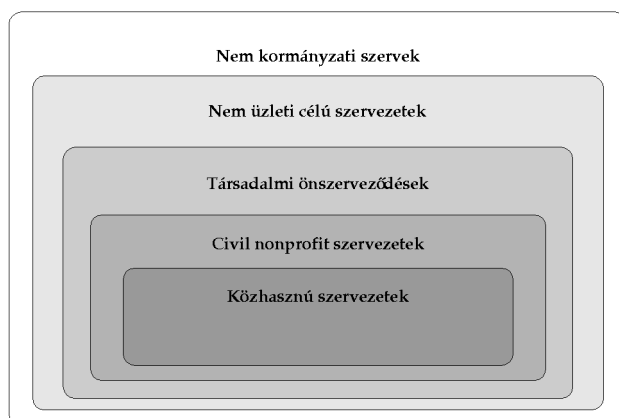
1.4. Civil nonprofit szektor

A civil társadalom, a nem kormányzati szervek és a nonprofit szektor elméleti fogalmi megközelítéseiből kirajzolódik az a társadalmi forrás, amelyet Magyarországon a „civil”, „nonprofit szféra”, „harmadik szektor” megnevezések alatt értünk.

A társadalmakat három erő mozgatja: a profit, az állam és az öntevékenység. Ezer szállal kötődnek egymáshoz, át- és átszövik a másik megjelenési formáit, de működésük filozófiai alapjait tekintve világunkat három jól elkülöníthető erőforrás mozgatja meghatározó módon. Az üzleti világban a megszerzhető profit; az állami hatalom területén az ellátandó közfeladat; a társadalmi öntevékenységben pedig az adott eredmény iránti kielégítetlen közösségi szükséglet. **Civil nonprofit szektor alatt tehát azokat a társadalmi öntevékenységet folytató szervezeteket és önszerveződéseket értjük, amelyek működését nem a megszerzhető profit és nem az állami közfeladat ellátása mozgatja, hanem a valamely**

közösségi szükségletet megjelenítő társadalmi öntevékenység. E meghatározást legmarkánsabban a különböző elhatárolásokkal tudjuk érzékletesebbé tenni. A civil nonprofit szektornak tehát **nem részei:**

- a forprofit szervezetek, függetlenül attól, hogy ki az alapítójuk vagy tulajdonosuk (például az önkormányzati feladatellátásra szervezett cég, az állami pénzügyintézet, esetleg az egyesület vagy alapítvány társas vállalkozása);
- az állami nonprofit szervezetek és intézmények (például a közalapítvány, a köztisztviselői szerv, a költségvetési szerv vagy az állami, önkormányzati feladatellátásra szervezett közhasznú társaság);
- a nem közösségi szükségletet kielégítő társadalmi öntevékenység megnyilvánulási formái (például a köztisztviselői szerv vagy a települési önkormányzat, amelyek kifejezetten állami közfeladatok ellátására jönnek létre; vagy a direkt módon egyéni szükségleteket kielégítő öntevékenységi formák: a saját erős lakásépítés szervezése, a karrierépítéshez szükséges öntevékenység, a párválasztáshoz egyéni aktivitás);
- a politikai pártok, amelyek a politikai hatalom megragadásáért és gyakorlásáért, a politikai hatalomban részvételért működnek;
- az egyházak, amelyek történelmi intézményesültségükkel, a hívektől fennálló autonómiájukkal és nemzetközi jellegükkel fogva nem tekinthetők a civil társadalom demokratikus és független szervezeteinek.



1.1. ábra. A civil nonprofit szervezetek fogalma

A civil nonprofit szektor részeinek tekintjük viszont mindazokat a társadalmi önszerveződéseket, amelyek az önálló jogi személyiséghez szükséges szervezettséget és bírósági nyilvántartásba vételt nem érték el, de megfelelnek a fentebb írt tartalmi követelményeknek: közösségi szükséglet kielégítésére társadalmi öntevékenység szerveződött, s mindezt nem a szétesztható profit, s nem is az állami funkciók gyakorlása indukálja. A civil nonprofit szektor vizsgálata szempontjából közömbös, hogy a szervezet céljai vagy a tevékenység maga mennyire közhasznúak (társadalmi szintűek-e, vagy csak csoportot, esetleg konkrét egyéneket érintő), mennyire vágnak egybe az állam, illetve a helyi hatalom szándékaival és közfeladatok ellátására irányuló működésével. A civil nonprofit szektorba tartozás szempontjából közömbös, hogy tagokkal, önkéntesekkel vagy

munkaszervezettel (s ezek bármilyen kombinációjában) valósítják meg céljaikat, illetve hogy forrást felélő módon, önfenntartóan vagy a bevételekből akár újabb társadalmi öntevékenységekre fordítható nyereséggel működnek-e. Ezek ugyanis mind-mind csupán részletkérdések az elméleti szintű elhatárolások meghatározó szempontjaihoz képest.

Az 1.1. ábra a **szervezetek** összehasonlításából adódó következtetéseket tartalmazza a fogalmak egyes elemeire vonatkozóan, nem pedig a leíró, elemző vizsgálatokból fakadókat. Nem jellemzi tehát a fogalmakat, hanem pusztán egymáshoz viszonyítva elhelyezi őket a társadalomban működő organizációk rendszerében.

Az ábrából kitűnik, hogy nagyobb-kisebb fogalmakkal van dolgunk.

Legnagyobb alanyi kör a „Nem kormányzati szervek”, amely a nonprofit szervezeteken kívül tartalmazza még a magán (egyéni és társas) üzleti szektort.

A második szint a „Nem üzleti szervezetek”, amely körhöz a klasszikus civil szerveződésekön kívül tartoznak például az egyházak, köztestületek is.

Harmadik fogalom és alanyi kör a „Társadalmi önszerveződések”, amely a civil nonprofit szervezeteken kívül tartalmazza a civil társaságot, a nem formalizált mozgalmakat.

Negyedik kör a „Civil nonprofit szervezetek”, amely az egyesületeket, alapítványokat, közcélú gazdasági társaságokat.

Ötödik és legszűkebb kör a bíróság által közhasznú szervezetté minősített szervezetek halmaza.

1.5. Közép-európai kitekintés

A **Szlovák Köztársaság** rövid idő alatt hozta létre a plurális demokrácia és a civil társadalom alapjait. A sokszínű, összetett, 14 társasági formát tartalmazó nonprofit szektor a maga 17 000 alanyával jelentős gazdasági erőt képvisel. A jogi háttéranyag, az elmúlt 10 év során többször módosult. Négy törvény vonatkozik a szektor szereplőinek alapítására, tevékenységére: az alapítványokról szóló törvény, a non-investment fundokról szóló törvény, az egyesületekről és a közhasznú szolgáltatást ellátó szervezetekről szóló törvény.

Megoldásra váró szabályozási kérdések

A szlovák jogrendszer nem határozza meg a nonprofit, illetve nem kormányzati szervek fogalmát és nincs olyan jogszabály sem, amely ezen szervezetek tevékenységi körét, illetve más jogalanyokkal való kapcsolatukat szabályozná.

Az alapítványokat és a nonprofit szervezetek működését szabályozó új törvényekről szóló javaslatok a parlamenti vitára elő vannak készítve, s már az Igazságügy Minisztériummal folytatott egyeztető tárgyalások is megtörténtek.

Szükség lenne még az 1%-os törvény módosítására, mind az adófizetők, mind az adományozottak helyzetének pontos szabályozására. A legutóbbi hetek pozitív híre, hogy Szlovákiában 2003. évtől kezdődően a társasági adó 1%-a is felajánlható (az sja 1%-ához hasonlóan) a különböző nonprofit szervezeteknek.

A **Cseh Köztársaságban** működő jelenlegi nonprofit szervezetek nagy része az 1980-as évek elején kezdte meg tevékenységét és jelentős szerepet vállalt az 1989-es események szervezésében és lebonyolításában. Ahogy más közép-kelet-európai országban, úgy a Cseh Köztársaságban is 1989-ben az egypártrendszer bukásával a nonprofit szektor óriási fejlődésbe lendült. Bár a többi közép-kelet-európai országgal ellentétben itt kevésbé volt feltűnő az új szektor megjelenése, mégis jelentős eredményeket ért el. (Ez annak ellenére történt így, hogy az előző neo-liberalista kormány Václav Klaus vezetésével tulajdonképpen kétségbe vonta a nonprofit szektor szükségességét.) A civil társadalom folyamatosan gyarapodik és az állampolgárok kezdeményezései kitűnően ellensúlyozzák a központosított állammal és a bürokráciával járó hátrányokat.

2000 májusában közel 44 000 bejegyzett nonprofit szervezet volt a Cseh Köztársaságban. Ennek 96%-a alapítvány, a többi pedig egyesület, endowment fund, közhasznú szervezet és egyházi szervezet. Ezeken kívül közel 4000 (!) a kormány tulajdonában álló nonprofit szervezet száma.

A nonprofit szektorban az országban foglalkoztatottak 3%-a áll alkalmazásban.

A szervezetek közel harmada működik helyi szinten, szintén harmada területi és szintén harmada nemzeti, nemzetközi szinten.

A szervezetek által biztosított szolgáltatások köre széles, de a lakosság nem kap elég információt róluk. A kormány nem kezeli egyenrangú partnerként a nonprofit szervezeteket, hiányzik a két szektor közötti hatékony együttműködés. A törvényi szabályozás pontatlan, kétértelmű, ami hátráltatja a nem kormányzati szervezeteket a fejlődésben. A forráshiány mindennaposá vált a szektorban, ami megakadályozza azon szakértők bejutását, akik jól szervezett szervezeteket hozhatnának létre. Az országban működik egy információs hálózat a nonprofit szervezetek részére, de ez a hálózat még nincs teljesen kifejlesztve. Jellemzően a nonprofit szervezetek érdekeik hatékonyabb érvényesítésére koalíciókat alkotnak mind területi, mind a tevékenységi kör szerinti alapon.

A jelenlegi szabályozás a különböző szervezeti formáknak különböző lehetőségeket kínál a bevételhez jutás, illetőleg a gazdasági tevékenység terén. Például az egyesületek juthatnak a legkönnyebben bevételhez, a közhasznú szervezeteknél gazdasági tevékenység már csak szűkebb körben engedélyezett, míg az alapítványoknál a szabályok még szigorúbbak, s így csak a törvény által kifejezetten felsorolt tevékenységi körben (mint pl. eszközök bérbeadásával, kulturális sportesemények szervezésével) lehetséges. A vállalkozási tevékenységek megszorításával kapcsolatos törvényi rendelkezés hiányában az egyesületi formát gyakran csak azért választják, mert a közhasznú szervezeti státus kedvezőbb feltételeket kínál.

Az egyesületek és a vallási szervezetek bejegyzéséért a Belügyminisztérium, míg az alapítványok, endowment funds és a közhasznú szervezetek bejegyzéséért a bíróságok felelnek.

Maga a regisztráció nincs túlbonyolítva, de a technikai feltételek hiánya és a bíróságok túlterheltsége következtében közel 6 hónapot vesz igénybe.

1998 óta minden alapítványnak a törvénymódosítás által felállított feltételek szerint újra kell regisztrálnia magát. Ez már az új követelmények szerint csak meghatározott alaptőkével lehet ami jelentős csökkenést eredményezett az alapítványok számában. Ezeket az alapítványokat vagy megszüntették, vagy más szervezeti formára alakították át.

Megoldásra váró szabályozási kérdések

Az egyesülési jogról szóló törvény nem tartalmazza közhasznú tevékenység pontos definícióját.

A kormány egyesülési törvényt felváltó új törvényjavaslata – az egyesületek költségvetési kontrolljáról szóló rendelkezések miatt – a tervezet parlamenti szavazásán megbukott.

Lengyelországban az 1970-es évek vége felé a nonprofit szektor elemi erővel tört elő, teret adván és talajt képezve a Szolidaritás mozgalom politikai törekvéseinek is. Mindez nem jöhetett volna létre a világi és egyházi szervezetek formális és informális hálózatának összefogása és a keresztény egyház tradíciói, és a nép tudatában mindvégig élő függetlenségi törekvések nélkül. Az, hogy a lengyel nonprofit szektor nem fejlődött lényegesen tovább a '89-es rendszerváltozás óta, több tényezőnek tulajdonítható. 1989 után a választópolgárok kikényszerítették a legbefolyásosabb szerveződésektől az intézményi háttér gyors kialakítását, de a nonprofit szervezetek nagyobb térhódítását megakadályozta az a tény, hogy az állam továbbra is megőrizte monopol helyzetét a jóléti szolgáltatások, az oktatás és az egészségügy területén. Ez annak ellenére így van, hogy a parlamentáris demokrácia és a piacgazdaság kialakulása nagyban köszönhető például a

Szolidaritás mozgalom, mint civil szervezet tevékenységének. Amíg a nonprofit szektor szerepének jelentősége a demokratikus fejlődésben, több formában is elismert és rögzített, addig sem az önkormányzatok, sem a kormány a szektor szereplőit nem tekintik egyenrangú félnek. Ma a legtöbb nonprofit szervezet nem tartja magát a harmadik szektor részének és nem érzi az önszerveződés fontosságát és szükségességét, ami pedig elengedhetetlen a további fejlődéshez.

A lengyel nonprofit szektor nagynak mondható a maga 30 000 bejegyzett nem kormányzati szervezetével, beleértve ebbe a szakértői szervezeteket, a szociális szolgáltatókat, a környezetvédelmi, vallási, fiatalkorúaknak és szegényeknek létrehozott szervezeteket és a különböző politikai csoportokat is. A lengyel nonprofit szervezetek aktivitása széles körű, hiszen mind az egészségügy, mind a szociális jólét, a kultúra, az emberi jogok, a helyi gazdasági fejlesztés és a környezetvédelem területén is tevékenykednek. A teljes foglalkoztatottaknak közel 1,1%-a dolgozik a harmadik szektorban. Ez a szám azért ilyen alacsony, mert a szektor nehézségekkel küszködik a bérezés, a jól képzett szakemberek megfizetése, továbbképzés, megtartása vagy egyáltalán a szektorba csalogtatása terén. Számos alapítvány függ külföldi támogatóktól, és megfigyelhető az a tendencia, hogy a szervezetek egyre nagyobb része veszi igénybe a helyi önkormányzatok támogatását és köt különféle együttműködési megállapodásokat önkormányzati szervezetekkel. Ez nem feltétlenül a nonprofit szolgáltatások hatókörének szélesedését jelenti (bár azt is), hanem a nonprofit létezési technikák állam- és hatalomfüggő formáinak újbóli térnyerését.

Két fő szervezeti jogi forma van a Lengyel Köztársaság területén: az alapítvány és az egyesület. Az egyesületek esetében a bejegyzési eljárás egyszerű, decentralizált. A rendszerben nincsenek az állam által felállított, igazságtalan megszorítások. Az alapítványoknál viszont más a helyzet. Az elmúlt 4 évben a bíróságok visszautasították azon alapítványok nyilvántartásba vételét, amelyeknek az alapszabályzata lehetővé tette gazdasági tevékenység folytatását, így elzárta az alapítványokat bevételsszerzés egyik legfontosabb forrásától.

A nem kormányzati szervezeteknek éves jelentést és pénzügyi nyilatkozatot kell tenniük és ezeket az illetékes államigazgatási szervekhez (többnyire a minisztérium) benyújtaniuk.

Érdekes szervezeti megoldás az „egyszerű egyesület”, amelyet legalább 3 természetes személy hozhat létre. Nem igényel nyilvántartásba vételt, nincs jogi személyisége, nem gazdálkodhat, nem léphet szövetségre, nem létesíthet helyi fióktelepeket, nem fogadhat el adományokat, nem rendelkezhet bankszámlával sem. A bevételeit a tagok hozzájárulásai adják.

Megoldásra váró szabályozási kérdések

A közigazgatás és a harmadik szektor együttműködéséről született törvényjavaslat, immár 4 évnyi előkészítés után várhatóan elnyeri végleges formáját. Ez az új törvény bevezetné a közalapítványi és a közhasznú szervezeti formát, és a hasonló elnevezésű önkéntes szervezet jogi helyzetét is rendezné.

Mind a kormány, mind a civil szféra szereplői részéről szükség van a jogértelmezés egységesítésére, mivel a növekvő jogi háttéranyag egyre bonyolultabbá szabályokat eredményez, amelyeket félre értelmeznek, és ez gyakran jogi problémákat okoz. A túlszabályozottság gyakran megoldhatatlan feladat elé állítja a kisebb szervezeteket, akik képtelenek teljesíteni a tőlük elvárt adminisztrációs és jelentéskészítési elvárásokat.

1.6. Kitekintés az EU országainak és más fejlett országoknak a gyakorlatára

A nonprofit szektor fogalmi kérdéseit összehasonlítva azt tapasztaljuk, hogy a különböző európai országok más és más jogi fogalmi megközelítésben végeredményként ugyanazt a helyzetet produkálják: különböző ágazatokban és

különböző erősséggel, de markánsan jelen van a társadalom működésében az a harmadik szektor, amely se nem állami, se nem piaci. Magán – a szó kollektív értelmében. Az európai áttekintést Kondorosi Ferenc tanulmánya²³ alapján ismertetjük:

Angliában a jogi szabályozás megkülönbözteti az ún. jótékonyági szervezeteket, illetve az egyéb öntevékeny nonprofit szervezetet. A jótékonyági szervezetnek széles körű és automatikus kedvezmények járnak, a többi öntevékeny szervezetnek mérlegelés alapján. A jótékony célokat a vonatkozó jogi forrás négy pontban határozza meg: szegénység enyhítése, oktatás segítése, egyházi élet fejlesztése, egyéb – a közösség egészségét szolgáló célok. A jogfejlődés irányai Angliában arra mutatnak, hogy egyre több ún. közfeladat ellátására létrejött szerződés működik az állam és a civil szervezetek között. A nonprofit szektor erős az öregek szociális gondozásában, az óvodai ellátásban és az olcsó lakáshoz jutás piacában (például a lakásegyesületek révén).

Németországban a közcélokat szolgáló szervezeteket tekinti a jog nonprofit szektor részének. Közélt a jogalkalmazás tág körben ismer el, például a politikai képzés, a politikai ismeretterjesztés is közcélú tevékenység. (Az alapítványok vonatkozásában közcél az oktatási, tudományos, karitatív, egészségvédelmi, kulturális, környezetvédelmi tevékenység.) Nagy kedvezményeket élveznek az alapítványok és alapítványtevők, ezért aztán az alapítványi szektor erőteljes fellendülésben van. A német jogrendszer az alapítvány két típusát ismeri: a közjogi alapítványt (költségvetési pénzeiből törvény hozza létre) illetve a magánjogi alapítványt. A további kedvezményeket biztosító közhasznú minősítéshez a működés általánossága, bárki által hozzáférhető jellege is szükséges.

A nonprofit szektor létrehozta saját érdekképviselőt is: a német alapítványi szövetség a központi adománygyűjtésben, informatikai, regisztrációs, jogi és gazdasági tanácsadásban, érdekképviselői tevékenységben nyújt szolgáltatásokat és segítséget a szervezeteknek.

Hollandiában az öntevékeny szervezetek alapítványi és egyesületi formában egyaránt működhetnek. A jogi szabályozásban 1976 volt a fordulópont, ekkor váltotta ki új törvény a meglehetősen hagyományelvű 1855-ös(!) szabályozást. Ilyen társadalmi beágyazódottság mellett nem csoda, hogy a holland nonprofit szektor még nyugat-európai összehasonlításban is híres politikai-ideológiai-világnézeti sokszínűségéről, s adja bizonyítékát annak, hogy szinte minden hitvilág és nézetrendszer erényét lát az emberek öntevékenységének társadalmilag értékelhető produktumaiban.

A nonprofit szektor jelenlétéről az európai uniós országokban és más fejlett országokban kevés ismeretanyag áll rendelkezésünkre, s az sem nagyon friss. 1994-ből származó adat,²⁴ hogy Németországban a kórházi ellátás 40%-át, Japánban a kórházi ágyak 40%-át nonprofit szervezetek nyújtják. Németországban a bennlakásos szociális ellátás 60%-át, Franciaországban 55%-át nonprofit szervezetek működtetik. Az oktatás területén ez az arány az Egyesült Államokban 49% (felsőoktatás), Franciaországban 20% (közoktatás), Olaszországban 20% (óvodák). Angliában a lakásállomány 10%-át nonprofit szervezetek építették vagy újjitották fel.

A nonprofit szektor méretére utaló nagyságrendi viszonyszám a szektor működési költségeinek kifejezése a GDP százalékában: USA 6,5%, Nagy-Britannia 4,8%, Németország 3,5%, Franciaország és Japán 3,3%, Olaszország 2% – Magyarország 1,2%.

Döbbenetes számok ezek, s jól mutatják, hogy már 10 évvel ezelőtt a fejlett nyugati országok nonprofit szervezetei milyen súlyt, gazdasági- társadalmi erő képviseltek.

²³. Kondorosi Ferenc: Civil társadalom Magyarországon című könyve alapján. (Politika + Kultúra Alapítvány, Budapest, 1998., 116-122. old.

²⁴. Forrás: Bocz János és munkatársai: Nonprofit szervezetek Magyarországon. KSH, Budapest, 1995.

A lakosság civil szervezetben részvételét tekintve kimutatható,²⁵ hogy a lakosság egyharmada-fele tagja valamilyen önkéntes szervezetnek, amely összeurópai szinten közel százmillió embert jelent. Ennek politikai jelentősége (az állampolgársági tudat manifesztálódása) illetve társadalmi jelentősége (a képviselői demokrácia működésének finomítása, árnyalása) egyaránt óriási.

A foglalkoztatást tekintve Németországban a nonprofit szektor foglalkoztatja a munkavállalók ágazati átlagban számított 3,7%-át (egymillió embert), Franciaországban 4,2%-át (nyolcszáz ezer embert), Olaszországban 2%-át (négyezer embert), Nagy-Britanniában 4%-át (kilencszáz ezer embert). Franciaországban és Németországban az elmúlt évtizedben minden hetedik-nyolcadik munkahelyet a nonprofit szektor hozott létre. Az USA-ban 15%, Japánban 9% a nonprofit szektorban foglalkoztatottak százalékos aránya az összes szolgáltatásban foglalkoztatottakhoz képest. (Magyarországban 2,8%.)

1.6.1. A civil szféra és az európai uniós folyamatok

Az Európai Bizottság 2001. július 25-én tette közzé az **európai kormányzás reformjáról**²⁶ szóló Fehér Könyvet²⁷ A dokumentum, a 2000-2005 közötti időszakra vonatkozó **stratégiai célkitűzéseknek**²⁸ megfelelően, egész sor ajánlást tartalmaz az Európai Unió intézményei legitimitásának növelése és a demokrácia további erősítése, a demokratikus deficit csökkentése tekintetében. A „másképp kormányozni” igénye kiterjed arra is, hogy ezt a szereplők körének kiszélesítésével, elsődlegesen a helyi és regionális önkormányzatokkal és a **civil társadalommal szorosabb kapcsolatban** kell megvalósítani. A cél a polgárok újbóli bekapcsolása a politikai döntés-előkészítés folyamatába.

A jelenség nem új, bár az Európai Unió elsődleges jogában a civil szervezetekre vonatkozóan eddig csak két mellékletben történt említés: a **Maastrichti Szerződéshez csatolt 23. sz. Nyilatkozat**²⁹ a szolidaritási egyesületek és alapítványok, illetve a civil párbeszéd fontosságát emelte ki, az **Amszterdami Szerződéshez mellékelt 38. sz. Nyilatkozat** pedig az önkéntes szervezetek jelentőségét hangsúlyozta. Az elmúlt évtizedekben azonban az európai integráció intézményei és a civil társadalom közötti partneri viszony minden területen kiszélesedett. Intenzívebbé válása egy sor kérdést érintett mind az Európai Közösségen, illetve Unión belül, mind pedig a partnerországokban. Az Európai Bizottság 1997 júniusában adta ki **Az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában**³⁰ című közleményét. Ebben az önkéntes szervezetek típusainak meghatározását és közös jellemzőiket határozta meg. Követelményként fogalmazták meg például azt, hogy „létezzen egyértelmű, átlátható, támogató jellegű jogi és költségvetési rendszer”.³¹ Annak ellenére ugyanis, hogy az állami szervek a funkciók egyre szélesebb skáláján és egyre nagyobb mértékben támaszkodnak az önkéntes szervezetekre és alapítványokra, nem tudatosult még bennük annak felelőssége, hogy biztosítaniuk kellene a szektor számára e szerep betöltésének kereteit. Sok helyen Európában a civil szektor még mindig „politikai vákuumban” működik. A koherens közpolitikai keretek hiánya sok helyen elbátortalanítja a szektort. Ennek oka egy önmagát erősítő folyamat: a hatóságok és állami szervek szakpolitikai, ágazati alapon tartják nyilván a velük szakmai kapcsolatba álló civileket. Őket ismerik, másokról és a szektor egészéről semmilyen információjuk nincsen. Maguk a nonprofit

²⁵ Az Európai Közösség Bizottságának közleménye az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában. Európa Ház, Budapest, 1998., 25. old.

²⁶ COM (2001) 428 final

²⁷ Fehér könyv : valamely nagy horderejű kérdés tervezett kezelési módjáról készült átfogó elemzés, amely iránymutatásul szolgál a későbbi jogszabályalkotás számára.

²⁸ COM (2000) 154 final

²⁹ Az Európai Közösségek jogszabályainak gyűjteménye, I. kötet, I/10/11. old., Unió Kiadó, Budapest.

³⁰ COM/97/0241 final.

³¹ Az Európai Közösség Bizottságának közleménye az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában. Európa Ház, Budapest, 1998. 24. old.

szervezetek sem sugározzák önmagukról azt a nonprofit össz-szektoriális képet, amely viszont az állami szektor és a nonprofit szektor legalább viszonylag egyenrangú együttműködésének feltétele lenne. Sürgős feladat tehát a vertikális megközelítések horizontális megközelítésekkel történő felváltása,³² amelyhez persze számtalan gyakorlati lépés tartozik: közhiteles nonprofit nyilvántartás, együttműködési és képviselői szervezetek, közpolitikák társadalmisításának eljárási és technikai szabályai.

Több más európai uniós jogi forrás is foglalkozott különböző ágazati civil politikákkal, például az ifjúsági szektort érintően az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása a tagállamok számára **az európai fiataloknak nyújtandó információról és tanácsadásról** [No.R (90)7.]; valamint az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása a tagállamok számára **az ifjúsági részvételről és a civil társadalom jövőjéről**. [No.R (97)3]. A környezetvédelem területén említhető a környezeti információhoz való hozzájárásról szóló 313(1991)EK Irányelv és a 335 (1985)EK Irányelv a környezeti hatásvizsgálatról, ami az információhoz jutás mellett a véleményformálás és beleszólás jogait is jól részletezi.

Az Európai Unió határozott törekvésévé vált, hogy lépéseket tegyen Brüsszel és az állampolgárok és szervezeteik közötti párbeszéd továbbfolytatására. Ennek jegyében dolgoztak ki és bocsátottak vitára 2000. január 18-án **A Bizottság és a nem kormányzati szervezetek: szorosabb partneri kapcsolatok kiépítése**³³ címmel egy dokumentum-tervezetet, mely az Európai Unió és a civil szervezetek együttműködésével, kapcsolattartási rendszerével foglalkozott és javaslatokat tett annak továbbfejlesztésére. A vitaanyag különös hangsúlyt fektetett a nem kormányzati szervezetek (NGO-k) részére nyújtott bizottsági támogatás kérdésére és vizsgálta a párbeszéd lehetséges hatékonyabb módszereit. (Megjegyzendő, hogy az európai civil szervezetek körében nagy visszhangot és számtalan reflexiót kiváltott dokumentum vitáját 2000 közepére hivatalos részről lezártnak tekintették.)

A jelenlegi helyzet javítására, az NGO-k részvételi esélyének és döntési befolyásának növelésére néhány NGO felvetette, hogy hivatalos konzultációs státust kellene létrehozni az NGO-k számára az ENSZ vagy az Európa Tanács keretein belül működő rendszer mintájára. Sok, főleg európai szinten működő NGO javasolja továbbá, hogy az alapító szerződésben rögzítsék az NGO-kal való kapcsolatrendszer, nevezetesen – a politikai és a szociális párbeszéd mellett – a civil párbeszéd jogi alapjait.

1.6.2. Az Európai Unió Fehér Könyve és az első magyar reakció

Kivonat a Fehér Könyv az európai kormányzásról című dokumentum összefoglalójából³⁴

... a demokratikus intézményeknek és az állampolgárok képviselőinek mind a tagállamok, mind az Európai Unió szintjén módjukban áll és kötelességük megpróbálni kapcsolatot teremteni Európa és annak polgárai között. Ez a hatékonyabb és megfelelőbb politikák alapfeltétele.

VÁLTOZTATÁSI JAVASLATOK

Az Uniónak meg kell újítania a közösségi módszert a kevésbé „fentről lefelé irányuló” megközelítésmód alkalmazásával és politikai eszköztárának hatékonyabb, nem jogalkotási eszközökkel történő kiegészítésével.

Nagyobb arányú részvétel és nyitottság

Függetlenül attól, hogyan készítik elő és alkalmazzák az EU-politikát, a módszernek nyitottabbnak, könnyebben követhetőnek és érthetőbbnek kell lennie. A Bizottság:

³² Uo.: 36. old.

³³ COM (2000) 0011 final.

³⁴ Forrás: Európa Ház, 2002. Budapest (A civil nonprofit szektort érintő részek.)

- *naprakész, online információt szolgáltat a politika előkészítéséről a döntéshozatal minden szakaszában;*
- *szorosabb együttműködés szükséges a regionális és a helyi kormányzatok, valamint a civil társadalom között. Ennek megvalósulásáért a tagállamok viselik az elsődleges felelősséget. A Bizottság a maga részéről:*
- *rendszeresebb párbeszédet alakít ki a regionális és helyi kormányzatok képviselőivel a nemzeti és az európai civil szervezeteken keresztül a politika kialakításának korai szakaszában;*
- *jóval rugalmasabbá teszi a közösségi jogszabályok megvalósítását a regionális és helyi feltételeket figyelembe vételével;*
- *kialakítja és közzéteszi az EU-politikáról folytatott konzultáció minimális normáit;*
- *a minimális normákon túlmenően az egyes kiválasztott területeken partnerségi megállapodásokat hoz létre, amelyekben a Bizottság kötelezettséget vállal további konzultációk folytatására, amennyiben a konzultációban részt vevő szervezetek még több garanciát adnak a nyitottságra és a reprezentativitásra.*

Brüsszel, 2001. július

A magyarországi civil szervezetek egy köre Magyarország jövője elválaszthatatlan az Európai Unió jövőjétől címmel **állásfoglalást készített és hozott nyilvánosságra az Európai Bizottság Fehér Könyv az európai kormányzásról című dokumentumáról**³⁵Az állásfoglalás egy 2002. március 19-én Budapesten tartott nagyszabású, nyílt tanácskozáson készült. A konzultációs folyamatban részt vevő magyarországi civil szervezetek álláspontját összegezték:

1. A magyarországi civil szervezetek üdvözik azt a lehetőséget, hogy unióbeli partnereikkel egyenlő alapon véleményt mondhatnak az Európai Bizottság Fehér Könyv az európai kormányzásról című dokumentumáról és részt vehetnek a tartalmáról folytatott nyílt vitában.

2. A dokumentum és a napjainkban Európa jövőjéről folytatott vita egyik fontos feladata az, hogy tisztázza: milyen irányban fejlődjön az újabb bővítés küszöbén álló Európai Unió, milyen legyen az európai integráció jövője.

3. Azt a megközelítést támogatják, amely szerint az Európai Unió további demokratizálásához elengedhetetlen feltétel az állampolgárokkal folytatott folyamatos és érdemi párbeszéd. Ebben a civil szervezetek nélkülözhetetlen szerepet játszanak.

4. Különös jelentőséggel bír ez a párbeszéd az EU-ba felvételüket kérő országok esetében, ahol a civil szervezetek fontos szerepet játszanak a társadalmi folyamatok alakításában, a demokrácia megerősítésében. Ezzel párhuzamosan aktívan közreműködnek az európai integrációval kapcsolatos információk széles körű terjesztésében és a társadalom felkészítésében. Ugyanakkor hangsúlyozzák, hogy az európai integráció jövőjéről jelenleg is folyó vita nem akadályozhatja az Európai Unió 2004-re tervezett kibővítését.

5. A jó kormányzást meghatározó öt alapelvvel: **nyíltság, részvétel, elszámoltathatóság, hatékonyság és koherencia** egyetértünk, azonban a jelenlegi uniós gyakorlat alapján úgy látjuk, jelentős erőfeszítéseket kell tenni annak érdekében, hogy mindez ne csak politikai szándék maradjon, hanem a gyakorlatot is jellemezze.

6. A **részvétel elvének** gyakorlása többek között azt jelenti, hogy a civil szervezetek rendszeresen véleményt nyilváníthatnak, javaslatokat tehetnek az Európai Uniót érintő kérdésekről. Ezért a magyarországi civil szervezetek fontosnak tartják a konzultációk rendszerének, eljárás módjának 2002 végéig történő újraszabályozását, mely megerősíti az Európai Bizottság együttműködési

³⁵ Forrás: Uo.

készségét és meghatározza a folyamat valamennyi szereplőjének lehetőségeit és felelősségét.

7. Ugyanakkor nem tartják szükségesnek, hogy az Európai Bizottság és a civil szervezetek közötti kapcsolatokat ún. akkreditációs rendszer bevezetésével szabályozzák. Az együttműködés formái legyenek rugalmasak és abban az európai szinten működő civil ernyőszervezetek mellett kapjanak helyet a nemzeti szinten működő reprezentatív civil szervezetek, struktúrák is.

8. A civil szervezetekkel való együttműködés számos sajátos vonással rendelkezik. Az Európai Bizottságtól az állásfoglalás azt várja, hogy tartsa tiszteletben a civil szervezetek önállóságát, sokszínűségét és a kapcsolattartásban vegye figyelembe ezen szervezetek belső demokráciáját, törvénytisztetét és átláthatóságukat.

9. A civil véleménynyilvánítás fontos alaptétele a megfelelő tájékozottság. Ezért azt várják az Európai Bizottságtól, hogy a dokumentumai nyilvánosak legyenek, azokhoz korlátozás nélkül lehessen hozzáférni.

10. A magyarországi civil szervezeteknek fontos, hogy a jó kormányzás öt alapelve (lásd. az 5. pontot) különböző szinteken, így a magyar gyakorlatban is következetesen érvényesüljön. Az európai színvonalú kormányzásnak ugyanis a demokratikus hatalomgyakorlás felel meg. A Fehér Könyvbe megfogalmazott alapelvek alkalmazása jelentős mértékben segíti a magyarországi civil társadalom fejlődését is.

11. Az állásfoglalás üdvözli, hogy a Fehér Könyvben megfogalmazottakkal összhangban a Konvent és az ahhoz kapcsolódó Fórum munkájába a magyarországi civil szervezetek is bekapcsolódhatnak. A lehetőséggel élni kívánnak. Ennek jegyében nemzeti szinten „Civil Fórum az európai integrációért” elnevezéssel nyitott hálózatot hoznak létre, melynek munkájában minden érdeklődő magyarországi civil szervezet részt vehet. Az integrációs törekvéseket a közeljövőben Brüsszelben megnyíló magyar civil iroda is segíti. Mindezzel is kifejezésre kívánjuk juttatni, hogy az európai integráció ügye nem csak a kormányoké, politikusoké és szakértőké, hanem az egész magyar társadalomé.

12. Javaslatként fejt ki az állásfoglalás, hogy kerüljön sor a civil szervezetek szervezett módon történő bevonására az EU Elnökségek munkájába és a Kormányközi Konferencia előkészítésébe.

13. Támogatják, hogy az EU Alapvető Jogok Chartája legyen jogilag kötelező érvényű és szorgalmazzák, hogy az abban foglaltakat a magyar Országgyűlés fogadja el.

Az Európai Unió 2001. decemberi csúcstalálkozóján elfogadták az ún. Laekeni Nyilatkozatot, amely rendelkezett a Konvent és az ahhoz kapcsolódó Fórum létrehozásáról. A Konvent célja annak az intézkedéssorozatnak a kimunkálása, amely lehetővé teszi, hogy az új tagokkal kibővült Európai Unió eredményesebben és „állampolgáribb” módon működhessen. A Konvent munkáját segíti a Fórum, amelynek alapvető célja a civil társadalom véleményének és javaslatainak továbbítása a Konvent tagjaihoz. A Fórum a 2002. február 28-i megalakulást követően azonnal szorgalmazni kezdte a Konvent javaslatokkal és állásfoglalásokkal bombázását a civil szervezetek részéről, mert ezek első ismertetésére előreláthatólag a Konvent 2002. júniusi ülésén kerül sor. A magyarországi civil szervezetek Európai Uniós jelenlétének szervezése – ma még intézményesültség és jogszabályi legitimáció nélkül, mintegy „mozgalmi alapokon” – az Európa Ház szervezésében megkezdődött. Ennek egyik állomásaként a 2002. áprilisában megalakult „Civil Fórum az Európai Integrációért” összefogás elhatározta a brüsszeli magyar civil iroda felállítását.

Szembetűnő, hogy az EU-s dokumentumok csak a közösségi részvétel és azon belül a részvételre képesítés fogalomrendszerében gondolkoznak, a nonprofit-civil szektort tehát nem fogják át, csak az állami, EU közösségi szektorral való kapcsolatokat. Az is megjegyzendő, hogy társadalmi, mozgalmi alapokon készült magyar válaszdokumentum – talán nem elég átgondoltan – azonosítja a civil szervezeteket az egész nonprofit-civil szektorral. Végül azt is ki lehet mondani,

hogyan az Európa Ház szervezte, „mozgalmi alapú” együttműködés az Európai Unió csatlakozással kapcsolatos civil vonatkozásokban nem tudja helyettesíteni a nonprofit szektor intézményesült fellépését és megjelenését a nemzetközi szinten. A jelenlegi helyzet – amelynek jellemzője az Európa Ház dominanciája mellett kiépülő intézményesültség a magyar nonprofit szektor nemzetközi képviselőjében – újabb és újabb elhatárolódásokhoz, konfrontációkhoz, külön utas akciókhoz fog vezetni, annak ellenére, hogy az Európa Ház már a kezdetektől és azóta is állandóan, minden kezdeményezésében és dokumentumában hangsúlyozza, hogy a folyamat nyitott, s egyenrangú résztvevők szerepvállalására számít. Az eljárási pozíciókban azonban választottság vagy más intézményi legitimitáció nélkül nem lehetségesek azonos jogok és előnyök, ezért az ilyen típusú együttműködésekben kódoltan jelen van a széthúzás, a kontrázás, a vezető szerepekért versengés, a szakmai, politikai, társadalmi megkérdőjeleződés veszélye.

1.6.3. Az európai intézmények és az NGO-k kapcsolata

A civil társadalom képviselőinek bevonására több nemzetközi jogi norma is utal. Ilyen például az Aarhusi Egyezmény az információhoz jutásról, a közvélemény bevonásáról a döntéshozatali folyamatokba, valamint az igazságszolgáltatásba környezetvédelmi ügyekben; továbbá a Cotonou-i Konvenció³⁶ az Európai Unió és az afrikai, karibi és csendes-óceáni (ACP) államok közötti fejlesztési együttműködés szabályozásáról. Mindkét nemzetközi szerződés jelzi igényét a civil társadalom, az NGO-k képviselőinek bevonására. Az Aarhusi Egyezmény például konkrét végrehajtási eszközöket és eljárási mechanizmusokat iktat be a környezetvédelmi döntéshozatali folyamatba, komoly részvételre képesítési rendelkezéseket állapít meg. Részletesen foglalkozik az Egyezmény az információhoz jutás, a beleszólási jog és a jogorvoslati jogok garanciáival.

Az egyes országok kormányzatait az Európa Unió demokrácia-követelményei nem mechanikusan és nem szorosan kötik. „A társadalmi párbeszéd az Európai Unióban a szubszidiaritás elvének következtében nemzeti ügy. A társadalmi párbeszéd intézményes felépítésére vonatkozóan nincs az Európai Unión belül általánosan kötelező intézményes modell. A társadalmi párbeszéd uniós szintű intézményei sem komplementerek a nemzeti intézményekkel. A GSzB (csakúgy, mint az e kérdésekkel foglalkozó többi uniós intézmény) tehát azt vizsgálja, hogy a kormány és a szociális partnerek között, a nemzeti munkaügyi intézményekben valódi párbeszéd folyik-e vagy sem”.³⁷ A párbeszéd tartalmi jellegét, gyakoriságát, érdemességét és a döntésre gyakorolt hatásait a civil félnek kell elérnie, kikényszerítenie országonként.

A nemzetközi szervezetek gyakorlatából ismert az a jelenség, hogy az üzleti, gazdasági jellegű érdekképviseleti szervek elfoglalják a civil-nonprofit szervezeteknek járó pozíciókat és egyébként is meglévő kiváló érdekérvényesítési lehetőségeiket ezzel megkettőzik. Ráadásul – ez lehet néha a másodlagos céljuk –, ezzel háttérbe is szorítják a valódi civil-nonprofit szervezeteket. A nemzetközi környezetvédelmi szervezetek és rendezvények „kiváló” példákat szolgáltatnak erre a jelenségre; ma már történelmi példa, hogy így foglalta el például az 1992-es Riói Környezetvédelmi Világ Csúcstalálkozó tematikáját az üzleti lobbis a „fenntartható fejlődés” zsákutca kompromisszumával és vetette vissza a nemzetközi környezetvédelmi erőfeszítéseket mintegy teljes évtizeddel.

Az európai uniós intézmények közül a Bizottság hagyományosan szoros kapcsolatokat ápol az NGO-kkal. Az európai civil társadalom kérdéseivel kitüntetett helyen foglalkozik az Európai Parlament, a GSzB és a Régiók Bizottsága is.

³⁶ http://europa.eu.int/comm/development/cotonou/agreement_en.htm (Cotonou – Benin fővárosa.)

³⁷ Thoma László: Társadalmi párbeszéd, 2000. Magyarország politikai évkönyve Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 2001., 207. old.

Az Európai Bizottság és Főigazgatóságai³⁸ együttműködése a civil társadalmi szerveződésekkel

A Bizottság Főtitkársága és az NGO-k³⁹

A Bizottság Elnökének irányítása alatt álló Főtitkárság (angol rövidítés: SGC) feladatkörébe tartozik a civil társadalommal, ezen belül az NGO-kkal és a támogatásokkal összefüggő kérdések elvi irányítása. Jelenleg a Bizottság mintegy 700 ún. strukturált konzultációs csoporttal tart kapcsolatot. A Bizottság intézményei és az NGO-k közötti ad hoc megbeszéléseket a Bizottság 1992. december 2-i közlemény alapozta meg, melyet „Nyílt és strukturált párbeszéd a Bizottság és az érdekcsoportok között”⁴⁰ címmel adott ki. Ebben aláhúzta a külső vélemények figyelembevételének fontosságát. Ennek megfelelően az intézmények nyitottak és elérhetőek lettek a különböző szervezetek, így az NGO-k számára is, hogy saját véleményüket kifejthessék. **A Bizottság és a civil társadalmi szervezetek közötti párbeszédnek tehát még nincs egységes, uniformizált modellje, minthogy az Alapszerződés nem rendelkezik a dialógusnak erről a formájáról.**

1999-ben, majd 2001 nyarán a Bizottság internetes adatbankot hozott létre Consultation, the European Commission and Civil Society (CONECCS)⁴¹ címmel, illetve rövidítéssel. A mintegy 1000 szervezetet nyilvántartó adatbank információt szolgáltat a civil társadalom uniós szinten működő szereplőiről, tartalmazza egyrészt a pánszereplők uniós szinten működő szereplőinek, másrészt pedig azoknak a listáját, amelyekkel rendszeres párbeszédet folytat az uniós politikák továbbfejlesztése során.

A Bizottság Főigazgatóságai és a civil szervezetek

A Bizottság megújult Főigazgatóságai többféle úton szervezik együttműködésüket a civil szervezetekkel. Példa erre az Oktatási és Kulturális Főigazgatóság (DG EAC)⁴² állásfoglalása az oktatás területén működő diák-, tanár-, szülői stb. egyesületeknek, illetve az általa irányított programok végrehajtásába bevont szociális partnereknek és ifjúsági szervezeteknek a szerepéről; a Vállalkozásokkal foglalkozó Főigazgatóság (DG ENTR) részéről az érdekhordozók konszenzusának megszilárdítása az európai szabványosítási szerveknél; a Foglalkoztatási Főigazgatóság (DG EMPL) munkaterületén a szociális partnerekkel folytatott együttműködés lehetőségeinek kutatása; a Kereskedelmi Főigazgatóság (DG TRADE) ún. strukturált párbeszéde⁴³ a civil társadalom szervezeteivel a kereskedelempolitikáról, újabban pedig a Világkereskedelmi Szervezet reformjáról; a Regionális Politikai Főigazgatóság (DG REGIO) törekvése partnerségre az európai és a tagállami intézmények illetve a civil társadalom között a Strukturális Alapok felhasználását illetően; a Kutatási Főigazgatóságot (DG RTD) az 5. (Kutatási) Keretprogramjuk megvalósítása során tudósokból, érdekképviselőkből és felhasználókból álló külső tanácsadó csoportok segítik, melyeknek a személyi összetétele és a tevékenysége is nyilvános az Interneten keresztül.⁴⁴

Az NGO-kkal szoros kapcsolatban álló szervezeti egységek a Bizottságon belül

EuropeAid⁴⁵

A hivatalt 2001. január 1-jétől állította fel a Bizottság a külső segélyek reformja keretében. Ez kezeli a közösségi költségvetésből és az Európai Fejlesztési Alapból finanszírozott külső segítségnyújtási eszközöket (nem tartoznak ide, egyebek mellett, az előcsatlakozási eszközök). A hivatal a Fejlesztési és a Külkapcsolatokkal

³⁸ A Bizottság 1999–2000 során végrehajtott belső reformja átalakította a biztosok és a főigazgatóságok feladatkörét és megnevezését.

³⁹ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgclong/en/inform.htm

⁴⁰ Official Journal of the European Communities C 63/5-03-1993.

⁴¹ http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index.htm

⁴² Itt és a továbbiakban: zárójelben az adott Főigazgatóság angol nevének rövidítése.

⁴³ <http://europa.eu.int/comm/trade/csc/dcs00.htm>

⁴⁴ <http://europa.eu.int/comm/research/fp5/eag.html>

⁴⁵ http://europa.eu.int/comm/europeaid/index_en.htm

foglalkozó Főigazgatóság által kidolgozott és a Bizottság által jóváhagyott programok alapján működik.

E hivatal a gondozója, a Külkapcsolatok Főigazgatóságával együtt, az **Európai Kezdeményezés a Demokráciáért és Emberi Jogokért** (EIDHR) programnak, melyet az Európai Unió 1994-ben indított. A program célja: erősíteni és fejleszteni kell a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletét az európai térségben. Alaptétele: a demokrácia, a jogállamiság és a civil társadalom fejlesztése.

European Community Humanitarian Office (ECHO)⁴⁶

Az Európai Közösség Humanitárius Hivatalát 1992-ben állították fel. Feladata az EU-tagállamok határain kívül bekövetkező természeti katasztrófák vagy fegyveres konfliktusok áldozatainak megsegítése, ilyen esetekben humanitárius segítség nyújtása. Az ECHO fő partnere az a mintegy 200 ENSZ humanitárius szervezet, NGO és más nemzetközi szervezet, amelyekkel partnerségi keretszerződés alapján működik együtt a humanitárius segélyezés területén felmerülő közös célkitűzések és tennivalók megvalósítása érdekében.

A Gazdasági és Szociális Bizottság⁴⁷

A GSzB létrehozását különböző gazdasági és társadalmi csoportok érdekképviselői céljából, konzultációs feladatokkal a Római Szerződésben rögzítették 1957-ben. Az alapszerződés utóbbi évtizedben végrehajtott módosításai bővítették a GSzB lehetőségeit. Néhány éve a GSzB olyan feladatokat is felvállalt, amelyek túlmutatnak a Szerződésben rögzített kötelezettségein. Más európai intézmények támogatásával számos olyan akciót hajtott végre, amelyek előmozdíthatják az Európai Unió polgárai és szervezetei közötti kapcsolatok javítását. Például, a GSzB 1999 októberében megszervezte az Európai Civil Szervezetek I. Közgyűlését.⁴⁸

A 2000 decemberében aláírt **Nizzai Szerződés⁴⁹** azzal módosította a Római Szerződés GSzB-re vonatkozó 257. paragrafusát, hogy „...A Bizottság a **szervezett civil társadalom⁵⁰** különböző, gazdasági és szociális jellegű alkotóelemeinek, nevezetesen a termelőknak, a mezőgazdasági dolgozóknak, a közlekedési vállalkozóknak, a munkavállalóknak, a kereskedőknek, az iparosoknak, a szabadfoglalkozásúaknak, a fogyasztóknak és a közérdeknek a képviselőiből áll.” Ezzel a GSzB az Unió politikai és intézményrendszerén belül „hivatalosan” is a szervezett civil társadalom képviselőjévé vált, öndefiníciója szerint „híd Európa és polgárai között”.

Ezen a ponton fontos és elvi jelentőségű kérdéshez érkezünk: **a „szervezett” civil társadalom** fogalmához. A GSzB láthatóan a különböző szakmák, foglalkozási ágak, foglalkoztatási és működési struktúrák intézményesített érdekképviselőit tekinti szervezett civil társadalomnak, kiegészítve a „közérdek képviselőivel” – amelyeknek legitimitását egyébiránt nehéz állami részvétel nélkül elképzelni. Bármennyire is másként gondolkodnak e kötet szerzői a civil nonprofit szervezetek fogalmáról, bármennyire is úgy tekintenek a GSzB „szervezett” civil társadalmának résztvevőire, mint az üzleti szektor különböző metszetű érdekképviselőire – azt el kell fogadjuk, hogy a GSzB nemzeti gazdaságokra figyelő működési struktúrájában e szervezetek is civil elemnek tekintendők. A fontos, elérendő cél az, hogy a Nizzai Szerződésben újrafogalmazott GSzB, amely az Unió politikai és intézményrendszerén belül a szervezett civil társadalom képviselőjeként tűnik fel, értse és deklarálja a különbözőségeket a „szervezett” civil társadalom, illetve a különböző tárgyalási kérdésekkel kapcsolatosan létező „valódi” civil társadalom között. Ez nem könnyű feladat, mert intézményesültségben és konkrét feladatok megoldásához hadra fogható szellemi és személyzeti erőforrásokban az üzleti háttérrel lobbizó „szervezett” civil társadalom komoly előnyökkel bír a valódi civil

⁴⁶ http://europa.eu.int/comm/echo/en/index_en.html

⁴⁷ <http://www.ces.eu.int/pages/en/home.htm>

⁴⁸ http://www.ces.eu.int/pages/en/acs/SCO/SCO_documents_en.htm

⁴⁹ http://europa.eu.int/comm/nice_treaty/index_en.htm

⁵⁰ http://www.ces.eu.int/pages/en/acs/SCO/SCO_accueil_en.htm

társadalom szervezeteivel szemben. Ezért is nagyon fontos kérdés a civil nonprofit szektor önszerveződése és képviseleti intézményesülése országon belül, valamint – bármily furcsa! – az ennek nemzetközi megjelenéséhez nyújtott közvetlen állami segítség. Nemzeti ügyvé ugyanis itt válik a civil nonprofit szektor nemzetközi megjelenése: az állami érdekérvényesítés mellett a civil érdekérvényesítés is segítheti egy-egy kérdés Magyarországnak kedvező megítélését a nemzetközi fórumokon. (Az állam tartózkodása a civil partner „szintre emelésében” még egy előző helyzetből: a nemzetközi szinten saját nemzeti civiljeivel szemben védekező állam víziójából fakad. Fontos kérdés ennek itthoni lebontása is a különböző szintű állami vezetők körében.)

Az elmúlt években a GSzB – kötelező és saját kezdeményezésű állásfoglalásaiban – többször foglalkozott a civil társadalom kérdéseivel. Fentebb több hivatkozás történt A szervezett civil társadalom szerepe és hozzájárulása az európai konstrukcióhoz címmel 1999-ben kiadott állásfoglalásáról.⁵¹ 2000-ben véleményt mondott az Európai Bizottság (ugyancsak fentebb említett) NGO-s vitaanyagáról,⁵² illetve az Alapjogok Európai Kartájáról.⁵³ Ez utóbbi kapcsán érdemes megjegyezni, hogy számos európai NGO (eredménytelenül) javasolta, hogy a Karta gyűlékezési és egyesülési jogot szabályozó pontjában rögzítsék az NGO-k EU-szintű konzultációs jogát is. A Bizottság fent idézett Fehér Könyvének kidolgozásához a GSzB A szervezett civil társadalom és az európai kormányzás címmel 2001. április 25-én fogadta el állásfoglalását,⁵⁴ melyben a dokumentum szerkezetéhez igazodva összegezi álláspontját az európai civil társadalom szervezeteinek képviseleti, részvételi és konzultációs lehetőségeiről.

1.6.4. Az európai NGO-k és hálózataik

A nemzeti NGO-k közötti együttműködés szorgalmazásával az NGO-k európai hálózatai olyan „európai közvélemény” kialakításához járulnak hozzá, mely az igazi európai politikai egység megeremtésének előfeltétele. Ugyanakkor ez a gyakorlatban és helyi szinten is elősegíti az európai integrációs folyamatot. Az NGO-k európai szervezetei és hálózatai képesek a nemzeti NGO-k véleményének megjelenítésére, ami rendkívül hasznos a Bizottság számára.

Fontos, hogy az NGO-k, illetve csoportjaik demokratikusan és átláthatóan működjenek, ami a tagságukat és az általuk képviselteteket illeti. Az Európai Bizottság támogatja, hogy a szervezetek együttműködjenek, európai szinten hálózatokat hozzanak létre, miután ez megkönnyíti a konzultációs folyamatokat. Ugyanakkor ahhoz, hogy a konzultációs folyamatokban ezek a hálózatok részt vegyenek, biztosítaniuk kell, hogy a szervezet felépítése reprezentatív legyen, főleg az Unió tagországaira vonatkozóan. Mindamellet, hogy a reprezentativitás fontos szempont, nem szabad, hogy ez legyen az egyetlen tényező, ami meghatározza a tanácsadó testületekben való részvételt vagy a Bizottsággal való párbeszéd jogát. A szervezetek eddigi tevékenysége, vagy az, hogy a politikai vitákhoz tartalmilag hozzá tudjon szólni, hasonlóan fontos tényezők.

Néhány nagyobb európai civil hálózatot ismertetünk a következőkben:

EFC: (European Foundation Centre/Európai Alapítványi Központ)⁵⁵

1989-ben hét vezető európai alapítvány hozott létre azzal a céllal, hogy képviselje tagszervezeteik érdekét a nemzeti kormányokkal és az európai integráció intézményeivel való partneri viszonyban, koordináló szerepet töltsenek be az európai civil szektorban, s ellássák információval tagjaikat és az érdeklődőket. Ennek a szervezetnek jelenleg több mint 200 független adományozó a tagja és 37 európai országban működő 48 000 civil szervezetet támogatnak.

⁵¹. COM/97/0241 final.

⁵². Official Journal of the European Communities, C 268/19-09-2000.

⁵³. Official Journal of the European Communities, C 367/20-12-2000.

⁵⁴. CES 532/2001.

⁵⁵. <http://www.efc.be/>

ECAS: (Euro Citizen Action Service/Európai Polgári Akció-Szolgálat)⁵⁶

1990-ben alakult, amely az európai polgárok véleményének kíván kifejezést adni. Jelszavuk: Európa a polgáraihoz tartozik. Erős európai civil társadalmat kívánnak támogatni, amely nélkül nincs igazi felelős európai polgári érzület. Az ECAS-nak több mint 160 nem kormányzati tagszervezete van, regionális, nemzeti és nemzetközi tagozatokkal, s tevékenységük felöleli az állampolgári jogok védelmét, a környezet, az egészségügy és a szociális szektor támogatását. Az ECAS egyik kezdeményezése a Signpost Service az EU Polgárokkal és az Üzleti Világgal folytatott dialógus projektje amelyben közel 30 000 ember használta a szolgálat tanácsadó tevékenységét önálló kezdeményezéseihez. Budapesten 2000 novemberében rendezett az ECAS NGO Training Seminar-t.

Európai Szociális NGO-k Platformja⁵⁷

1995-ben hozták létre. Fontos feladata a kormányzati szervek civil szervezetekkel folytatott párbeszédének elősegítése. Mintegy 30 NGO-t, föderációt vagy európai hálózatot fog át, melyek a szociális szektorban működnek és az európai civil társadalom széles skálájának érdekeit védik. Idetartoznak, például a nők, az időskorúak, a hendikepes személyek, a munkanélküliek, a bevándorlók, a szegények, a hajléktalanok, a homoszexuálisok, a fiatalok, a gyerekek és a családok szervezetei. A tagszervezetek között található a társadalmi igazságosság, az egészségügy és a rasszizmus kérdéseivel foglalkozó NGO-k is. A Bizottság intézményei és a Platform tagszervezetei között kétévenként kerül sor tanácskozásra.

EURONAIID⁵⁸

NGO-hálózat, mely a biztonsági és élelmiszer-segélyezési programok megvalósításával foglalkozó nem kormányzati szervezeteket egyesíti.

Ún. Nyolcak Csoportja: a legnagyobb európai környezetvédelmi szervezeteket tömöríti. Évente kétszer találkozik a Környezetvédelmi Főigazgatóság vezetőjével.

CLONG (fr.) / NGDO-EU Liaison⁵⁹

Committee (ang.) : az EU 15 tagállamában a nemzetközi együttműködés, fejlesztés és szolidaritás szolgálatában álló nemzeti NGO-k demokratikus és pluralista alapon működő képviselői struktúrája.

VOICE⁶⁰

(Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies): az európai humanitárius NGO-k legnagyobb hálózata, melynek célja a tagok egymás közötti kapcsolatainak erősítése és az EU szerveivel való kontaktus megkönnyítése.

1.6.5. EU-finanszírozás az NGO-knak

Jelenleg a Bizottság becslések szerint évente több mint 1 milliárd euró közvetlen támogatást nyújt NGO-programoknak. Ennek meghatározó részét a fejlesztési együttműködésre, az emberi jogok, a demokráciát építő programokra és humanitárius segélyekre fordítja. További fontos terület a szociális ügyek, az oktatás és a környezetvédelem az Unión belül. Sok száz NGO részesül az EU támogatásában Európában és a világon.

Költségvetés:

Az Európai Unió tehát jelentős összegekkel járul hozzá különböző szervezetek működési költségeinek fedezéséhez. A támogatások egy része azonban

⁵⁶ <http://www.ecas.org>

⁵⁷ <http://www.socialplatform.org>

⁵⁸ <http://www.euroaid.nl/>

⁵⁹ <http://www.oneworld.org/liaison/>

⁶⁰ <http://www.oneworld.org/voicel/index.htm>

a költségvetés **A** fejezetében, mint adminisztratív költség jelentkezik. A működési költségeket a költségvetés **B** fejezete tartalmazza.

A bizottság által 1998 júliusában elfogadott Pályázati Menedzsment Kézikönyv (Vade-mecum on grant management⁶¹) határozza meg a működési támogatásra jogosult szervezetekre vonatkozó szabályokat. Ehhez fel kellett mérni a támogatott szervezetek pontos körét.

A működési támogatások ad hoc alapon kerülnek elbírálásra. A támogatási feltételrendszernek többek között a következőket kell figyelembe vennie:

- a tevékenység valódi európai jellegét;
- a pályázó európai szinten működő NGO-knak, illetve azon testületeknek a reprezentativitását, melyek NGO-kat vagy NGO-kal kapcsolatos tevékenységet támogatnak;
- az NGO vagy a tevékenység hosszú távú pénzügyi fenntarthatóságát.

Az Európai Unió költségvetésének **A** és **B** fejezetében minden támogatott NGO külön-külön szerepel.

Közvetlen bizottsági támogatás:

A **bizottság** számos területen (külügy, kutatás és fejlesztés, oktatás, képzés, környezetvédelem, fogyasztóvédelem és tájékoztatás) **közvetlenül is** nyújt támogatást (köz- és magánintézményeknek – így egyetemeknek, vállalkozásoknak, szakmai érdekcsoportoknak, NGO-knak – és néhány esetben magánszemélyeknek is) a közösségi politika érvényesítése érdekében. A támogatás formájában megjelenő EU-források lehetővé teszik a Közösség számára, hogy a különböző politikai irányelvekben megfogalmazottak céljai megvalósuljanak.

A finanszírozással kapcsolatos egyre erősödő követelés az NGO-k részéről, hogy a támogatások tekintetében szüntessék meg a különbséget az adminisztratív és a működési kiadási fejezetek között.

1.6.6. A csatlakozásra váró államok civil szervezeteinek támogatása

Az ún. PHARE ACCESS program kimondottan NGO-k és non profit szervezetek támogatására szolgál. A PHARE ACCESS Program meghirdetésével az EU az előcsatlakozás követelményeit tartotta szem előtt. Az ACCESS Program a közösségi joganyag, az ún. *acquis communautaire* átvételére és a közép-európai országokban való elterjesztésére koncentrál, s felkészíti ezen országok helyi társadalmát, mikroközösségeit az EU-csatlakozási folyamatra. Az ACCESS Program másik fő célkitűzése a gazdaságilag, szociálisan vagy politikailag marginalizált egyének és csoportok beilleszkedésének elősegítése és javítása. Az ACCESS Program szerkezetében hármastagolást követ: a helyi szocio-ökonómiai, illetve a helyi szociális programok mellé a helyi környezetvédelemben tevékenykedő NGO-k támogatását is finanszírozza. A korábbi kereteknek megfelelően az ACCESS Program is makro- és mikroprojektekre tagolódik. Előbbi esetében vagy EU-országbeli vagy másik közép-európai országbeli partner szervezetre van szükség, s a támogatás felső határa 50 000 euro. A mikroprojektek esetében elegendő a helyi partnerségi kapcsolatok demonstrálása mindhárom területen, s a támogatás felső határa 12 000 euro.⁶²

Két jelentős program van még, amelyek a csatlakozásra váró országoknak szólnak, az ISPA a környezetvédelmi projektek és a SAPARD pedig az agrárstruktúra-váltás és vidékfejlesztés programja. Mindkettő nyitott a közép-kelet-európai civil szervezetek számára is.

⁶¹. http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgcl/info_subv/vm_gm.htm

⁶². <http://www.eudelegation.hu>; <http://www.consensusii.org/>

Címjegyzék: <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/work/pab.htm>

2. Tények

2.1. A nonprofit szektor történetének és jogi szabályozásának főbb állomásai az ezredforduló időszakában (1987–2002)

2.1.1. A magyar nonprofit szektor jogi, gazdasági szabályozásának első korszaka (1987–1991)

A magyar nonprofit szektor jogi, gazdasági újraszabályozásának **kiindulópontját** az alapítvány jogintézményének 1987-es megjelenése, majd ezzel kapcsolatosan a Polgári Törvénykönyv 1990. évi módosítása, illetve az egyesülési törvény 1989-es elfogadása óta számítjuk.

Az 1990-ben bevezetett adótörvények olyan közvetett támogatási rendszert jelentettek (adómentesség, az alapítványoknak nyújtott egyéni és vállalati adományok teljes összegű leírása), amelyek kedvező módon járultak hozzá a szektor fejlődéséhez, és jellegüket tekintve alapvetően társadalompolitikai indíttatásúak voltak.

Mindezek nem maradtak hatás nélkül a nonprofit szektor számbeli növekedését illetően. Az 1990. és 1991. éveket az „alapítási láz” évének is szokás nevezni, így például: 1990-ben az összes nonprofit szervezet – előző évihez viszonyított – növekedési rátája 45%-os volt; ezen belül az alapítványoké 79%, a társas nonprofit szervezeteké 40%.¹

Itt kell azonban megemlíteni, hogy az 1990-es, rendkívül kedvező és liberális támogatási rendszer az egyesületek és az egyesülési jog alapján létrejött egyéb, tagsági viszonyon alapuló szervezetek számára korántsem volt olyan előnyös, mint az alapítványoknak. (Mindez tükröződik a fenti számadatokban is.)

Noha az egyesületek alaptevékenysége és vállalkozási tevékenysége is élvezett némi adókedvezményeket, de a adományozók csak az alapítványoknak nyújtott támogatásokat írhatták le.

Az elmúlt tíz évben napvilágot látott, a nonprofit szervezetek jogi szabályozásával foglalkozó szakirodalmi elemzések² alapján az újjászülető magyar nonprofit szektor történetének, fejlődésének három főbb periódusát határolhatjuk el.

¹ Összehasonlításképpen: 1997-ben az összes nonprofit szervezet növekedési üteme 4%-os volt, míg 1999-ben nem érte el a 2%-ot sem. Bartal, A.M. (1999): Nonprofit alapismeretek kézikönyve, Ligatura Kiadó, Budapest, 179-180. old.

² A teljesség igénye nélkül a következőkre hivatkozunk:

Csizmár G. – Bíró, E.: Nonprofit jogi kézikönyv. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1998.

Gadó G.: Programozott csodavárás, avagy miről szóljon a nonprofit törvény? Gazdaság és Jog, 1995. 1. sz.

Harsányi L.: A nonprofit szektor szabályozásának vitás kérdései. In.: A nonprofit szektor Magyarországon (szerk.: Kuti É.). Nonprofit Kutatócsoport, Budapest, 1992.

Kecskés L.: Az alapítványi jog fejlődése. Magyar Jog, 1988. 2. sz

Kondorosi F.: Civil társadalom Magyarországon, Politika+Kultúra Alapítvány, Budapest, 1998.

Kovács A.: Az alapítványok szabályozásának problémái. Állam és Igazgatás, 1988.

Kuti É.: Hívjuk talán nonprofitnak? Nonprofit Kutatócsoport, Budapest, 1998.

Lomnici Z.: Az alapítványok és közalapítványok kézikönyve. HVGORAC, Budapest, 1998.

Sárközi T.: Az alapítványok jogi szabályozása Magyarországon. Alapítványi Almanach (szerk.: Kuti É.), Magyarországi Alapítványok Szövetsége, Selyemgombolyító Rt., Budapest, 1991.

2.1.2. A magyar nonprofit szektor jogi, gazdasági szabályozásának második korszaka (1991–1994)

Ezen időszak egyik fő jellemzője, hogy a szektor szabályozása – főként a különböző alapítványi botrányok hatására – szigorodó fiskális és adóügyi szabályozásokban öltött testet. A szervezetek gazdálkodását befolyásoló, a korábbiakhoz képest jelentősen restriktív szabályozások a következők voltak:

- a természetbeni adományok elvesztették adókedvezményüket;
- a társasági adó kiterjesztése a gazdálkodó nonprofit szervezetekre;
- 50%-ra korlátozták az alapítványoknak nyújtott egyéni és vállalati adományok leírhatóságának mértékét.

A (későbbiekben is tovább) szigorodó gazdálkodási szabályok az egyik olyan tényezőnek tekinthetők, amelyek szembetűnő változásokat okoztak a magyar nonprofit szektor bevételi szerkezetében.

Amint az a 2.1. táblázat adataiból látható, 1993 és 1999 között – nominális növekedés mellett – fokozatosan csökkent a magánadományok összes bevételen belüli aránya, továbbá egy inverz változás ment végbe az alaptevékenységekből,³ illetve a gazdálkodási tevékenységből⁴ származó bevételek arányában. Amíg tehát 1993-ban az alaptevékenységből származó bevételek az összes bevételen belüli aránya még csak 20% volt, addig 1999-re 39%-ra nőtt. Ezzel szemben a gazdálkodási tevékenységből származó bevételek összbevételen belüli aránya 1993-ban még meghaladta a 32%-ot, 1999-re már 20%-ra csökkent.

A magyar nonprofit szektort bevételi struktúrája tekintetében egy igen erős területi és szervezeti bevételi koncentráció jellemzi: a szektor összes bevételének 65%-a a fővárosi szervezeteknél realizálódik, illetve több mint 90%-a a szervezetek kevesebb mint egyharmada között oszlik meg.

Az 1991 és 1994 közötti időszak másik fő jellemzője, hogy a 1993. évi XCII. törvény alapján három új nonprofit jogi forma került bele a Polgári Törvénykönyvbe: a közalapítvány, a köztestület és a közhasznú társaság. Ezzel szervezetenként is megkülönböztetett jogi formát ölthettek a magánkezdemenyezésre, illetve a kormány, parlament és az önkormányzatok által létrehozott szervezetek⁵

A statisztikai adatok szerint az új jogi-szervezeti formák megjelenése a szektoron belül közel sem indított el egy olyan alapítási boomot, mint a kilencvenes évek elején az alapítványi szervezeti forma megjelenése. Az 1998-as nonprofit statisztikák szerint az összes nonprofit szervezetten belül az új szervezeti formák aránya 4,3%, míg 1999-ben is csak 4,8% volt.

Bevételek tekintetében, 1999-ben, a közalapítványi és köztestületi formában működő szervezetek átlagosnál kisebb (12-13%-os), míg a közhasznú társaságok átlag feletti (29%-os) bevételnövekedést produkáltak.

Már 1992-ben, a magyar nonprofit szektor jogi szabályozását elemezve, megfogalmazódott az az állítás⁶, hogy a jogszabályok nem alkotnak egységes rendszert és nem a kialakulóban lévő szektor egészét, hanem csak egyes elemeit szabályozzák

³ Az 1992. évi LXXXIV. törvény szerint a nonprofit szervezetnek társasági adót kell fizetnie, ha vállalkozási bevétele meghaladja az összbevétel 10%-át, vagy 10 millió forintot.

⁴ Az alaptevékenységből származó bevételek származhatnak: tagdíjbevételekből és az alaptevékenységből származó bevételekből.

⁵ Lomnici, 1998.; Csizsár-Biró, 1998.

⁶ Harsányi, 1992.

2.1. táblázat. A magyar nonprofit szektor bevételi szerkezetének változásai (nominálértékben millió forint)⁷

Megnevezés	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Állami támogatás	16% (19,44)	21% (29,76)	21% (40,91)	22% (52,71)	22% (63,33)	22% (79,51)	24% (98,16)
Magántámogatás	22% (26,75)	21% (30,59)	22% (43,14)	21% (50,67)	18% (51,94)	17% (59,38)	17% (70,63)
Alaptevékenység bevétele	20% (24,16)	23% (33,88)	28% (55,28)	29% (68,20)	34% (95,49)	37% (134,38)	39% (160,89)
Gazdálkodási tevékenység bevétele	32% (38,76)	30% (43,15)	28% (53,82)	27% (65,36)	25% (69,92)	21% (75,53)	20% (81,26)
Egyéb bevétel	10% (12,59)	5% (6,75)	1% (2,20)	1% (2,10)	1% (3,68)	2,8% (1,32)	1,1% (602)
Összes bevétel	100% (121,71)	100% (144,13)	100% (195,63)	100% (239,04)	100% (284,36)	100% (358,69)	100% (415,58)

Ezeken túlmenően a magyar nonprofit szektor jogi szabályozásának hiányosságait a következőképpen lehet összefoglalni:

- a töredékes szabályozás;
- a nonprofit jelleg explicit meghatározásának hiánya;
- a nonprofit státus megadásával és megvonásával kapcsolatos jogosítványok tisztázatlansága;
- a különböző szervezeti megoldások egymáshoz való viszonyának definiálatlansága, illetve
- a szektorhatárok tisztázatlansága, és a szektorok közötti átalakulások lehetősége.⁸

A magyar nonprofit szektor jogi szabályozásának újragondolását sürgeti többek között az a tény is, hogy e közel tízéves megállapítások némelyike ma sem vesztett semmit aktualitásából. Szintén a jogi szabályozás újragondolását sürgeti az a kormányzati gyakorlat, amely 1998 és 2002 között – például a civil szervezetek ingatlanhoz juttatása során – kifejezetten előnyben részesítette a rendszerváltás után alakult szervezeteket. Ha ugyanis a jogi szabályozás megengedi a szektor történelmi megkettőződését, s ennek a jogegyenlőséget sértő jogi, gazdasági következményei lehetnek – akkor nagy valószínűséggel a jogi szabályozásban is probléma van, nem csak az ennek keretei között mozgó politikában. A vagyonhoz, ingatlanhoz jutás kérdésében, a civil nonprofit szektor állami támogatásának ügyében csak a normatív alapokon nyugvó jogi szabályozás hozhat hosszú távra megoldást, a korszakokra és politikai zászlókra épülő döntéshozatal nem.

2.1.3. A magyar nonprofit szektor jogi, gazdasági szabályozásának harmadik korszaka. (1995–1997)

Ez alatt a három év alatt három jelentősebb jogszabályi változás született:

⁷ Forrás: A Nonprofit szervezetek Magyarországon megfelelő évkönyvei, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, (1995–2000).

⁸ Uo.

- 1995-ben lépett életbe az alapítványoknak nyújtott adományok utáni adókedvezményeket tovább (az 1993-as 50%-ról 30%-ra) csökkentő törvény;
- ugyancsak egy 1995-ös törvény szerint a közalapítványoknak nyújtott vállalati adományok teljes összege levonhatóvá vált az adóalapból, illetve
- az 1997-ben bevezetett, a köznyelvben csak „1%-os törvényként” számon tartott, szabályozás.

Tanulmányok sora írta le és jellemezte, hogy a magyar nonprofit szektor egyik sajátos jellegzetessége a különböző dimenziókban megjelenő megosztottság.

A kilencvenes évek elején a szektor megosztottságának egyik dimenzióját a régi – a rendszerváltás előtt –, illetve az új – a rendszerváltás után – alakult szervezetek közötti ellentét jelentette. A statisztikai adatok szerint a szektorban 1991-re lezajlott az a fajta strukturális átrendeződés, aminek következtében napjainkra a rendszerváltás után alakult szervezetek kerültek túlsúlyba⁹

A szektor fejlődésével párhuzamosan a megosztottság új dimenziói kerültek felszínre, így például a „gazdag-szegény”, „vidéki-fővárosi”. Már fentebb ismertettük azt a statisztikai adatot, hogy a szektor bevételeinek több mint 90%-a a szervezetek kevesebb, mint egyharmada között oszlott meg. Az elmúlt években a szektor szervezeteinek „gazdag-szegény” dimenziók mentén való polarizálódása tovább erősödött. A nonprofit szervezetek számbeli megoszlását területi aspektusból nézve megállapítható, hogy 1997-ig bizonyos számbeli növekedés az ország gazdaságilag hátrányosabb és előnyösebb helyzetű régióiban egyaránt kimutatható volt. Azonban ez a növekedés nem kiegyenlítő jellegű volt, hanem a kialakulási előnyök és hátrányok konzerválódását jelentette, némi strukturális átrendeződéssel. (Ezer lakosra 1993-ban Budapesten 4,9, 1997-ben 7 nonprofit szervezet jutott, míg ugyanezek az arányok például Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, 1993-ban 2,2, illetve 1997-ben 3 voltak.)

Amennyiben alaposabban megvizsgáljuk a magyar nonprofit szektort érintő jogi szabályozás első két korszakának törvényeit, megállapíthatjuk, hogy a jogi szabályozások közvetlen vagy indirektnen maguk is előidézői voltak a szektoron belüli megosztottság kialakulásának vagy tartóssá válásának. Ilyennek volt tekinthető például az a 90-es támogatási rendszer, amely csak az alapítványoknak juttatott adományok után ítélt meg teljes adókedvezményt, míg az egyesületek esetében nem érvényesültek ezek a kedvező szabályozások. Hasonlóképpen a szektor megosztottságát növelte az 1994. évi LXXXIII. törvény annak fényében, hogy a közalapítványoknak juttatott vállalati adományok teljes összege volt leírható az **adóalapból**, míg a magán alapítványoknak juttatott adományok egyre kisebb hányada vált most már **adót csökkentő** tényezővé.

Az „**1%-os törvény**” már bevezetését követően igen hamar a szakmai elemzések témájává vált.¹⁰ Ez egyrészt azzal magyarázható, hogy a törvény soha nem látott méretékben szélesítette ki az állampolgárok beleszólási jogát a civil szféra állami támogatásával kapcsolatos döntésekbe. Másrészt az „1%-os törvény” áttörést jelentett a potenciális kedvezményezett körének megválasztásában is. „Ellentétben az adótörvényekkel, amelyek az addigiakban következetesen az alapítványi formához kötötték az adományozók által igénybe vehető kedvezményeket, az 1 százalékos esetben az egyesületek is bekerültek a támogatotti körbe. Ennyiben az 1 százalékos törvény parlamenti elfogadása előrevetítette azokat a megközelítésbeli változásokat, amelyeket egy évvel később a nonprofit törvény vezetett be a nonprofit szektor jogi és gazdasági szabályozásában.”¹¹

Mint a fentiekből is kiderül, a hosszas egyeztetések után megszületett törvény kedvező fogadtatásra lelt mind szakmai, mind a nonprofit szervezetek körében. Ugyanakkor három fenntartás, mint amely további problémák gerjesztője lehet, már ekkor megfogalmazódott. Először is a szervezetek egy része –

⁹ Bartal, 1999.

¹⁰ 1% „Forintszavazatok” civil szervezetekre. Szerk.: Kuti Éva. Tanulmányok. Nonprofit Kutatócsoport, Budapest, 2000.

¹¹ Kuti, 1998. 75. old.

sokszor az adófizetők által is megjelölt kedvezményezettek – nem volt jogosult a támogatásra. Részben, mert „nem fért bele” a törvény által megszabott feltételeknek, részben pedig tevékenysége kívül esett azon, mint amiket befogadtak a törvénybe. Másodsor – ez már a bevezetés után derült ki – a személyi jövedelemadó teljes összegének nem egy, hanem kevesebb, mint fél százaléka jut el a szervezetekhez.¹² A nonprofit szervezeteknek felajánlott, de valamilyen kizáró ok miatt át nem utalt, vagy éppen az első évben igen körülményes adminisztráció miatt fel nem vett 1%-os támogatások benn ragadtak a költségvetésben. Harmadik probléma az volt – és maradt –, hogy az oktatási és részben az egészségügyi 1%-os felajánlások nem a civil-nonprofit szektort támogatják, hanem hiányos állami és önkormányzati forrásokat egészítenek ki. Arra is utalni kell itt, hogy az szeptember 1%-ból jelentős részhez jutnak a törvény szerint kedvezményezetti pozícióban lévő állami költségvetési intézmények a kulturális ágazatban. Ez szintén a hiányos állami források kiegészítése a civil szektornak szánt 1%-ból.

A statisztikai adatok¹³ azt mutatják, hogy 1997 és 1999 között a nonprofit szervezeteknek felajánlott 1 százalékos összege 1770 millió forintról 3080 millió forintra emelkedett. Mind 1997-ben, mind 1999-ben ez a szektor összes bevételének 0,7%-át tette ki.

Míg 1997-ben a személyi jövedelemadó 1 százalékból származó bevételek 50%-a az 500 ezer és 5 millió forint közötti bevétellel rendelkező szervezetekhez, 34%-a pedig az 5 millió forint feletti bevétellel rendelkező szervezetekhez jutott, addig 1999-ben ugyanezen bevételi csoportok esetében az arányok 42 és 45% körül alakultak.

Az adatokból egyértelműen kiderül, hogy a fővárosi nagyobb bevétellel rendelkező nonprofit szervezetek az 1 százalékos felajánlások igazi „nyertesek”, míg a kisebb bevételű, vidéki szervezetek kevésbé, és nehezebben jutnak hozzá ehhez a támogatási forráshoz.

1997-ben még az összes személyi jövedelemadó 1 százalékból 41% a fővárosi, 31% a megyeszékhelyeken található, 20%-a a városi és 8%-a a községi szervezeteknek jutott, addig 1999-re a fővárosi szervezetek bevétele 10%-kal emelkedett és a vidéki szervezeteké pedig csökkent.

A leginkább támogatott tevékenységtípusok az oktatás (34%), a szociális ellátás (27%) és az egészségügy (17%) voltak.

A vizsgálatok szerint (Vajda és Kuti, 2000) a felnőtt lakosság 94%-a, az adózó állampolgárok pedig 98%-a hallott a személyi jövedelemadó nonprofit szervezetek számára történő felajánlásáról. Ugyanakkor figyelemre méltó, hogy a törvény életbelépésének harmadik évében is az adózók csak mintegy harmada tett rendelkező nyilatkozatot.¹⁴

2.1.4. 1998-tól napjainkig – a magyar nonprofit szektor jogi, gazdasági szabályozásának negyedik korszaka

Ennek az időszaknak kétségtelenül a legjelentősebb törvénye az 1997. évi CLVI., az úgynevezett „közhasznúsági törvény” megalkotása volt. Kuti (1998) szerint ez a törvény paradigmaváltást jelentett a magyar nonprofit szektort érintő jogi, gazdasági szabályozások fejlődésében, ugyanis a jogi forma helyett a szervezetek tevékenysége vált a szabályozás alapjává.

Az új törvény a közhasznú szervezetek két típusát határozta meg: a közhasznú és a kiemelkedően közhasznú szervezeteket. Ezt a jogállást a szervezetek bírósági nyilvántartásba vétellel szerezhették meg.

¹² Vajda és Kuti, 2000. 48. old.

¹³ A Nonprofit szervezetek Magyarországon megfelelő évkönyvei, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest (1998-2000).

¹⁴ Bódi, 2000.

Hallgatólagosan a törvény a szervezetek egy harmadik típusát is definiálta, nevezetesen: a nem közhasznú szervezeteket. Ez utóbbiba nemcsak az olyan szervezetek kerültek be, amelyek alapítói vagy tagjaik érdekét szolgálták, hanem egyrészt azok a szervezetek is, amelyeknek tevékenysége valamilyen okból kifolyólag kívül maradt a törvényben meghatározott körön.¹⁵ Másrészt nem közhasznú szervezetekké váltak azok a szervezetek is, amelyek anyagi vagy adminisztrációs okok nem vállalták a procedúrát, illetve a nem egységes bírói állásfoglalások és gyakorlatok miatt nem kapták meg a kért státust.

Itt kell megemlíteni, hogy a „közhasznúsági tesztnek” voltak már előzményei a nonprofit szervezetek jogi, gazdasági szabályozásának „újkori” történetében. Az 1991. évi LXXXVI. törvényben a meghatározott tevékenységet folytató alapítványoknak ellenszolgáltatás nélkül nyújtott vállalati, illetve az 1991. évi XC. törvényben csak a meghatározott tevékenységet folytató alapítványoknak ellenszolgáltatás nélkül nyújtott magánadományok élveztek adómentességet. A tételesen felsorolt tevékenységi listán főként olyan jóléti szolgáltatások és a szociálpolitikai feladatok szerepeltek, amelyek ellátásához fontos társadalmi érdek fűződött. Az adóhatósági igazolással elnyerhető kedvezményezettséggel egyrészt az volt a cél, hogy a kizárólag közhasznú tevékenységet folytató alapítványok kaphassanak adókedvezményt, másrészt pedig ezzel kiszűrjék az adományoknak álcázott díjfizetések adókedvezményét.¹⁶ Ez az igazolási rendszer 1995-ben szűnt meg.

A „nonprofit törvényhez” kapcsolódó adótörvényeket vizsgálva Kuti (1998) alapján a következőkben vonhatjuk meg a közhasznú, kiemelkedően közhasznú szervezetek helyzetének mérlegét. A társasági adóról szóló 1997. évi CVI. törvény változásai az előző évekhez képest:

- a közhasznúnak minősülő magánalapítványok adókedvezményei esetében lényeges változást nem okoztak;
- a kiemelkedően közhasznú státust megszerző magánalapítványok adókedvezményei valamelyest javultak;
- mind a közhasznú, mind a kiemelkedően közhasznú státust elnyert egyesületek adókedvezményei számottevően javultak;
- a közhasznú státusra nem jogosult magánalapítványoknak, de még a közhasznúságot elnyert közalapítványoknak is romlott – az adókedvezményeket illetően – a helyzete.

Az adományok után járó adókedvezmények esetében – a személyi jövedelemadóról szóló 1997. évi CV. törvény alapján – az előző évekhez képest:

- a közhasznú jogállást megszerzett egyesületek helyzete jelentősen javult, mivel jogosulttá váltak az adományokhoz kötődő adókedvezményekre;
- a kiemelkedően közhasznú státusú magánalapítványok kedvezményei elhanyagolható mértékben nőttek;
- a közhasznú státust megszerző magánalapítványok kedvezményei nem változtak;
- a közhasznú státust el nem nyert alapítványok, egyesületek kedvezményei elvesztek.

A statisztikai adatok szerint 2000-ig a közhasznú státust a nonprofit szervezetek egyharmada, a kiemelkedően közhasznú minősítést 5%-a kapta meg. A 2.2. táblázat és a 2.3. táblázat a közhasznú és a kiemelkedően közhasznú státust elnyert szervezetek szervezet- és településtípus szerinti megoszlását mutatja be, az 1999-es adatok alapján.

¹⁵ Kuti, 1998. 75. old.

¹⁶ Kuti, 1998. 69. old.

2.2. táblázat. A közhasznú és a kiemelkedően közhasznú szervezetek megoszlása szervezettípus szerint 1999-ben¹⁷

Szervezettípus	Közhasznú szervezet (%-ban)	Kiemelkedően közhasznú szervezet (%-ban)
Alapítvány	46	6
Közalapítvány	49	22
Egyesület	24	4
Köztestület	34	5
Szakszervezet	13	1
Érdekképviselő	16	2
Közhasznú társaság	53	32
Nonprofit intézmény	13	11
Összesen	33	5

A 2.2. táblázatból jól látható, hogy három szervezettípus – a közhasznú társaságok, a közalapítványok és az alapítványok – esetében kiugró a közhasznúvá nyilvánított szervezetek aránya. A kiemelkedően közhasznú szervezetek között ugyancsak a közhasznú társaságok, a közalapítványok aránya magas, de harmadikként a „civil” nonprofit intézmények is megjelennek.

A 2.3. táblázatban a közhasznúvá és kiemelkedően közhasznúvá nyilvánított szervezetek településtípus szerinti megoszlása meglepő eredményeket mutat: a közhasznú státus esetében a fővárosi és a községi szervezetek aránya közel azonos, míg a megyeszékhelyi és városi szervezetek között nagyobb arányban találhatunk közhasznú szervezeteket. Ezzel kapcsolatosan – számos ok mellett – azt feltételezhetjük, hogy egyrészt a fővárosban szigorúbbak a közhasznúvá nyilvánítás megítélései, mint a vidéki szervezetek esetében. Másrészt a vidéki szervezetek talán jobban involválva vannak az ezzel járó előnyök (főként források) miatt, a közhasznú státus megszerzésében.

2.3. táblázat. A közhasznú és a kiemelkedően közhasznú szervezetek megoszlása településtípus szerint 1999-ben¹⁸

Szervezettípus	Közhasznú szervezet	Kiemelkedően közhasznú szervezet
Főváros	30,5	5,8
Megyeszékhely	35,3	6,2
Város	34,7	4,5
Község	31	3,6
Összesen	33	5

A közhasznúvá nyilvánított szervezetek tevékenységtípus szerinti megoszlása azt mutatta, hogy legmagasabb arányban a vallási szervezetek (53%), az egészségügyi szervezetek (46%), a szociális ellátás területén működő (44%) és a gazdaságfejlesztéssel foglalkozó szervezetek (42%) között találunk közhasznúnak

¹⁷. Forrás: Nonprofit szervezetek Magyarországon 1999., Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2000.

¹⁸. Forrás: Uo.

minősített szervezetet. Kiemelkedően közhasznú státust legmagasabb arányban a nonprofit szövetségek (16%) a környezetvédelem (12%), a gazdaságfejlesztés, a szociális ellátások (11%) és az egészségügy (9%) területén tevékenykedő szervezetek nyerték el.¹⁹ Mindezek jelzik azokat a prioritásokat, amelyeket a törvény megfogalmaz, de azt is, hogy a konkrét jogi gyakorlat során ezek miként érvényesülnek.

A magyar nonprofit szektor jogi, gazdasági szabályozásváltozásainak harmadik szakaszában három törvényt, illetve annak módosítást kell még megemlítenünk.

Az 1997. évi CXLII. törvény a magyar nonprofit szektor újjászületése óta megoldandó problémát kívánt rendezni. Nevezetesen arról intézkedett, hogy a nonprofit szervezetek tulajdonába kell adni a tevékenységükhöz szükséges állami tulajdonú ingatlanokat, amelyekre korábban ingyenes használati jogot szereztek. A törvény végrehajtása az 1999-es módosításig (1999. évi CVII. törvény) váratott magára. A módosítás – a különböző párt viták hatására – konkretizálta a használó fogalmát, illetve a használat megújítására vonatkozó szabályokat. A törvény végrehajtását a parlament az Országgyűlés Társadalmi Szervezetek Bizottságára bízta, amelyet éles és viharos viták kísértek.

Az országgyűlés a 2001. évi CVI. törvénnyel az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény **a társadalmi szervezetek és az alapítványok nyilvántartásba vételére vonatkozó rendelkezéseit módosította.** A törvénymódosítás célja az volt, hogy rendezze azokat az alapítással, megszüntetéssel kapcsolatos problémákat, amelyekről az elmúlt évtizedek gyakorlata alapján bebizonyosodott, hogy nem életszerűek. Így például a törvény rendelkezett:

- az alapító jogainak gyakorlásáról, amely szerint az alapító rendelkezhet a vezető szerv vagy tagjainak meghatározott időre vagy feltétel bekövetkezésének kijelöléséről;
- továbbá, az alapító képviseleti jogot biztosíthat a szervezet alkalmazottjának, megjelölve a képviseleti jog gyakorlásának módját és terjedelmét;
- az alapító halála és megszűnése esetén a szervezet folyamatos működésének lehetőségéről. Az alapító vagy jogainak gyakorlására kijelölt személy hiányában az alapítói jogosultságok a bíróságot illetik meg;
- végezetül, biztosította az alapítványok egyesülésének lehetőségét.

Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy az Országgyűlés Társadalmi Szervezetek bizottsága még úgy terjesztette a törvényt a parlament elé, hogy a törvény címében szerepelt a társadalmi szervezetek és alapítványok cég-, csőd- és felszámolási eljárásának szabályozása. Ennek a megszavazására nem került sor, és ismételten elodázott egy igen fontos, a nonprofit szervezetek működését alapvetően érintő szabályozás kodifikálása. Szintén szükséges lett volna, de kimaradt a 2001. évi módosítási körből (még az igazságügyi minisztériumban készült kormány-előterjesztésbe sem került bele) a közhasznú szervezetekről szóló törvény korrekciója és az e törvénnyel kapcsolatos jogrendszeren belüli jogharmonizáció.

A harmadik, a 2001. évi CXIV. törvény a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvényt módosította. A módosítások köre – a korábbi törvényben megfogalmazott feltételek mellett (például belföldi székhely, hazai lakosság vagy a határon túli magyarság érdekében való tevékenység, közhasznúvá vagy kiemelkedően közhasznúvá nyilvánításról szóló igazolás csatolása, köztartozások megfizetése stb.) – a három évnél régebbi alapítás, mint kizáró feltétel határidejét

- az alapítványok és az egyesülési jog körébe tartozó szervezetek esetében két évre csökkentette;

¹⁹ Nonprofit szervezete Magyarországon 1999. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2000.

- a kiemelkedően közhasznú alapítvány, társadalmi szervezet és közalapítvány esetében pedig egy évre, ha a szervezet „az alapító okirat szerint a rendelkező nyilatkozat évének első napja előtt legalább egy évvel, közhasznú tevékenységgel foglalkozik”.

Az új, módosított törvény egyrészt reagálás volt az elmúlt években az APEH és különböző szervezetek között lezajlott jogvitákra, amelyek kimenetele több esetben a bíróságok előtt ért véget. Másrészt, kétségtelen pozitívumai – a kedvezményezett kör kitágítása – mellett, fel kell figyelniük a közalapítványok és a közhasznú társaságok már ismert „pozitív diszkriminációjára”. Ráadásul olyan feltételhez kötötte a törvény a kiemelkedően közhasznú szervezetek kedvezményes, egyéves működési követelményét, amely elméleti és gyakorlati szempontból is nagyon aggályos: állami szervvel vagy önkormányzattal kötött szerződést kell bemutatni az egyéves működés igazolására.²⁰ Ez a szabály az újonnan létrejött kiemelkedően közhasznú szervezetek esetében az állami és önkormányzati szervekhez telepíti az szja 1%-hoz jutás lehetőségének biztosításában való döntést. Sem a nonprofit szervezetek alkotmányos autonómiájával, sem a bírósági nyilvántartásba vétel logikájával, sem a közhasznú szervezetekről szóló törvény minősítési szabályaival nincsen összhangban ez a szabályozás.

2.1.5. Összegzés

A magyar nonprofit szektor jog és gazdasági szabályozásának több mint egy évtizedbeli változásait összegezve a következőket állapíthatjuk meg:

- A magyar nonprofit szektor „elrugaszkodása” – a jogi és gazdasági szabályozások tekintetében – egy nagyon kedvező és liberális szabályozási környezetben indult meg. Ez megmutatkozott a szervezetek, különösen az alapítványok gyors számbeli növekedésében, de abban is, hogy a nonprofit szervezetek a társadalmi és a kulturális élet fontos, nélkülözhetetlen alkotóelemeivé váltak.
- Ezt követően, különösen 1991 és 1996 között – részben a szektor jellegéből és szabályozásából fakadó diszfunkciók megjelenése, részben a mindenkori kormányzatok nonprofit szektorral kapcsolatos ambivalens magatartása következtében – egy ad hoc jellegű, töredékes és főként a gazdasági szabályozások területén egy „lereagáló” attitűdű törvényhozói magatartás és mechanizmus formálódott ki a nonprofit szektor szabályozása területén. Ennek egyik ékes bizonyítéka, hogy több mint tíz év óta várat magára egy átfogó (a jogi és gazdasági szabályozásokat harmonizáló), valódi nonprofit törvény megalkotása.
- Trivialitás, hogy a jogi és gazdasági szabályozások alapvetően befolyásolják a nonprofit szektor, de bármely szektor működését, fejlődését. Az már kevésbé tekinthető trivialisnak, hogy a magyar nonprofit szektort és egyes szervezeteit érintő szabályozások sokkal inkább a szektor meglévő – akár társadalmi-gazdasági, vagy akár eltérő érdekekből fakadó – ellentéteit élezték ki, mint sem egyesítették volna. Naivitás lenne azonban arról megfeledkezni, hogy „az egyes (kormányok) politikai rendszerek attól függően képesek a nonprofit szektorra, mint az állami szektor alternatívájára támaszkodni a társadalmi problémák kezelésében, hogy mennyire stabilak a közvetítő szervezetek működésében érdekelt csoportkoalíciók, és mennyire erősek a nonprofit szektor szükségességét alátámasztó ideológiák”.²¹ Természetesen ebben szerepet játszott az is, hogy különösen a kilencvenes évek első felében, a szektor és annak szervezetei nem voltak képesek saját belső identitásuk meghatározására és tisztázására, illetve érdekeik védelmére megszerveződni.
- Az elmúlt évtized kétségtelenül három legjelentősebb törvényének az új, a parlament, a kormány és az önkormányzatok által létrehozható szervezeti formák megjelenését szabályozó, a szektor gazdasági szabályozásában új fejezetet

²⁰. 1996. évi CXXVI. törvény 4. § (2) bekezdés f) pont.

²¹. Seibel, 1991. 58. old.

nyitó 1%-os, illetve a paradigmaváltásnak is aposztrofált közhasznúsági törvény volt tekinthető.

- Az 1993. évi XCII. törvény tiszta helyzetet teremtett a tekintetben, hogy a kiemelt fontosságú közfeladatnak ítélt tevékenységeket folytató fél állami, állami szervezetek jogilag is elkülönült formát öltöttek a civil kezdeményezésű szervezetektől. Ugyanakkor végig megfigyelhető – főként a gazdasági szabályozások esetében – ezen szervezetek „pozitív diszkriminációja”.
- Az 1%-os törvény önmagán túl mutató jelentősége abban állt, hogy egyrészt kiszélesítette az állampolgárok beszólási jogát a civil szféra állami támogatásával kapcsolatos döntésekbe. Másrészt némileg megfordította azt a szervezetek gazdálkodását hátrányosan befolyásoló – főként adó és pénzügyi – szabályozási trendet, amely 1991-től vette kezdetét.
- A közhasznúsági törvénynek egyrészt ugyancsak – az előbb jelzett – trendfordító hatása volt, másrészt jelentősége leginkább abban állt, hogy elmozdította a jogi-szabályozási szemléletet a szervezet szempontú megközelítéstől a tevékenység szempontú megközelítés felé.
- A tavalyi év jogszabály-módosításai (a 2001. évi CVI. és a 2001. évi CXIV. törvények) olyan, főleg a tíz év gyakorlati tapasztalataiból kitermelt problémákra reagáltak, mint az alapítói jogkör kérdése, illetve az 1 százalékos törvény liberalizálása, miszerint a közhasznú szervezetek esetében már nem kell hároméves működés a kedvezményezettség elnyeréséhez. Ugyanakkor hiányolható, hogy a 2001. évi CVI. törvény esetében nem a teljes törvénycsomag került betervezésre, és így még mindig rendezetlen a gazdálkodó nonprofit szervezetek hatékony működésének több sürgős, szabályozásra váró problémája, valamint elmaradt a négy év jogalkalmazói tapasztalat alapján szükségessé váló közhasznúsági törvénymódosítás, illetve a közhasznúsággal kapcsolatos belső jogharmonizáció.

2.2. A nonprofit szektor helyzete

2.2.1. A nonprofit szektor strukturális kérdései

A magyarországi nonprofit szektor²² a KSH 2000. évre vonatkozó adatai szerint²³ 60 000 szervezetből áll. A nonprofit szervezetek tevékenységével, szolgáltatásaival érintett személyek és szervezetek száma a legszerényebb becslésen alapuló számítás szerint is legalább másfél millió. (Egyesületenként átlag húsz fő, alapítványonként átlag ötven fő érintettel számolva.) Más számítások szerint az egyesületek összes taglétszáma megközelíti a hárommillió főt. A nonprofit szféra 1999-ben 81 000 fizetett alkalmazottnak biztosított munkát.

A területi elhelyezkedést tekintve a nonprofit szektorról is kijelenthető, hogy főváros- és nagyváros centrikus. A 60 000 szervezetből 24 000 szervezet működik a fővárosban és a 23 fővárosi kerületben, további 11 000 szervezet pedig a 22 megyei jogú városban. Az alapítványok csaknem harmada, az egyesületek közel negyede a fővárosban jött létre. A civil szektor százmilliárdos nagyságrendű bevételeinek majdnem kétharmada Budapesten összpontosul. A lakossági önszerveződéseknek különösen fontos szerepe lenne a szegényebb régiókban, ám a többszörösen hátrányos helyzetű Szabolcsban például országos viszonyításban is a legkevesebb alapítvány és önszervező egyesület működik. Pest megyében 10 000 lakosra 58 nonprofit szervezet jut, Nyugat-Magyarországon 51, Dél-Magyarország megyéiben 42, Kelet-Magyarország megyéiben pedig átlagosan csak 37.

²² Kuti Éva: Hívjuk talán nonprofitnak?. Nonprofit Kutatócsoport, Budapest, 1998., 79. old.

²³ Nonprofit szervezetek önkormányzati támogatása 2000-ben. Településsoros adattár. KSH, Budapest, 2002.

2.2.1.1. A gyermekszervezetek nonprofit ágazat struktúrája

A gyermekszervezeti ágazatban a rendszerváltás politikai menetrendjében fontos egyesülési szabályok kialakulását követő két-három évben alakultak ki a ágazat történelmi hagyományai talaján, ilyen vagy olyan tradíciót vállaló gyermekszervezetek. Ezek túlnyomó részét országos szervezetként jegyezték be. Mindent összevéve legfeljebb 150 000 gyereket, serdülőt (a korosztály 10%-át) tekinthetjük a kiságazathoz tartozónak, a létszám inkább – nem csupán a korosztály demográfiai apálya miatt – apad, mint nő. Átmozgások a szervezetek közt nincsenek. A nagyvárosok szervezettsége még alacsonyabb.

Ezt a számot, ezt az arányt alacsonynak tartjuk egy pluralista demokráciához képest – akkor is, ha nem a 100%-os szervezettséget tekintjük célszerűnek. Azonban a citoyen típusú gyermekvilág kialakulásához ez roppant kevés. Erősíti a gyermekszervezetek működésének akadályozottságát az a konzervatív pedagógiai (és tegyük hozzá: politikai) attitűd, amely a gyermekek egyesülési jogának gyakorlását csak és kizárólag felnőtt vezetők erkölcsi, ideológiai, pedagógiai szerepvállalása mentén tartja kívánatosnak, s „veszélyeket” lát a gyerekek spontán, autonóm – esetleg iskolán kívülről, egyházon kívülről vezérelt – szerveződéseiben. A közélet, az öntevékenység, a gyermekközösségek önkormányzásának távortartási szándéka erősebb a konzervatív nevelési szemléletben, mint a közösségépítés, közösségszervezés, közösségi nevelés pedagógiai értékeinek elfogadása.

Komoly elméleti probléma **az iskolával, tanulói jogvisztonnyal való szoros összefonódás.**

Már a 30-as évek magyar cserkészete is kapott azért bírálatot, hogy szorosabb volt a kapcsolata az iskolával, mint jó lenne. Rövid periódusoktól eltérően (1946–48, 1957–60) az úttörőszövetség is e tradíciót folytatta, sőt valójában összemosta a tanulói jogvisztonyt a szervezeti tagsággal (az állampárti államraison szellemében). E tradícióból alig van kitérés. Ennek oka persze az iskolán kívüli gyermekintézményrendszer gyengesége (csupán néhány művelődési ház, sportegyesületben működik gyermekszervezeti bázisszervezet). Bizonyos időszakokban a tanárképzés része volt a mozgalmi vezetőképzés, ez ma nincsen; a gyerekszervezetek a rendszerváltás óta nem jutottak odáig, hogy hatékony autonóm vezetőképzést produkáljanak.

A gyermekek cselekvőképzetlensége és korlátozott cselekvőképzettsége olyan jogi tény, amelynek mentén külön nonprofit ágazat: a **gyermekérdekű szervezetek** csoportja alakult ki. Gyermekeket – (például beteg, tehetséges, hátrányos helyzetű gyermekeket), gyermekközösségeket – (például szakköröket, önképzőköröket, kulturális csoportokat, a gyermekkorosztályt szociológiai helyzetük szerint), gyermekevekenységeket – (például közművelődést, sportot, nyaralást, diákcsereit, alkotást) támogató nonprofit szervezetek ezek. Felnőtt tagsággal rendelkező egyesületek és civil forrásokat gyermekcélokra mozgósító alapítványok. Bár formálisan ezek a szervezetek nem gyermekszervezetek, valójában azonban a gyermekközösségekre gyakorolt hatásuk, a gyermekkorosztály érdekében a helyi és országos politikai befolyásuk, érdekérvényesítő képességük a nonprofit szektorban meghatározóbb, mint a kifejezett gyermekszervezeteké. [Ilyen gyermekérdekű szervezet például a Nagycsaládosok Országos Egyesülete, A Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat Egyesület, A Gyermekérdekek Magyarországi Fóruma (1990 és 1996 közötti működésében), a különböző beteg gyermekekért működő alapítványok, stb.] A rendszerváltást követő első két kormányzati ciklusban komoly érdekképzetési és érdekegyeztető szerepe volt a gyermekérdekű szervezeteknek, mert ők adták a háromoldalú gyermek- és ifjúsági érdekegyeztetés egyik oldalát. (kormány- gyermek- és ifjúsági szervezetek, gyermekérdekű szervezetek) 1998-tól a kormányzat mellőzte a gyermek- és ifjúsági érdekegyeztetést, s a maga részéről kiválasztott „stratégiai partnerekkel” folytatta le a szükségesnek tartott párbeszédet az ideológiai és pénzügyi szempontból hozzá közel álló szervezetekkel (Nagycsaládosok, Gyermekmentők).

2.2.1.2. Az ifjúsági ágazat struktúrája

Jellemző adatok

Az ifjúsági nonprofit szektorra vonatkozó adatok feltárása nem könnyű feladat, mivel a nemzetközi nonprofit szervezeti osztályozás (ICNPO²⁴) főcsoportjai az ifjúsági szervezeteket nem jelölik, azok csak az alcsoportokban találhatóak meg. Releváns adatok a következő kutatásokból nyerhetők:

- a Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSz) által készített ifjúsági szervezeti kutatás (1999);
- a KSH éves nonprofit szervezeti adatfelvétele (1999, egy táblázat erejéig);²⁵
- a Nemzeti Ifjúságkutató Intézet ifjúságkutatásának adatai (2000, két kérdés erejéig).

A mintegy 50 000 nyilvántartásba vett egyesületnek és alapítványnak **15%-a (kb. 7000) az elsősorban vagy kizárólag gyermek- és ifjúsági (érdekű) szervezet.**²⁶ A szervezetek hozzávetőlegesen **200 000 fiatal és gyereket** tömörítenek (egyik adatnál sem számolva a sportegyesületekkel) kb. 20 000 rendszeres és 23 000 alkalmankénti önkéntes segítővel.

Más adatok szerint²⁷ a korosztály majd egyhatoda (16%) tagja ifjúsági szervezetnek,²⁸ 2%-uk többnek (a korosztály 84%-a nem tagja szervezetnek). A 16% megoszlása: 7% vallási közösség, 4% sport vagy szabadidős szervezet, 2% szakszervezet, 2% diákszervezet, 1% más civil szervezet. 5% alatt szerepelnek a cserkész/úttörő szervezetek, a politikai szervezetek, a helyi érdekvédelmi szervezetek és a környezetvédelmi szervezetek.²⁹ (A politikai szervezetek ilyen csekély megjelenésének oka lehet az is, hogy a nyilvánvalóan erős pártkötődést mutató ifjúsági szervezetek is szeretik kulturális vagy karitatív feladatot ellátó szerveződésként aposztrofálni magukat.)

Az Ifjúság 2000 kutatásban megkérdezettek negyede nevezett meg – ismertségi kérdésre – legalább egy ifjúsági szervezetet (sorrendben: Cserkészszövetség, MÚSZ, BIT-FIB, Fidelitas³⁰). Tagsági szempontból felülreprezentáltak a középiskolások és a felsőfokú tanulmányaikat végzők, míg a dolgozó és idősebb fiatalok szervezeti kötődése az átlagnál is alacsonyabb. Minél inkább érdeklődik a kérdezett a politika iránt, annál valószínűbb, hogy egynél több szervezethez is kötődik. A apolitikus fiatalok között a generációs szervezeti tagsággal nem rendelkezők aránya 90% körüli.

²⁴A szervezetek tevékenységcsoportok szerinti besorolása az International Classification of Nonprofit Organizations (Nemzetközi Nonprofit Szervezeti Osztályozás), amely a szervezeteket 18 főcsoportba, 62 csoportba és 195 alcsoportba sorolja.

²⁵A KSH nyilvántartásában 1999-ben 48 171 nonprofit szervezet szerepelt. Közülük 19 754 alapítványi formában működött, 28 417 pedig tagsági viszonyon alapuló, társas nonprofit szervezet, elsősorban egyesület volt. A szervezetek száma az alapítványok körében 2,7, míg az egyesületek esetében 1,0 százalékkal növekedett az előző évhez képest. Az adatgyűjtés során 32 457 szervezet küldött vissza értékelhető kérdőívet (67%), bár ez mélyen az utóbbi évek átlaga (82%) alatt marad.

²⁶Az adatokban benne foglaltatnak az országos, regionális vagy helyi szövetségek, illetve a gyermekek és a fiatalok különböző problémáinak megoldásában segítő, számukra szolgáltató és felnőtt segítőket, ifjúsági munkásokat összefogó egyesületek, a gyermekek és fiatalok támogatásával, ügyeik gondozásával, problémáik enyhítésével, vagyis ifjúsági ügyekkel foglalkozó alapítványok (DOSz, 1999).

²⁷Nemzeti Ifjúságkutató Intézet, gyorsjelentés. Budapest, 2001.

²⁸1988-93 között a 18-35 éves korosztály 13%-a volt tagja valamely politikai ifjúsági szervezetnek, 1991-ben az MTA PTI a fiatalok szervezeti tagságát 2,8%-ra becsülte, 1994-ben ez az arány 1,8%. (Gazsó, 1992.: Ifjúság 2000 tanulmányok)

²⁹<http://www.ifjusag2000.hu>

³⁰A BIT-FIB és a Fidelitas szervezeteket is sokan diákszervezetként aposztrofálták (Ifjúság, 2000)

1999-ben ifjúsági rendezvényen a fiatalok (vallási rendezvények nélkül) 12%-a volt.³¹ A preferált események legnagyobb arányban a helyi, települési programok.

2.2.1.3. A környezetvédelmi ágazat struktúrája

A **környezetvédelmi nonprofit ágazatba** a KSH adatai³² és a Zöld Tények Könyve³³ 1998. évből származó adatai szerint kb. **550-900 ilyen jellegű szervezet tartozik**. A Zöld Hálózat 2001-es kiadványa³⁴ már országosan 2000 bejegyzett környezetvédelmi célú szervezetről beszél, amelyek közül kb. 1 000-nek tartalmazza konkrétan is az adatait. A környezetvédő mozgalom viszonylag zárt köreiből azonban köztudott, hogy országosan ugyan akár kétezer környezetvédelmi céllal bejegyzett szervezet is létezik, aktívan azonban ezek közül csak legfeljebb 400 működik. Itt példaként érdemes megemlíteni az MME³⁵-t, amelynek egymagában 30 feletti számú tagszervezete van. Szintén eligazító adatként jöhet szóba, hogy az OT³⁶-ra regisztrált szervezetek száma 500 volt.

Következésképpen megállapítható, hogy – más ágazatokhoz hasonlóan – a névlegesen ilyenként bejegyzett szervezetek és a valóban környezetvédelmi tevékenységet végző szervezetek száma eltér, aránya kb. 1:5.

Ha érintettek alatt a szervezetek tagjait értjük, a KSH 50 000 főt meghaladó taglétszámot tartott nyilván 1998-ban. A statisztika szerint az egy szervezetre jutó átlagos taglétszám 93,6 fő. Ugyanez az adat megegyezik az interjú során szerzett aktuális adatokkal, ahol elhangzott, hogy a tagok száma több tízezer, ismét példaként említve az MME-t, amely tagszervezetei révén hét-kilencezer tagot tömörít. Ha érintettek alatt az önkénteseket és azokat értjük, akik bármilyen formában aktívan (pl. programokban való részvétel, szolgáltatások igénybe vétele, információszerzés) kapcsolatba kerültek a környezetvédelmi szervezetekkel, ezek száma **100 000-es nagyságrendű**.

A KSH adatai szerint több mint 13 környezetvédelmi jellegű szervezet jut 100 000 lakosra Budapesten és Zala megyében, illetve 6-nál kevesebb Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, míg az ország többi megyéje e két szélsőérték között egyenletesen oszlik meg. Az egyes szervezeti formák viszont viszonylag egyenletesen oszlanak meg az egyes településtípusok (főváros, megyeszékhely, város, község) között.

A kis- és nagyszervezetek aránya megegyezik a KSH statisztikáinak általános adataival, tehát az 5 000 000 Forintot meghaladó bevételű szervezetek aránya 10% körül van a környezetvédelmi szervezetek között is. A fennmaradó 90% kisszervezet. Ha az érdemi tevékenység végzését tekintjük mércének, úgy a nagyszervezetek számaránya már nem több, mint 5%. A kisszervezetek jellemzői, hogy irodájuk nincs, alkalmazottjuk nincs, szakértőik nincsenek, gazdálkodásuk sok problémával terhelt, kizárólag önkéntest vesznek igénybe, és kevésbé formalizált, közösségcentrikus tevékenységet folytatnak.

Az időbeli kiterjedtség vizsgálata viszonylag egyszerű; a KSH adatai szerint az 1990-től 1998-ig eltelt időben nagyjából azonos arányban alakultak szervezetek minden évben, ami azt jelenti, hogy az összes létező szervezet száma egyenletesen nőtt, így az évek szerinti megoszlás kb. 9%. Ez megfelel a környezetvédelmi szervezetek körében folytatott vizsgálat tapasztalatainak is. Kiugró értéket csak az 1990 előtt alapított szervezetek jelentik 14,5%-kal, más kiugróan alacsony érték azonban nincs. Ugyanezt egy, a szervezeteket belülről ismerő személy történelmi távlatból a következőképpen értékeli:³⁷ az 1970-es évek elejétől az 1980-as évek elejéig tartott a klasszikus korszak, azaz a természetszerető emberek önszerveződéseinek kialakulása. A második szakasz az 1980-as évek elején

³¹ <http://www.ifjusag2000.hu>

³² KSH: Környezetvédelmi célú nonprofit szervezetek, Budapest, 2000.

³³ Zöld Tények Könyve, Greger-Delacroix, Budapest, 1998.

³⁴ Zöld Hálózat, Budapest, 2001.

³⁵ Magyar Madártani Egyesület.

³⁶ A környezetvédő szervezetek éves Országos Találkozója.

³⁷ Zöld Tények Könyve, 351. old.

kezdődött, amely egyrészt a Duna-mozgalomban, másrészt a kis lakóhelyi, környezeti problémákra orientált csoportokban manifesztálódott. Végül a harmadik szakasz a rendszerváltozással kezdődött, és tart napjainkig, amelyet a szabad egyesülési joggyakorlás és a létező szervezetek sokszínűsége jellemez. Ez a folyamatábrázolás ellentmond a sztereotip egyesülési láz görbéjének, amely a rendszerváltás környékén kiugró szervezetalapítási értékeket feltételezett, amely azelőtt szinte nem is létezett, azóta pedig folyamatosan csökken. A számok tehát ezen a területen más képet mutatnak, mint a közérzés. A környezetvédelmi ágazat még annyiban is speciális, hogy jelentős szerveződés működött helyi szinteken a rendszerváltás előtti évtizedben is.

E jelenség átvezet az **egyesületi jogi személy szervezettségét el nem érő civil szervezetek, mozgalmak** problémájához. A környezetvédelmi ágazatban jelentős szerepe van a szervezetté nem formálódott lakossági kezdeményezéseknek. Az ilyen közösségi csoportok szerepe nem lebecsülhető. Sok környezeti probléma egyszeri és intenzív fellépést követel meg, amely a lakossági csoportot nagy aktivitásra és erőfeszítéseik kulminálására készíti. A gyakorlat azt mutatja, hogy sok esetben a hivatásos környezetvédő szervezetnél nagyobb erőfeszítésekre képesek azok a lakosok, akik „saját bőrükön érzik” az adott probléma súlyát, és ezért nagyobb áldozatokat is képesek hozni. A szervezetté nem fejlődött csoportnak természetesen megvan az a hátránya, hogy nem tudják kihasználni azokat a jogokat, amelyeket a környezetvédelmi törvény ügyféli jogállással kapcsolatban ad, de ez általában könnyen áthidalható egy civil szervezet megkeresésével és a vele való együttműködéssel.

Abban az esetben, ha ez az „egy-ügyű” csoport befejezi (sikerrel vagy kudarccal zárja) a környezeti konfliktust, nagy eséllyel megszűnik, és továbbfejlődésére, szervezetté alakulására csak akkor van esély, ha vagy a körülmények, vagy egy vezető további környezeti problémákra irányítja az egyébként aktív közösség figyelmét.

2.2.1.4. A fogyatékosügyi nonprofit ágazat struktúrája

A fogyatékos ügyében érdekelt nonprofit csoportokról beszélve, alapvetően két típussal találkozunk. Az egyik NGO közvetlenül nyújt szolgáltatásokat, s így elsősorban az azokat igénybevevőket szolgálja, míg a másik egy ügy vállalásával alapvetően magáért az ügyért tartja fenn a szervezetet. Ennek megfelelően munkamódszereik, gazdálkodásuk jellegzetességei, kiszolgáltatottságaik és önállóságuk, érdekeltiségi, valamint kapcsolatrendszerük sokban eltérnek egymástól. Így az alábbiakban, ahol a logika és a gyakorlati szükség megkívánja, a **szolgáltatók** és az **érdekképviselek** jellemzőit külön elemezzük.

A fogyatékosügy területén működő nonprofit szervezetek háttéréhez hozzátartozik, hogy jelen van a területen az ún. „Négy Nagy” – és egy ötödik. Ezek a szférára jutó finansziális források (évente 100M forint körüli összegek jutnak mindegyiknek a központi költségvetésből) és szakértői helyek, lobbilehetőségek számottevő részét birtokolják. Ezek:

- az Értelmi Fogyatékosok Országos Érdekvédelmi Szövetsége (ÉFOÉSZ),
- a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége (MEOSZ),
- a Siketek és Nagyothallók Országos Szövetsége (SINOSZ),
- a Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége (VGYOSZ).

Az ötödik az Értelmi Fogyatékos-szervezetek Tanácsa (ÉTA), amelynek törekvése évek óta, hogy **leváltsa** az ÉFOÉSZ-t, megszüntetve annak hegemoniáját az értelmi fogyatékos-területen.

Rajtuk kívül mintegy 200 valódi, „tisztá” nonprofit szervezet működik a szférában. Területi megoszlásukat tekintve, döntő többségük a fővárosban helyezkedik el, összesen hozzávetőleg 90; Pest megyében 20-at találunk, míg a többi megyékben 0–10-ig szóródik a számuk. Lényegében ők alkotják esetünkben

az ágazati kissektort. Tőkeerejük változó, a néhány százezres nagyságrendtől a százmillióig terjed.

Az érintettek számáról gyakorlatilag nincsen adat. Még az országos szintű becslések is számottevően szóródnak 3–5% és 10% között. Az igazság valahol középen lehet. Ennek alapján a fogyatékossgal élő gyermek és felnőtt populáció számát 5–600 ezer közé tehetjük.

2.2.2. Tevékenységi jellemzők

Tevékenységcsoportok szerint a nonprofit szervezetek főbb csoportjai a következők:

- szociális,
- egészségügyi,
- oktatási,
- gyermek (18 év alattiak),
- ifjúsági (15-35 év közöttiek)
- kulturális,
- szabadidő, hobbi
- környezetvédelmi,
- kutatás,
- sport,
- érdekképviselő, érdekvédelem,
- politikai.

Az egyesületek meghatározó csoportjai: a szociális ellátásban közreműködő szervezetek (16%), a sportegyesületek (16%), a szabadidős és hobbi egyesületek (33%), kulturális szervezetek (6%), kutatás (6%).

2.2.2.1. Az ifjúsági szervezetek

Az **ifjúsági szervezetek** tevékenységi körében kiugró a sportprogramok szervezése (82%), illetőleg magas a kulturális program szervezés (46%). Jóval kisebb a szakmai (29%) és érdekképviselői tevékenység (24%), a szolgáltatótevékenység (15%), a környezetvédelmi tevékenység (11%). Elenyésző a vallási tevékenység (7%) és a politikai tevékenység (2%).

Az ifjúsági szervezetek 85%-a szervez mások számára látogatható (nyilvános) programokat, szolgáltatói viszont csak 45% szolgáltató a tagságon kívül másoknak (számuk kb. 450). Amíg a nyilvános programok szervezése területén nincs különbség településtípus szerint, addig a fővárosban és a megyeszékhelyeken (53 és 52%), inkább nyújtanak szolgáltatót más szervezetek számára, mint az egyéb városokban és községekben (33-38%). A nyilvános programok szervezése független a szervezet tagságának nagyságától, a szolgáltatótevékenység nyújtása kívülállóknak viszont inkább a kis létszámú (200 főnél kisebb) szervezetekre jellemző, ami meglepő, hiszen a nagyobb, országos szervezetek jobb anyagi-humán-infrastrukturális-hálózati feltételekkel rendelkeznek. Az „érdekképviselői tevékenységet” ellátóknak majdnem a fele az 500 fő vagy annál nagyobb létszámú szervezetek közé tartozik. Közhasznúság tekintetében (tevékenység szerint) a gyermek-ifjúság-családvédelmi szervezetek (30%)

a harmadik helyen állnak,³⁸ kiemelkedő közhasznúság szempontjából első helyen állnak (8,3%).

A gyermek- és ifjúsági civil szektor általános érdekérvényesítő képességére, tapasztalataira és attitűdjeire is jellemző adat, hogy az „Ifjúsági szervezetek adatai 1999.”³⁹ című kutatás eredménye szerint a 452 szervezetből mindösszesen 20 szervezet (4%) jelölte be az érdekvédelmi tevékenységet a kérdőívben. Következtetni lehet ebből a számból a gyermeki és ifjúsági jogok érvényesítésének színvonalára, a jogalkalmazó szervek és joghasználó intézmények érzékenységére a jogvédelem lehetőségével kapcsolatosan.

2.2.2.2. A környezetvédelmi ágazat

A **környezetvédelmi ágazatban** a tevékenység szerinti megoszlás a KSH adatai szerint 23,3% fizikai munkavégzés, 10,9% kutatás, 39,6% oktatás, népszerűsítés, 4,8% adománygyűjtés, 6,4% pénztámogatások nyújtása és 15,0% lobbizás, érdekérvényesítés. A kutatás során ismét csak a valós és a névleges tevékenység volt az elhatárolási szempont; ennek alkalmazásával egybehangzóan megállapítható, hogy országosan létezik 5–10 olyan számottevő, nagyobb szervezet, amelyek valóban szakosodott erre a tevékenységre. Rajtuk kívül 20-25 helyi aktív szervezetet lehet megemlíteni, majd a többi az egyes konkrét problémákra, akciókra fókuszált szervezet. A környezetvédelmi nonprofit ágazatot tehát az jellemzi, hogy az országos profi környezetvédő szervezetek száma igen kevés az összes szervezetéhez képest.

A környezetvédelmi nonprofit szervezeteket a következő speciális ágazati sajátosságok jellemzik:

- nagyfokú önképzés, ami abból következik, hogy az ágazatnak (mint általában is a civil szférának) magának kell megteremtenie a társadalmi elfogadottságot, de ez ebben a szektorban – a tevékenység jellege miatt – erősen szakmai jellegű;
- a munkacsoportok és szakmai tematikus hálózatok nagy száma, amelyek egy-egy speciális témát felkarolva magukhoz vonzzák a szakértőket és az erőforrásokat (Például a KÖT, a Zöld Energia Hálózat, a Génpiszka Hálózat vagy a Tájsebészet);
- maga az Országos Környezetvédelmi Tanács, amely intézményrendszerével, egyáltalán létével és működésével, a rá ruházott választási joggal egyedülálló a civil szférában.

A tevékenység eredményessége szempontjából a tapasztalat azt mutatja, hogy a legtöbb nagyobb horderejű országos ügyben hivatásos környezetvédő civil szervezet lép fel, kihasználva az ügyféli jog és a környezeti hatásvizsgálati fellépés lehetősége adta kereteket. A kisebb ügyek a lakosság egyéni aktivitásán, végső soron az utcák, körzetek, egyes szomszédok elszántságán múlnak. A környezetvédelmi ügyek kimeneteléről a nyert-vesztett statisztika nem mutat jó képet, ugyanis 1 nyert ügyre általában 2–3 veszett jut. Nyert ügyként kell azonban elkönnyelni azokat is, amelyekben pl. elég nagy tartamú időhúzással sikerül megakadályozni egy tevékenységet, vagy egy elég nagy összegű kártérítés kiszabása rettent el a károkozót a jövőbeni ilyen tevékenységtől. Legvégül vannak azok az ügyek, amelyeknél nem állapítható meg az okozati összefüggés egy állapot megszűnése és a jogalkalmazási cselekmény között, de a közfelfogás tudja, hogy az adott lakossági, civil szervezeti fellépés nélkül a környezeti probléma állandósult volna. A civil szektor működése, hatása és erősödése szempontjából ezeket – formális vereségük ellenére – a nyert ügyekhez lehet sorolni.

³⁸ Első helyen a hitéleti (36%+2,4%), másodikon az oktatási (32+4,8%) szervezetek (KSH, 1998).

³⁹ Forrás: Magyar Köztársaság Kormányának J/5136. számú jelentése a gyermekek és az ifjúság helyzetéről az Országgyűlés felé, Budapest, 2001. 152. old.

2.2.2.3. A fogyatékgügyi ágazat

A **fogyatékgügyi ágazatban** uralkodó tevékenység szerinti megoszlásra nincsenek friss és pontos adatok. Az 1995-ben a lillafüredi Családkonferencián végzett felmérés kimutatta, hogy már akkoriban is a fogyatékgosság területén tevékenykedő civil szervezetek közül csak kb. a fele volt „valódi” civil indíttatású. A másik fele tulajdonképpen állami intézmény „kinyújtott karjaként” szerepelt, s az állami normatíva hiányosságainak befoltozására hozták létre az adott kör holdudvarába tartozó szülők és/vagy szakemberek (óvodák, iskolák, napközik, szociális otthonok, egészségügyi otthonok). Ezen utóbbiak a szabadidő-eltöltés, a táborozás, a szociális programok, a fejlesztési lehetőségek gazdagítását, a tárgyi körülmények jobbítását stb. tartják szem előtt, míg az előbbiek többnyire hiányzó szolgáltatások pótlására, ill. újonnan felbukkant igények kielégítése céljából jöttek létre. A tevékenység fő tartalma tehát ebben a körben a fogyatékgosságügyi szolgáltatások fehér foltjainak eltüntetése. A klasszikus nonprofit tevékenység érhető itt tetten: hiányzó szolgáltatást az érintettek civil forrásokból pótolnak. Az erre vállalkozó szervezetek érdekessége volt a felmérés szerint, hogy minimális összegeket költöttek magára a szervezet fenntartására, bevételük több mint 40%-át fordították kutatás-fejlesztésre, állami támogatásban nem részesültek. Az esetek túlnyomó részében e szervezetek a joggal csak a bejegyzést végző bíróság, ill. az adóhatóságok (bevallási kényszer) formájában találkoznak. Mindaddig, amíg nem folyamodnak állami támogatásért, az állami feladat átvállalásáért járó normatíváért, kimaradnak a jogalkalmazás látóköréből.

2.2.3. Szervezeti jellemzők

A nonprofit szervezetek száma a KSH 1999. évre vonatkozó adatai szerint, az összes szervezeti formát magába foglalóan 48 171. Ebből 23 125 egyesület, 18 653 alapítvány, 1101 közalapítvány, 496 köztestület és 752 közhasznú társaság. (A fennmaradó 4044 szervezet szakmai érdekképviselet, szakszervezet és nonprofit szervezet intézménye.) Az domináns szervezeti forma tehát az egyesület (48%) és az alapítvány (39%). Az összes többi szervezeti forma együttvéve sem több 23%-nál.

A történelmi előzmények és a fejlődési trendek okán meg kell jegyezni, hogy az összes nonprofit szervezet száma 1990-ben a jelenleginek még csak harmada, 15 945 volt. Ebből 12% alapítvány (1865), a többi 78% (14 080) egyesület. Azóta az alapítványok száma robbanásszerűen nőtt a 11-szeresére (19 754 alapítvány), a minden más nonprofit szervezeti formát is tartalmazó egyesületi kategória viszont csak mérsékelten, a duplájára (28 417 szervezet) nőtt tíz év alatt. Az elmúlt évtizedben tehát tizennégyezer új alapítvány, s szinte darabra ugyanennyi, tizennégyezer új egyesület (ideértve a néhány száz köztestületet és közhasznú társaságot is) jött létre Magyarországon. **A civil szektor rendszerváltozással összefüggő nagy ugrása tehát egyaránt érintette az egyesületi és az alapítványi szervezeti formát.** Azért van mégis 40%-kal több egyesület a nonprofit szektor mai struktúrájában, mert már a rendszerváltozás kezdetekor az állampárti szocializmus viszonyai között is működött 14 080 társadalmi szervezet.

A nonprofit szektor fejlődési dinamikája az utóbbi években lelassult. Az adatok még mindig növekedést jeleznek a szervezetek számában, illetve az éves bevételekben, azonban a trend a lassuló növekedést mutatja a 90-es évek első feléből megszokott ugrásszerű növekedés helyett. (Feltehető – bár erre pontos számok nincsenek –, hogy a mennyiségi növekedéssel együtt az évek során emelkedett a ténylegesen nem működő, „holt szervezetek” aránya is.)

Az uralkodó tevékenység, betöltött funkciók szerint a nonprofit szervezetek a következőképpen csoportosíthatók:

- adományosztók és adománygyűjtők (jellegzetesen alapítványi formában működnek);

Tények

- szolgáltatásokat nyújtó nonprofit szervezetek (változatos, vegyes szervezeti formában működnek);
- érdekvédelmi, önszervező, társadalmi kapcsolatokat szolgáló, klubjellegű tevékenységet folytatók (elsősorban és jellegzetesen egyesületi formában működnek).

A **gyermekszervezeti ágazatban** a jellegzetes nonprofit szervezeti forma az egyesület. Szervezeti felépítésük a szervezet nagysága szerint tagolt:

1. Bázisszervezet/ek

(vállalkozó-önkéntes munkás-vezetővel, különböző szervezettségű gyermek vezetőtestülettel)

2. Megyei (regionális) szerveződéskoordinatív társulás

(választott-önkéntes munkás-felnőtt vezetőkkel, esetleg szimbolikus tiszteletdíjjal)

3. Országos vezetőtestület

(választott, felnőttekből)

igen kicsi irányító apparátus (1-5 függetlenített személlyel)

A gyermekszervezeti ágazatban az országos szervezetek mind bejegyeztették magukat **közhasznúnak vagy kiemelkedően közhasznúnak**. Állami feladatvállalásként jobbára az oktatássegítést jelölték meg, ezzel újra meglehetősen visszahúzódtak az iskola – nem is annyira tápláló – emlőjére. Lefékeződött az igazán civilé váló folyamat. Ugyanakkor a közhasznúság fejében várható támogatások mértéke nem nőtt.

Az **ifjúsági ágazatban** a szervezetek 66%-a egyesület, 8%-a kör/klub, 6%-a kht., 4%-a szövetség (16% egyéb). A szervezetek 71%-a megnevezi vagy utal rá, 29%-a nem nevezi meg, miért hívja magát ifjúsági célúnak.

Az ifjúsági szervezetek 21%-ának (kb. 300) van tagszervezete: ezek háromnegyedében megengedett az egyéni tagság is (negyedének csak tagszervezete lehet tagja). Ugyanakkor csak ezen szervezetek 8%-ának van 50-nél több, 25%-ának 6-50, 67%-ának 2-5 tagszervezete. A tagszervezetekkel rendelkezők háromnegyedének pedig kevesebb, mint 10 alap-, illetve tagszervezete van. Így a hálózatszerűen működő (legalább 5-7 tagszervezettel rendelkező) ifjúsági/ifjúsági érdekű szervezetek száma körülbelül 90-re tehető. (6%)

A **környezetvédelmi szervezetek megoszlása** a KSH adatai szerint szervezeti forma alapján 41% alapítvány (3% közalapítvány), 56% egyesület, 3% pedig közhasznú társaság. E nagy kategóriákon belül kialakult négyféle jellegzetes szervezeti forma:

- a szövetség, amely a kisebb szervezeteket tömöríti annak érdekében, hogy nagyobb súlyt adjon az összeadódó kezdeményezéseknek az ágazaton belül és a társadalomban, ilyen az LMCS,⁴⁰ az MME vagy az Életfa;
- az olyan egyesület, amelynek nagyon aktív az elnöksége, és valójában az elnökség „viszi” az egyesületet;
- az olyan főként alapítvány, amelyet egy ritkán ülésező kuratórium helyett a technikai stáb vezet és menedzsel, ilyen pl. az Ökoszolgálat; és végül
- a nagyon erősen a helyi körülményekhez/viszonyokhoz kötődő „grassroots” szervezet (számosan).

⁴⁰ Levegő Munkacsoport.

2.2.4. A működés anyagi forrásai és gazdasági ereje

A magyarországi nonprofit szektor – az 1999. évre irányadó adatok szerint – nagyságrendileg 50 000 szervezetből áll, s 1999-ben 415 milliárd forinttal gazdálkodott. A bevételek növekedése meghaladja az inflációt. Átlagot számolva, ez 830 000 Ft/év/szervezetet jelentene. Ezzel szemben a statisztikai valóság azt mutatja, hogy a szervezetek kevesebb, mint 10%-a forgalmazza a bevétel több mint 90%-át.

Az egész nonprofit szektor egyik fontos jellemzője a gazdasági erőben, pénzben ki nem fejezhető értéktermelő erő, ami tulajdonképpen a civil társadalom alapszerkezetét fenntartja. Jó példája ennek az, hogy az önkéntes munka nem növeli a GDP-t, legyen az bármennyire hasznos, ellentétben számos munkantalán, de forintosítható dologgal. Ettől az alapvető összefüggéstől függetlenül a nonprofit szervezeteknek mint „harmadik szektornak” nemzetgazdasági szinten is kimutatható gazdasági ereje van. Benne van e gazdasági erőben mindannak a szolgáltatásnak az értéke, amelyet nyújt, s az a tőkehasznosítási mutató is, amely az állami vagy támogatói pénzek hasznosulását. Ez utóbbihoz adalék például az 1995-ből származó azon adat,⁴¹ hogy az alapítványoknak juttatott lakossági és vállalkozói adományok összes adókedvezménye (szja és TÁNYA együtt) hozzávetőlegesen 11 milliárd forint volt. A költségvetés 30–35 milliárd közötti összeggel járult hozzá ebben az évben (megrendeléssel és támogatással) a nonprofit szektor működéséhez. A két „ráfordítás” állami oldalról összesen 41–46 milliárd forintot tett ki, viszont a nonprofit szektor ebben az évben további 150 milliárd forintot tudott megmozgatni a közszolgáltatások forrásainak bővítésére. Ily módon „tőkehasznosulásként” az állami költségvetés elkönnyvelhette volna (ha végeznének ilyen számításokat a zárszámadáskor és a következő költségvetési év tervezésekor), hogy a nyújtott összeg háromszorosát termelte ki a szektor – nyilvánvalóan jelentősen enyhítve a különböző közszolgáltatási ellátási hiányokat.

A nonprofit szektor bevételei a KSH adatai szerint 1993. és 1998. évek között megháromszorozódtak, 118 milliárd forintról 359 milliárd forintra nőttek. E bevételek közül az állami támogatás aránya 1993-ban 16% volt, 1998-ban 22%; a nem állami támogatások aránya 1993-ban 34%, 1998-ban 20%; saját bevétel 1993-ban 50%, 1998-ban 58%. Az évtizedes átlagot alapul véve tehát megállapítható, hogy a nonprofit szervezetek bevételeinek átlagosan egyötöde származik állami forrásból, egyharmada nem állami támogatásból, s hozzávetőlegesen a fele saját bevételből (tagdíjből, alaptevékenységből, vállalkozásból).

Kirívóan eltérő adatként meg kell jegyezni a bevételi struktúrához, hogy az állami közalapítványok, közhasznú társaságok és köztestületek – miközben a nonprofit szervezetek szám szerinti 4%-át teszik ki –, a források 36%-ával (mintegy 139 milliárd forinttal) gazdálkodtak 1998-ban.

A nonprofit szektor központi költségvetési támogatása az 1990. évi 5 milliárd forintról 1996. évre 45 milliárd forintra nőtt. Ez azt jelenti, hogy a központi költségvetési támogatás a hat év alatt az inflációt is beszámítva kétszeresére nőtt. E pozitív képet árnyalja, hogy a növekedés jórészt az első három évben történt, azóta strukturális változás, forrásbővülés nem történt, inkább csak a nominálösszegek inflációkövető növekedése zajlik. Az 1997–2001. évek közötti időszakot is e lassú, legjobb esetben is inflációkövető növekedés jellemzi.

Beszédes adat a nonprofit szektor központi állami támogatásának módjáról, formája szerinti megoszlásáról az, hogy a normatív állami támogatás csak 5,4 milliárd forint volt, az egyedi támogatás viszont 39,3 milliárd forint. Az egyedi támogatások forint milliárdjai közül csak minden ötödiket nyerték el a civilek pályázati úton, a többi négyet – amellet, hogy egyedi maga a támogatás is – még ráadásul pályázaton kívüli eljárásban ítélték oda.⁴²

⁴¹Harsányi László: Az állam és a nonprofit szektor. INFO-Társadalomtudomány No.42., Budapest, 1997.

⁴²Bocz János és szerzőtársai: Nonprofit szervezetek Magyarországon. 1996. KSH, Budapest, 1998.

A források és bevételek értékelésének fontos szempontja a nonprofit szervezetek nagysága szerinti megoszlás a bevételekhez történő hozzájárulásban. A szervezetek 62%-a 500 000 Ft alatti éves bevételből gazdálkodik, 27%-a 500 000 – 5 000 000 Ft közötti bevételből, s mindösszesen a szervezetek 11%-a rendelkezik 5 000 000 Ft feletti éves bevétellel. A számviteli törvény szerinti egyéb szervezetek (köztük az egyesületek és alapítványok is) által vezethető könyvvizelési és beszámolási kötelezettségek körében 50 000 000 Ft alatti éves bevétel az a jogszabályi értékhatár, amely az „egyszerűbb” számviteli technikák és eljárások alkalmazásához van rendelve. Jól látszik ebből, hogy az alapvetően gazdasági életre modellezett számviteli törvény milyen aránytévésztésben van a nonprofit szektor éves bevételei tekintetében, hiszen 50 millió forint feletti bevétellel a nonprofit szervezetek közül 1–2% rendelkezik. Viszont erre a nagyságrendre van szervezve a gazdaságban általánosan használatos számviteli rend, s ehhez mérten mintegy „kivétel” az 50 millió forint bevétel alatti „kisebb” szervezet! A valóságtól teljesen elrugaskodott gazdasági forgalmi léptékek feltételezésével, nyilvánvalóan életszerűtlen számviteli rendet kényszerít a törvény a szektor 98%-át kitevő nonprofit szervezetekre.

Az szja törvény által meghatározott részének „átengedése” az állam részéről a civil szektor számára nem csupán azért volt igen jelentős lépés 1997-ben, mert már az első évben több mint másfél milliárd forinttal növelte a szektorba áramló pénz mennyiségét (2001-ben ez a pénz már a négy milliárd forintot közelíti), hanem azért is, mert azelőtt soha nem látott érdeklődést és aktivitást generált a civil szervezetek irányába a közvéleményben és a lakosság közvetlen csoportjaiban. Ez az érdeklődés és aktivitás növelte a civil szervezetek ismertségét és elismertségét, a nyilvánosság közvetítésével viszony keletkezett az 1%-al kapcsolatos döntés okán a civil szektor és a lakosság között.

2.2.4.1. A környezetvédelmi ágazat

A környezetvédelmi ágazatban a KSH adatai szerint a környezetvédelmi célú non-profit szervezetek összes bevételei 1993 és 1998 között folyó áron számolva hatszorosukra emelkedtek, és 1998-ban ezek a szervezetek már 5,7 milliárd forinttal gazdálkodtak. Hozzá kell tennünk azonban, hogy 12%-uknak ebben az évben semmilyen bevétele nem volt. Ami a gazdasági erő másik összetevőjét, a tárgyi eszközöket és a szellemi termékeket illeti, erről még hozzátéveleges becslésünk sincs. A szektorban dolgozók szerint a környezetvédelmi nonprofit ágazat gazdasági ereje jelentős – ha azt nem forintosítjuk a hatályos jogszabályok által diktált számviteli lehetőségek szerint. Mert akkor viszont igen alacsony.

2.2.4.2. A gyermekszervezetek ágazat

A gyermekszervezetek ágazat gazdasági erejét alapvetően az jellemzi, hogy e szervezetek tagsága nem fizetőképes – kiskorú gyerekek, tanulók. Évi 200-500 Ft tagdíjat, regisztrációs díjat szednek, ez a bázisszervezet működéséhez sem igazán elegendő. Az országos szervezetek költségvetése azért az 1 milliót eléri, a nagyszervezetek bevétele (az összes pályázattal, egyebekkel) kb. 30 milliós nagyságrendű. De a kis létszámú szervezetek felmorzsolódásának oka elsősorban az anyagiak hiánya. A szervezetek szegények. A tagdíjak vagy alacsonyak, szimbolikusak, vagy nincsenek. (A bázisszervezeten kívüli felnőtt támogatás rendje nincs kialakítva, s jogi lehetőség sincsen a segítő felnőttnek akár költségei elismerésére, nemhogy díjazására!) A tény, hogy a pályázatok adott évre szólnak (nem átcsoportosíthatók), s többnyire célfeladatra, újabban az utófinanszírozás abszurdja is megjelent (vagyis csak az előlegezni képes gazdagabb szervezetek pályázhatnak bizonyos támogatásokra), az elszámolások túlbürokratizált rendje (a számlamások előállítására egy kis szervezetnél 10%-a a támogatás összegének...) Jellegetes, hogy a szervezet (ernyőszervezet, nagyszervezet stb.) valójában a megszerzett támogatással belső redisztribúciót végez (alapszerv-támogatás vagy programtámogatás lehetőségeit alkalmazva).

Sajátos a viszony az 1%-os adófelajánlással. A tagok szülei az iskolához, tanulói jogviszonyhoz közel állóbb iskolai alapítványra ajánlják fel inkább az adószázalékot⁴³. Tekintve, hogy a bázisszervezetek nem jogi személyiségűek (általában), így ők nem is gyűjthetnek 1%-ot, az ernyőszervezet, országos szervezet számára való felajánlás esélyei kisebbek – a szülők nem a szervezetet, hanem a bázisszervezetet kívánják támogatni, a visszautalás kivitelezhetetlen.

A rendszerváltás után bevezetett országgyűlési civilszervezeti állami támogatás összege folyamatosan fogyott, ez az összeg minimális.

A szervezet erőforrásaihoz segítő ingatlannal voltaképpen csak az Úttörőszövetség rendelkezik (Csillebérc). A körülötte folyó rossz ízű politikai kampánytól függetlenül az is tény, hogy a tábor tartósan deficités, nagyon töredékesen segít csak a szövetség működésében, bár bizonyos szempontból mégiscsak állandó bázist jelent. A társadalmi szervezetek 2001. évi ingatlan juttatása során a cserkész-szervezetek jutottak helyiségekhez.

A gazdálkodási tevékenységet az amatőrízmus jellemzi. A gyermekszervezeti ágazatban a Csillebérci Kht. az egyetlen saját kezdeményezésű, gazdálkodási-üzemeltetési-vagyonkezelési célú szervezet. Ez azt jelzi, hogy a ágazatban a szervezetek változatlanul államitámogatás-függőek, nem képesek magukat olyan helyzetbe hozni, akár gazdálkodási tevékenységgel, hogy önellátóak lehessenek. Erősen tartja magát tekintélyes gyerekszervezeti vezetők között is az az elképzelés, hogy elsősorban normatív támogatásban részesítés útján az állam biztosítsa e közhasznú tevékenységet ellátó szervezetek működését.

Az is ellene működik az ilyen „háttérvállalkozásoknak”, hogy a vezetői gárda javarészt ebben nem járatos pedagógus, másfelől a gazdálkodási tevékenység a tagságot nem éri el (a 4H-nak az egykori iskolaszövetkezeti mozgalomra emlékeztető gazdálkodási vénája is elapadt), így a gazdálkodás a (nevelési) alaptevékenység rovására menne, ezért a szervezetek vonakodnak ilyen megoldástól. (Történelmi tradícióikban pedig volt ilyen: volt Cserkész-szövetkezet a két háború közt, s volt Úttörő-szövetkezet 1957-ben is...)

2.2.4.3. A működés anyagi forrásai az ifjúsági ágazatban

A szervezetek bevétele 17%-ban a központi költségvetésből származott, önkormányzattól 20%, szja 1%-ból 4%, tagdíjból 20%, alapítványtól 8%, magántámogatásból 9%, alaptevékenységből 6%, vállalkozói tevékenységből 2%, egyéb forrásból 14%.

A szervezetek 20%-ának bevétele 100 E Ft alatt van, 48%-ának 100 E Ft – 1 M Ft, 26%-nak 1–10 M Ft, 4,5% 10–100 M Ft, 1,5%-ának 100 M Ft felett. Az ifjúsági szervezetek 68%-át tehát az 1 M Ft alatti éves bevétel jellemzi, s csupán 5%-uk tud 10 M Ft feletti bevételt produkálni.

Az „egyéb bevételekben” a szervezetek 29%-a pályázatok útján jutott többletbevételhez, 12% a szervezet által rendezett program nyereségéből származik, 29%-ot a kamatbevételek tesznek ki, 11% pénzügyi maradvány, 10% egyéb támogatások (pl. egyházi, külföldi), 9% értékpapírok hozamából, illetve eszközeladásból származik.

Összefoglalva: a bevételek közel kétharmadát három forrásból teremtik elő az ifjúsági ágazat szervezetei: központi költségvetésből, önkormányzati támogatásokból és tagdíjakból.⁴⁴

Egy nonprofit szervezetre átlagosan 394 ezer forint pályázati bevétel jut. Tevékenység szerint kiugró a gyermek-, ifjúság-, családvédelem (489 ezer forint) és a politika (653 ezer forint). A szabadidős szervezeteknél a pályázati nyereség a szervezetek bevételeinek összesen 1,6%-át adja.

⁴³. Kívül esik e beszámoló tárgykörén, de az Alapítványi Almanachból kiszámítható, hogy 3-4000 iskolához kötődő alapítvány működik, jóformán az „aktív” iskolák mindegyikében.

⁴⁴. DOSz, 1999.

Összességében az ifjúsági szervezetek kb. 20%-a nyert pályázaton 1998-ban.

A kiadások megoszlása csak 1–2%-os eltérést mutat a bevételektől, azaz a szervezetek alapvetően felérték az összes pénztőkéjüket. 1998-ban a szervezetek összes kiadása átlagosan 5 091 575 millió forint volt.

2.2.4.4. A fogyatékos nonprofit ágazat

A fogyatékos nonprofit ágazatban a valódi, kis civil szervezetek rendszerint nem részesülnek költségvetési támogatásban, létüket elsősorban pályázatokra (80–85%) és adományokra (5–10%) alapozzák. A költségvetési támogatás megszerzése személyes alapon, összeköttetési rendszereken keresztül történik. Tapasztalati példa: Előfordult, hogy egy kis civil szervezet vezetője, apja régi kapcsolataira építve, pályázat és egyéb nélkül, egyetlen évben annyi „puha” pénzt kapott a szakminisztériumtól, amennyi egy hasonló szervezet négyéves költségvetésének fedezete. Egy másik szervezet vezetője családtagja politikai szerepét meglövelve jutott komoly, városi önkormányzati juttatáshoz. Aki politikailag azonos nyelvet beszél az adott önkormányzat polgármesterével, kaphat ingyen helyiséget, rezsit, stb.

A pályázat az egyik legfőbb problémája az elmúlt 15 év tapasztalatai alapján az, hogy erősen diszkriminálja az élőlátás felhasználását a finanszírozásban. Az igaz, hogy tisztességes, jó forrást jelenthet egy adott tevékenységre, annak tárgyi feltételeire. Azonban mindig is kevés volt az olyan pályázat, amely működési költséget elfogadott: beruházást igen, dologi kiadást igen, tárgyi eszközöket igen – rezsit, munkabért azonban nem. Ebből torz helyzetek alakulhatnak: remek géppark, kiváló eszközök, a szolgáltatás vagy a működés feltételeinek megfelelő körülmények közepette életképtelenné válhat a szervezet, mert nincs aki a gépeket működtesse és nincs pénz elektromosságra, amivel a gépek működtethetők lennének. Az adományozókkal hasonló a helyzet: jobb szeretik, ha a nevük egy fényes gépen szerepel, mint ha pl. sérült gyermekek tábori étkeztetésére fordítják az adományozott összeget. Mintha az élőlátás, a szaktudás, a munkaidő nem létező, természetes vagy ingyenes lenne a civil szervezeteknél. S ez nem így van! Alapvető szemléleti hibára mutatnak rá ezek a jelenségek. Arra ugyanis, hogy a civil nonprofit működést nem az ingyenesség (s az ebből következő amatőrség, laikusság) különbözteti meg az intézményes költségvetési szférától vagy az üzleti vállalkozásoktól. A nonprofit szervezetben sincs ingyen a szaktudás, a munkaidő és a tevékenység. Még akkor sincs ingyen, ha bizonyos területeken, bizonyos tevékenységeket, bizonyos körben, nagyságrendben és időben önkéntes munkával is el lehet látni. De aki az ilyen tevékenységet finanszírozza vagy támogatja, annak a humán tényező költségeit is el kell ismernie, s az önkéntes munkát csak hatékonyságnövelés, illetve fajlagos költségcsökkentés mértékéig lehet alapul venni.

A civil szervezetek a fogyatékos területén keveset költenek önmaguk fenntartására, sokat építenek az alapítók és résztvevők lelkesedésére, önkéntes munkájára. A források felhasználása általában szigorú, hiszen a pályázatok szigorúan megkövetelik az eredeti pályázati költségvetés betartását. Ez problémákhoz is vezethet, hiszen az élet produkálhat olyan helyzeteket, amelyekben valami miatt okafogyottá válik és logikus lenne a módosítás.

Az adományszervezés Magyarországon még mindig túlnyomórészt a személyes kapcsolatokon alapul. Nem hatékonyak a szintén nonprofit szervezet által szervezett, amerikai típusú adománygyűjtésre kitanító tanfolyamok, menedzserkurzusok. Bizonyos rutinok nálunk nem működnek. Lehet akár milyen nemes a célja, szakmailag kiváló a munkája, elismert a vezetője stb., egy kis szervezet maximum a huszoneves PR emberig jut el, aki megfelelőképp megalázva utasítja el, ha nem kiváló személyes ismeretség alapján jut el a cégéhez. Még az a fajta adományozási kedv is csak most van ébredőben, amely az adományozó saját, személyes érintettségén alapul.

Olyan jogszabályi háttérre lenne szükség, amely a jelenleginél még jobban érdekeltté tehetné a cégeket, vállalatokat stb. abban, hogy profitjukból bizonyos

százalékot pl. a magukválasztotta, de bizonyítottan szolgáltatási tevékenységet végző civil szervezetnek legyen érdemes átadni. Ez az 1%-nak egy továbbfejlesztett és kibővített változata lehetne.

Az adományok és pályázatok legnagyobb hátránya, hogy a megfelelő bevételek elérése bizonytalan. Érdekvédő szervezet megengedheti magának, hogy munkájának intenzitása hullámzó legyen, szolgáltatószervezet nem. Bizonytalan bevételek elriasztják a legjobb szakembereket és gátját képezik mind az egyenletes színvonal biztosításának, mind pedig a színvonal emelésének.

2.2.5. Függetlenség (pártpolitikához való viszony)

Az elmúlt 12 évben változatlan szisztémával működő társadalmi szervezetek parlamenti költségvetési támogatása újratermeli a pártpolitikai függőséget. Az országgyűlési bizottság ugyanis a részt vevő pártok politikai alkuját mentén ítéli meg az egymáshoz közel álló szervezetek számára – az egyébként jelképes összegű – támogatást.

Kifizetődő tehát valamely párthoz közel állni civil nonprofit szervezetként – no persze leginkább a kormányzó politikai párthoz. Az ellenzéki párthoz közel álló szervezet ideje a kormányváltással jön el, ekkor fér oda most ő a minisztériumi szintű forrásokhoz. S ez így megy már a negyedik ciklusban. A szakmai legitimitáció, a tényleges pártpolitikai függetlenség olyan értékek, amelyek a nonprofit szektor belső tanácskozásain mindig hangsúlyosak, ám a politikai, kormányzati hatalommal történő konkrét viszonylatokban mindenki megfélemezik róluk. Ennek oka egyrészt az, hogy a civil szervezeti támogatások döntési folyamatai egyediek és nem normatív szabályok szerint zajlanak; másrészt az, hogy a nonprofit civil szektornak nincsen érdekképviselői, érdekvédelmi, önszervező és elosztó funkciókat ellátó olyan legitimitációs fóruma, amely segítene szakmai alapokra terelni az állam és a civil szektor együttműködésének forrásokkal kapcsolatos folyamatait.

A **környezetvédelmi ágazatban** nyílt politikai együttműködésre nincs példa, ami nagyon pozitív az ágazat élete szempontjából, ugyanis azt a gondolatot tükrözi, hogy a környezet ügye támogatásra érdemesnek tart minden olyan politikai irányzatot, amely demokratikus keretek és intézményrendszer felhasználásával az ökológiai optimumot támogatja. Azt természetesen hozzá kell tennünk, hogy maga a közhasznúság sem teszi lehetővé a nyílt pártpreferenciák egy bizonyos szintet elérő vállalását, mivel a szervezet köteles arról nyilatkozatot adni, hogy közvetlen politikai tevékenységet nem folytat és szervezete pártoktól független. Ennek ellenére talán nem túlzás azt állítani, hogy egyes szervezetek esetében van bizonyos nézetazonosság meglévő politikai irányzatokkal, ezek azonban nem érik el az együttműködés szintjét sem, és a ma létező helyzetet sokszor az „amatőr” jelzővel illetik. Ami lehet, hogy a politikai érdekérvényesítés alsóházát jelöli, viszont a pártpolitikai függetlenség tartalmi kritériumainak megfelel.

2.2.6. Belső koordináció, együttműködések, érdekérvényesítés, érdekképviselő

2.2.6.1. A civil szervezetek kapcsolathálója

A **civil szervezetek kapcsolathálóját** kutatta az Ökotárs Alapítvány által végzett kérdőíves felmérés, amelynek keretében 1147 civil szervezetet kerestek meg postai úton, s ebből 169 szervezet küldte vissza a kitöltött ívet. A kis elemszámú minta miatt a kutatók nem is kívántak az egész civil szférára vonatkozó megállapításokat tenni. Feltételezésük szerint a kérdőívet visszaküldő civil szervezetek a szektor fejlettebb, jelentősebb képviselőit jelenítik meg. A fejlettség értelmezésünk szerint azt jelenti, hogy nyitottabb, aktívabb szervezetekről van szó, akik anyagi, infrastrukturális, kapcsolati tőkével jobban rendelkeznek, mint

az átlagos civil szervezetek. A kutatási összefoglaló megállapítások tehát ezekre a civil szervezetekre vonatkoznak, amiből az is következik, hogy a civil szféra egészének kapcsolati és együttműködési helyzete a vizsgált csoporthoz képest valószínűsíthetően rosszabb.

A kutatást összefoglaló tanulmány szerint a kapcsolati tőke alapvetően meghatározza a szervezetek működési lehetőségeit, és jó mutatója lehet annak, hogy a civil szféra mennyire képes egységes, összehangolt fellépésre. A hazai civil szféra rövid története, a nagymértékű alapítási kedvhez viszonyított kevés elérhető támogatási forrás, valamint a még ki nem forrott struktúrák alapján feltételezhető lenne, hogy a civil szervezetek egymással ritkán és csak alkalmi jelleggel, hosszú távú együttműködési stratégia kialakítását mellőzve működnek együtt. Hivatalos intézményekkel viszont sokkal szélesebb körű együttműködés várható. Ezek a feltételezések azonban csak részben igazolódtak be. A vizsgált szervezeteknél az egymás közötti együttműködésben már igen széles hatókörű országos, sőt jelentős nemzetközi kapcsolatháló alakult ki. A hosszú távra tervezett közös munka azt mutatja, hogy várakozásainknál tudatosabb elkötelezettség húzódik meg az egyes kapcsolatok mögött. Hozzá kell tenni, hogy a válaszoló szervezetek feltehetően a civil szféra nyitottabb szereplői közé tartoznak, ami magába foglalja a magas együttműködési készséget.

Az együttműködés formájának elemzéséből látható, hogy hosszú távú együttműködés főleg közös programok kidolgozásában, végrehajtásában nyilvánul meg, a stratégiai tervezésig ritkábban jut el. Az együttműködés többnyire az adott szervezettel azonos tevékenységi körbe tartozó más szervezettel valósul meg, hiszen ezek általában ugyanazt a jól meghatározott kört, réteget képviselik. Ezt a feltételezést megerősíti az is, hogy a civil szervezetek főként a szakmai alapon szerveződő országos szövetségekben vesznek részt. Kizárólag települési, kistérségi szintű kapcsolataikra jellemző a sokoldalú, aktív partneri viszony más típusú civil szervezetekkel is.

Azt feltételeztük, hogy hivatalos intézményekkel kiterjedtebb a kapcsolatuk a civil szervezeteknek, mint egymással. Ez részben igaz, hiszen a kapcsolatháló ezen a területen változatosabb, ugyanakkor alacsonyabb térségi szinten, többnyire helyi és megyei intézményekkel alakul ki. Bár az együttműködések itt is sok esetben hosszú távra szólnak, jellegükben sokkal passzívabbak (kevesebb közös akciót valósítanak meg), mint a civil szervezetek egymás közötti együttműködése esetében, ami főleg egymás rendezvényein, egyeztető tárgyalásokon történő részvételt jelent.

2.2.6.2. A gyermekszervezeti ágazat

Gyermekszervezeti ágazatban a Magyar Gyerek és Ifjúsági Tanács és az Országos Gyermek és Ifjúság Parlament a maguk elátkozott – politikai ihletésű – megosztottságával minimalizálta az egyesített érdekérvényesítés esélyeit. 1998 és 2002 között a kormányzat újrapolitizálta a szervezeteket, illetve a nagypolitika pólusaira rendezte vissza őket, így akarva-akaratlan a nagypolitikai lobbizás eszközeivé-részévé válnak. (Hanti Vilmos útja erre a legjellemzőbb példa, a másik oldalon a Gyulai püspök vezette cserkészleté) Az ágazati ágazat „értelmisége” vékony, ez a diskurzusnak, a szakmai fejlesztéseknek is hátrányára válik. Belső rivalizálás nehezítette az együttműködést a cserkészszervezetek magukban, bizonyos fokig a „baloldali” mozgalmakban is. A szervezeti méretek közti óriási különbség feszélyezte a kicsiket a szorosabb koordinációtól, nem kívántak szatellitok lenni, ezért az érdekegyeztetés lassult. Néhány közös akció történt mégis, például „baloldali” szervezetek közös fellépése, ill. hazai tábora a nemzetközi Súlyom-mozgalomban, vagy a Cserkészek-Magyarország Felfedezői-Úttörők együttműködése néhány (főleg 1848-as) történelmi esemény közös megünneplésében (1998 Pákozdi, 1999 Buda visszafoglalása stb.)

2.2.6.3. Az ifjúsági ágazat

Az ifjúsági ágazatban az ifjúsági szervezetek nagy része kapcsolatban áll más szervezetekkel, majd hatodik azonban elszigetelt.⁴⁵ A kapcsolatrendszerben kiemelkedő a helyi szervezetekkel (63%) és az országos szervezetekkel (50%) való együttműködés, ennél lényegesen kevesebb a regionális együttműködés (25%). A kistérségi, külföldi, nemzetközi és határon túli magyar szervezetekkel való kapcsolattartás 10–15% között mozog. Nem meglepő, hogy a fővárosi székhelyű szervezetek tartják leginkább a kapcsolatot országos, külföldi vagy nemzetközi hatókörű szervezetekkel és alapítványokkal.

Tevékenységi kör szerint vizsgálva a kérdést, minden második szervezet sportjellegű szervezettel tart fenn kapcsolatot. Ezt követi a szakmai/érdekképviseleti szervezeti kapcsolat (30%) és a szabadidős szervezetekkel való együttműködés (20%). Politikai szervezettel 4% működik együtt.

Az ifjúsági civil szervezetek érdekérvényesítési lehetősége nagyon gyenge. De oka ennek az is, hogy az érdekérvényesítés egyik intézményesült formáját (az ifjúsági érdekegyeztetést) 1998 és 2002 között a Kormány felszámolta. Így ma nem a lobbitevékenység klasszikus angol (érvelő, szempontbemutató) formája az uralkodó, hanem a személyes ismeretségeken, közös múlton, barátságokon és kölcsönös érdekeken nyugvó formái. Ahol az intézményes érdekegyeztetést és formalizált döntéshozatali eljárásokat a miniszter szubjektív bölcsességére bízott mechanizmusok helyettesítik, ott a döntések igazságosságát, elfogulatlanságát az érintettek előbb-utóbb óhatatlanul megkérdőjelezzik.

2.2.6.4. A környezetvédelmi nonprofit ágazat

A **környezetvédelmi nonprofit ágazatban** az együttéléssel (tehát a mindenfajta együttműködés nélküli egymás mellett létezéssel) kapcsolatosan elmondható, hogy a környezetvédelmi célú szervezetek az együttélésre – elsősorban a heterogenitás és sokféle szakmaiság miatt – erre vannak kényszerülve. Az együttélésnél magasabb szintű, együttműködési jellegű kapcsolatokra az jellemző, hogy míg az egyik oldalon elismerésre méltó a főleg szakmai együttműködés, illetve a területi, pályázati vagy projekt-szintű együttműködés, addig a másik oldalon megjelent egy negatív tendencia is, amikor is a nagy szervezet „bérdoigoztat” a kicsivel, ezáltal **quasi** leképezve a gazdasági szféra alapszerkezetét a nonprofit szektoron belül is. A szervezetek érdekütközéseinek természete csak részben vezethető vissza az ágazatra, részben a körülmények indukálják. Így beszélhetünk ma Magyarországon a környezetvédelmi célú civil szervezetek

- gazdasági a forrásokért való harcban megjelenő,
- féltékenységi, az érdekérvényesítő pozíciók megszerzésében megjelenő, és
- szakmai, környezetvédelmi témákban megjelenő érdekütközéseiről.

Ami viszont pozitív körülmény, hogy mindezek ellenére az ágazatra nem a széthúzás, hanem a közös érdekek felismerése a jellemző. Kialakultak az ágazatnak azok a fórumai is (Zöld Pók, Országos Találkozók, havi találkozók), ahol ezek a konfliktusok kibeszélhetők, megharcolhatók. A szervezetek tevékenységi konfliktusaiban szinte csak szakmai ütközéseket lehet találni, így pl. abban az esetben, amikor két szervezet által védett lokális érdekek ütköznek, mivel egy adott környezetterhelő beruházás helykiválasztásánál a kistérségek egymás ellen küzdenek stb. (pl. hulladékégetés: Garé–Dorog–Győr–Bácsa, közlekedés: Hamzsabégi út–Andor utca). Az ágazat szervezetei között a koordináció a szervezetek nagy önállósága miatt nem állandó, így pozitív példák megemlítésén kívül (pl. Bős, Tisza Platform), amelyeknek jellemzője (volt) a spontaneitás és a túlszervezés mellőzése, nem beszélhetünk állandó koordinációról.

⁴⁵. DOSz kutatás, 1999.

A környezetvédelmi nonprofit ágazat „önkormányzása” az Országos Találkozókon (OT) és választott tisztségviselőin keresztül valósul meg, a mai magyar nonprofit szféra általános állapotához mérten igen magas szinten. Több szempontból is mintaszerű az OT működése, minden hibája és hiányossága ellenére. Maga a tény, hogy létezik egy olyan szervezet, amelybe bármelyik környezetvédelmi célú civil szervezet bejelentkezhet, ott szavazati joggal rendelkezik, és ezek a szervezetek aztán megválasztanak olyan képviselőket, akik a következő választásig döntéshozatali helyzetben vannak (médiakuratóriumokban, génmanipulációval foglalkozó bizottságokban, az OKT-ban és a különböző támogatásokat elbíráló testületekben stb.), olyan eredmény, amit minden más civil ágazat számára követendő példának tartunk. Az Országos Találkozókon az eddigi 11 évben a környezetvédő szervezetek nagy többsége jelen volt, és aktívan részt vett a mozgalom közös álláspontjának kidolgozásában. Azért történhetett ez így, mert az elmúlt tíz évben hivatalban volt környezetvédelmi adminisztrációk általában, nyilván változó intenzitással, de komolyan vették az együttműködést a civil nonprofit szektorral, ennekfolytán az OT-knak egy sor érdemi kérdésben lehetett és kellett is állást foglalni (véleménynyilvánítás, képviselők választása több tudat döntéshozó, elosztó testületbe stb.). Mindennek talán példa értéke lehet a szektor szintű érdekképviseletekkel kapcsolatban.

Az egy szóval lobbitevékenységnek nevezhető érdekérvényesítő és döntéshozókat befolyásoló munkát a civil szervezetek 15,0%-a végzett a KSH adatai szerint. Eszerint a statisztika szerint a lobbizás színtere 6,0%-ban az Országgyűlés volt (az ún. lobbilistán), 29,8%-ban a főhatóságoknál, és 64,2%-ban az önkormányzatoknál. A környezetvédelmi ágazat egyik különleges kezdeményezése, az állandó zöld érdekek lobbistájának intézménye⁴⁶ végül nem vált valóra. Az erre a célra létrehozott Zöld Érdek Alapítvány nem működik, a szervezetek szakosodtak, elterjedt az a nézet, hogy a közvetítők meglelte felesleges, és kialakultak a személyes kapcsolatok és csatornák egyes szervezetek számára – mindenki magának lobbizik. A helyzetet nehezíti (rontja) az is, hogy az Országgyűlés Civil Irodája is megszűnt működni.

2.2.6.5. A fogyatékoságügyi ágazat

A fogyatékoságügyi ágazatban a kilencvenes évek közepét az együttműködés teljes hiánya jellemezte. Mindennapos volt a titkolózás, a programokat, terveket, információkat, forrásokat, pályázati lehetőségeket stb. szinte ipari titokként őrizték a szervezetek. Egyeztetés nélkül fordultak ugyanabban az ügyben ugyanazokhoz a fórumokhoz, kicsit eltérő időben, minimálisan eltérő színezettel, sikeresen diszkvalifikálva egymást s alaposan lerontva a másik hatását. A társadalmi szervezetek számára szétesztható, parlamenti pénzt például következetesen egy arra elég értelmetlen, nagy, országos szervezetnek utalták ki, egyszerűen azért, mert képtelenek voltak megítélni, hogy a sok kis egymással marakodó civil szervezet közül melyik a valóban hiteles és támogatásra érdemes. Rendszeresen szerveztek ugyanazon populációt érintő, országos programokat, egymással ütköző időpontban. Soha nem vették észre, hogy a hatalom „oszd meg és uralkodj” elvének sikere a civilek együttműködési képtelenségén múlik, s arra is épül. Hozzávetőleg öt esztendővel ezelőtt történt valamiféle váltás e területen: e kis csoportok elkezdtek egymást meghívni a programjaikra, jellemző módon egyszerre vagy tíz szervezet kezdett egymással nem egyeztetett, civil adatbázist létrehozni, kiadványaikat egymáshoz eljuttatni. Ugyancsak megszorodott azon események száma, amelyek célja éppen az információ áramoltatása, a közös érdekek felismerése volt. (Példa erre a a De juRe Alapítvány **Közös a világunk** mozgalma, amelynek jelszava kezdettől az „Ellenségeskedés helyett együttműködés” volt.)

A kilencvenes évek közepére megérett az igény a közös platformok kialakítására is, s ez elsősorban az értelmi sérültek területét érintette. Érdekes azonban,

⁴⁶ Hollandiai minta, amelyben a környezetvédelmi érdekeknek a törvényhozásban van egy állandó képviselője (egy személy).

hogy a kialakult, nagy ernyőszervezet, az ÉTA meglehetősen diszfunkcionális, a másik, a Kézenfogva Alapítvány pedig alapítója miatt politikai színezettel és a civil szférához képest mega szintű anyagi feltételekkel rendelkezve, elsősorban nem a szervezetek összetartását, hanem a szolgáltatások fejlesztését szolgálja. Az állami szervekkel, jogalkotókkal, képviselőkkel stb. még mindig kialakulatlanok a kapcsolattartás fajtái: a hatalom attitűdje változatlanul az, hogy nem tárgyal a sok kis szervezettel, nem tudja és nem akarja eldönteni, kivel érdemes, kivel nem, ki a hiteles, ki nem, ki profi, ki kártékony amatőr. Ami tapasztalható, az a konc odavetése: marakodjatok, döntsétek el, ki az arra érdemes, azt mutassátok fel és akkor majd azzal tárgyalunk. Hogy erre miért képtelenek a civil szervezetek, nehéz megmondani: talán épp az autonómiájukat féltik, talán épp azért civilek, hogy ne moshassák őket össze egy nagy masszává. Megmaradásuknak e széthúzás ugyanúgy lehet a feltétele, mint ellehetetlenítője.

2.2.7. Nyilvánosság

2.2.7.1. A civil nonprofit szektor

A civil nonprofit szektor nyilvánosságához jutásáról (annak mértékéről, mutatóiról és folyamatairól) nincsenek kutatási adataink. Mindennapi tapasztalataink vannak, amelyek azt mutatják, hogy

1. 1. a civil nonprofit szektornak erősebb a belső nyilvánossága, mint a külső;
2. 2. a belső nyilvánosságon belül is az ágazati-tevékenységi értelemben vett szakmai nyilvánosság az elsődleges;
3. 3. a külső nyilvánossághoz jutás esélye (és tegyük hozzá: szándéka is) annak megfelelően gyenge, amilyen erőtlen a hazai civil nonprofit szektor érdekérvényesítő befolyása a politikai, társadalmi és szakmai döntéshozatali folyamatokban. A külső nyilvánossághoz leginkább magazinszinten jut hozzá a szektor (például a Népszabadság állandó rovatában, kis színes újsághírekben leginkább konkrét eseményekhez vagy akciókhoz kötődve).

A nonprofit szektoron belüli nyilvánosság elsődleges terepei a közismert sajtótermékek (Sansz, Pályázatfigyelő) és a különböző Hírlevelek (NIOK, Európa Ház).

Ezek vegyesen szolgálják az egyes szervezetek tevékenységéről szóló tájékoztatást, az eseményekre szóló részvételi felhívást, a pályázati lehetőségek nyilvánosságára hozatalát, a közinformációk terjesztését. Külön műfajként kezd kialakulni a különböző „civil mellékletekben” az sja 1%-kal kapcsolatos hirdetések közzététele. **A civil nonprofit szektor intézményesülésével párhuzamosan megoldandó kérdés az egyes nyilvánossági funkciók szétválasztása: legyen szektor szintű „hivatalos” közzétételi fórum, legyenek tájékoztató és információs fórumok, s legyenek külön fórumai a szakmai belső kommunikációnak.** A „hivatalos közzétételi fórum” alatt egyaránt értjük az állami szervek nonprofit szervezetek irányában tett közleményeinek helyét (például a nyílt jogalkotás rendszerében a tervezetekről közleményt), valamint a civil nonprofit szervezetek jogszabály szerint kötelező információinak helyét (1%, közhasznúsági beszámoló).

2.2.7.2. A gyermekszervezeti ágazat

A gyermekszervezeti ágazatban a Magyar Cserkészszövetség rendelkezik viszonylagos sajtóvertikummal (Magyar Cserkész, Vezetők Lapja), a Zöld Szív és a Gyermekbarát Mozgalom hasonló című, szegényes kiállítású periodikát ad ki. Az Úttörőszövetség Hírlevelei belső terjesztésűek. (Igaz, hogy elegánsabb kivitelű éves programfüzetét minden iskola megkapja.) A Két Zsiráf című gyereklap nyitott

minden szervezet előtt közlemények számára kötött terjedelemmel és kötött átfutási idővel.

A médianyilvánosság minimális – a média csak botrányközleményeket vagy fizetett közleményeket publikál.

2.2.7.3. Az ifjúsági ágazat

Az ifjúsági ágazatban az ifjúsági szervezetek mintegy 20%-ának van saját újságja, hírlevele; 30%-uk jelenik meg a (helyi) rádiókban, tévékben, több mint felük az írott sajtón keresztül ad hírt magáról, próbál kapcsolatokat, nyilvánosságot teremteni magának: ez főként a helyi lapokat, valamint a szórólapokat, plakátokat jelenti. Jellemző még a nyilvános rendezvények közvetítő ereje (a szervezetek 30%-ánál), de a szervezetek csaknem hatoda zárt, nem használ nyilvános eszközöket. Ugyanakkor a szervezetek csaknem negyede használja az internetet mint önálló médiumot (a kérdőíven nem nevesített az internet, vélhetőleg magasabb lett volna az arány, ha kifejezetten rákérdeznék).⁴⁷

Nyilvánosság szempontjából az ifjúsági szektor elkeserítő helyzetben van. Részben az ISM szervezetéből adódóan: a sportügyleknek ifjúságiaknál jóval nagyobb publicitása (reggeli hírműsorok, írott sajtó stb.), részben a civil szervezetek sajtó-kommunikációs erőforrásainak hiánya miatt. Egy-egy cikktől, felháborodott (és az interneten közzétett⁴⁸) olvasói levéltől eltekintve **az ifjúsági szervezetek nyilvános érdekérvényesítése alig működik**. Főképp nem játszik szerepet ez a nem politikai szervezetek tekintetében, hiszen a civil szférának a pr-sajtó-kommunikációs erőforrás biztosítása az alaptevékenységtől vonja el a humánkapacitást. Kis túlzással és néhány ellenpéldával az is kijelenthető: fordított arány áll fenn a tényleges tevékenység és a sajtóbéli megjelenési képesség között.

A kommunikáció nagyjából egyirányú – kivétel ez alól a Hi Kht. Hírek nevű heti elektronikus hírlevele,⁴⁹ amely többé-kevésbé biztosítja a civil szervezetek számára is a szakmai információáramlást. Jó példa viszont az egyirányú kommunikációra az Ifjúság.hu – ifjúsági törvény⁵⁰ esete. Érdekes és fontos kezdeményezése volt a tárcának az ifjúság.hu weblap beindítása 2001. év derekán. Igaz, hogy az óta nem frissült az oldal, de a kezdetekkor a minisztérium a honlapon keresztül is próbálta megszólítani az ifjúságot, véleményét kérni az ifjúsági törvény tárgykörében, s ezt a kezdeményezést az ún. „nyílt törvényalkotás” próbájaként aposztrófálta. A történeti hűséghez hozzá tartozik, hogy a „nyílt jogalkotás” módszerét a Gyermekérdekek Magyarországi Fóruma javasolta először 1991-ben, majd azóta többször is sok fórumon és kiadványban. Lényege nem az információhordozó nyitottsága volt – mint ahogyan ez az ISM interpretációjában megjelent –, hanem a jogszabály-előkészítési folyamatnak az a nyíltsága, amelyben:

1. A jogszabály tervezetéhez minden érintett társadalmi szervezet a jogalkotási törvény ma is létező követelményének megfelelően garantáltan hozzáférhet (a tervezet elkészültéről hivatalos információ közzététele, s a konkrét tervezet véleményezésre bejelentkező civil szervezetnek a tervezet megküldése).

2. A politikai felelősséget ugyanis a jogalkotónak és nem pedig az előkészítést végző közigazgatási szervnek kell vállalnia azért, hogy nem vették figyelembe az érintett civilek véleményét, javaslatait.

Az ISM „nyílt törvényalkotása” csak nevében azonos a korábbi kezdeményezéssel, hiszen az internetet ugyanazon célokra használta a minisztérium, mint korábban a sajtót vagy a levélpapírt: a vélemények bekérésére **általában és mindenhez**; a jogszabály előkészítése során

⁴⁷. DOSz, 1999.

⁴⁸. <http://www.mindenigaz.com/>, <http://www.magyit.ngo.hu>

⁴⁹. Az [ngo.hu](http://www.ngo.hu) (<http://www.ngo.hu>) alól elérhető, feliratkozás lehetséges.

⁵⁰. Amely két bekezdéstől eltekintve egyébiránt pusztán az ifjúsági intézményrendszeréről szólt volna.

a tárcától eltérő **konkrét** véleményeknek a jogalkotóhoz közvetítése azonban „természetesen” elmaradt.

A minisztérium közlése szerint 130 ezer fölötti hozzászólás érkezett az ifjúsági törvényhez (majd ezt 25 ezerre árnyalták), s ez az adat bizony propagandaízűvé silányítja az egyébként fontos kezdeményezés hivatalos értékelését. Pedig az elektronikus világ szolgálhatná az intézmények áttekinthetőségét,⁵¹ adminisztratív szabályok nyilvánosságát (elektronikus hirdetőtábla), a papírintes ügyintézést (online lehetőségek) és kevésbé bürokratikus kommunikációt. Nem elhanyagolható a nyilvánosság szerepe és jelentősége a döntések elfogadtatásában sem (pozitív értelmezési keretek, érvek, adatok), az információk logikusan strukturált képet adhatnak az intézmények működéséről, és közvetve pozitívan hathatnak a közösségképző erőkre is. Ehhez az ifjúsági intézményrendszer információgazdálkodási filozófiájának átalakítása szükséges (a szemlélet megfordítandó: minden legyen nyilvános, a kivételek meghatározásával); definiálandó, hogy mi az az információs kör, ami nem publikus, minden más ifjúsági típusú statisztikai adatot hozzáférhetővé kell tenni (az üzleti cél tilalmával vagy korlátozásával, illetve feltételekhez kötésével). Mindez segítene abban, hogy az ifjúsági szervezetek ne idegen, felettük őrködő szervezetenként tekintsenek az intézményekre. Az elektronikus ügyintézés következményeként nőhetne az ifjúsági szervezetek elégedettsége és a szolgáltatóba vetett bizalma. Bár szigorúan véve az ifjúsági intézményrendszer – monopolhelyzetben lévő szolgáltatóról lévén szó – nem szorul rá arra, hogy a szféra kegyeit ily módon keresse, azonban „az idők folyamán változnak az emberek igényei is: ha gyorsabb, ügyfélcentrikusabb szolgáltatást kapnak életük sok részén, előbb-utóbb ugyanezt a változást fogják elvárni az állammal való kapcsolatukban is”.

2.2.7.4. A környezetvédelmi ágazat

A környezetvédelmi ágazatban a nonprofit szervezetek megjelenése a társadalom számára leginkább a sajtón keresztül közvetítődik. Ez a kép pedig pozitív, annak ellenére, hogy sokan és sokszor hiányolják a valóban pozitív végkifejletű ügyek sajtóbeli megjelenését. (Azt, amikor már nem a problémáról, hanem a sikerről, eredményről, megoldásról lehetne írni.) Van már külön „zöld” hírügynökség is, ez rendelkezik állandóan frissülő híreket közlétező honlappal, így nem vitásan az ágazat megjelenése sokkal objektívabb tényezők alapján ítélné meg, mint korábban. A nyilvánosság ezenfelül hozzájuthat még az ágazatot érintő információkhoz és kapcsolatba kerülhet az ágazattal, mint tag, mint érintett, vagy mint támogató. A munkamegosztásnál kifejtett tematikus hálózat (pl. KÖT) is azt eredményezi, hogy szinte nincs az országnak olyan területe, amely ne lenne „lefedve” valamilyen környezetvédelmi célú civil szervezet által, a nyilvánosság számára nem okoz tehát nehézséget kapcsolatot teremteni az ágazati szervezetekkel.

2.2.8. Az önkéntesség

Az önkéntes segítő a civil nonprofit szervezet tevékenységét ellenszolgáltatás vagy más egzisztenciális érintettség nélkül, saját munkájával, közreműködésével, tevékenységével segítő magánszemély. Tágabb értelemben önkéntes segítő a társadalmi szervezet tagjai is, akik egyesületük működését, rendezvényeit és programjait saját önkéntes tevékenységükkel szervezik és folytatják. E tág értelmezés azonban elhatárolási problémákat és kettős értékelést eredményezne, hiszen a civil szervezet és tagja között tagsági jogviszony van, amely magában foglalja a szervezettel kapcsolatban végzett munkával összefüggő jogokat és

⁵¹. Elektronikus hozzáférés az adatokhoz: részletes költségvetések; törvényjavaslatok és más szabályozási javaslatok; döntéshozó testületek tevékenységének dokumentációja stb. nyilvánossága.

kötelezettségeket is. Az önkéntes segítő attól önkéntes, hogy szervezeti jogviszony alapján sem lenne köteles a tevékenységre. Csak és kizárólag az önkéntes munka által elérendő cél, az önkéntes munka karitatív és segítő tartalma, esetleg személyiségfejlesztő és képzési hatásai motiválják az embereket.

Az önkéntes munka a pénzbeli ellenszolgáltatás –, hatósági vagy más hatalmi kényszer nélkül, illetve anyagi és egzisztenciális érdek nélkül, mások javára végzett tevékenység. Az ilyen önkéntes munkának minden emberi közösségben és minden korban helye volt, hely van és lesz is minden bizonnyal. Ennek a több, egyformán fontos oka közül kiemelkedő:

1. A szolgáltatások iránti igények mindig nagyobbak a kielégíthetőnél. Az emberi szükségletek ugyanakkor túlságosan differenciáltak ahhoz, hogy kielégítésükre a némileg szükségképpen uniformizált állami, illetve piaci szolgáltatások alkalmasak legyenek. Mindig lesz olyan szolgáltatási, tevékenységi igény, amelyet az állami, önkormányzati intézményrendszer nem tud, nem képes kielégíteni, ezért szükségképpen „marad” vagy „csúszik át” e munka a közösségi, civil szférába.

2. Az önkéntes munka igen fontos lelki szükségleteket elégíthet ki, hozzájárulhat ahhoz, hogy a munkát végző kiélje kreatív hajlamait, számára fontos közösségekbe kapcsolódjon be, tágabb és szűkebb környezetében egyaránt hasznosnak érezze magát. Az altruizmus, a karitatív magatartás, a szolidaritás sok-sok ember hitbéli meggyőződésének gyakorlatra váltását is jelenti.

Az ENSZ Közgyűlésének sem jelentett kis problémát az önkéntesség, illetve az önkéntességgel kapcsolatos alapfogalmak definiálása. Az önkéntes munka, az önkéntesség megjelenése egy adott társadalomban a történelmi helyzetek, a politika, a vallás és a kultúra függvénye. Három jellemző tulajdonsággal mégis általánosságban is meghatározható:

1. Önkéntes tevékenységet elsősorban nem anyagi ellenszolgáltatásért végeznek, de a kiadások megtérítése, vagy jelképes fizetség megengedhető.

2. A tevékenység „önkéntes”.

3. Más személy vagy a társadalom hasznára kell irányuljon (bár köztudott, hogy az önkéntesség jelentős haszonnal jár az önkéntes személyére nézve is).

Az önkéntességet a világ különböző országaiban különbözőképpen definiálják. Az Önkéntesek Nemzetközi Évének megnyitására 2000 májusában megrendezett utrechti konferencia az „Önkéntesség és az állam szerepe” címet viselte. E konferencia egyik záróanyaga annak a kérdőívnek az eredményeit foglalja össze, amelyet az egyes országokat képviselő kormányzati emberek tölthettek ki. A kérdőív az adott országban elfogadott hivatalos önkéntesdefiniáció, az önkéntesek számára, a kormányzat által illetve az önkéntes szervezetek által tett kezdeményezésekre vonatkozó kérdéseket tartalmazott. A 18 válaszadó ország⁵² mindegyike **az ellenszolgáltatás nélküli, mások számára nyújtott tevékenységet nevezte önkéntes tevékenységnek.** Arra a kérdésre, hogy hol melyik területen a legaktívabbak az önkéntesek az országok többsége az egészségügy és szociális gondoskodás, a sport és a közösségi részvétel/közösségfejlesztés szektorokat jelölte meg.

Az Amerikai Egyesült Államok önkéntesség-gyakorlatának fő jellemzője, hogy sokkal fejlettebb, modernebb és a kultúrába jobban beágyazódott, mint a mi régióinkban. A kultúrán itt elsősorban azt értjük, hogy a hagyományosan liberális értékvilág számára természetes az önkezdemenyezés, az önszerveződés és a függetlenség, amelyek a civil társadalomnak jobban és mélyebben alapértékei és alkotórészei, mint az akár baloldali, akár jobboldali színezetű irányítás alatt működő, azonban mindkét esetben meglehetősen etatista szemléletű magyar társadalomban.

⁵². Argentína, Brazília, Dánia, Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Izrael, Jordánia, Mali, Spanyolország, Ausztrália, Ausztria, Banglades, Fülöp-szigetek, Japán, Lengyelország, Magyarország, Svédország.

Ha az amerikai történelmet tekintjük – főként, ha Kelet-Közép-Európával összefüggésben tesszük ezt –, elmondható, hogy a történelem fő sodrában a központi hatalom gyengítése, az egyének, kisközösségek, helyi hatalmak erősödése és a személyes autonómia mindenek felett állása jellemzi. Ugyanakkor, az állam háttérbe szorításával az üzleti szféra uralma, elhatalmasodása jellemzi az országot, és ez komoly hatással van a nonprofit világra is. Egyrészt az anyagi támogatás jelentős része innen származik, ami megkérdőjelezi a függetlenséget (persze nem az államtól való függetlenséget, hanem a bárkitől való függetlenséget!), másrészt pedig a szervezetek hatékony működésük érdekében gyakran vesznek át üzleti modelleket, ami szintén problematikus lehet. Gyakran a nonprofit intézmények ugyanúgy működnek, mint a vállalatok, vállalkozások. Az esetlegesen megtermelt profit visszaforgatása az eredeti tevékenységbe, illetve költségként és munkadíjként való kifizetése olyan mértékben eltolódhat, hogy a forprofit és nonprofit közötti határok akár el is mosódhatnak. Ez a jelenség a magyarországi gyakorlatban sem ismeretlen, érdekes módon éppen az állami és önkormányzati cégek szeretnek közhasznú társasági formában a nonprofit szektor részeként szintiszta állami vállalkozásként működni. (Lásd az infrastrukturális szolgáltatókat, vagy a jövőbeni egészségügyi szolgáltatókat, a kulturális és más közszolgáltató intézményt működtető közhasznú társaságokat.)

Az amerikai társadalomban igen elterjedt az önkéntes munka. Ez leggyakrabban a nonprofit szervezeteknél intézményesen végezhető, főként technikai jellegű segítségnyújtás (akciókban tömegrészvétel, levélpostázás, telefonügyelet, mindennapi ügyintézés, adományyszerzésben közreműködés). A civil szervezetekhez gyakran kapcsolódó tanácsadó testületek, kuratóriumok is legtöbbször önkéntes alapon működnek. Ritkán, de van lehetőség arra is, hogy a szakemberek a szakmájukat gyakorolják önkéntesként, például ügyvéd ingyen vállalja kliensei védelmét egy emberjogi alapítvány felkérésére. A motivációk között – bármilyen csúnyán hangzik –, elsősorban a lelkiismeret-megnyugtatás szerepel a középosztálybelieknél, valamint a már említett puritán erkölcsiség, a „visszaszolgáltató a közösségnek” gondolata. Nem elhanyagolható a „majd beleírom az önéletrajzomba” motiváció ereje sem, Amerikában már büszkeségre ad alapot az adományozás és önkéntes munkavégzés. Az önkéntesek nagy része középosztálybeli, középkorú állástalan (háztartásbeli) nő. Ugyanakkor meglepően magas arányban vesznek részt az önkéntes munkában alacsonyabb keresetű, hátrányos helyzetű rétegekből jövők is. Ez olyan szociálpszichológiai jelenség, amely Magyarországon is tapasztalható. (Gondoljunk a jobb körülmények között élő hajléktalanok társaitat segítő akcióira, vagy a drogosok és alkoholisták különböző önszolgáltató egyesületeire.) Itt kell feltétlenül megemlíteni annak a munkának pedagógiai fontosságát, amelyet – szintén amerikai modell alapján – a Demokratikus Ifjúságért Alapítvány kezdett meg Magyarországon, s a középiskolás korosztály önkéntes munkájának szervezésére, s az ezzel kapcsolatos képzésre irányul. (Amikor ez az önkéntes tevékenység a kisebb gyerekek korrepetálása, tanulási segítése, akkor a korábbi évtizedek „ifi” munkájának eredményeit is visszaköszönni látjuk ebben a kezdeményezésben. Azt a felismerést ugyanis, hogy a nagyobb gyerek megbízatása a kisebb gyerek tanításával, nevelésével és felügyeletével önmagában véve is semmi mással nem pótolható pedagógiai hatásokat vált ki, mindkét cselekvő félben. S akkor a munka társadalmi hasznosságáról még nem is szoltunk.)

Az önkéntesekkel való foglalkozás számtalan nyűge (kiképzés, a munka megszervezése, koordináció, értékelés, elismerési rendszerek működtetése stb.) ellenére az önkéntesekkel való együttműködés Amerikában morális töltést hordoz, s – ami nagyon figyelemre méltó mozzanat! – legitimálja egy civil szervezet létét.

Természetes kérdésként merül fel, hogy az amerikai tapasztalatokból mit célszerű átvennünk nekünk, itthon Magyarországon. Az irodalomban uralkodó álláspont szerint elsősorban technikákat, módszereket, ötleteket és megoldásokat. (szervezetfelépítés, adományyszerzés, koordinálás, mozgalomindítás stb.) Alapvető különbség azonban a két nonprofit szektor között, hogy a történelmi okok miatt a magyarországi nonprofit szervezetek egyik legfontosabb (bár csökkenő erejű) anyagi forrása az állami szektor, és ennek az áldatlan állapotnak a megoldása nem

feltétlenül a „szerváltás”, az üzleti szféra-függőség. „Természetesen nagy szükség lenne arra, hogy a régióbeli forprofit világban is kialakuljon egy filantrópikus kultúra, ami ugyanakkor a határok és a függetlenség pontos megtartását is jelentené, és mindenekelőtt kölcsönösségen alapulna. Meggyőződésem, hogy a kelet-közép-európai régióknak csakúgy, mint sok minden másban is, esélye van arra, hogy a fejlődésnek indult civil szektort külföldi példákból okulva, de nem azokat vakon követve fejlessze, megfontolva, hogy mit és milyen formában kellene importálni”.⁵³ Még szerencse persze, hogy nem központi elhatározás dönt az amerikai modellek átvételéről!

Az állam fontos feladata, hogy megteremtse az önkéntes munkavégzéshez szükséges infrastruktúrát, hiszen az önkéntes alkalmazása pénzbe kerül (költségtérítés), és komoly szervezőmunkát is igényel. Az állam stratégiai tervezéssel, az önkéntes munkavégzést ösztönző (de legalább nem akadályozó) jogi szabályozással, a közfigyelem felkeltésével, a civil és a piaci szektorral való együttműködés elősegítésével, koordinálásával vállalhat aktív szerepet. Az önkéntes tevékenység megismerése érdekében kutatásokat kell finanszírozni, és nagy hangsúlyt kell helyezni az önkéntesség eszméjének és gyakorlati szervezésének oktatásba való bekapcsolására is. Magyarországon még elég jelentős az elmaradás ezeken a területeken.

A civil nonprofit szektorban maga az önkéntesség a tevékenységben részvétel széles körű társadalmi szervezésén és a bevonható további humán erőforrásokon túl, még két további szempontból is fontos: egyik az önkéntességre szocializálás gyakorlóterepének funkciója, másik az önkénteseknek civil vezetői utánpótlásként kezelése (humán erőforrás-gazdálkodás). Az önkéntességre szocializálás szempontjából különösen fontosak azok a megállapítások, amelyek a középiskolások körében végzett önkéntes-kutatásból (lásd a következő oldalakon); a civil szervezeti vezetők céltudatos rekrutációja, rotációja, cseréje és fejlesztése iránti igényeket, ami jelzi a civil-nonprofit szektor „személyzeti munkájának” hagyományosan gyenge pontjait.

2.2.8.1. Önkéntes segítők, önkéntes munka Magyarországon

A társadalom erősebb differenciáltsága a nonprofit elméletek szerint többnyire az öntevékeny szervezetek magasabb számát eredményezi. A Magyarországon a rendszerváltás éveiben tízezer számra megjelenő civil szervezetek igazolni látszanak ezt az elméleti feltevést. Ebből egyúttal arra is következtethetünk, hogy a társadalom differenciálódási folyamatai valószínűleg az önkéntes munka össz mennyiségét is növelték. A magyarországi nonprofit szervezeteknek például több mint fele kizárólagos állampolgári kezdeményezésre, további egyötöde az állampolgárok és szervezeteik közreműködésével jött létre.

A társadalom átrétegződése a szociálpszichológia szemszögéből nézve azt jelenti, hogy az emberek jelentős tömegeinek meginog a társadalmi státusa. A rétegváltás még a felfelé irányuló mobilitás esetében is súlyos lelki megpróbáltatásokkal jár. Az új réteg normáihoz akkor is nehéz alkalmazkodni, ha ezt az egyént mint a „társadalmi emelkedésért” fizetendő árat élheti meg, de különösen keserves akkor, ha az alkalmazkodás a „lecsúszás” kényszerű következménye. Mint a szakirodalom kimutatta, az altruista (önzetlen, áldozatkész) magatartás igen fontos szerepet játszik a státusteremtésben. A hasznosság tudata, a valahová tartozás érzése, az értelmes munkából fakadó öröm és önbizalom a bizonytalan helyzetbe került emberek számára különösen fontos lehet.

Azt mondhatjuk, hogy a kilencvenes évek Kelet-Európájában a potenciális segítőknek és segítettéknek egyaránt égető szükségük van az önkéntes munkára. Ugyanakkor társadalmi-gazdasági viszonyaink között korántsem ideálisak a feltételek az altruista magatartás fejlődéséhez.

⁵³ Nonprofit szervezetek és az önkéntesek – részletek Kósa Eszter amerikai beszámolójából. Forrás: <http://www.onkentes.hu>

A KSH 1999-es adatai szerint a szervezetek 70,8%-a alkalmaz önkénteseket, akik száma összesen közel 43 000 fő. Az önkéntesek közül a fizikai munkával segítők aránya 60,5%, a nem fizikai munkával segítők 39,5%.

Az önkéntes munkában való részvételre vonatkozó magyarországi részletes számok sajnos nem a legfrissebbek. Az 1993. évre vonatkozó adatok szerint a 18 éven felüli népességnek 47%-a (3 680 000 ember) egyáltalán nem végez önkéntes munkát, s csupán 29%-a (azért ez 2 263 000 embert jelent!) vállal a családi, baráti körön kívül is ilyen tevékenységet. Magyarországon tehát a felnőtt lakosságnak valamivel több, mint fele (53%) végez valamilyen önkéntes munkát, s ennek is a fele kizárólag a családban vagy baráti körben. Ez utóbbit azért tartjuk fontosnak az önkéntes munka civil szektorbeli szerepének „leszámítását” vizsgáló elemzésünk során, mert a családi kötelékek, kölcsönös baráti segítségek körében nyújtott önkéntesség a civil szektor szempontjából nem jelent plusz erőforrásokat. Ez még akkor is így van, ha egyébként társadalmi szinten fontos funkciókat teljesítenek e szolgáltatások – gondoljunk például a kalákában építkezés vagy a családi otthonápolás gazdasági hatásaira –, s a rászorultaknak gyakran mindennél fontosabb segítséget jelentenek. A civil nonprofit szervezet fogalmi körébe azonban a kielégítendő szükséglet magánjellege, a közcél és mindenféle demokratikus önszerveződés hiánya miatt e formációk nem sorolhatók.

A nonprofit szektor szempontjából sok ez a 25,1% (aki családi és baráti körön kívül is végez önkéntes munkát), vagy kevés? Sok akkor, ha az önkéntes munkát mint gazdasági teljesítményt vizsgáljuk. Hiszen több mint kétmillió ember munkájának még akkor is igen komoly a gazdasági súlya és értéke, ha a vizsgált évben mindegyikük csak néhány órát dolgozott. Kevés viszont akkor, ha az önkéntes munka társadalmi beilleszkedést szolgáló szerepét tartjuk szem előtt. Adataink ugyanis azt mutatják, hogy a felnőtt népesség aggasztóan nagy százaléka reked kívül azokon a formális és informális kapcsolatrendszeren, amelyek lehetővé tennék számára a tágabb vagy szűkebb közösségért végzett munkát. Az önkéntes munkavégzés minden „kifelé irányuló” formájából kimaradók 47 százalékos arányát akkor is elszomorítóan magasnak kellene tekintenünk, ha nem lennének tisztában azzal, hogy akik adni nem tudnak, azok többnyire nem is részesülnek munkasegítségben. Vigasztalhatnánk magunkat azzal a feltevéssel is, hogy az önkéntes munkavégzésből kimaradók más szálakon azért szorosan kötődhetnek a társadalomhoz, de adataink ennek sajnos éppen az ellenkezőjére utalnak. A társadalom elesettjei, az alacsony iskolai végzettségű, alacsony jövedelmű, töredék családokban élők és az idős emberek az átlagnál sokkal kisebb arányban végeznek önkéntes munkát. Az önkéntes munkavégzéshez elméletileg elsősorban szabadidő szükséges, abból pedig nyilvánvalóan a munkanélkülieknek és a nyugdíjasoknak van a legtöbb. Mi sem lenne természetesebb, mint hogy legalábbis a családi, baráti körön belül, de azon kívül is kiemelkedő szerepet vállaljanak az önkéntes segítségnyújtásban. A viszonylag alacsony iskolai végzettség ezen a területen elvben nem lehet akadály, hiszen a szóba jöhető munkák (gyermekfelügyelet, beteggondozás, ház körüli és háztartási teendők) nem igényelnek komolyabb szakértelmet. Adataink azonban azt mutatják, hogy a mai magyar társadalom nem tud élni ezzel a lehetőséggel. Az öregek – csakúgy, mint az alacsonyan képzettek – perifériára szorulnak. Helyzetüknél, adottságaiknál fogva nem képesek kezdeményezően fellépni, s hiányoznak azok az intézmények, mechanizmusok, amelyek bekapcsolnák őket a társadalom vérkeringésébe.

A magasabb jövedelműek szintén nagyobb arányban végeznek önkéntes munkát az alacsony jövedelműeknél. Nem működik tehát abszolút erővel az a helyettesítés, amelyre pedig elvben számítani lehetne, hogy tudniillik a magas jövedelmű, elfoglalt emberek inkább adományokkal, a szegényebbek pedig munkájukkal segítik a szűkebb és tágabb környezetüket, biztosítják pozícióikat a viszonyoságon alapuló társadalmi kapcsolatok rendszerében. Az önkéntes munkát szervező intézményeknek, eljárásoknak, módszereknek és mozgalmaknak tehát azt az utat kell megtalálni, amely az idővel és erőforrással is rendelkező emberektől a rászorultakhoz úgy vezet, hogy az önkéntes segítőknek jó érzéssel teljesíthető arányos és méltó munkát jelentsen a feladat.

A 2.4. táblázat az önkéntesek által Magyarországon végzett munka értékét és mennyiségét mutatja be 1993-1999 között.

2.4. táblázat. Az önkéntesek által Magyarországon végzett munka értéke és mennyisége 1993-1999 között⁵⁴

Évszám	Önkéntesek száma	Önkéntesek munkaórája (millió óra)	A munka értéke (milliárd Ft)
1993	418 739	106,5	14
1995	506 142	39	nincs adat
1996	400 206	20,3	nincs adat
1997	381 221	19	nincs adat
1998	379 393	nincs adat	nincs adat
1999	313 000	30	12

Az adatokat értékelve megállapíthatjuk, hogy folyamatosan és drasztikusan csökkent a múlt évezred utolsó hat évében az önkéntesek száma. Az önkéntes munkával eltöltött idő az utóbbi években ismét növekszik, az önkéntes tevékenység által teremtett többletérték pedig valójában stagnál. Tudjuk, hogy a szervezetek számának növekedése megállt, az 1990-es évek elejének expanziója végére értünk. Az önkéntesek számának csökkenése aggasztó jelenség, de a munka értéke és az önkéntes munkával eltöltött munkaórák száma biztató. Az eufória csökkenése egyértelmű, ugyanakkor egyre inkább lehet minőségi szolgáltatásokról, hatékonyabb működésről beszélni. A szervezetek ma már egyre tudatosabban és átgondoltabban szervezik munkájukat, gyűjtenek adományokat, fordítanak figyelmet az átláthatóság megteremtésére; önkénteseik száma csökken, de egyre több munkaórában dolgoznak és munkájuk értéke állandónak tekinthető. A magyarországi önkéntesek a szociális szektorban, a sport- és szabadidős szervezetekben, valamint a nonprofit szövetségek tagjaiként végezték a legtöbb önkéntes munkát. Ez a tevékenységi struktúra megfelel a nemzetközi trendeknek.

Ha a szervezeti statisztikát nézzük, akkor az derül ki, hogy a szervezetek 16,6%-a (8012 szervezet) foglalkoztat fő-, mellék- és részállásban munkaerőt. Mivel a civil szervezetek megfelelő számban nem engedhetik meg maguknak a fizetett, bejelentett munkaerőt, céljaik megvalósítása érdekében megbízási szerződéses munkaerőt vagy önkénteseket kell alkalmazniuk. A megbízási szerződéses kifizetéseket tevő szervezetek száma 10 307, ami a szervezetek 21,4%-át jelenti. A szervezetek elég alacsony százaléka fizet valamilyen formában az elvégzett munkáért. Az adatok szerint tehát a szervezetek többségének céljai megvalósítása érdekében önkénteseket kell alkalmaznia.

Nemzetközi összehasonlításban a Magyarországon végzett önkéntes munka volumene csekély. Jól mutatja ezt a 2.5. táblázat.

Az adatokból levonható legfontosabb következtetés az, hogy a Nyugat-Európában bevált és elterjedt önkéntes segítői létforma Magyarországon még fejletlen és kezdetleges. Az Egyesült Királyságban például a felnőtt lakosság 48%-a végez önkéntes munkát a formális szervezetek valamelyikében, az informális önkéntes tevékenység 78%-os. Nálunk ugyanez az arány 5% (a szervezetben végzett önkéntességre) és 29% (a spontán, informális önkéntességre). **Az önkéntes munkát közvetítő intézményi szféra fejletlensége és alkalmatlansága tehát szembeötlő és nyilvánvaló. Nagy valószínűséggel ebben szerepe van az önkéntes munkavégzésre vonatkozó jogi szabályozás hiányának is.**

⁵⁴ Forrás: KSH 1995, 1996, 1997, 1998, 1999.

2.5. táblázat. Nemzetközi összehasonlításban a Magyarországon végzett önkéntes munka volumene csekély.⁵⁵

Ország	Évszám	Formális szervezetben (%-ban)	Informálisan – (a felnőtt lakosság %-ában)
Egyesült Királyság	1999	48	78
Dánia	1993 1995	28	31
Hollandia		32	nincs adat
Németország	1999	34% 14 év felett	nincs adat
Svédország	1999	48% 16 év felett	52% 16 év felett
Magyarország	1995	5	29

2.2.8.2. Két külön önkéntes-kutatás eredménye

2.2.8.2.1. Önkéntesek Nemzetközi Éve

Az Önkéntesek Nemzetközi Évének munkájában Magyarország is részt vett. A Magyar Nemzeti Bizottság tevékenységének egyik eredményeként készült el az a kérdőív, melynek célja, hogy az **önkénteseket, az önkéntes munka minőségét, milyenségét, gyakoriságát vizsgálja a civil szervezetek oldaláról.**⁵⁶ A 2001-ben kiküldött és közzétett több ezer kérdőívből 188 kitöltött érkezett vissza. Ez az arány önmagában is azt mutatja, hogy a téma kevésbé „találta el” a nonprofit szervezeteket, sem a jelenlegi állapotokról, sem jövőképekről nem tudtak és nem akartak adatot szolgáltatni e tárgyban. Öt százalék körüli vizsgálati eredményességnél ez figyelemre méltó körülmény.

A kutatásban részt vevő szervezetek 67%-a egyesület, vagy valamilyen társas szervezet, egyharmada alapítvány. Ez az arány nem sokban tér el az országosan nyilvántartott civil szervezetek arányától, amely 59% a társas nonprofit szervezetek és 41% az alapítványok tekintetében. A válaszadó szervezetek több mint egyharmada fővárosi illetőségű. A nem budapesti kérdőívek nagy része is városi szervezetektől érkezett vissza (52% kis- és nagyváros), a községi válaszadók aránya mindössze 15%. Ezek az arányok országosan is hasonlóak, bár a községek felé tolnak el: a budapesti szervezetek száma 26,9%-ot jelent, a városok 47,1%-át, a községek 26%-át adják a civil szervezeteknek.

A kérdőív válaszadó szervezetei között a legtöbben (41%) a szociális ágazatban tevékenykednek, de a kulturális és az egészségügyi ágazatot is megjelölte a válaszadók majdnem egyharmada. A szervezetek átlagosan 1,7 ágazatba sorolták be magukat, a megjelenített 8 ágazati forma közül. A városok és a fővárosi szervezetei általában több tevékenységi kört jelöltek meg, míg a községek szervezetei homogén választ adtak a kérdésre.

A kérdőív tíz tevékenységi célcsoportot definiált: kisebbségek, gyerekek, hajléktalanok, fogyatékkal élők, munkanélküliek, szegények, idősek, betegcsoportok, szakmai alanyok, nőikkel foglalkozó szervezetek csoportjait. A vizsgált szervezetek 44%-a a gyerekeket, egynegyede a fogyatékkal élőket, 20-20% az idősekkel való foglalkozást valamint a szakmai tevékenységet jelölte meg ellátott csoportként. A vizsgált szervezetek fele egy, 25%-a két, 16%-a háromnál is több célcsoport érdekében tevékenykedik.

⁵⁵. Forrás: Az Önkéntesség és az állam szerepe c. konferencia záróanyaga, Utrecht. Nederlandse Organisatie Vrijwilligerswerk. 2000.

⁵⁶. <http://www.onkentes.hu>

A kérdőívben arra is kíváncsiak voltunk, hogy a szervezetek maguk mit értenek az önkéntesség fogalmán. Általában a szervezetek azt tekintik önkéntes munkának, ha az elvégzett munkáért cserébe nincsen semmiféle ellenszolgáltatás. A válaszadók 10% gondolta úgy, hogy az önkéntesek kategóriájába beletartozik a teljes tagság, 9% pedig a szervezet vezetőit, kuratóriumi, elnökségi tagjait is önkéntesnek tekintette. Ez utóbbiakat egyébként a nemzetközi definíciók is az önkéntesek kategóriájába sorolják. A tagság is lehet része az önkéntesek táborának, amennyiben a szervezetnek nincsenek fizetett alkalmazottai, és a tagság tényleges tevékenységet is folytat. A fejezet elején említett hármas definícióból kettő érvényesül, azaz a szervezetek önkéntes és ellenszolgáltatás nélküli tevékenységnek tekintik az önkéntes munkát. Az utolsó szempont, miszerint az önkéntes munkavégzés harmadik személy javára történik, már nem mindig jön számításba. Ez az a különbség, amely a magyarországi és a nemzetközi értelmezés között egyértelmű, és amelyet ez a vizsgálat is igazolt.

Az egy szervezet által foglalkoztatott önkéntesek száma a fővárosban a legmagasabb, ahogyan ezt az országos adatok is alátámasztják. A megyei és az országos hatókörű civil szervezetek foglalkoztatják a legtöbb önkéntest, a regionális és a helyi szervezetek ennél jóval alacsonyabb számban.

2.2.8.2.2. Demokratikus Ifjúságért Alapítvány által szervezett kutatás

A Demokratikus Ifjúságért Alapítvány által szervezett, **középiskolások önkéntes tevékenységeire irányuló kutatás** zárótanulmányának⁵⁷ elméleti bevezetője „civil önszerveződésnek” nevezi az alapvetően önerőre, vagyis az önszerveződő csoport tagjainak hozzájárulására, meghatározó mértékben önkéntes munkára épülő közösségeket. A segítők egymásnak vagy legalább is olyanoknak segítenek, akikkel egyébként is kapcsolatban állnak. Tehát az önszerveződő segítség – ideáltipikus esetben – közösségi szolidaritáson nyugvó mikrocsoporton belül valósul meg. A tanulmány szerint: „Az önszerveződő egyesület olyan színtér, ahol a fiatal elsajátítja a társas érintkezés szabályait, azonosul közösségi értékekkel, építi közösségi és egyéni identitását. Az identitáskeresés, illetve a közösségi szolidaritás kifejezése éppen azáltal valósulhat meg, hogy azt nem kérdőjelezi meg az egyéni érvényesülés, legalább is olyan módon, ahogy az megtörténik a professzionális civil szervezetekben vagy állami intézményekben. Ideális esetben a társadalmi szolidaritás aktív megélésének tehát egy olyan tiszta formáját nyújthatja az önszerveződő csoport, amely nem jöhet létre a fizetett szakembereket foglalkoztató intézmények esetében. Ugyanakkor a segítség e módja korlátozza is az ellátható feladatok körét. E koncepció szerint komoly szakismereteket, infrastruktúrát igénylő és hosszú távon működő rendszeres szolgáltatást önszerveződő alapon nem lehet nyújtani. Ennek nem csupán az az oka, hogy ingyen komoly szakember ritkán vállal el munkát, de az önszerveződés esetében nem merül föl vagy nem hangsúlyos az egyéni felelősség kérdése. Nemcsak azért, mert a résztvevők ingyen végzik a munkát, hanem mert az közösségi alapon szerveződik. Szintén korlátozza az ellátható feladatok körét, hogy az önkéntes csoport működése szorosan kötődik személyekhez, a tagokat elsősorban személyi kapcsolataik kötik össze és nem hozzáértésük. Az önszerveződés esetében az önkéntes elsődlegesen magával a szervezettel, illetve közösséggel azonosul és csak másodlagos kérdés a tevékenységi kör. Alapvetően a közösségen belüli emberi kapcsolatok motiválják. Ennél fogva lényegi elem, hogy a szervezetnek is fontos szereplője legyen, a szervezet működtetésében részt vegyen.”

A középiskolások körében lefolytatott kutatás tényei persze nem teljes mértékben támasztották alá a koncepcionális megállapításokat. Az önkéntesség nemcsak az önszerveződő csoportokhoz köthető, hanem professzionális intézményekhez is. Ezek esetében azonban az önkéntesség szerepe egészen másként értelmeződhet. A kutatás során azt tapasztalták, hogy a nonprofit vállalkozás programjában résztvevő önkénteseknek egészen minimális volt

⁵⁷. Írta: Vízner Balázs, szerkesztette: Tóbiás László. Demokratikus Ifjúságért Alapítvány, Kézirat, 2001.

az ismeretük a szervezet működéséről. Ezt annak tulajdonítják, hogy ez esetben az önkéntes nem a szervezettel azonosul, hanem azzal a tevékenységgel, amit végez, illetve azokkal a célokkal, amelyeket a szervezet deklarál. Nem központi kérdés számára, hogy a szervezet működésével tisztában legyen, a szervezet működtetésébe beleszóljon, a szervezet ugyanis nem közösségi élményt nyújt számára, hanem vonzó tevékenységet és/vagy szolgáltatást.⁵⁸ A tevékenység lehet érdekes és/vagy lehet értékes karrierépítés (szakismeret-, kapcsolatszerzés),⁵⁹ vagy morális okok miatt. Az értékorientációt azonban nehezíti, hogy az „ügy” fontosságát a professzionális szervezeteknél megkérdőjelezi a „státus” fontossága. A professzionális szervezeteknél éppen ezért meghatározó lehet az önkéntes megtartása szempontjából, hogy egyfajta karrierpályát fusson be, illetve lássa, önkéntes munkája hogyan térül meg hosszú távon. Ez a momentum viszont jóval kevésbé lényeges az önszerveződés esetében. A középiskolások körében folytatott vizsgálat összefoglaló megállapítása, hogy az önkéntesség terjedésének legfőbb gátja egyrészt az önszerveződések hiánya, másrészt az, hogy a professzionális szervezetek nem tudnak vagy (ezzel összefüggésben is) nem kívánnak foglalkoztatni (középiskolás) önkénteseket.

2.2.8.3. Önkéntesség a gyermekszervezeti ágazatban

A jelenlegi magyar munkaidő-szabadidő kultúra alig teszi lehetővé az önkéntesek nagyobb arányú részvételét a gyermekszervezetek működésében, tevékenységében. Emiatt vagy az iskolaidőhöz közvetlenül kapcsolódik a szervezetek élete, vagy hétvégi, vakációs szervezetté válik (táborok). A pedagógusképzésen kívül nincs képzés.⁶⁰ A laikus önkéntes vezetők képzése esetleges az egyes szervezeteknél – bár ott van mintának például a bécsi Jugendleiterschule, mely „ökumenikus” képzést nyújt a megfelelő ágazati ágazat önkéntes ifjú- és felnőtt vezetőinek. Bizonyára fel fog vetődni – már csak az urbanizációs közbiztonsági veszélyek erősödésével is – az „igazolt-képzett vezető” akkreditációjának problématikája. (Kivel engedik el a gyereket a szülők kirándulni? Eddig ez a szervezet iránti bizalommal volt – csupán – szabályozva.) A gyermekanimátor-képzés társadalmi kezdeményezése is ebbe az irányba mutat.

Ifjúsági ágazatban a szervezeteknek rendszeres segítője 49%-nak, csak alkalmi segítője 37%-nak van, 14%-uknak nincs segítője. A szervezet segítőinek átlaglétszáma 26,4 (a szórásérték viszont nagyon magas: 61). 1–5 segítője volt a szervezetek 28%-ának, 6–10 segítője ugyancsak 29%-nak, 11–20 segítője 20%-nak, 21–100 segítője 19%-nak és 100 fő felett 4%-nak. A kérdést önkéntes segítőik száma szerint vizsgálva kiugró az oktatási és a gyermek-, ifjúság-, családvédelmi szervezetek típusa, negatív rekordot a politikai ifjúsági szervezetek tartják.

Az önkéntes programok bővítéséhez az ifjúsági szervezetek elsősorban anyagi és technikai támogatást igényelnének (működési feltételeik javítását), néhányan további képzést, az önkéntesek munkájának nagyobb elismerését és a megfelelő információkhoz való hozzájutást is szükségesnek vélték.⁶¹

⁵⁸. Nyilván sajátos eset, mikor önszerveződő csoportok valamilyen módon kapcsolódnak nonprofit vállalkozásokhoz, vagy valamilyen központi szervezethez. Ez esetben az a kérdés, hogy milyen a viszonya az önkénteseknek a központtal.

⁵⁹. Erre példa az általunk vizsgált Kapu program, mely külföldi minta alapján szerveződött, és az önkénteseket alapvetően a szakismeret szerzés motiválja.

⁶⁰. Bár az Országos Képzési Jegyzékben van ifjúsági vezető szakma.

⁶¹. Czike Klára: Önkéntesség számokban I., 2001.

Talán emiatt is szükséges lenne definiálni az ifjúsági munka⁶² fogalmát (önkéntes és hivatásos), kialakítani annak képzési, előmeneteli és elismerési rendszerét.

Önkéntesekre a szervezeteknek azért is van szükségük, mert egyfelől az egész szervezet/szektor az önkéntességre épül, másfelől a szervezeteknek általában nincs pénzük fizetett alkalmazottakra. Ha a szervezetek az önkéntesek munkáját kiválthatnák fizetett alkalmazottakkal, a szervezetek 84%-a akkor is alkalmazna önkénteseket.

Válaszok alapján vélhetőleg az embereket elsősorban a segítő szándékuk motiválja, de az elhivatottság, a szervezet céljaival való azonosulás és az élmény is fontos. Sokak számára az önkéntesség hasznos tapasztalatszerzőként vagy az önmegvalósítás lehetőségeként jelenik meg.

Mindez az ifjúsági szervezetek esetében kétszintű szocializációként is megjelenik: a kimondatlan (talán sokak által fel sem ismert) látens célcsoport, nem a résztvevők, hanem a rendezők. A résztvevő adott esetben be fog írni majd az emlékkönyvbe, hogy nagyon jól érezte magát, talán tanulhat valamit a másság elfogadásáról és tiszteletéről, a toleranciáról, kap néhány új szocializációs mintát, s esetleg kellemes és szép emlék marad benne egy rendezvény. Az igazi élményt, emléket azonban azok számára jelentheti a szervezet, akik létrehoznak egy rendezvényt. Ők szerepelhetnek a legtöbbit a színpadon, őbennük lehet meg egy program után az alkotás öröme és magasztossága is. Igazán nem a résztvevők, hanem ők szocializálódnak, ők tanulnak meg érdekérvényesítési technikáktól kezdve a projectmenedzsmenten keresztül a játékpédagógiáig sok mindent: s tapasztalják meg a közös élmények adta összetartozás érzését.

A résztvevő eszköz, nélkülözhetetlen eszköz, sőt kimondható, hogy az eszköz szentesíti a célt; ennek ellenére a látens cél a szervezet önmaga; hiszen egy programon a résztvevőnek örömet, szép emlékeket kíván és tud adni a szervezet, de a saját és más gyerek-, ifjúkora újraélésének a lehetőségét csak a létrehozók képesek átélni.⁶³

Összegezve: az önkéntesekkel való közös munkának előnye elsősorban az ő elhivatottságuk és az alacsony költségigény, hátránya a korlátozott és hektikus rendelkezésre állás és a számonkérhetőség (jogi, erkölcsi és pénzügyi értelemben is) csekély volta. Ugyanis pl.: egy önkéntes vezette program pályázati elszámolása (el nem számolása) az egész szervezetet sújtja, s ennek jogi útra terelése egyfelől nyilván irreális idő- és energiárfordítás, amellet, hogy ez adott esetben nem segít a szervezeteken, másfelől ellentmond a civil közösségek szervezőelveinek is. Ugyanakkor valószínűleg a probléma nem is oldható meg a jogi szabályozással, hiszen az éppen az önkéntesség „szabadon választott” jellegétől ijesztené el a vállalkozó egyént.

2.2.8.4. Fogyatékoságügyi ágazat

Fogyatékoságügyi ágazatban az önkéntesek „használhatósága” egyértelműen attól függ, milyen területen tevékenykedik a szervezet. Például a fogyatékosággal élő gyermekek esetében nem mindenki bírja fizikailag vagy pszichésen a terhet, amit egy súlyosan sérült gyermek látványa jelenthet. További probléma a lelkesedés szalmaláng volta: nagy lelkesen jelentkeznek, mindent elvállalnak, majd két-három alkalom múlva a lelkesedés ellankad, és az önkéntes eltűnik. Ezért csak

⁶². A soha el nem készült ifjúsági törvénytervezetek egyikében lévő definíció:

az ifjúsági munka: gyermekekkel és fiatalokkal kapcsolatos, iskolán kívüli, szabadidőben történő, pedagógiai jártasságot igénylő tevékenység;

önkéntes ifjúsági munka: az ifjúság érdekében végzett, önkéntesen vállalt feladat;

hivatásos ifjúsági munka: az ifjúsági (gyermek és fiatal) korosztályok érdekében, aktivitásának támogatására szolgáló, állami, önkormányzati vagy civil szervezetnél végzett, a közalkalmazotti vagy köztisztviselői törvény hatálya alá eső, szakképzettséget és képesítést igénylő munkakörben végzett tevékenység.

⁶³. A résztvevő-rendező viszonyt talán József Attila mutatja be legjobban:

„Hiába fűröszöd önmagadban, / Csak másban moshatod meg arcodat.” (Nem én kiáltok)

olyan feladatot érdemes rájuk bízni, amelyeknek az elmaradása nem veszélyezteti sem a működést, sem valaki ellátását, épségét, egészségét. Figyelni kell arra is, hogy ne történhessen meg, ami számos alkalommal fájdalmas következményekkel járt, nevezetesen, jött a lelkes önkéntes, kapcsolatot teremtett az egyik sérülttel, elvitte ide-oda, presszóba, moziba, hétvégén meglátogatta stb., élvezve a saját jótekonyságát. Amikor elege lett, vagy az élete másképp alakult, szó nélkül elmaradt s aki azt hitte, új baráttra lelt, ott maradt egy újabb fájdalmas tapasztalattal: megint otthagya valaki. Ez nem egy lírai kitérő, hanem szomorú gyakorlati tapasztalat, amelynek a birtokában minden eszközzel igyekszünk megakadályozni, hogy önkéntesek felelőtlenül kapcsolatot ígérhessenek.

A gyakorlatban nehezen megválaszolható kérdés a **felelősség**. Ha csak olyan munkát bízunk az önkéntesre, amelyben nem merülhet fel a személyes felelősség kérdése (pl. rendezze a könyvtárt, katalogizálja a fényképeket, válogassa át a textilt stb.), akkor elmarad, mert nem ezért jött. Hanem azért, hogy valamit tehessen „a gyerekekért”, a „fogyatékosokért”, a „betegekért”. Etetni akar, tisztába tenni, sétáltatni, felügyelni, játszani stb., ezeknél viszont már felmerülhet a testi-lelki épségért való felelősség kérdése.

Természetesen vannak kis tesztek, amelyekkel eleve kiszűrhetők az alkalmatlanok, pl. pontosság, megbízhatóság, szavahihetőség, fegyelem, kooperáció stb. az első néhány alkalommal, de tipikus, hogy nagyobb szponzorszervezők például beszerveznek egy céget, tizenkét, tizennyolc embert, akik egy szombatjukat felajánlják önkéntes munkára. Ha a kis szervezet azt meri mondani, hogy nincs munkája ennyi embernek, és amúgy sem szombaton szükséges a munka, ezzel biztos, hogy eljuttassa a szponzor jóindulatát.

Tények

3. Énkép

3.1. „A nonprofit szervezetek jogi helyzete” című kutatás célja, módszere és vizsgált mintája

A NOSZA keretében a Nonprofit Kutató Csoport 2001-2002. év folyamán tudományos kutatást végzett nonprofit szervezetek körében jogi helyzetükről, jogalkalmazási problémáikról és a saját maguk által meghatározott jogi jellegű problémáikról.

A **kutatás elsődleges célkitűzése** az volt, hogy képet kapjunk – egy, a magyar nonprofit szektor „elitjét” reprezentáló minta megkérdezésével – az elmúlt tíz év jogi, gazdálkodási szabályozásának hatásairól, megítéléséről.

További cél volt még, hogy rávilágítsunk – a szervezetek véleménye alapján – a problémás jogi, gazdálkodási szabályozások konkrét okaira, kikérjük a szervezetek véleményét, javaslatait, illetve regisztráljuk a jogi gazdálkodási szabályoknak a szervezetek működésére gyakorolt hatásait.

Ezzel kapcsolatosan kitüntetett figyelmet fordítottunk az alapítás, a bírósági nyilvántartásba vétel, bejegyztetés, a közhasznú és kiemelkedően közhasznúvá nyilvánítás, valamint az érdekérvényesítés problémaköreinek.

A **kutatás alapsokaságát** a Központi Statisztikai Hivatalnak a nonprofit szektorra vonatkozó 1999. évi statisztikai adatgyűjtéséből, többszörösen rétegzett mintavétellel állítottuk elő. A **mintavétel szempontjai** a következők voltak:

1. A szervezet éves bevétele érje el az évi ötmillió forintot. (1999-ben a nonprofit szervezetek 14%-a rendelkezett évi ötmillió forint feletti bevétellel. A szervezetek 33%-ának bevétele 500 ezer és 5 millió forint közötti, a fennmaradó 53% pedig 500 ezer forint alatti bevételű.)

2. A szervezet folyamatos működése haladja meg az öt évet.

3. A szervezet tevékenységében a közszolgáltatások domináns jellegűek legyenek.

A fenti szempontoknak megfelelően leszűkített alapsokaság – tehát viszonylag régen működő, viszonylag nagy bevétellel rendelkező, elsősorban közszolgáltató tevékenységet ellátó nonprofit szervezetek – tevékenységi szerkezetében meghatározó arányt a szociális ellátás, az oktatás és a kultúra szervezetei jelentettek. (Nem értékelve itt a szakmai és gazdasági érdekképviseletet ellátó szervezetek és a nagy adományosztó szervezetek összesen 20%-os arányát.) A leírt szerkezetű, szűkített alapsokaságból kiválasztott 150 elemű minta két szempontnak kellett hogy megfeleljen:

- egyrészt kielégítően képviselve legyenek benne – a korrigált alapsokaság szerkezetének megfelelő struktúrában – a különböző tevékenységek;
- másrészt a minta tükrözze vissza a korrigált alapsokaság intézménytípusok (alapítvány, egyesület stb.) szerinti szerkezetét.

A konkrét vizsgálat egy 103 (40 nyitott és 63 zárt) kérdést tartalmazó, kérdező biztosok által 2001. december 10. és 2002. január 15. között felvett kérdőíves felvétel keretében zajlott le. A kérdőív egyes kérdéseire több helyen alternatív válaszok tartoztak. A kérdőív négy nagyobb témakört ölelt fel úgy mint:

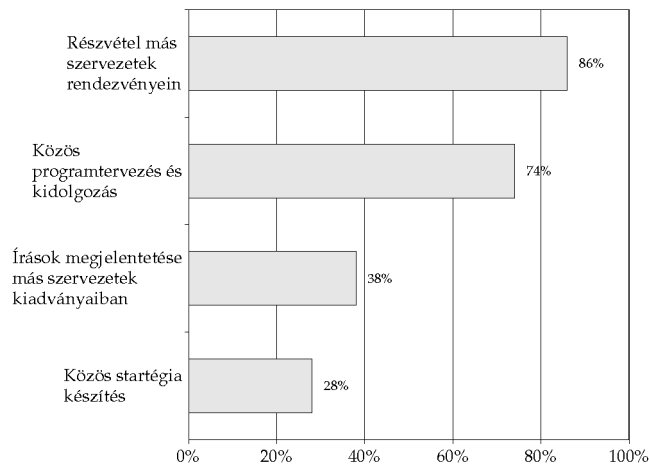
- a szervezet létrehozása és a közhasznúsági bejegyzés;
- a működés jogi, gazdasági szabályozásának problémái;
- a szervezet tevékenységi területei;
- a civil jelleg és az érdekérvényesítés kérdésköreit.

A kérdőívek feldolgozása során **148 értékelhető vizsgálati anyag eredményeit összegeztük. A vizsgálati mintába bekerült szervezetek** 70%-a budapesti volt és a többi 30% arányosan oszlott meg – Fejér, Jász-Nagykun-Szolnok, Veszprém megyék kivételével – 11 megye között (Baranya, Bács-Kiskun, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar, Heves, Pest, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Zala). A vizsgált minta **alapítási év** szerinti megoszlása a szakirodalom jól ismert tényeit tükrözi: a rendszerváltás előtt alapított szervezetek aránya (kutatási mintánkban valamelyest felülreprezentált, 24%) ma már jóval alacsonyabb, az új, a rendszerváltozás után létrejött szervezetek (mintánkban 76%-a) arányánál. **Szervezettípus** szerint a mintát legnagyobb arányban, 49%-ban az egyesületek, 44%-ban pedig az alapítványok alkotják. A közhasznú társaságok 5%-kal, a közalapítványok 1–1%-kal vannak képviselve. Ez a megoszlás arányaiban követi a magyar nonprofit szektor szervezettípus szerinti jellemzőit azzal a kis megszorítással, hogy az alapítványok és a közalapítványok némileg felülreprezentáltak a mintánkban. A mintába bekerült szervezetek 29%-a egészségügyi-szociális **tevékenységet** folytat, 28%-a az oktatás-kutatás területén, további 18% a kultúra-vallás, 12% a település- és gazdaságfejlesztés területén működik. A szervezetek 10%-a szakmai, gazdasági érdekképviseléssel foglalkozik és a 3%-uk ernyőszervezetnek tekinthető. Kutatási mintánk egyik sajátos jellegzetessége, hogy a nonprofit statisztikai adatokhoz képest¹ a **budapesti szervezetek aránya** magasan felülreprezentált a városokban és községekben működő szervezetekhez képest. A saját szervezeti formáról szóló döntésre adott válaszok alapján megállapítható, hogy a vizsgált szervezetek többsége a tevékenységéhez választott megfelelő szervezeti formát. A vizsgálati minta is alátámasztja azt az egyéb forrásokból már ismert összefüggést, hogy a **kultúra-vallás** területén működő szervezetek között azonos arányban fordulnak elő alapítványok és egyesületek, **Az oktatási-kutatási, illetve az egészségügyi és szociális** területeken tevékenykedő nonprofit szervezetek között az alapítvány a domináns szervezeti forma, míg a **település- és gazdaságfejlesztéssel** foglalkozó szervezetek inkább egyesületi formában működnek. Az egyesületi forma viszont a domináns szervezettípus az **ernyőszervezetek és a szakmai, gazdasági érdekképviseléssel** foglalkozó szervezetek körében.

3.2. A mai magyar nonprofit szektor működésének általános problématerképe

Az interjúk kutatásnak a jogi szabályozással, jogalkalmazási gyakorlattal és a joghasználattal kapcsolatos részeredményeit, példaeseteit, konkrét jelzéseit kötetünk megfelelő fejezeteiben felhasználtuk. Itt és most, ebben a fejezetben a nonprofit szervezetek tudományosan kutatott „énképének” azokat az összefoglaló elemeit mutatjuk be, amelyek az interjúkat összesítő és értékelő kutatók szerint a szektor mai állapotának általános jellemzésére, a nonprofit szervezetek működésével kapcsolatos általános és konkrét problémák jelzésére alkalmasak. (3.1. ábra)

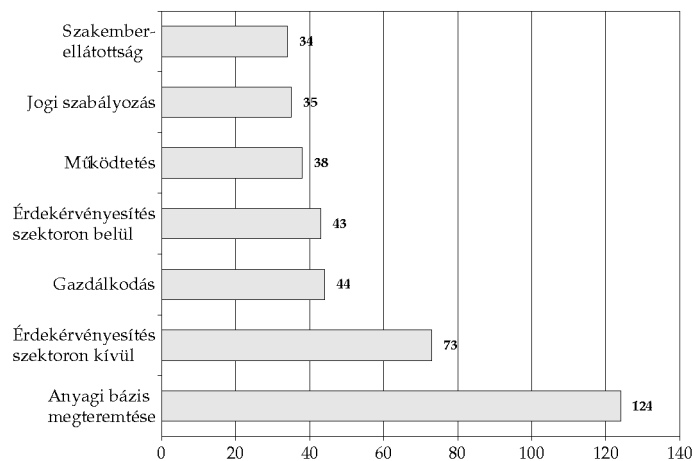
¹Az 1999-es statisztikai adatok szerint az összes nonprofit szervezet 17%-a volt budapesti, 25%-a megyeszékhelyeken, 22%-a városokban és ugyancsak 22%-a községekben működött.



3.1. ábra. Civil együttműködés módja

Ebben a kérdéskörben arra kértük a válaszadó szervezetek képviselőit, hogy a felsorolt **hét problémátípus** (a szervezetek gyakorlati működése, anyagi bázisának megteremtése, jogi, eljárási szabályozása, a szektoron belüli és kívüli érdekérvényesítése, szakember-ellátottsága) közül válasszák ki azokat, amelyek megítélésük szerint problémát jelentenek a nonprofit szervezetek működésében.

Az eredmények egyértelműen azt mutatják, hogy válaszadó szervezet szerint **a magyar nonprofit szektor legnagyobb problémája a szervezetek anyagi bázisának megteremtése** (3.2. ábra)

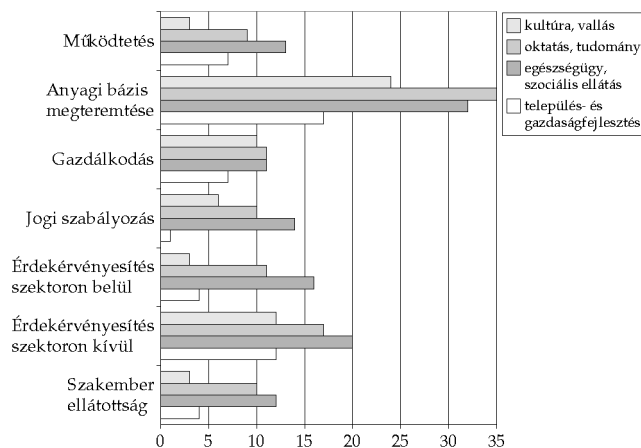


3.2. ábra. A nonprofit szektor főbb problémái a szervezetek megítélése szerint (az említések számában)

Amint azt a 3.2. ábra mutatja, a szervezetek megítélése szerint a szektor második legfontosabb problémája, 73 említéssel (51%) **a szektoron kívüli érdekegyeztetés**, illetve harmadik helyen a szervezetek **gazdálkodásával** kapcsolatos problémák (44 említés mellett).

Általánosságban **a kutatás eddigi eredményeit támasztja alá, hogy a szervezetek jogi, eljárási szabályozásának problémaként való megjelölése (35 említés mellett) kevésbé jelenik meg közvetlenül a szervezetek működését befolyásoló tényezőként.** Ugyanakkor megállapítható, hogy a már elemzett gazdasági, adó, pénzügyi jogszabályok körében tapasztalt anomáliák jelentős befolyással vannak a szervezetek anyagi helyzetére. Amikor az **anyagi bázis megteremtésével és a gazdálkodással kapcsolatos problémák** első helyen való említését próbáljuk meg értelmezni, nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy itt egyrészt a szektor legjelentősebb bevételeivel rendelkező, másrészt javarészt igen komplex közszolgálati és adományosztói feladatokat ellátó szervezetekről van szó. Úgy véljük, hogy elsősorban ezen vállalt feladataikhoz mérten érzik forrásaitak szűkösen és gazdálkodásukat bizonytalanoknak. Ez a megállapítás ugyanakkor nem mond ellent annak a más kutatásokból és gyakorlati tapasztalatokból ismert alapvető megállapításnak, hogy a kisservezetek körében **még inkább** a működést korlátozó első rangú probléma a forráshiány.

Tágabban értelmezve úgy látjuk, hogy a magyar nonprofit szektorról 1997 óta kimutatható az extenzív fejlődés határaitra érkezés (bevétel szerkezet, GDP-hez való hozzájárulás) és egy minőségi átalakulás kezdete. Ezzel egyidejűleg megindult – majd 1998 és 2001 között megtorpant – egy trendváltás a jogi szabályozásban (1%-os, közhasznúsági törvény) is, ami ezt a minőségi változást támogatta. Ugyanakkor a szervezetek mindennapi **gazdálkodását** befolyásoló adó- és gazdálkodási szabályok továbbra is inkább restriktív jellegűek, a vállalkozási tevékenység visszafogására ösztönzik a szervezeteket. Úgy véljük, hogy most csapódik le a szektorban a főként nyugati adományosztó szervezetek kivonulása a térségből, illetve hogy az Európai Unió támogatások még nem jelen(het)tek meg a szektorban.



3.3. ábra. A szektort érintő problémák tevékenység csoportok szerint

A szektort érintő problémák részletesebb vizsgálata azt, mutatta, hogy **a különböző tevékenység csoportok esetében már megosztottabbak a problémák fontosságát illetően a megítélések.** (3.2. ábra) Noha az anyagi bázis megteremtése

minden tevékenység típus esetében kiugróan magas említéssel szerepel, mégis jól látható, hogy a forráshiány legélesebben az **oktatási, tudományos** szervezeteknél jelenik meg. A részletesebb elemzés kimutatta, hogy sajátos problémahalmazzal néznek szembe az **egészségügyi, szociális** szervezetek. Az összes vizsgált tevékenység típus esetében itt számottevő a jogi szabályozás, a szektoron kívüli és belüli érdekérvényesítés és szakember ellátottság kérdéseinek az említése is az anyagi bázis hiánya mellett. A problémaemlékek vizsgálata azt is jelezte, hogy **a közhasznúvá nyilvánított szervezetek valamivel kritikusan szemlélik a szektor problémáit, mint a többiek.**

A szektoron kívüli és belüli érdekérvényesítés kérdése a szervezetek fele, illetve harmada szerint ma a szektor jelentősebb problémáit jelenti. **A szektoron kívüli érdekérvényesítés** kérdése egyrészt arról szól, hogy itt a több éve működő jelentős feladatokat ellátó **öntudatos** szervezetekről van szó, akik joggal várják el, hogy a különböző hatóságok kormányzati szervek partnereknek tekintsék őket. Meg kell állapítanunk, hogy az érdekérvényesítés és egyeztetés az elmúlt években – ahogy a szervezetek megítélték – „formálissá” és „kiüresedetté” vált. Számos szervezet sérelmezte azt, hogy „arra az »ingyen« szellemi tőkére, amely a nonprofit szervezeteknél felhalmozódott a kormányzati szervezetek nem tartanak igényt”

A szervezetek 68%-a nyilatkozott úgy, hogy vannak tapasztalatai az érdekérvényesítés területén. Tevékenység típus tekintetében ez a település- és gazdaságfejlesztéssel foglalkozó (88%-ban), illetve az egészségügyi-szociális (76%) szervezetekre volt kiemelkedően jellemző. A szervezetek érdekérvényesítési szerepe leginkább igazgatási és szakmai tevékenységi szinteken nyilvánul meg. Nem elhanyagolható azon szervezetek száma, amelyek az érdekérvényesítést a törvényalkotások előkészítésében is megtapasztalta.

A szektoron belüli érdekérvényesítés esetleges lehetőségét jellemzi, hogy a szervezetek több mint fele, 55%-a tagja valamilyen szövetségnek vagy ernyőszervezetnek. A szektoron belüli **jelenlegi érdekérvényesítési lehetőségekkel való elégedetlenségre** utal egyrészt, hogy ezt mint negyedik legproblémásabb területet említették a szervezetek, másrészt az is – némi fenntartásokkal kísérve -, hogy az összes szervezet 67%-a részt venne egy nagyobb érdekérvényesítő szervezet létrehozásában. Ennek az érdekképviseleti szervezetnek feladatait igen változatos funkciókban jelölték meg a válaszadók, így például: **„segítené tagszervezeteit feladatuk ellátásában, képviselné érdekeiket igazgatási szinten”,** vagy **„megoldaná a nonprofit szervezetekkel való szembenállást”,** továbbá **„rendet teremthetne a civil szervezetek piacán”.** A funkciók másik körét a szektoron kívüli feladatokban látták a szervezetek, úgy mint: **„véleményezési joga lenne törvényalkotásnál”,** **„pénz, pályázati lehetőségek felett rendelkezne, képviseleti joga lenne”,** **„kormányzati szereplőkkel élő kapcsolat kialakítása lenne a feladata”.**

A véleményt nyilvánítók úgy vélték, hogy ennek az esetleges érdekvédelmi szervezetnek egy részt „olyannak kellene lenni, mint a karácsonyfadísznek: csillogjon, de ne zavarjon”. Másrészt inkább tevékenységi, szakmai alapon kell hogy álljon, „ne egy mindent, és mindenkit átfogó szervezet legyen, mert az olyan lesz, mint a jelenlegiek”.

A szektor problémáinak fel- és megoldására ugyancsak számos javaslatot fogalmaztak meg a szervezetek.

A vélemények egyik csoportja a szektor általános elismertségének javítását javasolta, illetve az állam-nonprofit szektor kérdést is érintette:

- **„A közigazgatásban és a vállalkozói szférában jobban meg kellene ismertetni a nonprofit szervezetekkel való együttműködés lehetőségeit, érdekeit.”**
- **„A szektoron belüli etikai problémák a nagyobb autonómiával lehetnének megoldhatók.”**
- **„Érdekképviseleti törvény kellene, amely garantálná, hogy milyen területeken, milyen hatékonysággal várja el a mindenkori hatalom az érdekérvényesítő munkát és véleményt.”**

A legtöbb javaslat, nem meglepő módon, a szervezetek anyagi helyzetének javításával kapcsolatban fogalmazódott meg. A szervezetek egy része általánosan, míg másik része igen konkrétan fogalmazta meg a javaslatait. Mint az alábbi idézetek bizonyítják a javaslatokat feltételes módban fogalmazták meg és a személyek megjelölése nélkül

- „Több csatornás finanszírozás kellene a programok megvalósításában.”
- „A pénzelosztási technikákon kellene javítani, főleg azért mert nem áttekinthetők.”
- „A források demokratikusabb elosztását kellene megvalósítani.”
- „Létre kellene hozni egy Nonprofit Bankot.”
- „Növelni kellene az 1%-ot.”
- „Nagyobb adókedvezményeket kellene adni az adakozóknak.”
- „A pénzügyi kedvezményeket a szervezetek tevékenységéhez kellene igazítani.”
- „A foglalkoztatási célú tevékenységek esetében is be kellene vezetni a normatív finanszírozást.”

Összességül az eredmények alapján megállapíthatjuk, hogy a magyar nonprofit szektornak a szervezetek megítélése szerint, még tíz év után is a legnagyobb problémája a forráshiány. A szektoron belül végbemenő minőségi változásokra utal az is, hogy egyre nagyobb igénnyel fogalmazódik meg a belső „tisztulás” és a külső érdekérvényesítés kérdése. Ezzel kapcsolatban a kutatás egyik figyelemreméltó – statisztikailag nehezen verifikálható - eredményére kell utalnunk. Mind a jogi, mind a szektor problémáinak kinyilvánításával kapcsolatosan a szervezetek két, jól körülírható csoportja alakult ki.

Az egyik csoportot az úgy nevezett **célorientált szervezetek** alkották. Jellemzője ennek a csoportnak, hogy önszervezetekből formalizálódott és lépett be nonprofit szektorba. Tevékenységüket tekintve igen fontos, de főként speciális, reziduális (például: lisztérzékenyek, végtaghiányosok, vesebetegek, autisták, hospice, gyógyszerkutatók stb.) igényeket képviselnek. Számukra a cél az elsődleges, a nonprofit forma és a szektort érintő kérdések másodlagosak. Ez tükröződött a jogi, és a szektort érintő véleményeikben is, – például: „ezekkel a kérdésekkel nem foglalkozunk”, „nem szeretjük az ilyen kérdéseket” – és érdemleges javaslatokat sem tudtak megfogalmazni.

A másik csoportot az úgynevezett **érdekorientált szervezetek** alkották, amelyek jellemzője volt, hogy tudatosan választottak szervezeti formát, nagyobb társadalmi csoportokat képviselnek, és komplex közszolgálati és adományozói feladatokat látnak el. Az ilyen szervezeteket főként az oktatási és szociális tevékenységű szervezetek között találtuk. A szervezetek nagy többsége tagja valamilyen szövetségnek, tanácsnak (Alapítványi Iskolák szövetsége, Szociális Konzultatív Tanács, Hallássérültek Szövetsége stb.), és ebből következően a szektortal kapcsolatos jogi, gazdasági és általános problémák megítélésében is aktívabbak és konstruktívabbak.

Hangsúlyozni kell, hogy a két csoport között nem minőségiek a különbségek, hanem sokkal inkább szemléletbeliek.

3.3. Jogi szabályozással és jogalkalmazással, joghasználatlalt kapcsolatosan jelzett problémák

3.3.1. Bírósági nyilvántartásba vétel

Összességében megállapítható, hogy a vizsgált szervezetek döntő többségénél a bejegyeztetés **konkrét jogi, eljárási folyamata problémamentes volt.** (Vizsgálati

mintánk sajátosságai e megállapítás súlyát némileg árnyalják, hiszen a minta nagy része régebben alakult szervezet, amelynek mai tisztségviselői kevés érdemi információval rendelkeznek úgy a régmúlt idők folyamatairól, mint a mai nyilvántartási problémákról.)

Több konkrét jelzés megjelent viszont az interjúkban, amelyeknek életszerűségéhez és gyakori előfordulásához nem fér kétség. Példaként említhető a bíróságoknak az a gyakorlata, hogy **„a bejegyzéssel kapcsolatos hiányosságokat nem egyszerre jelezték, hanem miután az egyiket kijavították, szoltak a következő pontatlanság miatt”**. Ezzel összefügg az a másik jogalkalmazási probléma, hogy a bíróságok - gyakorta éppen a civil szervezet érdekében hivatkozással - **az alapító okirattal kapcsolatos megállapításaikat nem foglalják végzésbe**, hanem szóbeli meghallgatáson közlik azokat, s mintegy „lediktálják” az általuk elfogadhatónak tartott szövegverziót. Ezt a szervezetek egyik része kedves és hatékony együttműködésnek tartja a bíróságok részéről, másik része problémaként jelezte. Utóbbi nagy valószínűséggel a jelen összefoglaló tanulmány szerzőjének álláspontját osztja, amely szerint a hiánypótló bírósági végzés, ha nincs az a civil ügyfél kiskorúsításának, a törvényt meghaladó jogértelmezések érvényesítésének, a lehetséges jogorvoslatok megelőzésének, valamint a szükséges munka megtakarításának eszköze. Érdemben pedig operatív beavatkozást jelent a civil szervezetek tagjainak és alapítóinak hatáskörébe tartozó alapszabályi és alapító okirati döntések meghozatalába. (Erre számtalan példa hozható például a megfelelő szervezeti felépítés vagy a nyilvánossághoz közvetítés módszereinek megválasztása körében.)

3.3.2. A közhasznú szervezetté nyilvánítás körülményei

Vizsgált mintánkban a szervezetek **74%-a indított eljárást a közhasznú** (ebből 48% a kiemelkedően közhasznú) jogállás **elnyerésére**. 26 százalék tehát a kutatók által „elitnek” minősített nonprofit szervezetek közül sem kérte a minősítést. A közhasznú, illetve a kiemelkedően közhasznú státusért folyamodás indokai között a leggyakrabban említett válaszok között első helyen szerepelt:

- **a presztízs és a célok hatékonyabb érvényesítésének szempontjai**, úgy mint: **„szakmai és társadalmi elismerést jelentett” „célkitűzéseink közhasznú célokat szolgálnak”**, illetve
- **a státus elnyerésével járó gazdasági előnyök**. Így például: **„bevételeink maximális megtartásának ez volt az egyedüli lehetősége, mivel az adónemek kiterjesztésével alapítványunk bevétele jelentősen csökkent”,** vagy **„mind az adományozónak, mind a pályázónak és a támogatottak számára is adómentességet, adó-jóváírási lehetőséget biztosít”**

Figyelemreméltó azonban, hogy bizonyos **indirekt** vagy **direkt presszió** is megjelent a közhasznúsági státusért való pályázás indokai között. Az indirekt típusú válaszok főként a pályázati előnyöket - **„másképpen nem tudnánk eredményesen pályázni, mert ma ez egy fontos elbírálási szempont”** – jelölték meg, míg „direkt pressziót” főként a vidéki szociális célú szervezetek válaszai között találtunk: **„kényszerűségből pályáztunk, mert ez volt a feltétele az állami támogatásnak – döntési helyzet nem volt, mert ilyen támogatásokból élünk”** vagy pedig **„kötelezővé tette az önkormányzat és a megyei közigazgatási hivatal”,** illetve **„csak így tudtunk ellátási szerződést kötni az önkormányzattal”**.

A szektort e tekintetben jellemző statisztikai adatokkal szemben² vizsgálati mintánkban **magasan felülreprezentált a közhasznú státust elnyert alapítványok, egyesületek aránya**. A közhasznú nyilvántartásba vételi eljárásokkal kapcsolatosan „jól is jön” ez a felülreprezentáltság, hiszen alátámasztottabb

² Mint már a bevezető elemzésben is bemutattuk, az 1999-es vizsgálati adatokkal számolva, az alapítványok 53%-a, az egyesületek 27% százaléka volt közhasznú szervezetté nyilvánítva. Nonprofit szervezetek Magyarországon 1999. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2000. 96.o.

jelzéseket foghattunk a tárgykörben, mintha pusztán statisztikailag arányos hányadban jelezték volna a szervezetek problémáikat.

Az összes vizsgált és közhasznú nyilvántartásba vételt kérő (109) szervezet 89%-a (97 szervezet) megkapta a „megpályázott” státust és döntő **többségük úgy ítélte meg, hogy érdemes volt az eljárást megindítani.** A közhasznú, illetve a kiemelkedően közhasznú státust elnyert szervezetek 16%-a azonban ma már úgy vélekedett, hogy az eljárás sokkal több erőfeszítéssel járt, mint „haszonnal”. Figyelemre méltó azonban az is, hogy a szervezetek szerint a közhasznú, illetve a kiemelkedően közhasznú státus elnyerése ma még csak a szektoron belül jelent valamifajta pozitív megítélést. Hiányosnak tartják a közhasznú, illetve a kiemelkedően közhasznú státus jelentőségének szektoron kívüli kommunikációját, a társadalmi nyilvánosságban történő elismertetését. **„Számunkra a közhasznú státus elnyerésének a haszna az lett volna, hogy a nagyobb cégekkel megkönnyítse az adományozói kapcsolatot, például egy hosszú távú rendszeres, szerződéses kapcsolat formájában. Ez sajnos nem így alakult.”** „Ma még csak a civil szervezetek tudják, hogy mit jelent a közhasznú és a kiemelkedően közhasznú minősítés. Ez ma még nagyon kevés társadalmi nyilvánosságot kap.”

Azok a szervezetek, amelyek nem kérték közhasznú nyilvántartásba vételüket (az összes vizsgált szervezet 26%-a), azzal az indokkal hátrították el a lehetőséget, hogy **„olyan sok adminisztrációval jár, amire a szervezetnek nincs munkaerő-kapacitása”** vagy **„számos olyan kötöttsége van, amivel nincsenek arányban a vele járó előnyök”.** Ezek az indokok, noha egyediek és a szervezet speciális helyzetéből fakadhatnak, mindenesetre jelzés értékűnek tekinthetők. Feltehető a kérdés, hogy ha az ilyen szervezetek, mint a mintát jellemző „nonprofit elit”, ilyen problémákkal kerülnek szembe, akkor milyen problémákat jelenthet a kisebb, rosszabb infrastruktúrájú és anyagi helyzetű szervezetek számára a közhasznúsági minősítés megszerzése?

A közhasznúsági státus eljárási folyamatának megítélésekor a szervezetek több mint a fele problémamentes eljárási folyamatról számolt be.

A közhasznú vagy kiemelkedően közhasznú státus elnyeréséhez **igénybe vett jogi segítség vizsgálatából** az látható, hogy a szervezetek **sokkal nagyobb arányban vettek igénybe jogi segítséget**, mint a bejegyzéskor. Az összes közhasznú státust elnyert szervezet 85%-a vett igénybe jogi segítséget, 65% a teljes folyamatot jogi szakemberre bízta, illetve 20%-ban alkalmi jellegű volt ez a segítség. Ez a tény utal az eljárásnak a megalakuláskori nyilvántartásba vételhez hasonlítottan bonyolultabb jellegére és a problémásabb szabályozására.

3.3.3. A szervezetek eljárási, jogérvényesítési tapasztalatai

A megkérdezett szervezetek 29%-ánál (41 szervezetnél) volt az elmúlt években ügyészségi vagy Állami Számvevőszéki vizsgálat. A felügyeleti szerveknek a vizsgált szervezetekkel kialakított kapcsolatának megítélése igen széles skálát ölelt fel: a „tárgyszerű”, „segítőkész” jelzőktől a konkrét problémák és kifogások említéséig. (Meg kell jegyezni, hogy a nyitott kérdés jellegénél fogva inkább lehetőséget adott problémásabb helyzetek megemlítésére).

- **„Az ügyészség talált egy-két adminisztratív hiányosságot, de a megállapítások tárgyszerűek voltak.”**
- **„Nem zökkenőmentes a kapcsolat az ügyészséggel – szemléletbeli különbségek vannak, úgy ellenőriznek, hogy rögtön feltételezik, hogy baj van, gond van – a hatósági szemlélet tökéletesen érvényesül.”**
- **„Az 1996-os vizsgálat során azt kell hogy mondjam, hogy az ügyésznő kifejezetten rosszindulatú volt.”**
- **„Az összes iratot nekünk kellett beszállítani, ezzel kapcsolatosan rendkívül költséges volt a másolás, mert az adóhatósági rendelkezés szerint sehova nem**

lehet kiadni az eredeti iratot. Aztán a szállítás miatt is, mert nagyon sok irat volt. Felajánlottam, hogy jöjjenek ki, de erre nem voltak hajlandóak. Aztán hosszú hónapokig semmi visszajelzést nem kaptunk.”

- „Volt ügyészségi vizsgálat, de a mai napig sem tudom, hogy miként zárult, valószínű nem volt probléma, de visszajelzést nem kaptunk.”

Kiemelésre kívánczik a szubjektív véleményekből a **nem megfelelő kommunikáció** a szervezetek és a felügyeleti szervek között, ami sokszor úgy is megnyilvánulhat, hogy „szemléletbeli” különbség van a két fél között.

Az összes vizsgált szervezet közel egynegyede, 35 szervezet került **peres pozícióba** az elmúlt években: 8 szervezet esetében a közhasznúsági kérelem kapcsán, 6 szervezet az alapítás, bejegyeztetés, 4 szervezet munkaügyi kérdésekben, 8 szervezet pedig az adóhatósággal, míg a többi 9 szervezet más magánjogi problémák (például jó hírnév megsértése) miatt lett peres fél. A szervezetek nagy többsége úgy ítélte meg, hogy a peres pozíció során semmiféle hátrányt, de előnyt sem jelentett a nonprofit státusz.

A **jogérvényesítési tapasztalataikról** főként két szervezet kapcsán tettek említést. Az egyik legfőbb problémának azt tartották, hogy az **adóhatósággal** szemben nagyon nehezen, körülményesen tudják elfogadtatni még a jogszabályok szerint járó kedvezményeiket is. Különösen a nagy hálózatokkal rendelkező szervezetek tapasztalata volt az, hogy „ahány hivatal, ahány ügyintéző, annyi fajta jogértelmezés”. A másik problémás szervezet, amellyel jogérvényesítési konfliktusokba kerültek – főként a szociális szolgáltatószervezetek – ,azok az **önkormányzatok**. Ez egyrészt megnyilvánult az önkormányzat, mint a tevékenységet felügyelő szervvel kapcsolatban: „Egy nonprofit szolgáltató által működtetett intézményben gyakoribbak és keményebbek az ellenőrzések, mint például a hasonló területen működő önkormányzati intézményekben”. Másrészt igen sokszor kerülnek az önkormányzatokkal, mint szerződéses partnerekkel jogérvényesítési vitákba, a normatív és a kiegészítő normatív támogatások megítélése és főként folyósítása során.

3.3.4. A szervezetek jogi szabályozással kapcsolatos problémái

Az eredmények alapján az állapítható meg, hogy a **szervezetek döntő többségének** a jelenlegi (az alapítással, a bejegyeztetéssel, a közhasznú minősítéssel, a gazdálkodással, az adózással, az 1%-kal, illetve a munkaüggyel kapcsolatos) szabályozásokkal **nincsen jelentősebb problémája**.

Mindezzel kapcsolatosan meg kell jegyezni, hogy a szervezetek több mint 90%-a szerződéses munkaviszony alapján képes és tud alkalmazni, és megfizetni jogi szakembert. A problémák nagy részével azok szembesülnek, míg a megkérdezett szervezeti vezetőkre főként a szervezet operatív irányítása hárul. Ezt támasztja alá az is, hogy a nagyobb volt a válaszadói hajlandóság, amikor – a következő alfejezetben bemutatandó – szektorral kapcsolatos általános problémákra kérdeztünk rá.

Ugyanakkor a kutatás sajátos eredményének tartatjuk azt a tény, hogy míg a statisztikailag értékelhető válaszok egy igen pozitív képet mutatnak, addig a kvalitatív elemzések (nyitott kérdésekre adott válaszok) alapján sokkal problémásabb és bizonytalanabb helyzet tárható fel a szektor jelenlegi szabályozásáról.

A hazai nonprofit szektor szabályozási helyzetének **általános megítélését mutatják** az alábbi, pregnánsnak is tekinthető vélemények. Ezekben egyértelműen megfogalmazódnak az elmúlt tíz év nonprofit-szabályozásának alapvető hiányosságai:

„Egy egységes, »harmonizáló« nonprofit törvény kellene.”

„Összességében ma a szabályozást a kettősség jellemzi. Egyrészt a szektor egész túlszabályozott, másrészt, részben ebből fakadóan, a (gazdasági)

szabályozások többsége nem fedi le a szektor alapvető jellegét, a rugalmasságot.”

„Hiányzik ma az a fórum, amelyben a különböző jogszabályok gyakorlati megvalósulását folyamatosan elemeznék.”

„Hiába a jó szándékú nonprofit törvény, ha azzal nincs összhangban a gazdasági szabályozás. Ma a gazdálkodási, pénzügyi szabályozásban nagyon nagy lyukak tapasztalhatók.”

„Rendkívül problematikus a szabályozók nagymértékű változása, valamint a profit és a nonprofit szabályozás összemosódása adózási és pénzügyi területeken.”

A megkérdezett szervezetek átlagosan egynegyede jelzett konkrét problémákat a jogi, gazdasági szabályozás területén. A konkrét jogszabályi problémák említési sorrendje a következő volt:

közhasznúsági törvény (36 említés, az összes megkérdezett 25%-a)

gazdálkodással és adózással kapcsolatos jogszabályok (33-33 említés, az összes megkérdezett 23%-a),

egyéb jogszabályok, amelyek a tevékenységi területet érintik, így például: a szociális, a gyermekvédelmi vagy éppen az oktatási törvény (29 említés, az összes megkérdezett 20%-a) és végül

az 1 százalékos törvény (26 említés, az összes megkérdezett 18%-a).

A közhasznúsági törvény első helye a probléma listán cseppet sem meglepő, hogyha figyelembe vesszük, hogy a szervezetek 46%-a problémásnak ítélte a közhasznúsági státusz eljárási folyamatát. Mint már korábban is utaltunk rá, **a szervezetek a jogi procedúra nehézségeit, az adminisztrációs terheket és a megyéknént eltérő értelmezési gyakorlatot** kifogásolták. Az adózási és gazdálkodás jogszabályok esetében említett problémák többsége **a jogszabályok gyakorlatban való érvényesülését** tette kritika tárgyává:

„Az adóhatóságokkal külön-külön, helyi szinten kell egyeztetni. Az egyes helyi gyakorlatok igen eltérőek, a központi intézkedések nem elég konkrétak.”

„A gazdálkodási jogszabályok gyakran nem fedik le a szektor valódi arculatát, például: a beszámolási kötelezettséggel kapcsolatos adatlapok nem tevékenység- és működés-»kompatibilisek.«”

„A bejegyző bíróság, de különösen az APEH egész egyszerűen azt a tevékenységet tekinti nonprofit alaptevékenységnek, célnak, amelynek nincs bevétele, csak kiadása.”

„A társasági adó és a kamatbevételek megadóztatása nagyon hátrányosan érinti a szervezetek stabil, gazdasági hátterének biztosítását.”

A felvetett konkrét problémák alapján úgy tűnik, hogy az adózás és a gazdálkodás területén leginkább problémás terület **a közhasznú státussal járó adó- és áfa- kedvezmények érvényesítése**, de az áfa visszaigénylése, a szervezeteket más tekintetben is érinti: „**A tagdíjbefizetéseknel miért kell arányosítani, azaz áfát csak a tagdíjbefizetések arányában lehet visszaigényelni.**” „Az egyesület sem alanyi, sem tárgyi jogon nem áfa köteles ezért, ha valamit értékesítünk, a vevőinknek meg kell fizetniük az áfát, de ha valamit mi vásárolunk, nem tudjuk visszaigényelni az áfát.”

Az 1%-os törvénnyel kapcsolatos problémák jelentős része azokat a szabályozási megkötöttségeket kifogásolta, amelyeket – éppen a kérdés idején – a Parlament a 2001. évi CXIV. törvény által módosított.

Itt kell megemlítenünk, hogy ugyancsak a megkérdezés idején fogadta el az Országgyűlés a 2001. évi CVI. törvényt, amely éppen azokat az alapítással kapcsolatos problémákat igyekezett rendezni, amelyekről az elmúlt évek gyakorlata alapján kiderült, hogy nem életszerűek. Noha az alapítással bejegyeztetéssel kapcsolatos jogszabályi problémáknak igen alacsony volt

az említési gyakorisága, azonban jelzett problémák éppen a módosított törvény szövegére rímelnek, nevezetesen: **„rigiden módosíthatatlan az alapítvány neve, célrendszere nem bővíthető, és az alapítói jogkör szabályozatlan (például: az alapító megszűnése/halála szinte megoldhatatlan helyzetet teremt) – a több éves működés után az egyik felszínre kerülő probléma”**.

3.3.5. A szervezetek által javasolt jogszabály-módosítások

A szervezetek által javasolt jogi, szabályozási változások igen differenciáltak és sokrétűek voltak, gyakorlatilag felölelték a nonprofit szektor majd' minden szabályozási területét.

Általános igényként fogalmazódott meg – a nonprofit szektort érintő jogszabályalkotással kapcsolatosan – három alapvető javaslat:

- **A szervezeteket vonják be a törvényelőkészítésbe, illetve legyen állandó párbeszéd a jogalkotók és a szervezetek között.**
- **Teremtődjön meg egy olyan szakmai fórum, amelyben folyamatosan tesztelik a jogszabályok gyakorlati megvalósulását.**
- **Kerüljön ismét napirendre a nonprofit tevékenységi kör definiálása egy átfogó, „harmonizáló” nonprofit törvény keretében.**

A jogérvényesítés gyakorlati megvalósulásának szabályozására vonatkoztak azok a javaslatok, amelyek szerint:

- **Egységesíteni kellene a jogalkotási gyakorlatot, hogy ne fordulhasson elő – különösen a közhasznú státus megítélésénél – a különböző, megyéenként változó bírói gyakorlat. „Értelmet és tartalmat kellene adni a közhasznúsági törvénynek nem csak terhelést és szabályozást.”**
- **Ennek érdekében fejleszteni kellene a bírák továbbképzését.**
- **Egyszerűbb, teljesíthetőbb adminisztratív eljárásokat kellene bevezetni (a közhasznú elbírálástól kezdve az adózásig, illetve egyéb eljárásokig), továbbá jelentősebb anyagi terheket nem jelentő követelményeket kellene felállítani a szervezetekkel szemben. „Korábban egyszerűbbek voltak az eljárások, mára túlbürokratizálódtak.”**
- **A javaslatok egész sorát fogalmazták meg a szervezetek a gazdálkodással és az adózással kapcsolatosan: A legjellemzőbbeket említve:**
- **A nonprofit szektor külön definiálása adózási és pénzügyi téren.**
- **Egyértelműbb adójogi szabályozás.**
- **Olyan áfaszabályozásra lenne szükség, amely a nonprofit szervezetek tevékenységével függ össze.**
- **A meglévő kedvezmények mellett olyanokat is ki kellene alakítani, amelyek települési, nagyságrendi helyzettől függetlenül valós kedvezmények, mindegyik közhasznú szervezet számára, például: „áfaleírhatóság, a tagdíjak szja-beli leírhatósága, postai és távközlési kedvezmények”.**

A javaslatok negyedik csoportja inkább a nonprofit szektor általánosabb, a jogi szabályozáson túlmutató problémáira vonatkozott. Ezek középpontjában a szervezetek működésének finanszírozási kérdései álltak, úgy mint: **„állami garanciák a finanszírozásban”, „középtávú megállapodások az állami és a nonprofit szektor szereplői között”, „az 1%-ban bennrekedt pénzek elosztásának újraszabályozása”, „nyilvánosabb támogatási döntések”**.

Összegezve az eddigieket megállapíthatjuk, hogy míg a statisztikailag értékelhető válaszok pozitív képet mutatnak a szektorral kapcsolatos jogi, gazdálkodási szabályozásokról, addig a kvalitatív elemzések (nyitott kérdésekre adott válaszok) alapján sokkal problémásabb és bizonytalanabb helyzet tárult fel.

A szektor általános jogi szabályozását illetően erőteljesen fogalmazódott meg egy harmonizáló, átfogó nonprofit törvény megalkotásának szükségessége. A konkrét problémák leggyakoribb említése a közhasznúsági, az adózási és gazdálkodási, valamint az egyéb (főként a tevékenységhez kapcsolódó) jogszabályok esetében fogalmazódott meg. A javaslatok nagyon konkrét példákon keresztül ugyancsak e négy témakört érintették.

Figyelemreméltó, hogy az egységesnek tűnő problémahalmazok a tevékenység típus tekintetében igen eltérő intenzitással jelentek meg. Mindez arra is utalhat, hogy az igényként megfogalmazott **egységes, átfogó, harmonizáló nonprofit törvény megalkotását – a jogi szabályozásban 1997-től meginduló trend folytatásaként – sokkal inkább tevékenységszintek szerint kell definiálni, mint szervezeti, működési formák szintjén.** Ez a szabályozási igény összhangban áll a kutatás egyéb jogi kérdéseire adott válaszok erősen tevékenység-differenciált jellegével.

4. Civil és állam

4.1. Nonprofit-filozófiai kérdések

A nonprofit szervezetek létezésének elméleti alapjait a szakirodalomban szokás az egyesülési jog emberi-állampolgári jogából levezetni. Egyetértve természetesen ezzel az alapvető megközelítési móddal (Kuti, Kondorosi, Csizmár), szeretnénk felvázolni mellé egy másik, egy ellenkező irányból közelítő koncepciót. E koncepció lényege az állam tevékenységének demokratizálódása, társadalmi erőforrásainak bővülése. E koncepció szerint nem csupán az egyének egyesülési joga és vagyonukkal, munkaerejükkel, szabadidejükkel történő rendelkezési joga intézményesült gyakorlatáról van szó, hanem arról is, hogy az államnak szüksége van közfeladatai egyre magasabb színvonalon történő ellátásához a társadalmi erőforrásokra. Megteremti tehát azokat a kapcsolódási pontokat, érdekeltségeket, együttműködési mechanizmusokat, munkamegosztásokat, amelyekkel e plusz erőforrásokat be tudja vonni. S természetesen nem feledve azt a szervezetszociológiai és politológiai összefüggést, hogy a civil szektor, a civil szervezetek „az állam lehetséges vetélytárs csoportja”,¹ lehetségesnek látjuk az állami tevékenység hatékonyságának fokozását az állami közfeladat megvalósítását segítő társadalmi erőforrások optimálisabb felhasználása útján.

Ugyanerre az eredményre jutunk akkor is, ha az állami tevékenységet leszűkítjük a politikára. A politikában való civil részvételt – amelynek minimuma a képviselői demokrácia szerveinek létrehozása a parlamenti és önkormányzati választásokkal, maximuma az állami döntés-előkészítésben, végrehajtásban és ellenőrzésben történő folyamatos, munkamegosztásszerű, tevékeny civil közreműködés – vizsgálva is arra a megállapításra juthatunk, hogy a politikai rendszer annál érzékenyebb a problémákra és feszültségekre, annál biztonságosabb az állampolgárok számára, s ebből következően annál elfogadottabb a közvélemény előtt, minél inkább épít a civil forrásokra, s minél jobban sikerül betagolnia a civil erőforrásokat a politikai működés mechanizmusába.

„Az intézmények ugyanis képtelenek arra, hogy létrehozzák, kitermeljék azt a politikai akaratot, amelyet elvileg a döntéshozók képviselnek munkájuk során. Erre csakis az állampolgárok közössége, a közvélemény képes. A közvélemény pedig akkor jön létre, ha az emberek véleményüket megosztják egymással és a közélet, különösen a politikai döntéshozók számára azt láthatóvá teszik.”² A közvélemény rendszeres, szervezett láthatóvá tételének egyik fontos eszköze a politikai közéletben és az állami működésben történő civil közreműködés.

Anakronisztikus ma már az állam és a nonprofit szféra szembenállásban gondolkodni.³

Ennek megfelelően paradigmaváltásra van szükség a jogi szabályozásban is: **az állami ellenőrzöttség újabb és újabb, részletesebb szabályozása helyett az állami közfeladatok ellátásába történő civil erőforrások bevonásának folyamatait, feltételeit és eljárási szabályait kell megalkotni.** A jelenlegi jogi szabályozás azt a döntést nem érinti, hogy mikor, hol és kit vonnak be milyen közfeladat ellátásába; viszont részletesen leírja, hogy az ilyen feladatot ellátó civil szervezetnek hogyan kell működnie, elszámolnia, milyen okiratok és milyen nyilvánosság, illetve más ellenőrzöttség mellett. **Nem a civil erőforrások állami bevonásának, felhasználásának folyamatát szabályozzák tehát (annak érdekében, hogy normatív rendben mind többeknek legyen lehetőségük tevékenységükkel segíteni a közfeladatok ellátását), hanem az informálisan**

¹ Evert Alkema: Az egyesületek szabadsága és a civil társadalom. Tanulmányok az Emberi Jogok Európai Egyezménye legfontosabb rendelkezéseire vonatkozó strasbourgi esetjogról. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 1999. 271. old.

² Hammer Ferenc: Polgári szerep a közéletben. Alapfokú kézikönyv civil szervezetek számára. NIOK-Soros, Budapest, 1995. 11. old.

³ Kuti Éva: Hívjuk talán nonprofitnak?. Nonprofit Kutatócsoport, Budapest, 1998. 98. old.

létrejött kapcsolatok technikai lebonyolítását és pénzügyi ellenőrzöttségét. Nem a tartalmat generálja a jog, s tenné ezzel lehetővé minél több civil szervezet közhasznú tevékenységét, hanem a formát és a kereteket szabályozza, amellyel társadalmi szinten az ellenőrzöttség tényéből következő bizalmat ugyan erősíti, viszont azt a kevés, létrejött állami-civil együttműködést alaposan megnehezíti.

A nonprofit jogi szabályozás filozófiai váltásának igényét talán az szemlélteti leginkább, hogy a bevett állami szabályozás irányából közelítés – „Ahol a magánszektor véget ér, ott kezdődik az állam.”⁴ – helyébe „Ahol az állam véget ér, ott kezdődik a magánszektor.” állítás kerüljön. Nem az a lényegi kérdés ugyanis, hogy az állami jogi szabályozás hol húzza meg a magánszektor határait (mert ott kezdődik az állam), hanem az, hogy a jogi szabályozásnak az állami tevékenységet kell behatárolnia, korlátoznia, s tartalommal megtöltenie, mert ott kezdődik a magánszektor. Az állami önszabályozás az, ami a magánszektor (s benne a nonprofit szektor) határait megszabja. Finom filozófiai különbözőség ez, de nagyon fontos. Kifejezi azt a paradigmaváltást, amely a jog szabályozási tárgyköreiben végbe megy: az államon kívüli alanyokra vonatkozó szabályok helyébe egyre több területen az állami szervek eljárási szabályai és ezen eljárások tartalmi követelményei kerülnek. A nonprofit szektorra vonatkoztatva ez azt jelenti, hogy például a közhasznú szervezetekre vonatkozó szabályozás egyre kisebb részben tartalmaz majd magára a szervezetre előírásokat, s egyre nagyobb részben arra az állami, önkormányzati szerve, amely erőforrásokat szeretne bevonnai közfeladatai ellátásához a nonprofit szektorból. **Az állami tevékenység jogi szabályozása fogja felszabadító módon ösztönözni a civil – állam együttműködések. S nem fordítva, ahogyan javarészt ma van.** (A mai jogszabályaink a közhasznú szervezetre írnak elő újabb és újabb adminisztrációs és működési szabályokat, miközben az állam és önkormányzat eljárása szinte teljesen szabályozatlan a civil szervezetekkel együttműködés tartalmi és eljárási normát tekintve.)

A joggal, jogalkotással és jogalkalmazással kapcsolatos legnagyobb filozófiai probléma tehát az, hogy **a ma még a törvény elsősorban nem azt mondja meg, hogy a civil szervezetek mit várhatnak el az államtól, hanem hogy az állam mit vár el a civil szervezetektől.** Az állam – civil viszonyban tehát sok és részletes jogi szabály szól a civil szervezetek kötelezettségeiről, ám kevesebb és általános jogi szabály rendelkezik az állami, önkormányzati szervek kötelezettségeiről a civilekkel szemben.

4.2. Részvétel a jogalkotásban vagy/és lobbitevékenység?

A jogalkotás elsősorban társadalmi termék, és csak másodsorban állami produktum.

A civil szféra működésének jogi szabályaira különösképpen áll az a megállapítás, hogy nem képzelhető el hatékony jogi szabály az érintettek együttműködése nélkül a jogalkotás előkészítésében és a jogalkalmazásban. Ennek eszközei a magyar jogrendszerben adottak, de korlátozott erejűek. A jogalkotási eljárásban az előkészítés során ki kell kérni az érintett társadalmi szervezetek véleményét, de a jogalkotást előkészítő kormányzati szerv dönti el, hogy milyen körben, miről és milyen módon kéri ezt ki. Az sem szabályozott, hogy milyen formában hozza tudomására a jogalkotónak a civil szervezetek véleményeit és javaslatait.

Jellemző hozadéka volt a NOSZA-kutatásnak, hogy a vizsgálatba bevont „elit”-szervezetek többsége sem ismeri a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt. Mert ha ismerte volna, akkor nem olyan jogszabály-módosítást követelne, amely lehetővé teszi a jogszabály-tervezetekről a vélemény-nyilvánítást, hanem a már létező ilyen tartalmú törvényi szabály betartását, érvényesítését.

⁴Csanády Dániel: A civil társadalom szerkezete. Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és helyi önkormányzatok között. DEMNET, Budapest, 1999. 25. old.

A Kormány 2001-ben törvényjavaslatot nyújtott be a parlamenthez T/5213. szám alatt a jogalkotás során történő érdekérvényesítésről. (A javaslatból a 2002. évben beállott kormányváltás miatt egyelőre nem lett törvény.) Az előterjesztés – nem érintve a hatályos jogalkotási törvény jogszabály-előkészítéssel kapcsolatos rendelkezéseit – külön eljárást, külön rendszert, külön módszereket intézményesített volna a lobbitevékenységre. Külön szakmának vagy legalábbis önálló tevékenységnek definiálta a lobbizást (igazolvánnyal, nyilvántartásba vétellel, feltételekkel), s ezzel óhatatlanul leválasztotta volna a civil nonprofit szektor alanyi jogosultságairól. A jogalkotás befolyásolása érdekérvényesítéssel, nyomásgyakorlással, nyilvánossággal és ezerféle más – jogszabályba nem ütköző – módszerrel mindmáig ugyanis a civil szektor alanyi jogosultsága. A lobbitorvény ezt az alanyi jogot formalizálná, intézményesítené – miközben ráadásul a lobbitevékenységre jogosultak személyi köréből kifejejtene az alapítványokat. A lobbitorvény tehát csak abban az esetben és abban a körben tölthet be progresszív szerepet az állam társadalmi kapcsolatainak fejlesztésében, ha a gazdasági (üzleti) szektor politikai döntéshozatalt befolyásoló tevékenységére korlátozódik. Mindazok a jogok és lehetőségek ugyanis, amelyek a lobbitorvény tervezete szerint megilletnek egy érdekérvényesítő szervezetet, a civil nonprofit szervezeteket a jogalkotási törvény alapján már jórészt tizenöt éve megilletik. Semmiféleképpen nem az a helyes tehát, ha a lobbitorvény az eddigi jogalkotásban elfoglalt civil pozíciók helyébe kerül, s mondjuk a nyílt jogalkotás kialakítása helyett kel életre, hanem az a helyes, ha mellé kerül: a kifejezetten gazdasági érdekű jogalkotási befolyásolásra nyújt intézményesített lehetőséget.

A **gyermekszervezeti ágazatban** a szervezetek az országgyűlési támogatás érdekében regisztráltatták magukat az Országgyűlésnél. Kevés szervezet (Úttörők, Gyermekbarátok) éltek azzal a lehetőséggel, hogy „oktatási szakmai szervezetként” regisztráltassák magukat az OM-nél, az ágazati minisztériumnál. Részvételük korlátozott, de képviseltetik magukat az Országos Diákjogi Tanácsban, az Oktatáspolitikai Tanácsban, az oktatási szervezetek költségvetési támogatását odaítélő kuratóriumban – mint választók és választhatók. Az oktatásügyi jogalkotásban az úttörőszövetség jellegzetesen véleményalkotó – e funkciója tradicionálisan „ragadt rajta”, s rutinszerűen működik, más szervezetek e csatornát nem használják. Az ifjúsági jogalkotás nem él a társadalmi-szakmai vita lehetőségeivel.

A 4H mozgalmat kezdetben az agrárminisztérium támogatta, itt volt irodája is. Az FVM-ből 1998/99-ben az irodát kitétek, ez gyakorlatilag megpecsételte a szervezet sorsát.

Szakmai intézménnyel, kutatóhellyel a gyermekszervezeteknek nincsen kapcsolatuk. Elmondható, hogy e szervezetek kreatív értelmisége igen vékony. A cserkészetnek van állandó periodikája, a többi szervezet bulletineket, hírleveleket ad ki saját közösségei számára. A médiában való megjelenés esetleges, politikai botrányfüggő.

Az **ifjúsági ágazatban** 1998-tól megszűnt az érdekegyeztetés rendszere. A Kormány a 2349/1995 (XI.16) Korm. határozat hatályon kívül helyezésével megszüntette az „ifjúsági” jogszabályok előzetes civil „kontrollját”. Helyébe az „ifjúsági párbeszéd” beszélgetős intézménye lépett, amelynek lényege az, hogy a kormányzati munka egy-egy szintjén az általuk fontosnak tartott ügyekben meghívják az általuk kiválasztott⁵ szervezetek képviselőit konferenciára. Jogalkotásban történő civil közreműködés, a jogszabály-tervezetek véleményezése érdemben nincsen.

⁵A Magyar Köztársaság Kormányának az Országgyűléshez benyújtott J/5136. számú jelentése – a gyermekek és az ifjúság helyzetéről, életkörülményeik alakulásáról és az ezzel összefüggésben megtett kormányzati intézkedésekről – a bevezetőben meg is nevezi azt a 17 társadalmi szervezetet és közösséget (amelyből négy a nagy egyházak ifjúsági tagozatai, hat pedig a különböző fogyatékos érdekképviseleti szervezetek; tehát valójában 7 (!) ifjúsági szervezet alkothatott véleményt), akiknek segítségét kérték a jelentés összeállításában. Ilyen a meghívásos, kiválasztásos, beszélgetős társadalmi párbeszéd.

A 2001. év végén az ISM kidolgozta az „ifjúsági törvény” tervezetét. Módszerében új megoldás volt az, hogy a minisztérium honlapján hosszú heteken át olvasni lehetett egy felhívást arra vonatkozóan, hogy a fiatalok (és szervezeteik) tegyenek javaslatokat a készítendő törvény szabályozási tárgyaira. A honlap-látogatások figyelembevételével készült el az ifjúsági törvény tervezete, amelyet aztán már a választási kampányra is figyelemmel, nagy sietséggel nyújtottak be az Országgyűlésnek. Mivel azonban a választásokig a tervezet nem kerülhetett a parlament elé (még bizottsági vitákra sem), s az újonnan felálló Országgyűlés tiszta lappal indul (a benyújtott tervezetek elenyésznek).

A **környezetvédelmi ágazatban** a jogalkotási törvényen kívül a környezetvédelmi törvény külön is biztosított részvételi jogokat, s ezzel kétségtelenül erősítette a civil szervezetek jogalkotás előkészítésében realizálódó véleményező státusát. Országosan ezt a feladatot a nagy szervezetek maguk és az OKT-n keresztül fejtik ki, míg helyi szinten a kis helyi szervezetek leginkább a helyi, önkormányzati jogalkotásban vehetnek részt (időnként a lakosság mozgósításával helyi népszavazás útján).

A **fogyatékos ágazatban** a jogalkotásban részvétel lehetőségét az 1997-es esélyegyenlőségi törvény megteremtette. A szektorból nyert jelzések alapján a rendelkezésre álló jogszabály-tervezet észrevételezési és véleményezési lehetőséggel a nagy szervezetek elégedettek, a kicsiknek sem energiájuk, sem szakértelmük nincsen a konzultációs szerepre.

4.3. Az állami és önkormányzati szervekhez való viszony

4.3.1. Az állam-civil szervezeti viszony elméleti kérdései

A civil nonprofit szervezeteknek az állami és önkormányzati szervekhez való viszonyát az határozza meg, hogy milyen tevékenységi kapcsolat van közöttük. Más a helyzet és mások e viszony jellemzői, ha a civil nonprofit szervezet állami, önkormányzati közfeladat ellátását veszi át (közreműködik) a költségvetési intézményrendszerrel; más ha alternatív nonprofit szolgáltatást kínál ugyanerre; más ha a közfeladatoktól független vagy azokhoz csak közvetetten kapcsolódó szolgáltatást nyújt; s megint más, ha civil-jogon beleszól, ellenőriz, javasol, véleményt nyilvánít, érdeket érvényesít valamely közfeladathoz tartozó területen. Tipizálva e pozíciókat azt mondhatjuk, hogy a civil nonprofit szervezet viszonya az állami és önkormányzati szervekhez attól függ, hogy az állami, önkormányzati feladatellátásba „beépülő” szervezetről beszélünk, vagy az állami, önkormányzati feladatellátás alternatíváját kínáló „konkurens” szervezetről, esetleg állami és önkormányzati szempontból „közömbös” tevékenységeket végző hobbikörökről, illetve az állami, önkormányzati működést vizsgáló, elemző „kritikai” szervezetről. A „**beépülő**” szervezet pozíciója erős, az együttműködés magas szintű, de a viszonyra az erőteljes függés és a civil alkalmazkodás a jellemző. A „**konkurens**” szervezet szakmai alapon szerzi támogatóit, s általában helyi-közvetlen szinteken az együttműködés gyenge, viszont a civil autonómia erős. A „**közömbös**” szervezet ritkán találkozik elutasítással, de kifejezett és rendszeres támogatása is ritka; civil autonómiája valóságos. A „**kritikai**” szervezetet sehol nem szeretik az állami hierarchiában (sem helyi-közvetlen szinteken, sem szakmai szinteken), viszont a szakmai közvélemény, a nyilvánosság és a politikai ellenzék támogatása egyre kevésbé teszi lehetővé kiiktatását vagy figyelmen kívül hagyását.

A civil nonprofit szervezetek és az állami, önkormányzati szervek (intézmények) együttműködésének mai helyzetét makrotársadalmi összefüggések is magyarázzák. Ezek sorában az első **az állam működésének újbóli kiterjesztő és centralizációs folyamata**. A rendszerváltás decentralizációs törekvései, amelyek az állam totális jellegének megváltoztatását tűzték ki politikai célul, egyik megoldásként a lokális döntések és lokális feladatellátások arányának jelentős növelését tartották célravezetőnek. E célkitűzéseket azonban a gazdaság és ezen

belül a központi költségvetés elhúzóódó válsága és a 90-es évek egymást követő kormányainak újra-etatizáló törekvései miatt nem követte a közpénzek feletti önálló döntési jogok hasonló nagyságú decentralizálása. Ennek következtében a közösségi szolgáltatások kínálata és kereslete közötti egyre növekvő feszültség (mennyiségi és minőségi értelemben egyaránt) elsősorban a helyi hatalom, a települési önkormányzatok problémájává vált. Az ő tulajdonukban lévő ellátó intézmények környezetében jelentek meg legnagyobb számban azok az alternatív és döntő mértékben a nonprofit szektorba sorolt szerveződések, amelyek az előbbieken feltett kérdésekre válaszokat próbálnak adni. E funkcionális problémák egyik forrását és részben a megoldást is jelenthetik, ha a nonprofit szervezetek fokozott részvétele előtti akadályokat a jogszabályok és az ösztönzők megfelelő változtatásával lebontjuk.

A második makrotársadalmi összefüggés – amely a civil nonprofit szervezetek és az állami, önkormányzati szervek viszonyát jellemzik – **a társadalom önvédelmi mechanizmusainak fejletlensége, a meglévő eljárások és technikák erőtlensége**. Kicsit hasonló a helyzet a munkavállalói jogvédelemben: vannak igénybe vehető jogorvoslati és közvetítő eljárások a jogszabályokban, azonban a munkáltató - munkavállaló jogviszonyban szinte megbocsáthatatlan bűnnek számít a helyi közvélekedések szerint a munkaügyi jogvita kapukon kívülre vitele, a bírósági perindítás. A „beperelte a munkahelyét” stigma legalább olyan erős, mintha „elárulta”, „megalázta”, „hátba támadta”, „saját fészkébe piszkolt” volna. Pedig csupán annyi történt, ami minden jogállamban természetes: a jogkereső állampolgár oda fordult, ahhoz az intézményhez, amelyet pontosan erre rendeltetett: az igazságszolgáltatáshoz. **A jogvédelem, jogérvényesítés attitűdje Magyarországon még gyengébb a hűség, a megértés, a belátás attitűdjénél.** A civil szféra nem volt képes kialakítani, megerősíteni azokat az intézményeket, amelyek a társadalom önvédelmét biztosíthatnák, illetve, amelyek megfelelő segítséget jelentenének a demokratikus deficitcik csökkentésében. **Jól mutatja ezt a különböző jogvédő, érdekvédő szervezetek aránya a nonprofit szektorban.** Bár nagyon nehéz e területen az adatok összehasonlítása, de az mégis érzékelhető, hogy amíg itthon az emberi jogok védelme a civil nonprofit szervezeti tevékenységek 1%-át képviseli, addig az ilyen tevékenységek részaránya Ausztriában 5, Finnországban 9, Spanyolországban több mint 3%-ot tesz ki, de még Csehországban, illetve Romániában is 3-4% körüli arányt érnek el.⁶ Nem valószínű, hogy a magyarországi alacsony arány oka az emberi jogok maradéktalan kielégítésében, vagy az állam által ellátott jogvédelem tökéletességében lenne keresendő. Inkább a társadalom megkésett szervezőképessége, a „civil kurázi” hiánya, az állami szerveknek az ilyen kezdeményezéseket illető barátságtalan fogadtatásában keresendő. S persze a rendelkezésre álló jogi technikák, eljárások erőtlenségében: a közérdekű kereset hiányában, a még mindig hatályos panasztörvény (1997. évi I. törvény) leporolásának és felújításának szükségességében, a személyes politikai döntéshozói felelősség hiányában, a helyi média és sajtó függetlenségének hiányában, a civil nonprofit szervezetek forráshiányból eredő kiszolgáltatottságában, a jogszabály-előkészítés nyitottságára vonatkozó törvényi előírások elmulasztásának szankcionálatlanságában. [Az is kétségtelen tény ugyanakkor, hogy regionális, földrajzi, politikai értelemben is relatív az önvédelmi mechanizmusok fejletlensége. Ukrán civil környezetvédők például gyakran kérdezik magyar kollégáiktól, hogy „miként szerezzük az ügyfeleinket?”. Nálunk ez nem kérdés, aki Magyarországon ma fenyegetve érzi a környezetét, egészségét, ingatlanjának értékét, gazdasági tevékenységét egy környezetkárosító magatartás miatt, az nem habozik igénybe venni a rendelkezésére álló politikai (helyi és országos politikai erők mozgósítása, sajtó, demonstrációk stb.) és jogi eszközöket. Talán persze azért erősebbek és hatékonyabbak a környezetvédelmi jogvédelmi eszközök, mint a többi ágazatban, mert ezen a területen kisebbek a személyes, egzisztenciális, anyagi és mikrotársadalmi függőségek.]

A nonprofit-elméletben Peter Lauritzen⁷ **az ifjúsági szükségletek tudomásul**

⁶ Harsányi László: A nonprofit szektor jövője Magyarországon (Kézirat, Pécs 2001).

⁷ Lauritzen, 1993., Postdam

vételéhez/kielégítéséhez való hozzáállás alapján 6-féle lehetséges kormányzati magatartást mutat be az ifjúsággal, civil szervezetekkel való kapcsolatban:

1. **A kormány mint szuper-Egyesület, az Egyesületek Egyesülete:** Ez a kormány összekeveredik a civil társadalommal és ideig-óráig úgy viselkedik, mint nyilvános lelkiismeret. A kormány maga vezeti tevékenégeit és a projektjeit, együttműködik a civil szervezetekkel, kirívóan rugalmasan, és gyakran úgy mutatja magát, mint a nem szervezett, marginális és kisebbségi csoportok ügyvédje.

2. **A kormány mint a civil társadalom partnere:** Ebben az esetben az ifjúságpolitikai intézkedéseket megtárgyalják és közösen fejlesztik az ifjúsági szervezetekkel, a különféle szolgáltatókkal, másokkal. Az önkéntes szervezetek nagy költségvetéssel rendelkeznek, a kormány kockázatot vállal és megosztja hatalmát.

3. **„Laissez-faire” (a megengedő – ahogy esik, úgy puffan) kormány:** E megközelítésben azt mondják: vannak fiatalok és az is lehet, hogy vannak speciális problémáik. De így vannak ezzel a többiek is, és ezért nincs szükség a fiatalok megkülönböztetésére az egész társadalom ellenében. Ha az ember jogilag felnőtt, ugyanúgy kell kezelni, mint másokat.

4. **Beavatkozó kormány:** Itt a kormány az olyan égető problémákba avatkozik be, mint a fiatalok drogfogyasztása, az erőszak erősödése, a fiatakkori bűnözés, a munkanélküliség stb. A kormány reakciója ezekre a problémákra folyamatosan a nagyobb költségvetést vetíti előre, de ez időkorlátozott és mindig arra szorítkozik, hogy gyorsan látványos eredményeket érjen el. Az akció a tűzoltóbrigád mintáját követi, nincs hosszú távú stratégia.

5. **Állambácsi kormány:** A kormány hivatalánál fogva jótékonykodik. Ez a szerep alapvetően a nagy tanító szerepe; a fiataloknak tér kell a fejlődéshez, bátorítani kell őket és néha büntetni is. A kapcsolat kormány és a civil szervezetek között aszimmetrikus, a hierarchia működik, és azt meg kell tartani.

6. **Az Ellenőr kormány:** Ez a kormány egy ideges és bizonytalan állami felsőbbiséget fejez ki. Valójában fél a fiatalok reakcióitól, és folyamatos információt igényel arról, hogy „azok” mit terveznek legközelebb. Nem fogadja el azt, hogy a fiatalok a társadalom autonóm, kritikus részei. Ifjúságpolitikai eszközei „előrejelző rendszerként” működnek.

4.3.2. A nonprofit ágazatok viszonya az államhoz, önkormányzatokhoz

Az ifjúsági nonprofit ágazatnak állami szervekkel való viszonya bemutatásakor nem kerülhető meg az 1999-ben létrejött minisztérium: az Ifjúsági és Sportminisztérium (ISM). Az ISM szakított a korábbi önszerveződő, legalább viszonylag autonóm rendszerrel: nem civil szervezetek delegáltjaival működött együtt, hanem a kormányzat által kiválasztott „szervezeti megbízottakkal” jelenítette meg a korosztály érdekeinek képviselőit, saját maga nevezte meg civil partnereit. Mindamelllett a rendszer figyelmen kívül hagyja a cselekvőképtelen gyerekek (0–14 év közöttiek) képviselőit, csak a 14 évesnél idősebb fiatalok képviselőiről szól. A kormányzati döntések előkészítésének véleményezésében – a korábbi kormányzatok gyakorlatával ellentétesen – nem szól a gyerekek és a korosztályt támogatók képviselőiről. A kormányzati hozzáállás alapján a korábban Peter Lauritzen nyomán bemutatott kormányzati magatartások közül: az 1990–94 közötti kormányunk leginkább az „Ellenőr kormányt”, az 1994–98 közötti kormányunk leginkább az „Állambácsi kormány” és a „Laissez-faire” keverékét; az 1998–2002 közötti kormány pedig a „Beavatkozó kormány” modelljét valósította meg.

A **regionális ifjúsági kormányzati tevékenység** nagy hangsúlyt kapott az elmúlt években. Legalábbis föntről – lefelé értelemben. A kormányzat létrehozta az ún. Regionális Ifjúsági Tanácsok (RIT) és a Regionális Ifjúsági Szolgáltató

Irodák (RISZI) kezdeti hálózatát, amely tulajdonképpen az ISM által vezérelt MOBILITÁS Ifjúsági Szolgálat tevékenységének területi többlábra állítását hivatott megteremteni. A Regionális Ifjúsági Tanácsokban nem a regionális civil szervezetek képviseltetik magukat, hanem bizonyos országos szervezetek: az egyház és a miniszter országos stratégiai partnerei (HÖÖK, MAGYIT, OGYIP, NOE⁸) – az egyetlen normatív feltétel a régióban lévő lakó- vagy munkahely. Az, hogy a történelmi egyházak (nem ezek ifjúsági tagozatai, hanem maguk az egyházak), illetve a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája (mint diák- és nem generációs logikán működő szervezet) hogyan kerülnek az ifjúsági civil struktúrába, rendszertani értelemben rejtély, politológiai magyarázata viszont egyértelmű. A Regionális Ifjúsági Tanácsok létrehozásával – a régiókban való gondolkodás vitára érdemes javaslata helyett – olyan átláthatatlanul bonyolult, rengeteg új érdekfócsot konstruáló politikai erőter jött létre, amely gyakorlatilag áttekinthetetlen és értelmezhetetlen. A megvalósítás azt mutatja ugyanis, hogy a Regionális Ifjúsági Tanácsoknak nincs igazi döntési lehetőségük, ugyanis a vonatkozó ISM rendelet szerint „a Regionális Ifjúsági Tanács **közreműködik**⁹ a régióból beérkezett pályázatok elbírálásában”, azaz a RIT-eknek nincs jogszabály által garantált döntési kompetenciájuk, pusztán egy meglehetősen nehezen megfogható közreműködői szerepbe kényszerülnek. A Regionális Ifjúsági Szolgáltató Irodák (RISZI-k), a döntéshozó tanácsok kiszolgálói, a regionális pénzalapok kezelői) egyelőre csak pályázatkezeléssel foglalkoznak, valódi szolgáltatót a civil szervezetek számára csak elvétve nyújtanak. A kormányzat nem kevés közpénzt, munkaerőt és propagandát fordított a regionális ifjúsági struktúra kialakítására. Funkcióját tekintve a rendszer azonban nem nonprofit jellegű: állami elosztást valósít meg valójában változatlanul központosított döntéshozatal útján. Maga a szervezet létrehozása és az intézményrendszer kialakítása azonban fontos lehet a jövő ifjúsági nonprofit struktúrája számára, ha a belső működés tartalma a területi önkormányzatiság, a testületek autonómiája, a civil szervezetek esélyegyenlősége, a központi befolyás és elosztás kizárása irányába mutat.

Az **önkormányzatok és az ifjúsági civil szervezetek** kapcsolatában a visszacsatolás jelentősen hamarabb következik be (a helyi közélet jóval rugalmasabb, hamarabb reagál, mint az országos). Önkormányzati szinten érdekes modellek, kísérletek találhatók: Józsefvárosban a Nap Klub, Káposztásmegyeren a Zabhegyező Játsszóház, Debrecenben a Mezon Ifjúsági Iroda, a KAPOCS Kortárs Önszolgáltató Szolgálat, több megyében a HAYCO önkormányzatok által támogatott tevékenysége stb.

A civil szervezetek és önkormányzatok által készített közös pályázatok témái között a kulturális után az ifjúsági terület a második leggyakoribb (22%-kal). Az ifjúsági (és a szociális) témakörben született pályázatok a civil referensekkel rendelkező és a legnagyobb városokra jellemzők, illetőleg azokra a településekre, ahol a csekély a költségvetési támogatás, illetve deficites a költségvetés. Fontos összefüggésnek tűnik, hogy az ifjúsági terület olyan komplex és összetett, hogy a rétegszinten való gondolkodáshoz és cselekvéshez **független státus** szükséges mind önkormányzati, mind kormányzati szinteken. Ahol ugyanis az oktatási, kulturális, sport, szociális, egészségügyi ágazat részeként működtetnek ifjúsági célú intézményeket vagy programokat, ott óhatatlanul háttérbe szorul az ágazatközi, ágazatokat átívelő gondolkodás és döntéshozatal. A nagy kérdés az, hogy melyek azok a problémák és problémaszintek, amelyeken az ágazati gondolkodás helyett a rétegszintű megoldások kimunkálását kell biztosítani. Egy biztos: az ifjúsági civil szektornak a problémák rétegszintű megközelítésében és kezelésében kulcsszerepe van – bárhol is helyezkedjék ez el a kormányzati és önkormányzati struktúrában.

4.3.3. A környezetvédelmi ágazat

A **környezetvédelmi ágazatban** a nagy szakmai NGO-k ma már inkább

⁸ Nagycsaládosok Országos Egyesülete.

⁹ 2/1999. (IX. 24.) ISM rendelet 8. §.

konzultánsok, mint ellenfelek a közigazgatás számára is. Ami talán általában nehezíti a civil szervezetek és a közigazgatás megfelelő együttműködését, az egyfajta elitista szemlélet a közigazgatás oldalán, amely azonban a környezeti közigazgatásban kevésbé érhető tetten. Ennek oka, hogy a közigazgatásnak ez az ága számos eseményen keresztül „szocializálódott” már a társadalmi részvétel gondolatához, így:

- a közigazgatással közösen szervezett és végrehajtott projektek, így pl. Tájsebészet – KöM/Humusz;
- a különböző lobbi-listák, akár országos, akár megyei vagy helyi;
- a szakmai felkészültség egyes NGO-k részéről;
- nyert perek; és
- egyes NGO-k hibrid természetűek, amelyek oldják az állam és a civil szféra klasszikus és sematikus különállását.

Az **önkormányzatokhoz való viszonyban** is találunk példát az „együttműködő” és a „konfrontatív” modellre is. Több utalás történt a kutatás során arra, hogy az EU-csatlakozás napirendre kerülése óta az önkormányzatokkal több és jobb az együttműködés, valószínűleg az egymásrautaltság és a civil kapcsolatok arculatjavító jellegének kihasználása miatt. Az önkormányzatok egyébként is „közelebb vannak” a környezeti kérdésekhez, mivel mindennapi munkájuk részét képezi a környezettel való foglalkozás, akár a köztisztaságot, akár a településcsatornázást vesszük alapul; így jobban rá vannak utalva egy-egy szakmailag hozzáértő civil szervezetre, mint a központi államapparátus.

Az Országgyűléshez való viszonytal kapcsolatosan meg kell jegyezni, hogy – éppen ellentétesen más nonprofit ágazatokkal - a környezetvédő szervezetek kicsit elkényelmesedtek a közvetlen parlamenti eszközök alkalmazásában, mert állandó jelenlétük az OKT-ban¹⁰ biztosítja a szakmai szempontú beleszólást, véleménynyilvánítást, befolyásolást és nyilvánosságot. Ezért nem használják ki intenzíven azokat a jogi, eljárási lehetőségeiket, amelyeken keresztül a jogalkotást meg lehetne közelíteni.

A **környezetvédelmi jogalkalmazás körében felmerülő legfontosabb kérdések**, amelyek egyben a legnagyobb konfliktusokat is eredményezik állam és civil szféra között, az alábbiak:

- információhoz való hozzájutás – a környezeti információk szabadsága, a környezeti információkkal rendelkező állami szervezetek magatartása, titoktartása;
- civil szervezetek ügyféli jogállása – vagyis az a kérdés, hogy milyen ügyekben, milyen jellegű szervezetek és milyen terjedelemben vehetnek részt egyes államigazgatási egyedi eljárásokban;
- civil vélemények integrálása állami döntésekbe – mennyire kötelező figyelembe vennie egy állami szervnek a megalapozott civil véleményt, és ha nem teszi ezt, vajon van-e ezzel szemben jogorvoslat;
- a jogorvoslatokhoz való hozzáférés, tehát a jogkikényszerítés feltételei a környezetvédelemben, így a perlés költségei, nehézsége, szakértők igénybe vétele és elfogultsága, jogi szakmai segítség rendelkezésre állása stb.

A problematikus jogalkalmazási területek szakágak szerint:

- a településrendezés – a zöldfelületek védelme és a beépítések korlátozása tekintetében;

¹⁰ A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 45. §-a alapján létrehozott Országos Környezetvédelmi Tanács.

- a természetvédelem – a természetvédelmi céllal elrendelt korlátozások és a gazdálkodók érdek-összeütközései miatt;
- a hulladékgazdálkodás – a szükséges hulladékkezelő létesítmények és az indokolt lakossági ellenállás kiegyenlítése körében;
- a közlekedés – a mindennapokban jelentkező koncentrált környezeti ártalmak és hatások miatt.

4.3.4. A fogyatékosági ágazat

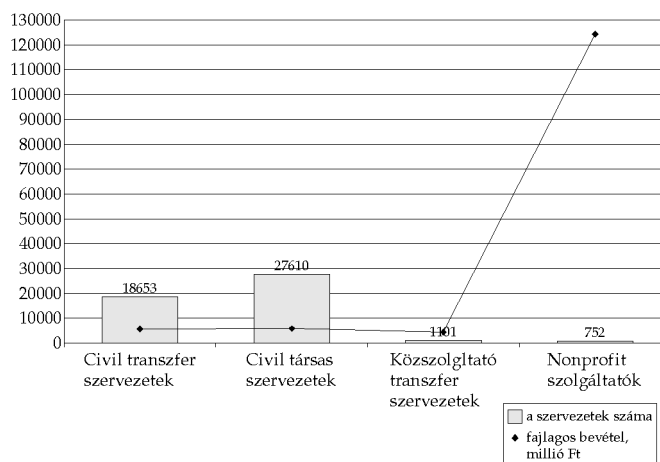
A **fogyatékosági nonprofit szervezetek** állami finanszírozottsága (helyesebbnek tűnik a „finanszírozatlansága” szó használata) olyan súlyos hiányosságokkal volt terhes, hogy kényszerűségből létrehívta a **színváltó, azaz kaméleonjellegű működést**. Az állam elsősorban a kormányzati szervek működése révén leválasztott magáról számos, korábban centralizált funkciót. Hagyta, hogy e leválasztott funkció betöltése-betöltődése megvalósuljon, engedte a nonprofit világ által lefedett területen, így a fogyatékosági ügyben is, alapítványok és egyesületek megszületését. Ám ezt csak amolyan laissez faire-jelleggel tette. Hagyta őket létrejönni, engedte őket lobbizni, ám a szükséges forrásokkal sohasem látta el őket. Ez az alapvető sajátosság mind az Antall-, mind a Horn-, mind pedig az Orbán-kormány működését jellemezte. Az egyes kormányok attitűdje nem ebben, hanem sokkal inkább abban tért el egymástól, hogy különféle, általában azonban mégis leginkább politikai természetű egyéni szimpátiák folytán az egyes nonprofit szervezeteket eltérően finanszírozta. Ez az alapjellegzetesség vezetett el a szakirodalom által eddig még le nem írt **színváltó, vagy kaméleonjelleg** kialakulásához. E színváltó vagy kaméleonjelleg az alacsony finanszírozottsági szintű, egyik napról a másikra, egyik hónapról a másikra élő hazai nonprofit szervezetek egyik legalapvetőbb sajátosságának tekintjük. Az említett jellegzetesség – szintén a forrásokhoz jutás érdekében – gyakran politikai színváltással is párosult az elmúlt, közel másfél évtizedben.

4.4. Állami civil, állami nonprofit?

A vizsgálatok, adatok és a szakirodalom jelzései is azt mutatják, hogy az utóbbi évtizedben **megnőtt az állami, önkormányzati szektor alapítói és döntéshozói, működtetői jelenléte a nonprofit szektorban**. Ennek adekvát megjelenési formája a **közalapítvány és a közhasznú társaság**. Sok jelenség és információ azt a tendenciát mutatja, hogy **kialakult egy második (másik) nonprofit szféra: az állami és önkormányzati gazdálkodás-működés célszervezetei formájában**. Ezek lényegüket tekintve nem civil szervezetek (nem személyegyesülések) és nem is a magánvagyonot működtetik, hanem a közvagyonot. Különböző számviteli, költségvetési, adózási, szervezeti okok miatt egyre népszerűbb az állami és önkormányzati szférában a közvagyonnak, közfeladatok ellátása érdekében történő nonprofit szervezeti formában működtetése. Számunkra e második nonprofit szféra kialakulása és az elsődleges civilekkel történő jogi egyként kezelése a valódi nonprofit szektor autonómiáját és jövőjét fenyegető súlyos veszélynek tűnik. Azért tartjuk ezt a jelenséget nagyon veszélyesnek, mert már ma is a statisztikai adatokban kimutatott, nonprofit szektorba áramló „közpénzek és támogatások” egyes becslések szerinti 60%-a ilyen burkolt **állami és önkormányzati önfinszírozás**, s az adókedvezmények zöme is tulajdonképpen magánál a feladatellátó költségvetési szervnél jelent megtakarítást. Ez a helyzet pedig rontja a valóban civil forrásokat mobilizáló szervezetek esélyeit a forráshoz jutásban, megítélésben egyaránt. A szektor megtisztítása az állami jelenléttől javítani tudná a világos kapcsolatok egyértelmű szabályozásának esélyeit, hiszen nem kell már a jogalkotónak kettős szemüveggel és szándékkal részben (vagy jórészt) magára is gondolni a szabályozás kialakításakor. (Nem kell

például a közszervezetekre méretezett bonyolultsággal és hivatalisággal nyúlni az ellenőrzés, beszámolás, nyilvánosság, kooperáció kérdéseihöz.)

A sajátos állami részvétel miatt, amely alapján az állam (az önkormányzat) maga is létrehozhat nonprofit intézményeket, duális helyzet jött létre a nonprofit szektorban. Egyrészt számbeli többségében, de fajlagos erőforrásait tekintve kisebbségben megmarad, sőt tovább fejlődik a nonprofit szektor civil része, az egyesületek (társas szervezetek) és a magánalapítványok (transzfer szervezetek) világa. Ezek azok a formációk, amelyek alapvetően „alulról jönnek létre”, sokféle kreativitás és civil kurázi hordozói, amelyek státusukat és működésük lényegét tekintve valódi magánkezdeményezések maradnak. Másrészt kialakult egy néhány száz szervezetből álló és erősen az államhoz (önkormányzathoz) kötődő, az állam és az önkormányzatok által létrehozott és részben az állam által továbbra is támogatott vagy szerződésekben magához kötött és így jelentős pénzeszközökkel rendelkező közalapítványi és közhasznú társasági (nonprofit szolgáltató) intézményrendszer. Ez a második nonprofit szektor, az „állami civil” (amely önmagában, fogalmilag is blóddli kör, sok szempontból inkább a „második állami” jelzőt érdemelné, hiszen lényegét tekintve nem történik más, mint az állami, önkormányzati szervek kivisznek bizonyos funkciókat, feladatokat, szervezeteket, intézményeket és vagyonokat a költségvetési szervként működés szoros kötöttségein kívülre. A nonprofit szektornak e megkettőződését robbanásszerűen erősítheti fel, pontosabban a már ma is jellemző arányokat tovább karakteresíti a jövőben egy olyan folyamat, amelyben a kórházak többsége közhasznú társasággá alakul át, ennek nyomán szinte megduplázza a nonprofit szektor bevételeit.



4.1. ábra. Civilek és szolgáltatók

A 4.1. ábra azt mutatja, hogy a „nonprofit szolgáltatók” kategóriába sorolt állami és önkormányzati közhasznú társaságok és közalapítványok a maguk százaz nagyságrendű mennyiségéhez képest – a 45.000 civil nonprofit szervezet összesen 10 milliárd Ft fajlagos bevétele mellett – 120 milliárd Ft fajlagos bevétellel gazdálkodnak. Az ennek megfelelő nonprofit kedvezményeket élvezik, az állam saját szervezetei számára nyújtja az egész szektorra elszámolt kedvezmények nagyobbik (és egyre növekvő) részét. Ezek az „állami civil” szervezetek a biztosított állami tőke birtokában komoly versenyelőnyre tesznek szert a szolgáltatások piacán mind a piaci szereplőkkel, mind a rendes költségvetési formában működő szervezetekkel, mind a ténylegesen civil nonprofit szereplőkkel szemben.

A piaci szereplőkkel szemben élvezik a nonprofit szervezeteknek biztosított adókedvezményeket, a költségvetési szereplőkkel szemben élvezik a kötetlenebb gazdálkodás és vállalkozás előnyeit, a civil nonprofit szervezetekkel szemben pedig élvezik az állami tökéjuttatások, támogatások és szolgáltatások (például infrastruktúra) áldásait. Mindeközben az állami nonprofit szervezet működése – a létrejöttéből eredő kódolt módon – nem függetlenebb az alapítótól, mint a költségvetési intézmények esetében, a tevékenység gazdaságossága vagy hatékonysága nem éri el a piaci szolgáltatókét; s az állami erőforrások civil forrásokkal kiegészítése meg sem közelíti a civil nonprofit szervezetekét. Az állami civil szervezetek előnyei tehát látszólagos előnyök – az állam természetes működési módját kifejező hivatali vagy költségvetési intézményi működési módhoz viszonyítottak –, míg hátrányai tényleges hátrányok a piaci szereplőkhöz vagy a civil nonprofit szervezetekhez viszonyítottan.

4.4.1. Közalapítványok és állami-önkormányzati alapítású közhasznú társaságok szerepe az ifjúsági ágazat életében

A közalapítvány elsősorban a feladatfinanszírozás, a közhasznú társaság a szolgáltatás „társadalmasítására” szolgál. A közalapítványokat alapvetően állam/önkormányzat által ellátandó közfeladatra hozzák létre. Ugyanakkor szervezete, döntéshozatala (legalábbis, elviekben, illetve jogi szempontból) már független az államtól, hiszen az alapító nem gyakorolhat döntő befolyást az alapítványra. A kht. bizonyos szempontból a közalapítvány pandantja: leginkább intézményesült civil érdek hozza létre. Ahogy egy közalapítvány kikerül a közvetlen állami fennhatóság alól (már legalábbis jogi szempontból), úgy a kht. mint szervezeti forma sem igazán civil már, cégszerű működése alapvetően elvesztette az önkéntesekkel dolgozó öntevékenység – adott esetben ad hoc – civil szervezeti jellegét.¹¹ Általában ilyen szervezeti formákban működő szervezetek¹² jóval nagyobb pénzmozgást bonyolítanak a civil szervezeteknél.

Megoldatlan problémaként jelentkezik mindkét szervezeti formánál a közhasznú státus nyilvánossági kritériumai és az üzleti titok információvédelme közötti érdekütközés. A kht.-k ügyvezetése, alapítói illetve az érdekelt civil szervezetek vitáiban gyakran felmerülő probléma, hogy nem egyértelműen definiált és értelmezett a magyar jogban, melyiket illeti prioritás. Pedig jogi szempontból az üzleti titok még az üzleti szférában is csak mesterségesen felfújott probléma, a gyakorlatban alig akad ezzel kapcsolatos versenyjogi, polgári jogi, adatvédelmi jogi ügy, ugyanis az üzleti titoknak a cégek belső szabályozásától függő köre fogalmilag kívül esik a közérdekű adatok nyilvánosságának körén.

4.4.2. A környezetvédelmi ágazat

A **környezetvédelmi ágazatból** érkező információk csak részben támasztják alá az „állami civil” szervezetekkel kapcsolatos általános megállapításokat, amelyek pedig egyértelmű megerősítést nyertek az ifjúsági és gyermekszervezeti területről. Az a környezetvédelmi célú nonprofit ágazatban is igaz megállapítás viszont, hogy a közhasznú társasági szervezeti formában működő szervezetek aránytalanul nagy részt kapnak a bevételekből (59%) ahhoz képest, hogy csupán a szervezetek 4%-át alkotják. Az egyesületeknél ennél jobb az arány (a bevételek 19%-a 55%-os alanyi körrel), az alapítványoknál szintén (18% bevétel 38% alanyi kör mellett) a közalapítványoknál pedig szinte egyenesen arányos a két szám (4% bevétel 3% alanyi kör mellett). A környezetvédelmi civil nonprofit szektor vizsgálata nem jelzett olyan egyedi, akut problémát sem, amely konkrétan indokolná az állam és önkormányzatok által alapított egyik-másik „állami civil” szervezet szerepének felülvizsgálatát.

¹¹ A gazdasági társaságokról szóló törvény is vonatkozik rá, bejegyzése pl. a cégbíróságokon, a cégek eljárásjoga alapján történik.

¹² Nem számolva az önkormányzati „kényszer”közalapítványokkal.

4.4.3. Közalapítványok és állami-önkormányzati alapítású közhasznú társaságok (kht.) szerepe a fogyatékgügyi ágazat életében

A fogyatékgügyi területén két közalapítvány működik. Az egyik a **fogyatékos gyermekek és fiatalok integrációját** szolgálja, a másik az ún. **Fogyatékosok esélye közalapítvány**. Mindkettő eredeti célja szerint helyes, nemes és jó. Sajnos, az utóbbi két évben erőteljes központosítási törekvés volt tetten érhető némelyiknél. Ez azzal járt, hogy a pályázati támogatás kegydíjjá lett és jól érzékelhetővé vált, hogy a Közalapítvány egy adott koncepciót preferáló, minisztériumi szemlélet képviselőit támogatja, s inkább használja a vagyont meglevő, állami struktúrák megszilárdítására, mint a kicsi, de hatékony civil szervezetek törekvéseinek erősítésére. Így a közalapítványok – miközben pénzt osztanak a fogyatékos szféra állami és nonprofit szervezetei számára, ami feltétlenül hasznos tevékenység – egyre inkább bürokratizálódó, irreális elvárásokat támasztó, gyűlölt „aranyborjúvá” váltak, ahelyett, hogy a civil szervezetek valódi harcostársaivá nőttek volna fel.

E folyamat magyarázata leginkább a közalapítványok finanszírozásában és kuratóriumuk rekrutációjában található. A finanszírozás forrása mindkét esetben az állami költségvetés. Emiatt kétségtelenül létezik állami vezérlésük: tipikusan a szakfőosztályok határozzák meg már pénzügyi forrásaikat is. Hiába volt például 2001-ben az állam által garantált forrás a példa kedvéért 200 millió forint, ha 2002-re csak 100-at kapnak, s bizonytalan a második 100. Önmagában már ez súlyos beavatkozás, hiszen így még tervezni sem lehet. Egyébiránt ez indokolatlan is 24 hónapos állami költségvetés mellett. A kuratórium vezetése az ilyen finanszírozás következtében házalni kényszerül a szakminisztérium folyosóin.

A rekrutáció tekintetében jól látszik, hogy a kuratóriumok részben minisztériumi emberekből, részben azok legközvetlenebb támogatóiból, részben pedig valóban tekintélyes nonprofit-képviselőkből és neves szakemberekből állnak. A valóságos kormányrúd (a végleges és tényleges döntés joga) mindig az első két csoport kezében van.

Az olyan kht. egyébként, amelyet egy kis életrevaló nonprofit szervezet alapít, igen jó forrásául szolgálhatna a működési költségei folyamatos előteremtésére. Sajnos, befektetőt kht.-hoz találni gyakorlatilag lehetetlen, önmagában egy kicsiny civil szervezet pedig nem elég tőkeerős: bármilyen jó a kht. létrehozását célzó alapötlete, bármennyi know-how-t és egyéb szellemi apportot visz be, ez az alapító tőke hiányát nem kompenzálja. Igen speciális hitelkonstrukcióra lenne szükség ahhoz, hogy ezt a problémát át lehessen hidalni.

4.5. A nonprofit autonómiáról

4.5.1. A környezetvédelmi ágazat

A **környezetvédelmi nonprofit ágazat** ágazati szakmai autonómiája nagyfokú és erős. Ennek oka minden bizonnyal a hatalmas felhalmozott szellemi tőke, amely az ágazat erejét is adja – bár ahogy azt már megjegyeztük, sajnálatos módon a gazdasági erő számítása körében nem jut jelentőséghez, csak áttételesen, kutatói potenciál formájában. Az érdekképviselői autonómia értékelése már szerényebb kell legyen, a legtalálhatóbb, erről kialakult vélemény a „van”. Viszonylag is objektíven értékelve a helyzetet azonban meg lehet állapítani, hogy megléte mellett nem áll akkora támogatás még magán az ágazaton belül sem, amekkorával tényleges eredményeket lehetne elérni. Az ágazatnak ágazatszinten nincs egységes érdekképviselője, inkább szakmai kérdésekben mutatkozik meg az érdekek felkarolása és érvényesítése.

A környezetvédő társadalmi szervezetek egyik jellemzője, hogy specializálódnak, ami abból fakad, hogy a környezetvédelmet magát teljes egészében átfogni képtelenség. Ezért mind a területi, mind a szakági specializálódás, tehát a munkamegosztás is erős a szervezetek körében. A környezetvédelmi szervezetek autonómiáját erősítő tényezők a „kemény”, meggyőződéses tagság, a tudatosság, a hitelesség igénye és szüksége, a sokféleség, a több forrásból és (politikai vagy gazdasági) feltételek nélkül érkező támogatások, a – többi ágazathoz képest – **quasi** átlátható pénzosztási mechanizmusok.

Az autonómiát gyengítő tényezők ugyanakkor az érdektelenség (főként lakossági), a gazdasági nehézségek, a források szűkössége, a pénzosztási mechanizmusokban tapasztalható olyan változások, amelyek az átláthatóság ellen hatnak.

4.5.2. A gyermek- és serdülőszervezetek

A **gyermek- és serdülőszervezetek működése** általában „szakmai” alapon áll. Érdekképviselési tevékenységeik áttételesek és esetlegesek. (1994 és 1998 között történt a gyermek és ifjúsági érdekképviselés folyamatos, intézményes kialakítására kezdeményezés, de jogszabályi szintű eljárási szabályokba foglalása elmaradt.) A politikai együttműködés kényszerpályán mozog. A létért való küzdelem az ezredfordulóra már kétpólusúvá vált politikai mezőben informálisan hozzácsapja a szervezeteket egyik vagy másik politikai oldalhoz. A közhasznúság normái formálisan visszatartják a szervezeteket egy erősebb politikai kapcsolódástól, de a polarizáció kimutatható. A nonprofit autonómia a gyermekszervezetek körében igen gyenge lábakon áll, pedig az ágazat jellegét tekintve a legerősebbnek kellene lennie. A Gyermekjogi Egyezmény szerint ugyanis a gyermek érdeke „mindenek felett áll”, bizony ideológiai, politikai, hitbéli, nevelési, nemzeti és állami érdekek felett is? Mi lehet hát baj a más jelvényel, más kalappal, más tollal, más nyakkendővel és más énekkel kiránduló, sportoló, gyűlésező, előadó és alkotó gyerekek szervezeteivel? Ha valamelyik ágazatban, itt aztán igazán mindent felülíró, alapvető szabálynak kellene lennie az érintett gyermeklétszámot alapul vehető normatív támogatási rendszereknek az állam részéről.

4.5.3. Az ifjúsági ágazat

Az **ifjúsági nonprofit ágazatban** az autonómia kérdéskörével kapcsolatosan jól felvázolhatóak azok a lehetséges **civil szervezeti reakciók**, amelyek az utóbbi években a kormányzati tevékenység hatására kialakultak:

1. A szervezetek „beállnak a sorba”, s az éppen adott politikai-kormányzati hatalmat szolgálják ki, annak érdekében, hogy alaptevékenységüket állami támogatásokkal legyenek képesek ellátni.

2. Újabban nagy tömegben jönnek létre tényleges tevékenység nélküli pszeudoegyesületek is, pusztán azért, hogy az állami források magánszférába vándorlásának útja egyszerűbb, könnyebb és átláthatatlanabb legyen.

3. Bár szűk értelmezés szerint az egyházak nem tekinthetők civil szervezetnek, tény, hogy az ifjúsági célú pénzeszközök kb. 60%-a jutott közvetve vagy közvetlenül az egyházakhoz (pl.: GyIA pályázatok nyerteseinek tartalomelemzése, 1999–2002). Érdemes megfigyelni a megnövekedett egyházi-ifjúsági aktivitást, amely természetesen lehet legitim célja egy kormánynak, azonban miután a „torta” mérete jelentősen nem növekedett, a civil szervezetek látták ennek kárát: lettek egyre éhesebbek, vagy végképp éhen haltak.

4. Működnek állami támogatás nélkül, ahogy tudnak. Szakadatlanul tovább keresik az állami kapcsolódásoktól független civil forrásokat a működés fenntartásához. Változó sikerrel teszik.

5. Fenntartják legszükségesebb, minimális életfunkcióikat és „jobb időkre várnak”. A szervezeteket azok néhány önkéntese tartja életben.

6. Bár jogi értelemben még léteznek, de tevékenységük, kapcsolataik, tagságuk megszűnik.

Az utóbbi pár évben egyre erősebb a szervezetek ernyőszervezetbe való tömörülése. A jobboldali szervezeteket tömörítő – a kormány által erősen preferált – Országos Gyermek- és Ifjúsági Parlament tudta az elmúlt időben legjobban növelni taglétszámát (bár itt található meg a legtöbb pszeudoszervezet is), a baloldalinak tartott Magyar Gyermek- és Ifjúsági Tanács szervezetszáma enyhe csökkenést mutatott (bár ennek tagjai a legnagyobb szervezetek pl. az Úttörőszövetség). Ha az ernyőszervezetek – ideológiai alapon gyűjtve szervezeti skalpjait – a tényleges tevékenységben érdekelt civil szervezeteket emelnék föl, a szakmai autonómia kérdéséről érdemes lenne komoly elemzést végezni.

Összességében ma az ifjúsági szférában ahelyett, hogy a civilek természetes erjesztői, érlelői lennének egy valódi polgári társadalom kialakulásának, az ágazat vitalitását, „autonómiáját és semlegességét erőszakkal megszüntetik, a hatalom felügyelete alatt álló pszeudoegyesületek száma növekszik, így függetlenségről egyre kevésbé beszélhetünk”.¹³ A civil szervezetek autonómiája az ifjúsági ágazatban javarészt csak álom maradt az utóbbi években.

4.5.4. A fogyatékosági ágazat

Egy civil nonprofit szervezet autonómiáját elsősorban az befolyásolja, hogy működése érdekében milyen anyagi források igénybevételére kényszerül. Ha **szolgáltató**, könnyen sérülhet az autonómiája azáltal, hogy a szolgáltatás fenntartása érdekében esetleg korlátozó, beleszóló pályázatok, adományozók, normatívabiztosítók jóindulatának megszerzésére kényszerül. **Amennyiben valódi érdekképviseleti munkát végez, olyan mértékig és mélységben, amennyit a feltételei megengednek, valójában semmi nem veszélyezteti az autonómiáját.** E tapasztalat azonban nagyvárosra vonatkozik, ahol sok a civil szervezet, és egy szűk érdekeltségi körön túl valójában senkit nem érdekel az adott kis csoportosulás. Más a helyzet kisvárosban, nagyközségben, ahol egy csoport működését nagyon is befolyásolhatja, az írott jog sérelme nélkül is, egy ellene dolgozó hangadó csoport. Tapasztalati példa: Egy kisebb alföldi településen történt, hogy egy édesanya foglalkoztatót szervezett a település és a környék fogyatékosággal élő gyermekei részére. Alapítványukhoz megszerezték néhány szakember, konduktor, pszichológus és óvónő együttl működését, akik innen-onnan odautazva foglalkoztak a gyermekekkel. A gyermekek, akikkel addig alig történt valami, szüleikkel együtt örömmel fogadták a kezdeményezést, amely hamarosan szép sikereket ért el: pályázatok segítségével tábort szerveztek, szülőklubot indítottak stb. Az iskolaigazgató gyógypedagógus felesége azonban, annak ellenére, hogy ő maga ilyen nem kezdeményezett és az iskolában, ahol egyébként nem gyógypedagógusként dolgozott, sem biztosított erre lehetőséget, minden lehetséges eszközt latba vetett, hogy e csoportosulás munkáját megakadályozza. S mivel kisvárosban az érdekkörök nagyon gyorsan összeérnek, a szülői csoportosulás hamarosan akadályokba ütközött: óriási bérletdíjemelések következtek az általuk használt helyiségekre, pályázati ajánlás megtagadása, naponként ÁNTSZ- és APEH ellenőrzés, a szülők riogatása azzal, hogy renegát mivoltuk veszélybe sodorhatja az önkormányzat által odaítélhető családi támogatásokat és így tovább.

Leginkább azok a szervezetek képesek autonómiájuk megőrzésére, amelyek

- megkérdőjelezhetetlen, szakmai tudással körülbástyázott, igen erős professzionális talajon állnak;
- rendkívül elkötelezett, erőteljes, olykor karizmatikus vezetőjük van;

¹³. Bibó, 1986 parafrázálása, Molnár Szilárd nyomán.

- megelégednek azzal, amit végeznek, és nem törnek látványos, országos babérokra, kiemelkedően nagy összegű pénzekre;
- ideológiájuk egyszerű, világos és csak épp annyi demagóg-populista színt visznek bele, amennyi ahhoz kell, hogy könnyen elfogadtassák magukat a nagyközönséggel.

Az autonómiát nyomban veszélyezteti, ha egy **szolgáltató** a fenntartást biztosító pénzügyi forrás érdekében politikai elkötelezettséget vállal. Például egy adott párt országgyűlési képviselőjének lekötelezettjévé válik azáltal, hogy a képviselő járja ki számára a szükséges forrásokat. Más példa: érdekképviselőként legitimációjához igénybe veszi az állam forrásait, presztízst, kommunikációs rendszerét (pl. egy nagy, országos NGO, annak érdekében, hogy a területén egymaga maradjon az „uralkodó” erő, készséggel vált az egymást követő kormányok aláztos szócsövévé; így az NGO-k között a presztízse és hitele ugyan a minimumra csökkent, de anyagi bázisa széles és biztos maradt).

A nyomásgyakorlás, a lobbitevékenység kiemelkedő terepe a pénzhez jutás. A szféra számára nyitott pályázatok döntési mechanizmusa alapvetően ismert, az aktuális döntnökök neve általában rejtett, de a pályázatok szakbürokráciáiban az ügyintézők többnyire sok éven keresztül változatlanok. Rajtuk keresztül lehet jó eséllyel hatást gyakorolni a döntési mechanizmusra. Az esetenként felbukkanó európai uniós eredetű pályázati pénzek európai uniós – többnyire teljességgel rejtett – döntési mechanizmusok működésének következményeként jutnak el a kedvezményezettekhez.

A rengeteg s már a kezdetektől jelen lévő feszültség mellett, elsősorban a fogyatékosági nonprofit ágazat jellemző négy nagy szervezet szintjén kialakulóban van a fogyatékos-szervezetek közötti összefogás. Ennek egyik részeredményeként a fogyatékos-mozgalom 1997 és 1998 fordulóján a készülő törvényjavaslat támogatására 130 000 aláírást összegyűjtött és ennek is volt köszönhető, hogy a megtapasztalt kormányzati közömbösség ellenére az Országgyűlés ellenszavazat és tartózkodás nélkül elfogadta az 1998. évi XXVI. törvényt **a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük megteremtéséről**. Ekkor, ezáltal a mozgalom végre nagykorúvá lett. (Érdekes módon éppen 18 éves korában.) A hátrányosan megkülönböztetett, nehéz anyagi helyzetű, a társadalom átlagához képest iskolázottságban lényegesen alul maradó, fogyatékosággal élő személyek **mertek összefogni, erőt mertek mutatni**. Akár a fennálló hatalommal szemben is. Azóta az összefogás bizonyos szinten és kérdésekben megmaradt, azonban semmiképpen nem erősödött. Ehhez hiányoztak a külső, társadalmi feltételek, s ellene hatott az állam, a kormányzat kiválasztó és megosztó, nem normatív alapokon nyugvó támogatási politikája.

4.6. A szektorszintű képviseletről

A szektorszintű képviselet előkérdése a nonprofit szervezetek együttműködése, s ennek szervezetenként intézményesített formái (ernyőszervezetek) vagy csak rendezvényekben, fórumokban artikulálódása. Ezek alulról történő szerveződése, ágazatonkénti (ágazatonkénti), illetve területi/regionális működése lehet az egyik út, amely megalapozhatja egy reális szektorszintű képviselet létrehozását és működtetését. A másik út a nonprofit szervezetek alanyi jogú részvételével felülről, jogszabály által generált szervezet (köztestület), fórum (például érdekegyeztetésben részvételi jog), mechanizmus (például jogalkotás előkészítésében, forrásfelhasználásban, illetve elosztásban, (ön)kormányzati tevékenység ellenőrzésében), amely létrehozza a szektorszintű képviselet bázisát. Az első út szervezettebb, kooperatívabb és áttételesebb; a második út direktebb, nyersebb, gyorsabb. Az első út függetlenebb a kormányzati akarattól; a második út kifejezetten az állami politikai akaratra épít. A magyarországi civil szektorban az első útnak megfelelő, alulról építkező ernyőszervezetek és fórumok szép számmal létrejöttek (politikai és ágazati logikában egyaránt, területi/regionális

logikában kevésbé), viszont szektorszintű szerveződésre még nem képesek. Ehhez hiányzik a jogszabályi ösztönzés:

- a jogi hatáskör, amelyért érdemes lenne...;
- a jogszabály által írt legitimáció, amely megerősít...;
- a szabályozott eljárás, amelyben lehetséges...;
- a költségvetési finanszírozás, amelyből folyamatosan működni lehet.

A **gyermekszervezeti ágazatban** kezdetben volt a MISZOT (Magyarországi Ifjúsági Szervezetek Országos Tanácsa), mely befogadott minden kiságazati civil szervezetet, s megindult valami az együttműködések szervezése és intézményesítése terén.¹⁴ Aztán a „nemzeti elkötelezettségű” ifjúsági szervezetek létrehozták a NIT-et (Nemzeti Ifjúsági Tanácsot). E megosztási törekvésre volt válasz a MAGYIT (Magyarországi Gyermekek- és Ifjúsági Tanács, a gyerek- és serdülőszervezetek többsége idehúzott), majd trompfként létrejött az OGYIP (Országos Gyermekek- és Ifjúsági Parlament). Ez már végletesen megosztotta a gyermek- és serdülőszervezeteket. Egyedül a Gyermekbarátok mozognak mindkét körben viszonylag otthonosan.

Az **ifjúsági ágazatban** sokan, sokszor megfogalmaztak, vártak, követeltek egy olyan egységes nemzeti tanácsot (Nemzeti Ifjúsági Tanács), amely hathatósan tudná a korosztály érdekeit képviselni és reprezentálhatná a magyar gyermek- és ifjúsági szervezeteket. Valóban szükség lenne egy ilyen tanácsra (NIT), ennek a szervezetnek azonban a lehető legmegengedőbben, befogadó módon kellene viselkednie a civilekkel szemben, s a leginkább elhatárolódva az államigazgatás/pártpolitika irányában. Mivel tény, hogy eddig minden, a civileket egyszerű tárgyként kezelő kormányzati program megbukott, alapvető fontosságú, hogy ezt a Tanácsot a civilek szervezzék meg maguknak, az állam ebbe ne avatkozzon bele. A társadalmi szervezetek együttműködése tekintetében mindhárom kormány regnálása idején látszott egyfajta megoldás, a szakmai szervezetek nyitottak is voltak erre, azonban néhány politikai elkötelezett mindig fontosabbnak tartotta a hatalmi színvallást, mint az ideológiáktól (vagy legalább is pártokhoz tartozástól) mentes, valódi civil státust. A kérdés korántsem az, hogy mikor jön létre az egységes ifjúsági képviselő, hanem, hogy meddig marad fenn?

A **környezetvédelmi ágazatban** a közös képviselő kérdése részben megoldott, hiszen egyrészt maguk a nagyszervezetek is ellátnak ilyen képviselői funkciót, másrészt az Országos Környezetvédelmi Tanács, mint intézményesült kormánytanácsadó szerv is ezzel a céllal jött létre, végül a legszélesebb körű ilyen fórum az Országos Találkozó, amely minden szervezetnek lehetőséget biztosít – közvetetten – az érdekartikulációra.

A **fogyatékosügyi ágazatban** is megérett az igény az átfogó együttműködésekre, civil szempontok megjelenítésére, közös platformok kialakítására és érdekek érvényesítésére. A folyamat leglátványosabban az értelmi sérültek területén következett be, ma már létezik nagy ernyőszervezet (ÉTA). Működése és tevékenysége azonban összességében diszfunkcionálisnak minősíthető, mert az állami szervekkel (jogalkotókkal, hivatalokkal) még mindig kialakulatlanok és rendezetlenek – szabályozottság helyett esetlegesek és alkalmiak – a kapcsolattartás fajtái, tartalmi, formái.

4.7. A civil szektor állami támogatásának kérdései

Az állami támogatások viszonylag jól elkülöníthetően **közvetlen és közvetett** formában jelennek meg. Pontosán mérni a közvetlen támogatások nagyságrendjét lehet. Ez a fejlett nonprofit szektorral és kultúrával rendelkező országok esetében

¹⁴A MISZOT-tól független, sosem formalizálódó koordinációs fórum volt, a párbeszédet politikailag kiélezett időkben – pl. rendszerváltás elején – is hatékonyan fenntartó forma volt a Gyermekszervezetek Kerekasztala.

átlagosan 43%, a két szélsőség 30% és 68%,¹⁵ ettől a magyar nonprofit szektor állami támogatottsága alaposan lemarad.

A magyarországi nonprofit szervezetek összbevételén belül a közvetlen állami támogatás mértéke még mindig nem érte el az egynegyedét (4.1. táblázat):

4.1. táblázat. A magyarországi nonprofit szervezetek összbevételén belül a közvetlen állami támogatás mértéke

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
16,4%	21,4%	22,5%	22,0%	22,3%	22,2%	23,6%

4.2. táblázat. A közvetlen állami támogatás mértéke 1999-ben¹⁶

	Összeg (millió forint)	Összbevételen belüli arány (%)
Normatív költségvetési támogatás	14 513,3	3,5
Nem normatív költségvetési támogatás	41 191,3	9,9
Személyi jövedelmadó 1%-a	3 080,1	0,7
Központi alapokból kapott támogatás	12 384,6	3,0
Áfa-visszatérítésből származó bevétel	1 916,3	0,5
Normatív önkormányzati támogatás	1 693,3	0,4
Nem normatív önkormányzati támogatás	17 648,6	4,2
Költségvetési intézménytől kapott támogatás	5 736,9	1,4
Összes állami támogatás	98 164,4	23,6

Az 1999-es adatsor (4.2. táblázat) a közvetlen állami támogatást mutatja be, nem számszerűsíthetők a szervezetek gazdálkodása során felmerülő közvetett kedvezmények (adó, illeték, vám) nagyságrendje. Hasonlóan nincs adat arra vonatkozóan, hogy a közhasznú szervezeteket támogató magánszemélyek és gazdálkodó szervezetek mennyi adókedvezményt vettek igénybe, illetve arra vonatkozóan sem, hogy a közhasznú szervezetektől kapott cél szerinti juttatások (akár pénzbeli, akár természetbeni) után mennyi személyi jövedelmadó megfizetésétől mentesültek.

Mind a közvetlen, mind a közvetett állami támogatásokra, az államháztartás és a nonprofit szervezetek kapcsolatára jellemző:

¹⁵ Lester M. Salamon – Helmut K. Anheier: Szektor születik, 84-88. old.

¹⁶ KSH: Nonprofit szervezetek Magyarországon 1999, 37. old. 11. tábla.

- a nehéz áttekinthetőség,
- a nyilvánosság esetlegessége,
- a következtelenség és a kedvezmények gyakori változtatása.

4.7.1. A költségvetés és a nonprofit szervezetek kapcsolata

Az 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról és a törvényhez kapcsolódó, az államháztartás működésének rendjéről szóló 217/1998. (XII.30.) Korm. rendelet „társadalmi önszerveződésként” definiálja a nonprofit szervezeteket, és idesorolja a pártokat és az egyházakat is. A Kormányrendelet 70. § (2) bekezdése szerint a normatív támogatások, a társadalmi szervezetek és közalapítványok támogatása, a pályázatok útján nyújtott támogatások előirányzatai nem a „feladatfinanszírozás”, hanem a „programfinanszírozás” körébe tartoznak. Ezek lebonyolítása a Kincstáron keresztül történik.

4.7.1.1. Közvetlen költségvetési támogatások

Az aktuális előirányzatokat, amelyek a közvetlen nevesített támogatások – az államháztartásról szóló törvénynek megfelelően – az éves költségvetési törvény tartalmazza. A Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény 33-35. §-ai foglalkoznak a társadalmi önszerveződések normatív és nem normatív támogatásával, valamint a személyi jövedelemadó 1%-ának felhasználásával. Ez 17 különböző fejezetben 150 programfinanszírozást jelent, amelyek elvileg a civil szervezetek által hozzáférhető források. A Parlament, a minisztériumok és a Magyar Tudományos Akadémia fejezetében felsorolt **programtámogatások között nincs rendező elv**, megtalálható benne:

- társadalmi szervezetek működési támogatása (Országgyűlés);
- nevesített közalapítványok és alapítványok (minisztériumok);
- nevesített társadalmi szervezetek (minisztériumok);
- nevesített közttestületek (Egészségügyi Minisztérium, Ifjúsági és Sportminisztérium);
- képzési, kutatási, egészségügyi, szociális, kulturális és sportprogramok sokasága.

Az követhetetlen és megmagyarázhatatlan, hogy nevesített társadalmi szervezetek (nem a Magyar Vöröskeresztre gondolunk, mint az egyetlen olyan társadalmi szervezetre, amelyet külön törvény szabályoz) és nevesített magánalapítványok (amelyek nevükből feltételezhetően nem kötelező állami vagy önkormányzati feladatot látnak el) **hogyan kerülnek bele a költségvetési törvénybe**. Viszont nincsen nevesítve például a Nemzetközi Pető András Közalapítvány, amely pedig részesül normatív állami támogatásban, és tevékenysége is egyedülálló; ott van viszont direkt politikai tevékenységéről elhíresült több alapítvány).

Ugyanilyen módon **követhetetlen a programfinanszírozásként meghirdetett keretek nyilvános pályázhatósága, a pályázati támogatások odaitélésének menete, a közpénzekkel történő elszámolás.**

Az előzőekben vázolt helyzet azért is problematikus, mert a társadalmi szolgáltatások szektorsemlegesítése, a közfeladatok nonprofit (vagy egyházi) keretek közé történő „kihelyezése” kívánatos tendencia. A társadalmi erőforrások bevonása ugyanis az állami, önkormányzati feladatellátásba növeli annak hatékonyságát és csökkenti költségeit. Ennek viszont együtt kellene járnia nyilvános eljárásokkal, és nyomon követhető elszámolásokkal – amelyek amúgy mind a költségvetési, mind a közhasznú szervezetekre kötelezőek a törvény erejénél fogva.

4.7.1.2. Közvetett állami támogatások (kedvezmények) rendszere

A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény 6. §-a tételesen felsorolja a közhasznú szervezeteket, a közhasznú szervezetek támogatóit és a közhasznú szervezetek szolgáltatásai igénybevevőit megillető kedvezményeket, megjelöli a kedvezmények típusait és azok legfontosabb jogforrásait is.

A jogszabályok figyelmes tanulmányozásakor kiderül, hogy a legtöbb kedvezmény csak a közhasznúsági törvény hatálya alá bejelentkezett nonprofit szervezetet illeti meg, és csak keresve lehet olyat találni, amely minden nonprofit szervezetre vonatkozik. A szervezetek támogatói közül csak a közhasznúakat támogatók jogosultak kedvezményre.

4.7.1.3. A kedvezmények változása

A kedvezmények mértékét a politikai szándékok és a mindenkori államháztartási „éhség” határozza meg, az elmúlt 5 esztendőben nem volt két egymást követő év, amikor az adótörvények ugyanazt tartalmazták volna. Folyamatosan csökkent a magánszemélyek által felajánlott adományok adóból visszaigényelhető összege, a „tartós támogatások” preferálására szánt 5%-os (szja) és 20%-os (tao) kedvezmények jelképes nagyságúak, miközben a leírhatóság limitjei változatlanok. Tapasztalhatók olyan kormányzati szándékok, miszerint az adókedvezmények után a vám-, illeték- és más kedvezmények is a közhasznú jogálláshoz kötődnének. Miután 1999-ben a nonprofit szervezetek 56,3%-a még nem kérte a közhasznú minősítést (KSH: Nonprofit szervezetek Magyarországon 1999., 96. oldal, 47. tábla), ez a szervezetek mintegy felének jelentenének újabb kedvezmény-megvonásokat.

A személyi jövedelemadó 2·1%-ának civil szervezetnek, egyháznak, közcélra történő felajánlási lehetősége.

A KSH források alapján közölt adatok azt mutatják be, hogy hányan, milyen arányban éltek a civil szervezeteknek történő szja 1% felajánlási jogával, hány állampolgárnak sikerült érvényes rendelkező nyilatkozatot leadnia, s e nyilatkozatok alapján milyen számú és típusú civil szervezet jutott és milyen összegben az szja 1%-okhoz.

1. 2001. évben 4 355 000 adóbevallásból 1 407 000 mellett volt rendelkező nyilatkozat az szja 1+1%-áról. Ez az arány az elmúlt hat évben nem sokat változott. Az 1 407 000 rendelkező nyilatkozatból 1 215 324 tartalmazott rendelkezést a civil 1%-ra (is).

2. A rendelkező nyilatkozat megtételének jogával élők közül 2001. évben 96% élt a civil szervezetek javára rendelkezés lehetőségével. Ez az arány évek óta lényegében változatlan. Ez azt jelzi, hogy az állampolgárok elsősorban a civil szervezetek javára szóló intézménynek kezelik az szja 1%-ot.

3. A kedvezményezett civil szervezetek száma (közalapítványok nélkül) 2001-ben 16 273 volt. Ez a szám 1997-ben 12 220 volt, 1998 és 1999-ben egyenletesen nőtt, 2000-ben szinte darabra ugyanennyi volt.

4. A kedvezményezett köztül 2001. évben 10 637 volt az alapítvány, 5636 társadalmi szervezet. A többi (közalapítvány, színház, egyéb) összesen 2216 volt.

5. Az szja 1%-ból a kedvezményezett alapítványok összesen 3 248 016 490 Ft forráshoz, a kedvezményezett társadalmi szervezetek összesen 819 777 651 Ft forráshoz jutottak. A többi kedvezményezett mindösszesen 87 541 185 Ft-hoz jutott.

4.7.1.4. A civil szervezetek részére történő állami ingatlanjuttatás megítélése

A társadalmi szervezetek által használt állami tulajdonú ingatlanok jogi helyzetének rendezéséről szóló 1997. évi CXLII. törvény lehetne – a jogalkotók eredeti szándéka

szerint – a nonprofit szervezetek javára hasznosítani. A valóságban legkevésbé sem ez történik. A törvény két alapvető hibája:

- a tulajdonszerzésre jogosultak ellenőrizhetetlenül széles körének meghatározása;
- a pályázat útján tulajdonba adás esetén döntési jogosítvánnyal az Országgyűlés Társadalmi Szervezetek Bizottságának felhatalmazása.

Nehéz mérni (nincsenek is ezzel összefüggő adatok), hogy e törvény mintájára hány helyi önkormányzat alkotott hasonló tartalmú rendeletet a civil szervezetek ingatlanhoz jutásának megkönnyítésére.

4.7.1.5. A helyi önkormányzatok és a nonprofit szervezetek pénzügyi kapcsolatai

A nonprofit szektor összevételére vonatkozó KSH-adatsorból kiderül, hogy az önkormányzatoktól kapott normatív és nem normatív támogatások (ez utóbbi tartalmazza a feladatátvállalás címén kapott összegeket is) nagyságrendje nem éri el az összevétel 5%-át. Az elmúlt években két átfogó elemzés is készült a helyi önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolatáról. 1998-ban a KSH publikálta időszaki tájékoztatóként Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata 1996 c. kiadványát, 2001-ben pedig a Miniszterelnöki Hivatal Civil Kapcsolatok Főosztálya adta ki Csegény Péter - Kákai László tanulmányát Köztes helyzet!? címmel. Ez utóbbi, igen friss kutatás, amely elemzi a civil szervezetek részvételét a döntés-előkészítésben és döntéshozatalban, a civil referensek működését és a civil szervezetek támogatását. A pénzügyi kapcsolatokról azt a megállapítást teszi, hogy az önkormányzati forráshiány e területen is érezteti hatását, ugyanis az önkormányzatok kiadásai kevesebb mint 5%-át fordították a nonprofit szervezetek támogatására. Ezen tény mellett a kutatás két megállapítása különösen figyelemreméltó:

- a támogatott civil szervezetek részére az önkormányzati források adják a legfontosabb bevételt;
- a feladatátvállalási szerződések rövid időtartamúak, évente ismétlődnek, ami a civil szervezetek bizonytalanságát eredményezi.

Az önkormányzati támogatásokra jellemző az ingyenesen vagy kedvezményesen biztosított infrastruktúra, a tulajdonba történő átadás elenyésző.

A KSH 2000. évre vonatkozó legfrissebb adatai szerint¹⁷ az önkormányzatok által a településükön működő nonprofit szervezeteknek nyújtott támogatások aránya az önkormányzatok éves bevételéhez képest 4,5 és 10,2 ezrelék (!) között van. Ennyi pénzt osztanak vissza, osztanak újra az önkormányzatok a civil szervezetekkel való sokféle együttműködés kapcsán. Arányaiban a legkevésbébb szervezetet ez a fővárosi önkormányzat esetében érint (354 támogatott civil szervezet, az összes itt működő szervezet 2,5%-a), a fővárosi kerületekben 1061 (8%), a nagyközségekben 1359 (50%-a), a megyei jogú városokban 2733 (15%), a városokban 3786 (30%), míg a községekben 5721 (60%) nonprofit szervezet részesült önkormányzati támogatásban. Az önkormányzatok számához képest tehát a községi önkormányzatok átlagban 2 nonprofit szervezetet támogatnak [átlag 260(!) Ft összeggel], a nagyközségi önkormányzatok 7-et (átlag 526 Ft összeggel), a városi önkormányzatok 18-at (átlag 987 Ft összeggel), a megyei jogú városi önkormányzatok 124-et (átlag 1321 Ft összeggel), a fővárosi kerületiek 46-ot (átlag 2224 Ft összeggel), a fővárosi önkormányzat pedig 354-et (átlag 5858 Ft összeggel).

A fenti számokból sajnos azt kell megállapítanunk, hogy arányában (az összes bevétel 10 ezreléke alatt!) és összecszerúségében is jelképesen,

¹⁷Forrás: Nonprofit szervezetek önkormányzati támogatása 2000-ben. Településsoros adattár. (KSH, Budapest, 2002. 9. old.)

nevetésesen, elkeserítően alacsonyak azok az összegek, amelyek támogatásként az önkormányzati szektorból a civil szektorba kerülnek. Még az anyagi forrásokban gazdagabb nagyvárosok és főváros esetében is évi 1000 és 5000 Ft közötti összeg az, amely átlagban egy támogatott szervezetre jut. (Még súlyosabb a helyzet, ha azt is hozzátesszük, hogy ezekben az adatokban a szerződés alapján teljesített önkormányzati feladatátvállalásból származó összegek is benne vannak, tehát nem csak a kifejezett pénzbeli támogatások! Valamint az önkormányzatok által alapított „állami civil nonprofit” szervezeteknek nyújtott „sajátzsebű” támogatásokat is le kellene vonni ezekből a számokból.) Megállapíthatjuk, hogy minél kisebb egy települési önkormányzat, annál kisebb összegekkel támogatja a civil szervezeteket, viszont a nonprofit szervezeteknek a támogatáshoz jutási esélye nagyobb a kis településeken, mint a nagyokban.

Árulkodó adat a szervezetek önkormányzati ingatlanhoz jutásának alacsony száma:¹⁸ önkormányzati ingatlant a 60 000 nonprofit szervezetből alig 3000 használ. (A fővárosban és a fővárosi kerületekben 254 (2%), a megyei jogú városokban 463 (4%), a városokban 972 (8%), a nagyközségekben 272 (10%), községekben 1293 (13%) szervezet.) Az adatsor szerint a szervezeteknek annál nagyobb esélyük ahhoz, hogy hozzájussanak önkormányzati ingatlan használatához, minél kisebb településen működnek.

4.7.2. Az állami elosztás mechanizmusai a nonprofit ágazatokban

A **gyermekszervezeti ágazatban** nincsen külön állami civil támogatási forma. Annak ellenére, hogy teljesen speciális jogi és társadalmi helyzetben lévő rétegről – a jogi szempontból cselekvőképtelen, társadalmi értelemben közösségigényes szocializációra szoruló gyermekkorosztályról – beszélünk, nincsen az ehhez igazodó vagy ehhez a sajátosságához rendelt civil támogatási rendszer. Ezt súlyos hiányosságnak tartjuk. A gyermekkorosztály érdekérvényesítő képessége ugyanis teljesen természetes módon a leggyengébb és a leginkább áttételes. Az olyan állami mechanizmusok, amelyek e másfélmilliós réteg érdekérvényesítését, jogérvényesítését az általánosan igénybe vehető civil technikákra, eszközökre és eljárásokra utalják - szó nélkül tudomásul veszi, hogy a gyermekekről alkotott képe, a róluk származó információi és a velük kapcsolatos döntések előkészítése mindig valamely más (egyébként nyilván nagyon fontos) érdek tükrében jelenik meg. Ha az állam nem magukat a gyermekszervezeteket támogatja, hanem közöttük bármely szempontból válogatva, esetleg a válogatókat preferálva „oszt ki” támogatásokat, akkor folyamatosan deklarálja, hogy nem tekinti értéknek önmagában a gyermekközösségeket, a közéletiséget, a közösségekben szocializálódást.

A Magyar Pedagógiai Társaság Mozgalmopedagógiai Szakosztálya 2002. március 1-jei konferenciáján Ajánlást¹⁹ fogadott el, amelyben újfólag kifejtették, hogy a gyermek- és serdülőszervezetek – világnézeti különbözőségeik ellenére – erkölcsi és nevelési céljaikban ugyanazon célokért dolgoznak: felelős, becsületes, közösségi állampolgárok neveléséhez kívánnak hozzájárulni. **„A gyermek- és serdülőszervezetek tevékenysége az intézményes (iskolai) nevelés szerves, önkéntes kiegészítője; az állampolgári szocializáció, a demokratikus közösségi élet gyakorlóterepe. Ezért a társadalomnak és az államnak fontos érdeke és kötelessége e közösségek elfogultság nélküli támogatása.”** Ezek a gondolatok a gyermekszervezetek együttműködésének és egymásrautaltságának pedagógiai alátámasztását deklarálják, s annak szükségességét, hogy az állam világnézeti különbözőségektől függetlenül – pusztán létezésük és működésük okán – minden gyermekszervezést egyformán támogasson. Az egyforma támogatásnak az érintett gyermekszám alapján történő normatíva a módszertani megfelelője, tehát a civil szervezetek általános állami támogatási reformján belül

¹⁸. Forrás: Nonprofit szervezetek önkormányzati támogatása 2000-ben. Településsoros adattár. (KSH, Budapest, 2002. 9. old.)

¹⁹. Forrás: Köznevelés, 2002/16.szám, 7. old.

a gyermekszervezetek esetében különösen is létszám alapján történő támogatási formáknak kell teret biztosítani.

Az ifjúsági ágazattal kapcsolatos állami elosztási mechanizmust 1994 és 1998 között az jellemezte, hogy a kormány a közvetlenül gyermek- és ifjúsági célú források 80%-át pályázati, 15%-át direkt (nem pályázati) úton határozta meg, 5%-ot működési költségekre fordítottak. A szabályt 1999-től felváltó ISM rendelet nyilvános vagy meghívásos pályázat, illetve egyedi támogatási igényt definiál. Megtartja az 5%-os működési keretet, további 5%-ot egyedileg dönt el, de egy szót sem szól arról, hogy a pályázatok mekkora része lehet meghívásos és mennyinek kell nyílnak lennie. Ebből az következik, hogy a miniszter mozgástere tulajdonképpen korlátlan, feltéve, de meg nem engedve az is előfordulhat, hogy a teljes összeget meghívásos alapon osztják szét.

Az, hogy a Gyermek és Ifjúságvédelmi Alapprogram Tanácsán 1999 és 2002 között ilyen módszerekkel, eszközökkel és eredménnyel folyt ki a költségvetési pénz, azt jelzi, hogy az ágazat szervezeteinek kommunikációs potenciálja, érdekérvényesítő képessége korántsem megfelelő. Szomorú következménye e folyamatoknak, hogy a politikai megítélés alapján háttérbe szorított civil szervezetek körében a kormányzat részéről sikerült ellenszenvessé tenni (amúgy méltatlan módon) a szinte minden „pályázat” minden forintjában érdekelt egyházi szervezeteket, s hosszú évek munkája lesz majd összetakolni ebből a szempontból is egyfajta ifjúsági békét.

A **környezetvédő szervezetek** legfontosabb állami támogatása, a KKA, vagy mai nevén KAC 1995-től exponenciálisan nőtt, illetve további (EU-) források is megnyíltak, és ez a tendencia várhatóan folytatódik. A környezetvédelmi alap célfeladatok fejezeti kezelésű előirányzat működtetésének szabályairól szóló 4/2001. KöM utasítás módosításáról szóló 24/2001. KöM utasítás szerint a kifejezetten környezetvédelmi és természetvédelmi társadalmi szervezetek és mozgalmak környezetvédelmi programjainak, kezdeményezéseinek támogatására a politikai államtitkár felelősségi körében 2001-ben 360 263 200 forint állt rendelkezésre. Paradox módon ezt az információt magából az utasításból voltunk kénytelenek megtudni, mert a KöM megkeresésünkre elzárkózott az – egyébként közérdekű – adat közlésétől. Az elosztás módja egyedi, miniszteri vagy államtitkári döntéshez rendelt. Ez erősíti a civil szervezetek forrásokért kialakuló konkurenciaharcát, együttműködésük esélyének korlátozottságát. A kialakuló méltatlan helyzeten csak egy normatív támogatási elosztási rendszer tudna segíteni.

Az anyagi forrásokat ágazat szinten még az jellemzi, hogy főként kívülről jönnek egy szervezethez, és nagyon kevés a saját vállalkozást működtető szervezet. Így néhány üzlet (bioélelmiszer bolt) vagy gazdaság (főként a természetvédelmi szervezeteknél) segít a működési források kipótlásában. Ezt csak az 5% körüli számú nagyszervezet tudja megtenni.

5. Jog

A NOSZA-programnak (kutatásnak, céltanulmányoknak, irodalom összegzésének) az volt az elsődleges célja, hogy a civil szektor, nonprofit szervezetek, közhasznúság tárgykörében feltárja a szakmai elmélet és a jogalkalmazási gyakorlat által jelzett jogérvényesülési problémákat és ellentmondásokat, szabályozási hiányokat és hibás szabályozásokat. Könyvünket tehát ez a fejezet a lényege. Itt összegezzük mindazt, amelyet az első fejezet elméleti megközelítései, a második fejezet tényei, adatai és számai, a harmadik fejezet interjúk kutatási eredménye, valamint a negyedik fejezet állami kapcsolatokkal összefüggő tapasztalati megállapításai jeleztek.

5.1. A bírósági nyilvántartásba vétel és törlés problémái

1. A nyilvántartásba vételi eljárásra az 1952. évi III. törvény a Polgári perrendtartás (Pp.) rendelkezéseit kellene alkalmazni, azonban a kialakult bírói gyakorlat sokszor eltérő. Így pl. a Pp. általános szabályaival szemben a bírói gyakorlat értelmében a székhelyváltás nem eredményezi a szervezet nyilvántartását vezető bíróság megváltozását, tehát az iratok áttételét.

2. A profitorientált szervezetekkel ellentétben ma nincs névpriorálási vizsgálat, s előfordulhat (elő is fordul), hogy két ugyanolyan nevű szervezet kerül bejegyzésre (pl.: Garabonciás Szövetség, Garabonciás Egyesület). Természetesen a névvisseléssel kapcsolatos polgári jogi szabályok a nonprofit szervezetek névhasználatára is irányadóak, azonban a nyilvántartásba vétellel kapcsolatos eljárási szabályok nem segítik e polgári jogi szabályok bírósági eljárásban hivatalból történő érvényesítését.

3. A gazdasági társaságok a cégbejegyzésig előtársaságként működhetnek,¹ és a cégeljárásban a bíróságnak jogszabályban megállapított határidőn belül kell döntenie a cégbejegyzésről. Ez idő alatt megkezdhetik tevékenységüket a társaság szervei, a vezető tisztségviselők a társaság nevében és felelősségére járhatnak el, a társaság javára jogokat szerezhetnek és kötelezettségeket vállalhatnak. A bejegyzési döntés társaságtól függően maximum 39/69-ik napon ipso iure eldől.² A társadalmi szervezetek nyilvántartásba vétele az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény 4. § (1) bekezdése szerint történik. A társadalmi szervezet bejegyzése konstitutív, ex nunc³ hatályú, a társadalmi szervezet csak a nyilvántartásba vétel után jelenhet meg a tagoktól elkülönült szervezetként, ekkor nyeri el jogi személyiségét. A bíróságoknak csak 2003. január 1-jétől lesz időbeli kötöttségük az eljárás lefolytatására,⁴ s csak 2003. január 1. napjától áll

¹A gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény (Gt.) 14. §(1), 16. §(2).

²A cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény (Ctv.) 42. és 44. §-a alapján a cégbíróság számára a kérelem beérkezésétől számítva – a gazdasági társaság formájától függően – 30, illetve 60 napos határidő áll rendelkezésre, amely alatt döntenie kell a cég bejegyzéséről vagy a bejegyzés elutasításáról. (A határidőbe az esetleges hiánypótlás ideje nem számít bele.) Ha a cégbíróság a döntési kötelezettségének a határidő alatt nem tesz eleget, a cégbíróság vezetője a határidő lejártát követő 8 napon belül intézkedik a kérelem elbírálásáról. Amennyiben a cégbíróság vezetője sem tesz eleget elbírálási kötelezettségének, úgy a cégbejegyzés a kérelem beérkezésétől számított 39., illetve 69. napon a kérelemmel egyező tartalommal létrejön.

³Nem visszamenőleges (szemben az ex tunc (visszamenőleges) hatállyal).

⁴A megelőző helyzetet az Alkotmánybíróság is alkotmányellenesnek ítélte, a 6/2001. (III. 14.) AB határozatával: „Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapítja: az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy nem teremtette meg maradéktalanul az egyesülési szabadság érvényesülését biztosító mindazon jogszabályi feltételeket, amelyek megfelelő védelmet nyújtanak

be a bíróság hallgatása esetén a bejegyzés automatikus jogkövetkezménye a kérelemmel egyező tartalommal, a kérelem benyújtását követő 60. napon. Ez jelentős előrelépés, a törvénymódosítás összhangban van a nonprofit szervezetek nyilvántartásba vételével kapcsolatos bírósági eljárások időtartamáról szóló nemzetközi ajánlásokkal.

4. A nyilvántartásba vételi eljárás szabályozásánál jóval hiányosabb, hézagosabb a szervezet megszűnésére vonatkozó szabályozás. (A megszűnést kezdeményezők köre, a megszűnés feltételei és módjai, a vagyonnal történő elszámolás, a szervezet törlése, felelősség a tartozásokért és kötelezettségekért.) Kérdés, hogy milyen esetekben és kinek a kezdeményezésére legyen alkalmazható végső szankcióként a szervezet törlése a nyilvántartásból, hogy mennyire legyen alkalmazható a csődeljárás, a felszámolási eljárás szabályrendszere a civil nonprofit szervezetekre, illetve az alapítvány esetében felmerül az alapító vagy a Kuratórium részéről történő – gazdálkodási szempontból szükséges – „végelszámolás”, „önmegszüntetés” gyakorlati igénye. Az életszerű probléma az, hogy jobb és törvényesebb állapot-e egy „alvó”, nem működő, semmilyen kötelezettségét nem teljesítő alapítvány létezése, mint annak a lehetőségnek a megnyitása, hogy az alapítónak illetve alapító hiányában az utolsó hivatalban lévő kuratóriumnak jogszabályi kötelezettsége legyen a szervezet szabályszerű megszüntetéséről gondoskodni, ha már nincsenek meg a törvényes működés feltételei, s előre láthatólag nem is lesznek meg soha. (Az anyagi és személyi értelemben is kiürült alapítványokról sokat tudunk, egyes becslések szerint az összes szervezetszám 1/3-a ilyen.) Jelentős előrelépés történt a 2001. évi CVII. törvénnyel, amely az alapítványok vonatkozásában a Ptk. 74/E. §-át úgy módosította, hogy az alapítónak lehetősége legyen a bíróságtól az alapítvány megszüntetését kérni, de csak és kizárólag abban az esetben, ha az alapítvány céljainak elérése lehetetlenné vált. A módosítás tehát megoldott egy problémát (a beteljesedett, konkrét célú vagy aktualitását veszített célú alapítványt), azonban megmaradt a másik probléma, a személyek, tárgyi feltételek, egyéb okok miatt működésképtelenné vált alapítványok sorsa.

5. A Ptk. 74/A § (1) bekezdése kimondja, hogy az alapítvány javára céljai megvalósításához szükséges vagyont kell rendelni. A Ptk. nem, csak a Legfelsőbb Bíróság 2. számú KK állásfoglalása mondja ki, hogy a nyilvántartásba vételkor a bíróság köteles vizsgálni az alapítványi vagyon rendelkezésre állását. Ennek minimális mértékét a bírósági gyakorlat 100 000 Ft körüli összegben fogadja el, ezért bizonyos értelemben gátja az önszerveződésnek, hogy ma nem lehetséges az alapításkor csak a működés megkezdéséhez szükséges vagyon rendelkezésre bocsátása (míg a többit mondjuk később, részletekben szolgáltatassák a csatlakozók, illetve alapítók). Más értelmezésben viszont a bírósági döntések éppen arra utalnak, hogy a 100 000 Ft az, ami a működés megkezdéséhez minimálisan szükséges. Ha belegondolunk abba, hogy az alapítóké minden jog az idők végezetéig, a csatlakozóké pedig általában semmi, akkor a 100 000 Ft is még elég kevés e jogi pozíció áráként? Nagy valószínűséggel az alapítvány létrehozásához szükséges minimális vagyon olyan kérdés, amelyet nem Legfelsőbb Bírósági állásfoglalásban, hanem törvényben kellene meghatározni – olyan módon, mint a gazdasági társaságok esetében, de olyan mértékben, amely nem teszi lehetetlenné a kis alapítványok működésének megkezdését.

5.1.1. A bírósági nyilvántartásba vételi eljárásban a bírósági hatáskörön túlterjeszkedés jelensége

Gyakorlati tapasztalatok szerint főként az utóbbi években – érdekes módon a közhasznú szervezetekről szóló törvény alkalmazása óta – a bírósági gyakorlat több esetben túlterjeszkedik a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényben (Pt.), valamint az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvényben (Etv.) a bírósági nyilvántartásba vételt kérő társadalmi szervezet alapszabályával

a nyilvántartásba vételi eljárás indokolatlan elhúzódásával szemben. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2001. december 31-ig tegyen eleget.”

szemben felállított tartalmi követelményeken. E követelmények szerint ugyanis a bíróság csak azt vizsgálhatja, hogy a közhasznú nyilvántartásba vételét nem kérő szervezet (nevezhetjük a lengyel példa nyomán „egyszerű egyesületnek” is) alapszabálya tartalmazza-e a szervezet nevét, székhelyét, célját, szervezetét, a legfelsőbb szerv választását (ha az nem a tagok összessége) és a tagok kötelességeit. Az alapszabály rendelkezhet még e kötelező elemeken kívül a törvény által mintegy alternatívaként felvázolt néhány választható szabályozási tárgyról is: szavazás nyílt vagy titkos módja, legfelsőbb szerv összehívásához szükséges taglétszám, megszűnés esetén az egyesületi vagyonáról rendelkezés. Valamint bármiről, amely a szervezet működésével összefügg és szabályozása nem törvénysértő. Ezzel szemben a bírósági gyakorlat sok esetben az egyesület Ptk. 61. §-ban és Etv. 3. §-ban meghatározott törvényi fogalmát („önkéntesen létrehozott, önkormányzattal rendelkező szervezet, amely az alapszabályában meghatározott célra alakul, nyilvántartott tagsággal rendelkezik, és céljainak elérésére szervezi tagjai tevékenységét.”) és a két törvény néhány alapvető általános rendelkezését konkrét szervezeti és működési feltételekké konkretizálja, „fordítja le”. Így lesz a törvények általános követelményeiből a bíróság által meghatározott konkrét szervezeti megoldás. Például az ügyintéző és képviselői szerv létrehozásának általános kötelezettségéből vezető testület (vezetőség, elnökség) és ennek konkrét működési szabályainak követelése; az egyesület szervezetének meghatározási kötelezettségéből konkrét hatásköri és működési eljárási szabályok előírása; az alapszabály tagsági jogokat biztosító jellegének törvényi kötelezettségéből a tagfelvételi eljárás részletes szabályozásának előírása illetve a törvényi szabályozás idézetben történő megisméltésének igénylése. Az alapszabály demokratikus működést biztosító jellegének körében a bíróság gyakran megköveteli továbbá a bejegyzést kérő szervezettől az általa előírt konkrét, részletes mandátumképzési és határozathozatali szabályokat.

Álláspontunk szerint ez túlterjeszkedés az egyesületi nyilvántartásba vétellel kapcsolatos bírósági hatáskörön. A törvény nem írja elő, hogy csak testületi vezetésű, csak 50%+1 szavazattöbbséggel határozatképes közgyűlésű, csak titkos vagy nyílt szavazással működő egyesületet írhat le az alapszabály. A törvény mindezekben a kérdésekben a döntést a közgyűlésre (taggyűlésre, küldöttgyűlésre) bízta akkor, amikor az alapszabályra utalja ezek meghatározását. Vagy a hallgatásra is lehetőséget nyújt – lásd erre például a titkos szavazás esetét, amelyről azt írja az Etv. 11. § (3) bekezdése, hogy „az alapszabály eltérő rendelkezése hiányában kell a vezető szervet titkos szavazással megválasztani”. Ehhez képest a bíróság által meghatározott bármilyen kötelező tartalom: túlterjeszkedés a bírósági hatáskörön, s egyet jelent az egyesület szabályozási autonómiájának elvonásával.

5.2. A jogismeret, joghasználat jellemzői a civil nonprofit szektorban

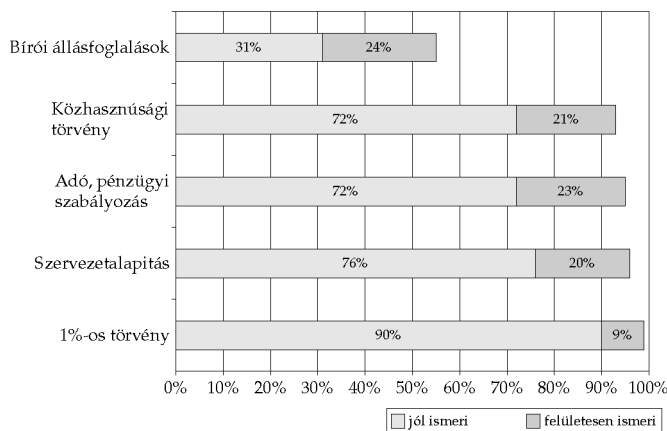
5.2.1. A NOSZA kérdőíves kutatásának eredményei a jogi ismeretek fontosságáról és jellegéről

A NOSZA keretében végzett interjúk tudományos kutatás eredményeit összegző tanulmány külön fejezetben foglalkozott a a vizsgált nonprofit szervezetek jogi ismereteinek az interjúkból megállapítható jellemzőivel. A megkérdezett szervezetek elsöprő többséggel úgy nyilatkoztak, hogy rendkívül fontos a jogi szabályozások ismerete egy szervezet életében. Az indoklások egy része a működéshez kapcsolta az ismeretek fontosságát: „a törvényes működés feltétele”, „alap a működéshez”, „olajozottá teszi a működést”. Más indoklások a jogi ismeretekkel járó szervezeti, gazdasági előnyöket emelték ki: „rölkünk szól, elengedhetetlen fontosságú”, „nem tudnánk élni a szervezeti forma előnyeivel”, „vannak gazdasági előnyök, amelyeket nem tudnánk kihasználni”. A válaszok egy harmadik csoportja a jogi ismeretek fontosságát a büntetések elkerülésében látta:

„a törvényszegés alól nem mentesít a törvény nem tudása”, „megszüntethetnek bennünket, ha valahol hibázunk”.

A jogi ismeretek fontosságát a szervezetek nemcsak szóban, hanem mindennapi tevékenységükben is fontosnak tartják. Ezt mutatja, hogy a vizsgált szervezetek 74%-a megjelölt olyan személyt, akiknek a jogi szabályozások, illetve azok változásainak nyomon követése a feladata. A szervezetek közel háromnegyede kielégítőnek tartotta jogi ismereteit. (E tény értékelésekor nem szabad elfelejteni azt a körülményt, hogy a kutatás az „elitre” vonatkozott. A jogi szakemberek igénybevételének lehetősége a kisebb és erőtlenebb szervezetek esetében a lehetetlenhez – vagy legalábbis a véletlenhez – közelít. Úgyszintén az „elit” szintjén lehet értékelni azt a körülményt is, hogy a hagyományos jogi ismeretszerzési formák (a jogszabálygyűjtemények, jogi kiadványok) mellett már figyelemreméltó arányban jelentek meg az elektronikus jogi ismeretszerzésre vonatkozó válaszok is.)

A kutatás kimutatta, hogy a civil szervezetek legjobban az 1%-os törvényt vélik ismerni, legkevésbé pedig a nonprofit joggal kapcsolatos bírói állásfoglalásokat (5.1. ábra).



5.1. ábra. Jogismeret a civil szférában

Ezzel kapcsolatosan nem árt felidézni egy statisztikai adatot: 1999-ben a személyi jövedelemadó 1 százalékából származó bevételek 42%-a az 500 ezer és 5 millió forint közötti bevétellel rendelkező szervezeteknek, 45%-a pedig az 5 millió forint feletti bevétellel rendelkező szervezeteknek jutott. Eszerint a NOSZA-kutatásban vizsgált nagyobb és „jobb módú” szervezetek kifejezetten érdekeltek az 1%-os törvény ismeretében, hiszen az egyik legnagyobb arányú kedvezményezetti csoportot jelentik.

A szervezetek által leginkább ismert jogszabályok sorát az **alapítással, gazdasági szabályozással kapcsolatos és a közhasznúsági törvények** követik. Figyelemre méltó, hogy a gazdasági szabályozással kapcsolatos törvények esetében a szervezetek majd **egy negyedének felületesek az ismereteik**. Ennek magyarázata az, hogy a felvételek a szervezetek vezetőivel készültek és mivel a szervezetek majdnem 100%-ban foglalkoztatnak könyvelőt, ezért az ő ismereteik hézagossabbak. Rendkívül alacsony a bírói állásfoglalások ismertsége, ami annak tudható be, hogy ennek nyomon követése már kifejezetten jogász feladat, és a szervezetek leggyakrabban megbízási szerződéssel alkalmaznak jogi munkatársakat.

A jogi ismeretek körében kell megemlítenünk a szervezetek Európai Unióval kapcsolatos általános és jogi ismereteinek jellemzőit. Úgy tűnik, ma még ebben inkább a személyes kapcsolatokon keresztül megvalósuló információk a döntőek. (A mintát alkotó szervezetek 10%-a valamilyen nemzetközi hálózat tagja, amelynek központja az egyes EU-országokban található.) A szervezetek több mint felének, 58%-ának, vannak ismeretei más országok nonprofit szabályozásáról, és 48%-a nyilatkozott úgy, hogy ismeri az Európai Unió nonprofit szervezetekkel kapcsolatos szabályozását. A részletesebb adatok azt mutatják, hogy ezekkel a kapcsolatokkal és ismeretekkel leginkább az érdekvédelmi, az egészségügyi-szociális és a település-és gazdaságfejlesztéssel foglalkozó szervezetek rendelkeznek.

Ismereteiket a szervezetek 26%-a EU-dokumentumokból és 20%-a EU-országokban szerzett tapasztalatok során szerezte. Amíg a hazai jogi ismeretek szerzésében az internetes tájékozódás elég jó helyen szerepelt, addig az európai uniós szabályozásokról való internetes tájékozódást (EU honlap) a szervezetek alig néhány százaléka említette csak.

A kutatás alapján feltárt **alapvető jogismereti hiány a jogalkotási törvény.** A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. számú törvény ismeretének hiányát bizonyítják azok a jogalkotási javaslatok, amelyek a civil szervezeteknek a jogszabály-előkészítés során biztosítandó véleményezési jogról elég nagy számban szólnak. **A törvény ugyanis tizenötödik éve biztosítja az érintett civil szervezeteknek a vélemény-nyilvánítás jogát a jogszabály-előkészítés folyamatában. Ha ezek a szervezeti vezetők ismernék a jogalkotási törvény hatályos szövegét, akkor biztosan nem jogszabály-módosítást igényelnének, hanem a létező jog betartását – mint teszik ezt például a jól ismert adókedvezmények és mentességek adóhatósági elismertetésekor** vagy a tevékenységük után jog szerint járó önkormányzati normatív támogatások kifizetésekor. A jogismereti probléma jelentkezése azt a meggyőződésünket erősíti, hogy a törvény által biztosított véleményezési jog szabályozása nem elégséges. Szükség lenne e véleményezés alapvető eljárási szabályainak és garanciáinak törvényi szabályozása. (Mint azt az 1998–2002 közötti évek gyakorlata bebizonyította, hatékony és garantált eljárási szabályok nélkül a kormányzati hatalom deklarációvá silányíthatja a társadalmi erőforrások jogalkotásba történő bevonásának magasztos követelményét.)

A vizsgálat alapján megállapítható, hogy a szervezetek összességükben felkészültnek ítélik magukat a napi működésükkel és tevékenységükkel kapcsolatos jogi, gazdasági szabályozások területén. A gazdasághoz és közigazgatáshoz viszonyítva különösen nyitottnak és előrehaladottnak tűnik a szektor viszonya az EU-normák megismeréséhez, befogadásához, használatához.

5.2.2. Jogismeret az ágazatokban

Az **ifjúsági ágazatban** a jogismeret és joghasználat kérdéseit marginálisan kezelik. A „jogélethez”, a jogi ügyekre jellemző adat, hogy a társas ifjúsági civil szervezetek 5%-a fordult az elmúlt években bírósághoz (a bejegyzésen, bejegyzés-változáson túlmenően), s mindössze 2%-uk ellen kezdeményeztek valamilyen bírósági eljárást. Statisztikai adatokból számolva ez 100, illetve 40 körüli szervezetszám lehet, azaz ennek további elemzése kétséges, de annyi ismert, hogy ezek sem alapvetően nonprofit jogi ügyek, hanem jellegzetesen munkaügyi perek, szerződéses és pénzügyi problémák voltak.

A **környezetvédelmi nonprofit ágazatban** a tényleges joghasználat szintje amellet, hogy változó (egyes kisseb szervezeteknek nagyon alacsony a kapacitása ilyen feladatokra), egyes esetekben kiemelkedően jó. Leginkább az olyan nagyszervezetek esetében beszélhetünk jó színvonalú joghasználatról, ahol pl. jogászt alkalmaznak vagy jogi ügyek vitele tevékenységük állandó részét képezi. Az ágazatban elérhető környezeti jogi segítség ma még csak néhány szervezetet jelent, pl. a Reflex, az EMLA (és annak jogász hálózata).

A joghasználat problémáit túlnyomórészt a jogrendszer hiányossága, csak jogászok számára átlátható jellege okozta. Így a megfelelő hatáskörök azonosítása, az illetékességi és egyéb eljárási szabályok ismerete, a szervezeti felépítés kiismerése problematikus a civil szektor részére. Az egyik legnagyobb hiányosság az, hogy az eljárásrendet nem ismerik az ágazat szereplői, ami sokszor már a felmerülő ügyek államigazgatási szakaszában kudarcra ítéli a szervezet érdekérvényesítő próbálkozását, ez viszont rossz élményt és a jogtól való elfordulást hoz – ami semmiképpen sem elfogadható jelenség.

(Egy érdekes gyakorlati probléma még a reális kompromisszumok kötésétől való ódzkodás, ami egyfajta környezetvédői eltökéltségből fakad, esetenként azonban megnehezíti a konfliktusok feloldását, sőt, előfordul, hogy az esetleg elérhető eredmények elvesztését is okozza – ezen nagymértékben segíthetne egy jó mediációs gyakorlat az ágazatban. Ehhez megfelelő jogszabályi háttér kellene, olyan egyeztetési eljárások, amelyekben idő és hatáskör van ilyen folyamatokra.)

Legfontosabb ügyterületek: a környezeti hatásvizsgálat, a zöldterületek csökkenése, a környezeti kártérítés és a környezeti információs szabadság.

Jellemző, tipikusnak mondható környezetvédelmi civil ügyek:

- egyes környezeti tényezők eltérő értékelése egy hatásvizsgálat során a beruházó és a lakóközösség/környezetvédő civil szervezet által;
- a zöldterületek csökkenése helyett a barnazonák revitalizációjának előnyben részesítése;
- a környezeti károkozásokét fennálló polgári jogi felelősség maradéktalan érvényesítése, és az információhoz való alkotmányos jog kikényszerítése az állami és önkormányzati titkolódzó alaphozzáállással szemben.

A környezetvédelmi szervezetek szinte kivétel nélkül jogászai segítségét is igénybe vesznek a bíróság előtti jogérvényesítés ügyeiben, s az elfogadás attitűdjével viszonyulnak az igazságszolgáltatás döntéseivel. Jogviták általában a településrendezési, a zöldterület-átminősítési esetekből keletkeznek, ahol koncentráltan mutatkozik meg egy szervezet szakértelme, politikai és közösségi befolyása és jogismerete. További ilyen konfliktus az ügyféli jog kérdése, ahol az állami vagy önkormányzati szerv azzal, hogy vitatja az eljárásindítási jogosultságot, valójában azt akarja elérni, hogy érdemi kérdések ne kerülhessenek a jogvita tárgykörébe. Végül kiemelt szerepet játszik a konfliktusok között a kérdések szakmai megítélése, azaz a szakértői elfogulatlanság és szakmai megítélés, ami a bírósági mérlegeléssel párosulva esetenként a civil társadalom számára elfogadhatatlan, szubjektívnak látható bírósági döntéseket eredményez.

A **fogyatékosági ügyi ágazatból** érkezett jelzések szerint a törvényes működés alapfeltételének a jó könyvelőt tartják. Ez azt jelenti, hogy jogszabállyal, törvényességgel, jogi kérdésekkel a szervezetek jórészt csak az adózás, pénzügyi szabályok betartása, könyvelés területén találkoznak. A hihetetlenül felduzzadt bürokrácia, az állandó igazolási kényszer (pl. újabban igen kis jelentőségű pályázatoknál is megkövetelik a bíróság vagy közjegyző által frissen hitelesített alapító okirat és végzés másolatát, aláírási címpéldányt, köztartozási igazolásokat, könyvvizsgáló alkalmazását stb.) kiemeli a könyvelő fontosságát. Mivel a nonprofit szféra tapasztalataink szerint **valamivel** jobban fizet, mint a közszféra, ám a könyvelő **lényegesen jobban** kereshet az üzleti szférában, a kissezervezetek rákényszerülnek, hogy erőiken felül fizessék meg könyvelőiket. Ez azonban még így is megéri, hisz a közhasznúság feltételei, az átlátható, nyilvános gazdálkodás, a nyilvános közhasznúsági beszámoló stb. megkövetelik a könyvelési fegyelmet. A közhasznú szervezetként való működés nem jár túlzott haszonnal, inkább csak a kötelezettségek érzékelhetők a mindennapokban.

A nonprofit szféra gyors változása, fejlődése, a vonatkozó jogszabályok szintén gyors változásai civil emberek számára szinte lehetetlenné teszik a jogszabályok követését, megértését. A kapcsolódó továbbképzések, tájékoztatók, kiadványok stb. többnyire a könyvelők, a gazdasági és adóügyekkel foglalkozó munkatársak ismereteinek bővítését szolgálják. Még azt sem lehet tudni, hogy pl. egy

önkormányzat, egy szakhatóság stb. mikor hozakodik elő jogos és mikor jogtalan követeléssel, előírással. Valójában azt sem tudja egy más terület szakembere – aki véletlenül egy civil szervezet vezetője –, hogy mit is kellene tudnia, milyen területen kellene ismereteket szereznie. Ezért kívánatos lenne, ha széles körben ismertek és hozzáférhetőek lennének olyan jogi információs anyagok, amelyekből azt is meg lehetne tanulni, hogy milyen jogi ismeretekre van szükség egy civil szervezet sikeres vezetéséhez.

Az ágazat – természetes módon – át- meg átszótt a fogyatékossgal élő emberek hátrányos megkülönböztetésével, diszkriminációjával. Ilyen típusú jogviták vannak elsősorban (például az akadálymentesség hiánya új középületek esetében, bérdiszkrimináció, munkaerő-piaci diszkrimináció fogyatékossgal élő emberek kárára), s feltehetően a látens jogszabálysértések is e területen a legnagyobbak és leggyakoribbak. Különös jelentőséget nyer ebben a vonatkozásban a Könczei György által már nyolc évvel ezelőtt jelzett összefüggés: „Nagy valószínűséggel igaz, hogy **nem** a rehabilitációs szemléletben rejlő pozitív diszkrimináció, **hanem** az antidiszkriminatív és esélyegyenlősítő törvényalkotás és törvényalkalmazás fog évtizedes perspektívában egyértelműen pozitív és a jelen gyakorlatot eredményében messze meghaladó eredményekre vezetni.”⁵

5.3. A szervezeteken kívüli szektor

A magyar jog a mai szabályozás szerint hallgat a jogi személyiséget nem megszerző civil szerveződésekről. Tipikusan ilyenek az egyesülési jog alapján létrejött és társadalmi szervezetté nem vált klubok, hobbikörök, társaságok, a lakóközösségek, a lakótelepi sportkörök, egy falusi énekkar, a focicsapat baráti köre, öregdiákok köre, a borgazdák társasága vagy éppen az utcában lakók által szervezett figyelőszolgálat. Idesorolhatók az egy-egy eseményre, rendezvényre, akcióra létrejött együttműködések is (faluszépítés, környezetvédelmi demonstráció, társadalmi rendezvény vagy sportverseny lebonyolítása). S ebbe a körbe tartoznak egy adott jogágazatban (intézménytípuson belül) hatáskörrel rendelkező szervezetek is, amelyek – jogi személyiség híján – a jogágazaton (intézményen) kívül a jog szempontjából értelmezhetetlenek, nincsen jogalanyiságuk. Tipikusan ilyenek az iskolai, kollégiumi diákönkormányzatok, a felsőoktatási hallgatói önkormányzatok. (Van belőlük bőven, összesen úgy ötezer szervezet.)

A tapasztalatok azt jelzik, hogy ezek működése nem igényli a jogi személyiséget, s az ezzel járó hivatalosságot, regisztráltságot, adószámot, mérleget és felügyeletet. E civil szerveződések működése egy jól átgondolt háttérszabályozást igényelne, amelyhez lehetne igazodni működésük, esetleges jogvitáik, egyszerű gazdálkodásuk során. Amely egyértelműen megfogalmazná a jogi felelőségeket a vezető (képviselő) és a tagok, együttműködők, segítők (megbízók) részéről. Mert a törvény által felállított áttekinthető és hivatkozható szabályok hiányában jelenleg a polgári jog általános és különös részeinek komplex ismeretét igénylő szabályokat kell alkalmazni a megbízási jogviszony és az önkéntes munka, a kárfelelősség és a megbízás nélküli ügyvitel, képviselet, meghatalmazás, személyi jövedelemadóztatás köréből. A mai szabályozási hiány olyan anomáliákat teremt, amelyek irracionálisak. Például egy kollégiumi diákönkormányzat meghatározó szerepet tölt be az intézmény életében, véleményének kikérése nélkül még a fenntartó sem tehet semmit az intézményével, a diákönkormányzat egyetértése kell a szervezeti és működési szabályzat, illetve a házirend elfogadásához – ugyanakkor külső polgári jogviszonyokban ez a komoly hatalom meg sem jelenhet, még egy jelmezkölcsönzést vagy terembérlést sem tud a maga nevében lebonyolítani. Gazdálkodása túlnyomórészt teljesen informálisan, kéz alatt, magánszemélyek egymás közötti megbízásos jogviszonyát követve, spontán módon zajlik, holott a szervezetségnek és együttműködésnek ezen

⁵ Könczei György: Mégis kinek az érdeke? Akadémiai doktori értekezés. A rák ellen, az emberért, a holnapért Alapítvány Budapest, 1994. 111. old.

a viszonylag rendszeres és viszonylag strukturált szintjén már szükség lenne minimális mértékű szabályozottságra. (Ismertek például az egyetemi hallgatói önkormányzatok elképesztő összegekkel történő igen laza gazdálkodásának példái a felsőoktatásból.) A megoldást az „anyaintézmény” részéről sok helyütt az államháztartási, költségvetési rendszerbe történő betagolásban látják – mintegy az egyetem illetve a középiskola szervezeti egységeként kezelve a hallgatói illetve diákönkormányzatokat – s ezért „átfuttatnak” minden pénzt az oktatási intézményen. A jó megoldás nem ez, mert szerepzavarhoz, konfliktusokhoz és diszfunkcionális működéshez vezet: ebben a rendszerben a civil szervezetnek költségvetési szervként kellene viselkednie! Viszont a másik végtel sem tartható: a „kockás füzet” (és a mögöttes polgári jogi megbízásos jogviszony) talán elegendő elszámolási forma a közvetlen barátok között a sörözésnél, de már kevés a diákönkormányzati pénztár kezelésénél egy több száz fős szervezetben. S kevés a közös nonprofit cél érdekében rendszeresen együttműködő, jelentős vagyoni erőt megmozgató személyek tevékenységének gazdálkodási, felelősségi, képviseleti viszonyainak rendezettségéhez.

(Talán a lengyel „egyszerű egyesülethez” lehetne leginkább hasonlítani a szükséges szabályozást. Vagy az izraeli nonprofit⁶ törvény „amuta” nevű szervezetéhez, amely átfogó elnevezése a nonprofit intézményesültség minimális szintjének, legalább 2 alapító kell hozzá és minimális helyhatósági regisztráció. Eltérő alapító okirat hiányában a törvény függelékében írt modell-okirat az amuta alapszabálya.)

Értékteremtés szempontjából az **ifjúsági szervezetek** formalizáltsága és nagysága érdektelen, hiszen ha esetleg egy csoport nem a jog által megkívánt szinten szervezett, s nem tudja megfogalmazni illetve az érdekek erőterében elég hatásosan megjeleníteni problémáit, attól még létezhet, s tudjuk jól: létezik is.

A hálózatszerűen működő „nagy” ifjúsági szervezetek előnye, hogy számonkérhetők és jobb lehetőséget adnak a minőségbiztosításra, valamint biztosítani tudják a szervezeti képzést és szocializációt, azonban az európai példa is mutatja, hogy az ezek szötte durva hálót csak a helyi (néha ad hoc) kezdeményezések finom fonala képes kiegészíteni, élővé tenni, sőt az amúgy is „olcsó” civil szervezetek között a legnagyobb költséghatékonyságúak is ezek lehetnek, hisz nincs szervezeti-irodai-érdekképviseleti költségük (sem anyagi, sem humánkapacitás értelemben), így gyakorlatilag minden erőforrásukat az alaptevékenységre fordíthatják. E tekintetben komoly előrelépésnek értékelhető, hogy a Gyermek- és Ifjúsági Alapprogram és a Regionális Ifjúsági Irodák működéséről szóló 2/1999. (IX. 24.) ISM rendelet 15. § (2) bekezdése lehetővé teszi a pályázati rendszerben való részvételt az ifjúsági közösségek számára is (kvázi-kezes, számlával rendelkező befogadó segítségével): „E rendelet alkalmazásában **ifjúsági közösség** az a jogi személyiséggel nem rendelkező csoport, amelynek legalább kétharmada fiatal, és tevékenységüket a közösen megállapított célok érdekében, a fiatalok önkéntes és aktív részvételével végzik.”

Ugyanakkor éppen ezen ifjúsági közösségek számára a legnehezebb a jogi, államigazgatási, statisztikai útvesztőkben való kiigazodás. (Éves statisztikai jelentés, közgyűlések–alapszabály-módosítások–képviselet változása, adott esetben közhasznúsági jelentések közzététele, szja 1%-áért való pályázat és beszámoló közzététele, könyvelés, adóbevallás stb.)

Összegezve: ma Magyarországon a gyermekek és fiatalok csoportjai az ifjúsági önszerveződések alacsony száma miatt alapvetően az **iskolarendszeren keresztül érhetőek el**. Stratégiai kérdés a fennálló helyzet megváltoztatása, hogy a fiatalok minél több szocializációs mintából válogatva állíthassák össze saját követendő képüket. Ehhez könnyebb jogi procedúrát és állami segítséget kell biztosítani, hisz a közösség önmagában is érték.

⁶ Amutot (Nonprofit societies) Law 5740-1980. (Az izraeli nonprofit törvény angol nyelvű szövege. Kézirat.)

5.4. A jogi státus kérdései

Külön nonprofitjogi specialitás a „**holt szervezetek**” problémája. Visszafogott becslések szerint is a bejegyzett 50 000-es nagyságrendű civil szervezeti szám valójában ennek legfeljebb csak 65–70%-a, ha a ténylegesen is működő szervezeteket vesszük számba. A holt szervezetek olyan egyesületek és alapítványok, amelyek szabályszerűen létrejöttek, a bíróság nyilvántartásba vette őket, majd valamilyen oknál fogva tényleges működésük megszűnt. Az alapítványok körében a jogi szabályozás az elmúlt évtizedben lehetetlenné is tette a megszűnést, hiszen az alapító az alapítványt nem vonhatta vissza, a kuratórium pedig nem kezdeményezhette a bíróságnál a nyilvántartásból történő törlést. (2002 január 1-jétől a 2001. évi CVI. törvénynek köszönhetően az alapító már kérheti a bíróságtól az alapítvány megszüntetését, ha céljainak megvalósítása lehetetlenné vált.) Egyesületi körben is problémás az érdektelenné vált, „kiürült” szervezetek megszűnése, hiszen ennek elhatározásához is határozatképes közgyűlésen hozott érvényes határozat kell. Ez a nagy „holt szervezeti” arány felveti annak szükségességét, hogy mind tudományos-kutatási, mind igazgatási-szervezési, mind gazdálkodási-finanszírozási szempontból szükség lenne olyan nyilvántartási mechanizmus törvényes kialakítására, amelyből a működés, a tevékenység hiánya „kijeti” a megszűnt szervezeteket. A jelenlegi jogi eszköztár csak és kizárólag az ügyészség aktivitására építve tudja ellátni ezt a funkciót. Az ügyészség azonban a jelenlegi körülmények között részben az ügyek irtóztatóan magas száma miatt, részben az ügyészségi törvényességi felügyeleti munka évtizedes beidegződései (munkaterv, vizsgálat, jelentés, intézkedés, utóvizsgálat) miatt alkalmatlan e funkció ellátására. A problémát tehát nagy valószínűséggel olyan eljárási szabály felállításával lehet kezelni, amely alapján nem az ügyészi intézkedés indítja meg a bíróság eljárási kötelezettségét, hanem valamely előírt ügyféli aktus hiánya.

Az **iskolai és kollégiumi diákönkormányzatok** a legnagyobb létszámú gyermekszervezetek. (Hasonlóan a hallgatói önkormányzatokhoz, amelyek a legnagyobb létszámú ifjúsági szervezetek.) A nonprofit ágazathoz (és általában is a nonprofit szektorhoz) sorolásukat az a körülmény szokta megakadályozni, hogy a bíróságon nem önállóan nyilvántartásba vett jogi személyek, hanem a közoktatási törvény által legitimált szervezeti részei a közoktatási intézménynek. Ugyanakkor tartalmilag és érdemben meg kell állapítani, hogy a diákönkormányzatok azok az elsődleges szervezett gyermekközösségek, amelyekben a kiskorú állampolgárok – a tanítástól, oktatási folyamattól függetlenül – közéleti tevékenységet folytatnak, önszerveződnek, választanak, határoznak és politizálnak. A helyi politikát gyakorolják. Szervezetük független az iskolától, autonómiájuknak törvényi garanciái vannak. A munkájukban a részvétel önkéntes, működésük demokratikus és nyilvános. Az egyesülési jog gyakorlásának minden lényeges eleme megtalálható a diákönkormányzatok működésében, sőt sok helyen az iskolai és kollégiumi diákönkormányzatok (pályázati esélyek növelése, az intézménytől való függetlenség növelése vagy más okból) be is jegyeztetik magukat a megyei bíróságon a társadalmi szervezetek nyilvántartásába. Több pályázatiíró – felismerve a diákönkormányzatok primer közéleti fontosságát – a gyermekszervezetek és ifjúsági egyesületek, nonprofit szervezetek mellett több tárgykörben engedi iskolai, kollégiumi diákönkormányzatok indulását – jogi személyiségben artikulálódó általános jogalanyiség nélkül is – a szakmai, ágazati pályázatokon: például utazás, önképzés, művészeti tevékenységek, hagyományőrzés, sport, közösségfejlesztés, vezetőképzés, környezeti kultúra tárgykörökben.

A **tanulói szakkörök, hobbikörök és más szervezett tanulói csoportok** attól függően sorolhatók – tartalmilag – a gyermekszervezetek körébe, hogy működésükben az autonómia, demokratikus önkormányzás vagy a közoktatási intézményben működésből következő szervezeti egység-jelleg a meghatározóbb. Ha egy szakkört vagy diákszínjászó-csoportot a szaktanár vezet szakmai és szervezeti értelemben is, akkor az megmarad a közoktatási törvényben leírt tanórán kívüli foglalkozások körében. Ha viszont a szakkörnek önkéntes tagsága, választott vezetői, a tagság által elfogadott alapszabálya és demokratikus,

nyilvános működése van, akkor ténylegesen gyermekszervezetről beszélhetünk – talán függetlenül attól, hogy egyébként bejegyezteti-e magát a megyei bíróság társadalmi szervezetek nyilvántartásába. (Lásd a civil társaságról írtakat.)

5.5. A gazdálkodás szabályozása

A magyarországi nonprofit szervezetek számának a rendszerváltás óta bekövetkezett rendkívül dinamikus fejlődését (1989: 8796 szervezet, 1999: 48 171 szervezet); a szektor bevételeinek növekedését (1993: 118 475,4 millió forint, 1999: 415 582,4 millió forint); és a nonprofit szervezeteknek az oktatási, egészségügyi, szociális és kulturális szolgáltatásokban növekvő szerepét nem kísérte a nonprofit szervezetek gazdálkodására vonatkozó átfogó jogi szabályozás megalkotása. Így a nonprofit – közöttük a közhasznú és kiemelkedően közhasznú jogállású – szervezetek gazdálkodására vonatkozó előírások a gazdálkodást általánosan érintő jogszabályok egyes bekezdéseiben találhatók meg. Egy-egy speciális kérdéskört szabályoz néhány, csak e szervezetekre vonatkozó jogszabály. Miután a szektor nagyszámú szervezetei közül viszonylag kevés alkalmaz jól felkészült pénzügyi, adótanácsadó és könyvelő céget – és ezek közül még kevesebben szakosodnak csak erre a területre, hiszen a szektor „eltartóképessége” a növekvő bevételek ellenére is kicsi – a speciális nonprofit gazdálkodási szabályok szintetizált alkalmazására való képesség elsődlegesen a már professzionista módon működő szervezetekre jellemző.

Mindezek tükrében a magyarországi nonprofit szervezetek gazdálkodásának jogszabályi feltételrendszere alapvetően keretet ad a szervezetek gazdasági működőképességéhez. A gazdálkodás jogszabályi feltételei egyidejűleg tükrözik 1. a **szabályozottságot**, 2. a **túlszabályozottságot** és 3. a **differenciálatlanságot**.

A **szabályozottságot** jellemzi, hogy a nonprofit szervezetek gazdálkodásának általános és speciális követelményeit és kedvezményeit tartalmazzák az alapvető jogszabályok: 1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról; 1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és az osztalékadóról; 1992. évi LXXIV. törvény az általános forgalmi adóról; 1990. évi XCI. törvény az adózás rendjéről; 1990. évi XCIII. törvény az illetékről; 1990. évi C. törvény a helyi adóról; 1999. évi CXXI. törvény a gazdasági kamarákról; 2000. évi C. törvény a számvitelről; 2000. évi CIII. törvény a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról.

A közhasznú és nonprofit szervezetek gazdálkodásának, beszámolási kötelezettségeinek, illetve néhány megkülönböztetett állami támogatásnak speciális, csak e szektorra vonatkozó jogszabályi kereteit adják a következő jogszabályok: 1997. évi CLVI. törvény a közhasznú szervezetektől; 1996. évi CXXVI. törvény a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról; 1997. évi CXLII. törvény a társadalmi szervezetek által használt állami tulajdonú ingatlanok jogi helyzetének rendezéséről; 224/2000. (XII.19.) Kormányrendelet a számviteli törvény szerinti egyéb szervezetek éves beszámoló készítésének és könyvvezetési kötelezettségeinek sajátosságáról; 114/1992. (VII.23.) Kormányrendelet a társadalmi szervezetek gazdálkodásáról; 115/1992. (VII.23.) Kormányrendelet az alapítványok gazdálkodásáról.

A **túlszabályozást** elsősorban az eredményezi, hogy a gazdálkodásra vonatkozó jogi szabályozásban a törvények a formalizált nonprofit szervezeteket ugyanúgy kezelik, mint a jogi személyiséggel rendelkező gazdálkodó szervezeteket. A túlszabályozottság elkezdődik a nyilvántartásba vételt követő bejelentkezési kötelezettségekkel (ezek gyakorlatilag azonosak a gazdasági társaságokéval):

- be kell jelentkezni az állami adóhatósághoz, amely megadja az adószámot;
- a bejelentkezéssel egyidejűleg nyilatkozni kell az áfa-alanyiságról;
- folyamatosan eleget kell tenni az állami adóhatóság felé a változásjelentési kötelezettségeknek;

- be kell jelentkezni a helyi önkormányzati hatósághoz, illetve ezen szerv felé is teljesíteni kell a szükséges változások bejelentését;
- bejelentkezési kötelezettség áll fenn a társadalombiztosítási igazgatósági szervhez (így minden nonprofit szervezet rendelkezik társadalombiztosítási törzsszámmal is – elvileg!);
- be kell jelentkezni a Központi Statisztikai Hivatalhoz (a szervezet statisztikai számjelet kap).

Mindezen kötelezettségek közül az állami adóhatósághoz való bejelentkezés természetes a szervezetek mindegyike számára. Nem egyértelmű ugyanez a társadalombiztosítás és a helyi adóhatóság felé, hiszen a szervezetek jelentős részének soha nem lesz járulékköteles kifizetése (ezt elismerendő a bejelentkezéskor szinte automatikusan megkapják a havi adatszolgáltatás alóli mentességet), illetve soha nem lesz iparűzési, kommunális, építmény- vagy gépjárműadó fizetési kötelezettsége. Igen jellemző, hogy miután e kötelezettségükről nem is tudnak, számos szervezet akkor tesz ennek – utólag – eleget, amikor köztartozásainak teljesítéséről szóló igazolásra van szüksége.

Hasonlóan kötelező formai követelmény a **bankszámlanyitási kötelezettség** és a bankszámla felett rendelkezők megnevezése, valamint mindezek bejelentése az állami adóhatóság felé.

A nyilvántartásba vett nonprofit szervezetnek a végzést követő 90 napon belül meg kell határoznia saját **számvetési politikáját**. Ebben rögzíteni szükséges a szervezet beszámolóképzésének és az ehhez kapcsolódó könyvvizetés módját, valamint egységes vagy külön-külön szabályzatokat kell készíteni a pénzkezelésre, a leltározásra, az eszközök és források értékelésére, valamint az önköltségszámítás rendjére vonatkozóan. Nyilvánvaló, hogy ezen utóbbiakat nyugodtan írhattuk volna feltételes módban is, hiszen ismereteink szerint a magyar nonprofit szervezetek 90%-a nem rendelkezik önálló számvetési politikával, és a zömmel önkéntesekre épülő szervezetek (iskolai alapítványok, hobbiszervezetek stb.) nem is hallottak erről a követelményről.

A differenciálási lehetőségek ki nem használása jellemzi a gazdálkodásra vonatkozó jogszabályokat. Rendkívül szerény a mintegy 50 ezer magyarországi nonprofit szervezet differenciált jogszabályi megkülönböztetése a követett gazdálkodási gyakorlat és a bevétel éves nagyságrendje szerint, és a jelenlegi gyakorlat teljesen életszerűtlen. A hatályos megkülönböztető kedvezmények és differenciálások igen kisszámúak:

- a társasági adót fizető nonprofit szervezeteknek nincs 90%-os adófeltöltési kötelezettségük december 20-ig;
- a közhasznú és kiemelkedően közhasznú jogállású nonprofit szervezetek többletkedvezményei szigorúbb nyilvántartási és beszámolási kötelezettségekkel párosulnak;
- az 5 millió forint éves bevétel alatti közhasznú szervezeteknél nem kötelező belső felügyeleti szervet létrehozni;
- csak a befektetési tevékenységet folytató közhasznú szervezeteknek szükséges befektetési szabályzatot alkotni.

Hosszú évek óta azonos, **de nem kellően tagolt a differenciálás** a beszámoló-készítési, a könyvvizetési és a könyvvizsgálati kötelezettség területén. Az alap- és vállalkozási tevékenységből származó évi 50 millió forintos bevételi értékhatár mint differenciáló nagyságrend (a két egymást követő évben 50 millió forint alatti bevétellel rendelkezők vezethetnek egyszeres könyvvitelt) 1998-tól kiegészült a közhasznú minősítéssel, és így jelenleg a szervezetek választhatnak:

- egyszeres könyvvitel esetén az egyszerűsített beszámoló vagy a közhasznú egyszerűsített beszámoló között;

- kettős könyvvitel esetén az egyszerűsített éves beszámoló, vagy a közhasznú egyszerűsített éves beszámoló között;
- a közalapítványok egyszerűsített beszámolót nem készíthetnek, és ebből adódóan kötelesek kettős könyvvitelt alkalmazni bevételi nagyságtól függetlenül, illetve kötelező a könyvvizsgálat.

A KSH: Nonprofit szervezetek Magyarországon 1999 c. kiadványa szerint a nonprofit szervezetek 14,2%-a (6852 szervezet) rendelkezett évi 5 millió forint feletti bevétellel (az 50 millió felettiekről nincs adat), így könnyen belátható, hogy ez a differenciálás nem sok szervezetet érint. Ugyanakkor a szervezetek 21,1%-a 50 ezer forint alatti; 31,9%-a 51–500 ezer forint közötti; 32,7%-a pedig 501–5000 ezer forint közötti bevétellel rendelkezett, és rájuk gyakorlatilag ugyanazok a gazdálkodási, nyilvántartási és beszámolási szabályok vonatkoznak!

Az előző adatsorból látható, hogy **a nonprofit szervezetek több mint 50%-ának éves bevétele félmillió forint alatt marad.** Amennyiben a jogszabályalkotóknak volna bátorságuk az **évi 1 millió forintos** bevételi határt a bejelentkezési, gazdálkodási és beszámolási kötelezettségek tekintetében differenciálási szintnek tekinteni, a szervezetek legalább kétharmadának életét tennék könnyebbé! Nem a kötelezettségek eltörlésére, hanem ésszerű csökkentésére gondolunk. A kormányzati körökben is időről időre felbukkan a „kicsik” eltérő számviteli szabályozásának igénye, a különböző koncepciókon túl azonban az ötlet és az igény még soha nem tárgyiasult kimunkált jogalkotási javaslatba. Legutóbb a 2000. évi és 2001. évi nonprofit szervezeteket érintő IM-módosítási csomag koncepciója vetette fel a 3 millió forint alatti civil szervezetek egyszerűbb pénzügyi szabályok szerinti működésének igényét. [Gyengéje volt már a koncepciónak is, hogy nem az éves bevétel vette volna alapul – mint amit mi életszerűnek tartanánk –, hanem a „saját tőkét”, amely sok esetben értelmezhetetlen (például egyesületnél) és félrevezető is.] A deklaráción túl nem jutott a dolog, a megszületett törvénymódosítás messze ívben elkerülte a gazdálkodás kérdéseit, s a számviteli törvény legutóbbi módosítása pedig éppen az ellenkező irányban hatott, a kicsikre kiterjedően is tovább növelte a pénzügyi adminisztráció terheit.

Álláspontunk szerint átfogó és elvi jelentőségű kérdés a szektor kétharmadát kitevő kisservezetek problémája. Az 1 millió forint éves bevétellel működő szervezetek valóban csak saját tevékenységre, valóban csak saját forrásra támaszkodó, közhasznúvá nem vált egyesületek, kisalapítványok. **Az ilyenek működésének, számviteli létezésének lehető legnagyobb mértékű leegyszerűsítése a szektor működőképessége fenntartásának egyik alapfeltétele.** Ki kell alakuljon egy drasztikusan egyszerű, minden civil által érthető, elfogadható és követhető működési modell, amely a partikuláris, helyi, kis jelentőségű, de a helyi társadalom szempontjából mégis csak alapvetően fontos kis körök létezését segíti, s nem pedig jogsértésre szocializál, mint a mostani szabályozás. Ezeknek nincs pénzügyi könyvelőre (s ne is kelljen, mert egész vagyoni mozgásuk a saját, polgári jogi alapon összeadott pénzeik megbízottként történő kezelésére terjed ki), nincsenek kapcsolataik az államháztartással, s egész tevékenységük legitimációjához elegendő az 1989. évi II. törvény mára már klasszikusan egyszerűnek emlegetett nyilvántartásba vétele.

A közhasznú szervezetek adómentessége nem terjed ki az adójellegű járulékok mindegyikére, így **kulturális járulékot, szakképzési és rehabilitációs hozzájárulást** a kiemelkedően közhasznú szervezeteknek is fizetni kell. Mentességük indokai ugyanazok lennének, mint a létező adó- és járulékmentességeknél a létesítő okiratnak megfelelő tevékenység (s nem vállalkozás) esetében.

Az adományozó cégeknek a számviteli szabályok nem engedik, hogy támogatásaikat valóságúhően jelenítsék meg könyveikben (hanem nyilvántartási értéken), s ebben a helyzetben bizony keveset ér a törvényben biztosított kedvezmény lehetősége. A rendszer vesztese a civil szektor, mert valóságnak megfelelő értékelés hiányában nem jut hozzá azokhoz a természetben elérhető támogatásokhoz, amelyek adományozásában egy reális könyvelési értékelés esetén a támogató érdekelt lenne.

Az adományozók köréből a veszteséges cégek gyakorlatilag kizártak, de ennek magyarázata korántsem olyan egyértelmű, mint amilyennek első pillanatra tűnik.

Az adomány jogi definiálásának hiánya miatt ma nincs különbség az adomány (mecenatúra) és a támogatás (szponzoráció) között. A bíróságok mindkettőre az ajándékozás szabályait alkalmazzák, holott különbséget kellene tenni a két támogatási fogalom között (jár-e érte közvetlen ellenszolgáltatás – reklám stb.) Csak az adókedvezmények igénybevételének eseteire munkálta ki a jog a közcélú adomány fogalmát, az egyéb jogkövetkezmények alkalmazása szempontjából nem. Adójogi szabály tehát van, nonprofit jogi szabály pedig nincsen. (Szükség lenne e fogalmi tisztázásra például a közoktatási joghoz való kapcsolódás okán, hiszen jogszabály mondja ki a nevelési-oktatási intézményekben a reklámok korlátozását, viszont az iskolai diákönkormányzatok, gyermekszervezetek, iskolai alapítványok rendezvényei nem is tudnának nagyon megvalósulni különböző cégek szponzorációja nélkül, s e szponzorációknak gyakran eleme a reklámhordozókon történő ellenszolgáltatás.)

Ma a hatályos törvények a nonprofit szervezet vállalkozásairól csak annyit mondanak, hogy az nem válhat elsődleges tevékenységgé. Ez a szabályozás túlságosan tág mozgásteret enged a nonprofit szervezetek forprofit tevékenységének ahhoz képest, hogy a gazdasági forgalomban részvételükhöz – éppen a nonprofit jelleg kapcsán – kedvezmények társulnak, s továbbiak társítását szeretnék elérni. Szükségesnek látszik tehát – éppen a forprofit szféra versenysemlegességének biztosítása céljából – a kifejezetten az alapítói cél megvalósításához szükséges gazdálkodási tevékenységnek, illetve a profitszerzést szolgáló vállalkozási tevékenység fogalmának és kereteinek jogszabályi meghatározása. A hatályos szabályok ezt nem teszik meg, ezért sok esetben a létesítő okiratnak megfelelő működéshez szükséges nem vállalkozási gazdálkodást vonják az állami szervek a vállalkozási tevékenység megítélési körébe, s ebből számtalan joghátrány, néhány esetben pedig jogvita származik. (Például gyermeküdültetés, közétkeztetés, ifjúsági szolgáltatások, helyiség- és infrastruktúra hasznosítása.) Alapvetően **arról a különbségtételről van szó, amely a létesítő okiratnak megfelelő tevékenység eredményét elhatárolja a vállalkozási tevékenység profitjától.** Széles körben elterjedt tévhit ugyanis, hogy a nonprofit szervezet működésének fogalmi követelménye az eredménymentesség (veszteség vagy nullszaldó), mert ha eredmény van, akkor már „profit” van. Összefüggésben áll ez a tévhit azzal a másik tévhitel, hogy a nonprofit szervezet által nyújtott szolgáltatás csak ingyenes vagy legfeljebb önköltségtérítéses lehet. Ez tévedés! Ha ugyanis ez így lenne (egyébként ma semmilyen jogszabály nem követeli ezt meg), akkor a nonprofit szektor mindig csak vinné a pénzt, s sohasem hozná a civil erőforrásokat. Ha ez igaz lenne, akkor a nonprofit szféra tényleg csak az állami és magánadományok pusztá továbbosztásának mechanizmusává silányulna.

Szabályozás nélküli az **egyesületek és alapítványok fizetésképtelenségének esete.**⁷ A nonprofit szervezetek nem tartoznak a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi II. törvény (csődtörvény) hatálya alá – nem is lenne célszerű azt alkalmazni, mert az eljárás költségei általában meghaladnák a behajtható követelések összegét –, ugyanakkor nincsen olyan eljárás sem, amely e szervezetek fizetésképtelenségét kezelné. Általános, hogy a nonprofit szervezetek fizetésképtelenség esetén felhagynak a tevékenységgel. A törvény(ek) nem rendelkeznek arról, hogy hogyan történik a hitelezők kielégítése, (anyagi és eljárási értelemben). A társadalmi szervezet megszűnésére vonatkozó szabályozással, ezen belül is a hitelezők kielégítésére vonatkozó rendelkezésekkel ki kellene egészíteni a törvényt. Az egyesülés lehetősége mellett a szétválás (kiválás) jogi lehetőségét, illetve ennek szabályait is meg kellene alkotni.

A Ptk. 29. § (3) bekezdése szerint „a jogi személy bankszámlája feletti rendelkezéshez minden esetben két képviseleti joggal felruházott személy aláírása szükséges. Jogszabály ezektől a rendelkezésektől eltérhet”. Például a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény 40. § (1) bekezdése kinyilvánítja, hogy a cég vezető tisztségviselőjének és cégvezetőjének cégjegyzési joga a bankszámla

⁷ Ilyen csak a a közalapítványok vonatkozásában van (Ptk.).

tekintetében is önálló. Ez a rendelkezés megteremti annak a teljesen létszerű követelménynek az érvényesülési lehetőségét, hogy amennyiben az alapítók egy ügyvezetőt, cégvezetőt bíznak meg a vállalkozás felelős irányításával, akkor e vezető tisztségviselő egyedül rendelkezhesen a bankszámla forgalma felett. **Hiányzik viszont ez a szabály az alapítványokra és egyesületekre vonatkozó jogi szabályozásból**, s a törvény kényszerénél fogva kötelező két banki aláíró (ráadásul mindkettőnek képviseleti joggal felruházott személynek kell lennie!) a létesítő okiratban megnevezni. Elvileg tehát sem a Bíróság, sem a bankszámlát üzemeltető pénzügyintézet nem fogadhatja el egyedüli banki aláírási konstrukciót. Pedig kellene ilyen, hiszen akár kis szervezetnél (például egy kis egyesület Elnökének), akár nagy nonprofit szervezetnél (a kuratórium döntéseinek végrehajtását szervező alapítványi titkárnál) teljesen létszerű és mindennapos helyzet az egyedüli döntés és aláírás. A bíróságok és a bankok gyakorlatában is tetten érhető ez a hiány, hiszen szép számmal működnek egyszemélyi vezetéssel és banki aláírással nonprofit szervezetek. Ezek „átcsúsztak” a jogi és pénzügyi szűrőkön, az elbíráláskor összekeverték őket a cégekkel, hiszen ott egy személy a tipikus aláíró

A gazdálkodás szabályozásához tartozó kérdés a professzionális, üzleti alapon adománygyűjtéssel, adományszervezéssel foglalkozó vállalkozások működésének és tevékenységének megítélése. Az utóbbi években jövedelmező vállalkozási lehetőséggé vált kiemelkedően közhasznú szervezetek számára – az ő megbízásuk alapján, az ő nevükben eljárva – kampányokat, gyűjtéseket folytatni. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy erre szakosodott cégek élkelődnek az adománygyűjtésre és ehhez kapcsolódó adókedvezményről szóló igazolás kiadására jogosult közhasznú szervezet illetve az adományozó cég vagy magánszemély közé. Meghatározott százalék fejében e vállalkozások végzik a közhasznú szervezet helyett az adományozók felkutatását, meggyőzését és az adományozás lebonyolítását. Ez jó lehet a közhasznú szervezetnek (hiszen eredményes kampánya munkadíját a befolyt adományok 10–30%-ával fizeti meg), jó lehet a vállalkozásnak (hiszen bevételt termel a megszerzett adományok utáni jutalékból), csak a civil nonprofit szektornak nem jó! (Mert üzleti marketinggé, reklámmá silányítja az adományszervezést és adománygyűjtést, elbizonytalanítja az adományozókat annak tekintetében, hogy adományuk teljes egészében az általuk kiválasztott közhasznú tevékenységre fordítódik-e.) Adójogi szempontból sem aggálymentes az olyan adományrész jogi sorsa, amely jutalékként levonódik, ott marad vagy visszakérül a vállalkozáshoz a közhasznú szervezetnél felhasználás helyett. A megoldás nyilván nem a megbízásból végzett adományszervezés megtiltása lenne, hiszen a gyakorlat megmutatta, hogy erre szükség van, s amelyik civil szervezet erre költeni tud és akar, az had tegye törvényesen. De szükség lenne olyan adománygyűjtéssel kapcsolatos kiegészítő szabályokra, amelyek az ilyen, közvetítővel történő folyamatra vonatkoznak. Azért szükséges ezzel jogszabály-módosítási szinten foglalkozni, mert a civil nonprofit szektornak alapvető érdeke a közbizalom megőrzése a közcélú adományozás tisztasága, értéke és a választott célra fordítás garantáltsága kérdéseiben. Senki nem szereti, ha jótékonysága vagy segíteni akarása eredményeként közvetítők gazdagodnak. Ezért ezt a működési módot csak és kizárólag abban a körben vállalja fel a szektor, ha az adományozónak a konstrukcióval kapcsolatos információ a rendelkezésre áll, tudja, hogy pénzének milyen hányada a közvetítőé, és a jogszabály nem engedi a jutalékot adókedvezményre jogosító összegként elszámolni.

5.6. Adózás, adókedvezmények

5.6.1. Az „1%-os” törvény

A nonprofit szervezeteket érintő speciális jogszabályok közül – minden, később részletezendő hiányossága ellenére **legnagyobb hatással volt a szervezetek működésére az 1996. évi CXXVI. törvény a személyi jövedelemadó**

meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról. Bár jelen elemzés témája a gazdálkodás jogszabályi feltételrendszere, szükségesnek tartom kifejtetni, hogy az 1%-os támogatásokból befolyó bevételekkel azonos – vagy nagyobb – jelentőségű a törvények hatása a civil szervezetek kommunikációs és marketingtevékenységére.

Rendkívül tanulságos, hogy az adófizetésre kötelezettek közül milyen arányban éltek az állampolgárok a civil 1% felajánlásának lehetőségével (5.1. táblázat).

5.1. táblázat. Az 1% felajánlásának aránya az adófizetésre kötelezettek körében⁸

Rendelkező év	1997	1998	1999	2000	2001
Rendelkezők aránya (%)	29,4	32,0	31,7	33,3	32,3

Hasonlóan fontos mutató, hogy a nonprofit szervezetek teljes bevételén belül mekkora hányadot képviselt az 1%-os felajánlásokból származó bevétel (5.2. táblázat).

5.2. táblázat. Az 1%-os felajánlásokból származó bevétel a szervezetek teljes bevételén belül⁹

Rendelkező év	1997	1998	1999
Összbevételén belüli arány (%)	0,6	0,7	0,7

Az 1996. december 19-én elfogadott, a köznyelvben csak „1%-os törvényként” emlegetett jogszabályt (amely 1998-tól 2.1%, de jelen elemzés szempontjából csak a civil 1% fontos) több alkalommal módosították, legutóbb 2001. december 18-án, a jogi szabályozás mégis számos dilemmát felvet:

1. A megfizetett személyi jövedelemadónak csak azon 1%-a kerül a civil szektor javára átirányításra, amelyről az adózók rendelkeztek. 2001-ben a lehetséges 8,2 milliárd forintból a 32,3% rendelkező 4,3 milliárdot ajánlott fel a civil szervezeteknek (forrás: APEH Adóügyi Főosztály). Előrelépés, hogy egy 2001. január 1-jétől hatályos módosítás szerint a formálisan hibás rendelkezések, illetve a szervezetek részéről fennálló hiányosságok miatt a címzetthez el nem jutó felajánlások (évente ez 300-500 millió forint) költségvetésben bennragadt összegét társadalmi szervezetek támogatására kell felhasználni, „az Országgyűlés költségvetési fejezetében meghatározott kiemelt előirányzat szerint meghatározva”. Ugyanakkor a törvényhozói szándék képtelen azt megvalósítani, hogy a személyi jövedelemadó 1%-át garantáltan a civil szervezetek számára juttassa el.

2. Vitatható a hatályos szabályozásban, hogy a civil 1%-kal kedvezményezettek között a törvény a klasszikus civil szervezetek (alapítványok, társadalmi szervezetek) mellett nevesít állami intézményeket (pl.: Magyar Állami Operaház), állami alapokat (OTKA), illetve ugyanebből az 1%-ból támogathatók a könyvtárak, múzeumok és más kulturális, szórakoztató-tevékenységet végző intézmények. Egyrészt ezen szervezetek egyébként is a költségvetés alrendszeréből származó forrásokból kapják bevételeiket, és professzionista apparátusok

⁸ Forrás: APEH Adóügyi Főosztály.

⁹ Forrás: KSH: Nonprofit szervezetek Magyarországon 1997, 1998, 1999.

állnak rendelkezésükre, másrészt többségük körül működnek olyan nonprofit szervezetek, amelyek jogosultak az 1% gyűjtésére.

3. Bár a „második 1%” része, hasonlóan életidegen az egyházak mellett „a rendelkező nyilatkozat évére vonatkozó költségvetési törvényben az Országgyűlés által kiemelt előirányzat”. Miután itt támogatott szervezet nincs a rendelkező nyilatkozat mögött, így az e módon felajánlott összeg gyakorlatilag a költségvetés egyik fejezetéből a másik fejezetbe kerül át.

4. A törvény 1996. évi megjelenése óta vitatott volt, hogy míg a klasszikus civil szervezetek hároméves működés után fogadhatták a támogatást, addig a közalapítványok (amelyeket a Parlament, a kormány vagy önkormányzatok alapítottak) egy év után voltak jogosultak az 1%-os felajánlások fogadására. A kritikák és az országos visszhangot kiváltó botrány (a kiemelkedően közhasznú minősítésű Gyermekrák Alapítvány 1999-ben 102 millió forint, 2000-ben 135 millió forint 1%-os felajánlást fogadott jogosulatlanul) hatására a parlament most túlteljesített: a 2002. évi CVI. törvény szerint a kiemelkedően közhasznú alapítványok (közalapítványok nem!) és társadalmi szervezetek amennyiben írásos feladatátvállalási szerződéssel rendelkeznek, azonnal, egyévi működés nélkül is támogathatók. (Igaz, hogy a kiemelkedően közhasznú jogállás megszerzésének nem feltétele az írásos szerződésben rögzített feladatátvállalás, de ez a jogalkotót nem zavarta?) Ez a szabály az újonnan létrejött kiemelkedően közhasznú szervezetek esetében az állami és önkormányzati szervekhez telepíti a döntést az szja 1%-hoz jutás lehetőségének biztosításában. Sem a nonprofit szervezetek alkotmányos autonómiájával, sem a bírósági nyilvántartásba vétel logikájával, sem a közhasznú szervezetekről szóló törvény minősülési szabályaival nincsen összhangban a szabályozás.

5. Elképesztően bürokratikus – és ebből adódóan rengeteg hibalehetőséget magában rejtő – az 1%-os rendelkező nyilatkozatok megtételének módja. Az önadózók még csak megkapják „adócsomagjukban” a nyomtatványt, de a munkahelyi kifizetőhelyek által készített adóbevallások esetén az adózónak sokszor komoly procedúrát jelent a rendelkezés megtétele. Az adóbevallási nyomtatványon való rendelkezéstől a jogszabályok alkotói az adótitok sérelmére hivatkozással zárkoznak el (az adózók felét kitevő önadózók önmaguk előtt titkolóznak?).

6. Az adózónak túl sokat kell tennie egy számára közvetlen haszonnal nem járó ügy érdekében. Nyilván egy társadalmi szervezetnek elkötelezett állampolgár kész plusz papírokat kitölteni, esetleg még rohángálni is vele a munkáltatójához, egy szimpla szimpatizáns esetében már nem feltétlenül igaz ez az állítás. Tény, hogy az egyéni adóbevallások 60%-a a határidő előtti utolsó héten készül el. Ez azt jelenti, hogy az adózó – a törvényalkotók elvárása szerint – mérlegelve a fennálló lehetőségeket egy hét alatt hoz racionális döntést. Holott az adófizető állampolgár vélhetőleg szimpátiaszavazásként „éli meg” a döntést, ezért a helyi érdekeltiségű kis szervezetek (az iskolai alapítvány vagy a hagyományörző kör stb.) számára, amelyek személyes kapcsolatokon keresztül, informális utakon adnak hírt magukról, kivételes lehetőséget kínál ez a finanszírozási forma. A nem elkötelezett adózók 1%-ára a köztudatban jelenlévő, valamint a tőkeerős, nagy kampányt folytatni képes szervezetek számíthatnak a legjobban. A bevallást készítő, papírjaival rohángáló állampolgár nem ér rá törődni a postaládájában felhalmozódó cetlikkel vagy az újságban oldalakon keresztül egyforma méretben, egyforma betűtípussal közölt apróhirdetésekkkel, amelyek tartalmukban megegyeznek, csupán a nevek és az adószámok térnek el bennük egymástól, nyilván vagy a számára legismertebb szervezetet választja, vagy egyáltalán nem veszi figyelembe a rendelkezés lehetőségét.

7. Ha a munkáltató készíti az adóbevallást, ellenérdekel abban, hogy alkalmazottja kinyilvánítsa a civil szektorral szemben érzett felelősségét, elkötelezettségét. Egy cégnek minden egyes leadott rendelkező nyilatkozat újabb adminisztratív feladatot jelent, a könyvelő nyűgként éli meg ezen kötelezettségét. Számos cégnél előfordult, hogy a törvényi előírással ellentétben nem tartották vissza március 25-éig a személyi jövedelemadó-bevallásokat, ameddig

a munkavállalóknak lehetőségük lett volna a rendelkező nyilatkozatot leadni, hanem a bevallási rész elkészültekor hamarabb eljuttatták azt az APEH-hoz. A rendszerben tehát tovább kellene egyszerűsíteni a rendelkezéssel kapcsolatos eljárást.

8. Ki lehet jelenteni: ha egy szervezet szja 1%-os támogatása 25 000 Ft alatti, akkor biztosan nem, de még 100 000 Ft körül is csak bizonyos körülmények között éri meg hozzáfogni a törvényi feltételek meglétének igazolásához. Az APEH ügyintézése emiatt nehéz döntés meghozatalára kényszerítette a nonprofit szervezetek vezetőit. Az első értesítés ugyanis csak azt közölte, hogy van olyan állampolgár, aki támogatásra érdemesnek tartotta az adott szervezetet, ezért az szíveskedjen 30 napon belül minden szükséges iratot beszerezni. Súlyosbította a helyzetet, hogy az egy hónapos intervallum lejártá jogvesztéssel járt. (A jogvesztő határidők általában csak a legsúlyosabb indokok alapján fosztják meg igazolás lehetősége nélkül magától a jogtól is az állampolgárt. Nem igazán érthető, hogy ebben az esetben vajon miféle súlyos társadalmi érdek szól a nonprofit szervezetek 1%-ra jogosultsága elvesztése mellett egy igazolással kapcsolatos eljárási határidő elmulasztása esetén?) Sajnos, nincs arra vonatkozóan adat, hányan nem is kezdtek hozzá a tortúrához, és hány szervezet kedvét vették el a támogatás következő évi megszerzésétől. Nem érthető, miért nem lehetett az első értesítéseket már akkor elküldeni a szervezeteknek, amikor megtalálták az első nekik címzett érvényes felajánlást. Annak alapján az ügyintézés nyugodtan el lehetett volna kezdeni hamarabb (hiszen nem volt benne összeg, a döntést nem nehezítette volna). Felhígult volna a nonprofit áradat az adóhatóságok felé, s talán kulturáltabb, kevésbé idegtépő lehetne az ügymenet.

9. Az APEH-nek nem érdeke, hogy a támogatások eljussanak a címzetthez, hiszen a „megtakarított” 1%-ok az államkasszát gyarapítják, ráadásul minden egyes kiutalás újabb adminisztrációs teher. „Sajnos »erős tűzerejű« fegyver van az adóhatóság kezében: a nyilatkozat érvénytelenné nyilvánításának joga, lehetősége”.¹⁰ Az olvashatatlanság nem egy mérhető kategória, az egyébként nem kötelező megnevezés helyességének megállapítása is lehet szubjektív. Zabhegyező – Gyerekanimátorok Egyesülete vagy Zabhegyező Egyesület a szervezet neve, és az egyébként pontatlan megnevezés ellenére azonosítható-e egyértelműen, hogy az adózó melyik intézménynek szánta az 1%-át? Fennáll a gyanú, hogy egy nehezen ellenőrizhető határesetben az APEH bizony a saját, azaz az állam javára dönt. (Legitimálja e hozzáállást a közpénzek gondos kezelésének kötelezettsége. Mintha a közpénz **rendeltetésének** – a nonprofit szervezethez történő eljuttatásnak – teljesülését nem lenne ugyanilyen erejű kötelezettség szolgálni...) Amennyiben az adóbevallás olvashatatlan vagy pontatlan, az APEH azonnal megkeresi az adózót, és módosítja a kérdéses szövegrészt. Miért nem lehetséges ez olyankor is, amikor az állampolgárnak nem kötelezettsége van, hanem a jogaival él? Az APEH mindkét esetben csupán kezelő szerv, és mégis mindkét esetben a legmesszebbmenőkig egyoldalúan él a hatalmával.

10. Hiányossága a jogszabálynak, hogy az adózó nem kap visszajelzést rendelkezője teljesüléséről. A támogatott nem tudhatja, hogy ki áll a rendelkezés mögött, az APEH pedig a nem teljesülésről köteles visszajelzést tenni, de ez is igen gyakran elmarad.

11. 2002. január 1-jétől bővült az APEH tájékoztatási kötelezettsége: a rendelkező év december 31-e után az APEH internetes honlapján köteles közzétenni a ténylegesen támogatott (tehát nemcsak a felajánlást kapott, hanem a feltételeknek is megfelelő) szervezetek nevét, székhelyét és a támogatás összegét.

12. A ténylegesség, valóságosság elvének sérülése látható az 1%-os törvény 1. §(3) bekezdésében: „A befizetett adó egy-egy százalékáról csak teljes egészében lehet rendelkezni”. Az identitás ugyanis nem egytényezős modell, a sok „identitás-skálából” néhányat kiragadva is lehet ugyan vizsgálni, de sosem szabad elfelejteni, hogy csak torzképet kaphatunk. Fentieket elfogadva érthető a feltevés, hogy a nem egy dimenzió mentén mozgó tudományos elkötelezettség, a gyerek- és ifjúságérdekű szervezetek, a sportegyesületek vonzalmának egy

¹⁰ Rózsahelyi Viktória: 1% civil érdek. Kézirat Budapest, 2001.

pontra való leképezése erősen torzít. Miért nem vállalhatja fel tevőlegesen is az szja 1%-ában is megnyilvánuló identitását egy filozemita, focista, gyerekbarát mérnök? Ha rendelkezni lehet a bizonyos 1%-kal, miért nem lehet rendelkezni az identitások, szimpátiák összességének megfelelően? A probléma feloldását a különböző, jól körül- és egymástól elhatárolható „identitásdimenziók” mentén adható (értelmes határon belüli) ezrelékek jelenthetik, ha már az 1% növelésére lehetőség nincs.

13. A törvény 7. § (1) bekezdés b) pontja szerint a támogatás érvénytelen, ha „két beküldött rendelkező nyilatkozat esetén mindkét kedvezményezett a 4. §-ban vagy a 4/A §-ban említettek körébe tartozik” (azaz vagy két társadalmi szervezet, vagy két egyház). Értelemszerűen csak azt a nyilatkozatot lehetne érvényteleníteni, amelyiket az adózó rosszul töltötte ki, hiszen a vázolt szituációban az egyik nyilatkozat megfelel a törvényi előírásoknak. Ez a törvénycikkely egy tévedést kétszer büntet, hiszen valamelyik kedvezményezett kör még akkor is jobban járt volna, ha az adózó csak az egyik nyilatkozatot adja le az adóhatóságnak. Módosítani kellene tehát a mindkét rendelkezésre kiható érvénytelenségi szabályt.

14. Alkotmányos jog a tulajdonnal való rendelkezés joga. Márpedig az adófizető állampolgár egy általa fontosnak tartott tevékenységet végző szervezetnek adományozta személyi jövedelemadója egy százalékát, nem pedig az APEH-nak. Az APEH a rendszerben csupán egy kiszolgáló szerv, mégis március végétől október végéig rendelkezik a szervezetek pénze fölött. Az APEH állítása szerint az szja bevallások feldolgozása júniusra gyakorlatilag befejeződik. Vajon miért van szükség még négy hónapra az átutalásig, amely idő alatt akár a civil szektorban is kamatozhatna a pénz? Sőt még mindig csak bízni lehet abban, hogy véletlenül nem keverednek össze az APEH feldolgozási eljárása alatt a rendelkező nyilatkozatok és az azt tartalmazó borítékok. Az adózó nem kap visszajelzést arról, hogy felajánlása célba ért-e, a szervezeteknél nem derül ki, hogy minden nekik címzett felajánlást megkaptak-e.

15. Az erkölcsi káron túl súlyos millió forintokban is mérhető az az anyagi kár, ami a nonprofit szektort érte az szja 1%-ok visszatartásával. Az APEH által összegyűjtött pénzt az Államkincstár forgatja. Tekintsük a két legjellemzőbb befektetési formát: az Államkincstár diszkont kincstárjegybe fekteti a pénzt vagy nyílt végű alapnál köti le. Természetesen ugyanezek a lehetőségek a civil szervezetek számára is fennállnak. A diszkont kincstárjegy esetén, de akár a szervezetek számláján 2001 júniusától októberéig kb. 50-100 millió forint kamatnyereség termelődött volna a szektorban. (Nem véve figyelembe azt a büntetőkamatot, amivel az APEH tartozna azon szervezeteknek, amelyek csupán november elején-közepén kapták meg a törvény szerint október 31-éig átutalandó összeget, mivel nincsenek információk a késve utalt támogatások nagyságáról és a késés mértékéről.)

16. Az 1%-os felajánlásra (amely lényegét tekintve állami támogatás) 1997 év óta van lehetőség. A szervezetek 5. éve (1999-ben a nonprofit szervezetek 22,5%-a) részesülnek ebben a bevételi forrásban. Ennyi idő nem volt elegendő arra, hogy az éves beszámolási nyomtatványon (T.1715/b, T.1715/c, T.1715/d, T.1715/e, T.1715/f, T.1715/h és T.1715/i jelűek) önálló rovatként megjelenhessen ez az adat. (Ha már felhasználásáról ellenőrizhető módon, a nyilvánosság előtt be kell számolni?)

17. Egy civil nonprofit szervezet támogatottsága nem racionális, hanem szükségszerűen emocionális döntésen alapszik, az 1% ezért nem lehet abszolút fokmérője a civil társadalomnak. (De még csak más állami döntéseknél részben figyelembe vehető sem!) Azok az egyesületek, alapítványok, amelyek nem kerülnek közvetlen kapcsolatba potenciális támogatókkal (például az állami gondozott és halmozottan sérült gyerekek integrációjával foglalkozó alapítvány), lényegében nem részesülnek az 1%-okból annak ellenére, hogy tevékenységük vitán felül közcélú és nagy társadalmi jelentőséggel bír. Ezért is szükséges a „bent ragadt” vagy „nem rendelkező” 1%-ok civil szervezeti felhasználásáról törvényt alkotni.

18. A **fogyatékoságügyi ágazatban** az 1%-kal kapcsolatos feladatokat a szervezetek egy része gyilkos versenyfutásként éli meg. A kis civil szervezetek, amelyeknek az érdekét kellene szolgálnia ezen intézménynek, már nem

versenyképesek (lásd óriásplakátok, tévéreklámok). Az szja 1% egyre kevésbé éri el eredeti célját, s egyre inkább a nagyhalakat szolgálja. Eredményesen, hatékonyan ugyanis csak befektetéssel lehet az 1%-okért számottevő nagyságrendben harcba indulni.

5.6.2. Más adótörvényekkel kapcsolatos jogalkalmazási problémák

Ellentét feszül a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény és a társasági adóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény között abban a vonatkozásban, hogy a közhasznú szervezet létesítő okiratnak megfelelő, de közhasznú tevékenységnek nem minősülő működés eredménye vállalozási bevételnek tekintendő-e.¹¹ A Khtv. szerint nem minősül vállalkozásnak a létesítő okirat szerint végzett tevékenység, a Tao. szerint viszont adózási szempontból minden olyan tevékenység vállalkozásnak számít, amely tevékenység vállalkozásnak számít, amely nem sorolható a Khtv-ben nevesített közhasznú tevékenységek körébe. Ebből igen sok konfliktus ered az adóhatóság és a civil nonprofit szervezetek között, sőt a nyilvántartásba vételről rendelkező bíróság és a nonprofit szervezet között is a vállalkozási tevékenységről rendelkezés tárgyában. (Konkrét tapasztalatok szerint az APEH által jóváhagyott könyvelőszoftverek vagy közhasznú tevékenységnek vagy vállalkozási tevékenységnek engedik besorolni a bevételeket. Nem közhasznú alaptevékenységre – létesítő okiratnak megfelelő tevékenységre – egész egyszerűen nincsen rovat.)

5.7. A közhasznú szervezetekről szóló törvény jogalkalmazási tapasztalatai

A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény jogalkalmazási tapasztalatait négy forrás alapján dolgozzuk fel:

- a. Kutatás a nonprofit törvény parlamenti vitájában kisebbségben maradt javaslatokról.
- b. Tanulmány a közhasznú szervezetekről szóló törvénnyel kapcsolatos jogalkalmazási tapasztalatokról.
- c. NOSZA-kutatás a nonprofit szervezetek tapasztalatairól.
- d. Szakirodalmi feldolgozások, cikkek jelzései.

5.7.1. A nonprofit törvény parlamenti vitájában kisebbségben maradt javaslatokról

A NOSZA-kutatás a közhasznú szervezetekről szóló törvény jogalkalmazási tapasztalatai körében kiterjedt a törvénytervezet 1997-es parlamenti vitája során kisebbségben maradt azon témák (módosító indítványok) áttekintésére, amelyekről az eltelt idő bebizonyította, hogy komolyan megfontolandó – esetleg ismét beterjesztendő – javaslatokat tartalmaztak, hiszen az elmúlt négy év jogalkalmazási tapasztalatainak tükrében eredménnyel szolgálnak a nonprofit szektor fejlődésére. A kutatás során elemzésre került a T./4890/1997. számú törvényjavaslathoz benyújtott összes módosító indítvány (200 db), a kapcsolódó módosító indítványok (98 db), a bizottsági ajánlások (amelyekből megállapítható volt, hogy mely indítványok maradtak kisebbségben), valamint a zárószavazás előtti ún. koherenciázavar kiküszöbölésére irányuló módosító indítványok (21 db). Ebből a közel 500 oldalas iratanyagból szűrte ki a kutató azokat a javaslatokat,

¹¹ Ácsné Molnár Judit: Non-profit törvény és a kedvezmények. NOVIRING Kft, 1998., 32. old.

amelyekkel – a közhasznú szervezetekről szóló törvény jogalkalmazási gyakorlatának ismeretében – a mai napon egyetértene. A kutatási jelentés nem tartalmazza a módosító indítvány benyújtójának személyét, elkerülendő annak látszatát is, hogy – az utóbbi évek sajnálatos parlamenti gyakorlatával azonos módon – a szerzők személye befolyásolta volna a javaslat tartalmának megítélését. Közöljük viszont zárójelben a módosító indítvány számát annak érdekében, hogy a tanulmány esetleges későbbi részletesebb felhasználásokor kutatói interpretálás nélkül megtalálható legyen a pontos előterjesztett szöveg a parlamenti dokumentációban.

A kiemelkedően közhasznú szervezeti jogállásra vonatkozó rendelkezések elhagyását javasolta a T./4890/128. sz. ajánlás 31. pontjában hivatkozott T./4890/50. és 84. sz. módosító javaslat. Az elmúlt három év jogalkalmazói gyakorlata bebizonyította, hogy a kétfokozatú közhasznúsági nyilvántartásba vétel a nonprofit szektor fejlődése szempontjából hátrányos volt. A bírósági gyakorlat évről évre szigorúbb és formálisabb; ugyanakkor a törvény szövegét sajtóságos módon kiegészítve értelmezi. Így alakult ki, hogy ma már szinte kizárólag az állami szerv vagy önkormányzat által alapított vagy támogatott közalapítványokat, közhasznú társaságokat jegyzik be kiemelkedően közhasznú szervezetként. A Khtv. 5. §-ának bírósági jogértelmezés ugyanis odáig torzult, hogy a jogszabálynak **konkrét állami szervet** kell megjelölnie, nem elég a közfeladat körében az általános meghatározás, s a feladat „átvállalását”, „átadását” az állami, önkormányzati szervnek kell okirattal igazolnia. A feladatvállalás sem elég önmagában, hanem **intézmény létrehozása vagy intézmény működtetése** formájában valósulhat csak meg a bírósági értelmezések szerint. További megszorító értelmezés, hogy a kiemelkedően közhasznú minősítés elnyeréséhez nem elegendő az adott közhasznú tevékenység segítése, támogatása, az abban történő közreműködés, hanem azt konkrétan és **teljes körűen végezni kell!** Ettől kezdve csak és kizárólag az lesz kiemelkedően közhasznú szervezet, akit a helyi vagy országos kormányzat akar, s aki intézmény működtetésével és a közfeladat teljes körű végzésével nem is lehet más, mint maga az állam! A közhasznú szervezetekről szóló törvény bírósági értelmezése tehát oda vezetett, hogy az államtól független nonprofit szervezetek – ha mégoly hasznos segítséget, támogatást, forráspótlást, hiánypótló tevékenységet, jelző szerepet, kiegészítő funkciót stb. tudnának is nyújtani a közfeladat ellátásához – nem minősülhetnek kiemelkedően közhasznú szervezetnek. Nem minősülhetnek, mert nem működtetnek intézményt, nincs szerződésük a feladatátvállalásról és nem teljes egészében látják el a közfeladatot, nem végzik azt, csupán támogatják, segítik, finanszírozzák, kiegészítik, közreműködnek benne.

A probléma persze kezelhető lehet a Khtv. 5. § szövegének módosításával is, s a bíróságnak kisebb értelmezési mezőt biztosító besorolási feltételeket lehetne meghatározni. Olyanokat, amelyekbe beleférnek a nem állami, nem önkormányzati alapítású valódi nonprofit szervezetek is. De mindezt nem érdemes – álláspontom szerint – megtenni, mert három év jogalkalmazói gyakorlat után kiderült, hogy a közfeladat jogszabályba foglaltsága nem olyan elhatároló tényező, amely szerint egzakt módon lehetne a különböző – egyébként a Khtv. 26. § szerinti közhasznú tevékenységet ellátó – szervezetek között megkülönböztetést tenni. Az országos vagy helyi sajtó útján történő közhasznúsági beszámoló nyilvánosságra hozatala szintén nem olyan elhatárolás, amely értelmesen indokolná a kétszintű közhasznúság fenntartását. A kedvezmények különbözősége is minimális, a 100 vagy 150%-os adókedvezmény-mérték csak a nagy, bújtatottan vagy nyíltan állami forrású megaszervezésekénél jelentős. Az állam önfinanszírozó kedvezményeinek megszűnése pedig kifejezetten jó hatással van a nonprofit szektor fejlődésére. Elemzésem szerint legyen tehát egy közhasznúsági fokozat, amelynek alapvető besorolási kritériuma az a tevékenységi kör, amelyet a Khtv. 26. § rögzít, s annak a működési módnak a vállalása, amelyet a Khtv. az egyéb szabályaiban leír.

A T./4890/128. sz. ajánlás 41. pontjában hivatkozott T./4890/44. sz. módosító javaslat rögzítette volna azt az alapelvet – amely egyébként a jogalkotási folyamatban végig hangsúlyozva volt, azután mégsem került normaszövegbe –,

hogy a közhasznú szervezetekről szóló törvény által biztosított, illetve előjelzett **kedvezmények nem érintik a szervezetekre jogszabályban más jogcímen előírt kedvezményeket.** Ez a tétel nagyon fontos lett volna, mert törvényi akadályt állított volna az elé a tendencia elé, amely mára már uralkodóvá vált, hogy ugyanis az állami kedvezményekhez és forrásokhoz kizárólag a közhasznú vagy kiemelkedően közhasznú szervezetek juthatnak hozzá. Számukra hirdették meg a pályázatokat, csak ők a megbízható partnerei a költségvetési szerveknek, őket támogatja az Országgyűlés is. Néhány korábbi kedvezmény még maradt mutatóban a „mezei” civil szervezeteknek (ilyen például az illetékkedvezmény és a vámkedvezmények egy része), azonban az uralkodó tendencia az, hogy minden új jogalkotás már csak a közhasznú szervezetekkel számol. Pedig a közhasznúsági eljárás alá nem tartozó vagy azt nem vállaló civil szervezetek (például érdekképviseletek, szakmai egyesületek, hobbikörök stb.) semmivel nem váltak értéktelezenebbé azáltal, hogy a nonprofit szektor strukturáltabb lett, tehát a kicsinységükből adódó rászorultságuk, s az önszerveződésükből adódó érdemességük ugyanúgy fennáll, mint korábban. Szükség lenne tehát törvényi – vagy talán még inkább politikai – garanciára arra vonatkozóan, hogy nem szűkülnek tovább az egész nonprofit szektornak még mindig több mint felét kitevő nem közhasznú részének jogai, kedvezményei.

A T./4890/128. sz. ajánlás 46.pontjában hivatkozott T./4890/52. sz. módosító javaslat utalást tartalmazott **az önkéntes munkát végző személyre.** A T./4890/128. sz. ajánlás 197. pontjában hivatkozott T./4890/64. sz. módosító javaslat pedig már kifejezett szabályozási felhatalmazást adott volna a Kormány számára a közhasznú szervezeteknél foglalkoztatott önkéntes munkát végző személy foglalkoztatására vonatkozó szabályok megalkotására. Ez fontos jogalkotási lépés lett volna, mert a magyar jogrendszerből a mai napig hiányzik az önkéntes munka, önkéntes segítő – Nyugaton egyébként jól ismert és terjedőben lévő – intézményesítése. Sok nonprofit szervezetnek származik jogalkalmazási problémája abból, hogy nem tagsági jogviszonyban, hanem alkalmasszerűen, vagy akciók szerint, vagy külön programban önkéntes munkát végző segítőiket az állami jogalkalmazás nem tudja besorolni. Hiszen ők nem munkavállalók, nem alkalmi munkások, nem is feketén foglalkoztatottak, de nem is tagok, nem ösztöndíjasok, nem megbízottak. Kellene tehát a magyar jogban hivatkozható szabályozás az önkéntesekre azért, hogy a többi jogág valamiképpen viszonyulhasson ehhez a létező és fejlődő tevékenységi formához.

A T./4890/128. sz. ajánlás 53. pontjában hivatkozott T/4890/43. sz. módosító javaslat megoldotta volna azt a dilemmát, hogy miért ír elő (ismétel meg) a közhasznú szervezetekről szóló törvény olyan létesítő okirat kelleket, amelyek egyébként az adott szervezetre irányadó jogszabályból is következnek. Követhetőbb és tisztább szabályozás lett volna (és lenne ma is), ha a Khtv. csak az alapítványi Ptk., egyesületi Etv., kht.-ra vonatkozó Gt. **szabályozásokon túléről, azokon kívüli követelményeket tartalmazná.** A Khtv. hatálya alá tartozó különböző szervezeti formák ugyanis nem szervezetüket és működésük lényegét tekintve lettek egyneműbbek a közhasznúsági eljárással, hanem csak és kizárólag a költségvetési többletkedvezmények és külön intézményesített kapcsolatok (munkamegosztás) okán. Ebből következik, hogy a szervezetükre és működésükre vonatkozó alapjogszabályok ugyanúgy irányadók rájuk, mint korábban, s a Khtv. csak a plusz követelményeket rögzíti.

A T./4890/128. sz. ajánlás 116. pontjában hivatkozott T/4890/113. és az ajánlás 136. pontjában hivatkozott 114. sz. módosító javaslat, valamint a T./4890/214. sz. kiegészítő ajánlás 67. illetve 68. pontjában hivatkozott T./4890/164. illetve 196. számú módosítási javaslat, továbbá az Alkotmányügyi Bizottság (mint a közhasznú szervezetekről szóló törvény vitájában kijelölt főbizottság) T./4890/233. sz. ajánlásának 13. pontjában hivatkozott 219. számú módosítási javaslat hozta létre a **Közhasznú Szervezetek Köztestületét.** Ez az önkormányzati elven működő köztestület – élve a Khtv. 26. § c) 20. pontjában írt felhatalmazással – közhasznú szervezetként látta volna el a közhasznúsági jelentések fogadásával, feldolgozásával és hozzáférhetővé tételével kapcsolatos feladatokat; a költségvetési támogatások elosztási eljárásainak működtetését; a szakértői

hálózat kialakítását és üzemeltetését; a Közhasznú Szervezetek Biztonsági Alapjának létrehozását. Amiről csak az Alkotmányügyi Bizottság ajánlásában szereplő indítvány szólt - de bizonyára elfogadása esetén meghatározó jelentőséghez jutott volna – az a döntésbefolyásoló, érdekartikulációs szerep, amelyet az állami szervek és önkormányzatok vonatkozásában egy ilyen köztestület kifejtett volna. (Egyrészt a jogalkotásban gyakorolt döntés-előkészítő szereppel, másrészt a konkrét, egyedi döntések befolyásolásával, például a költségvetési döntésekkor.) A szektor autonómiájának erősítése, hatásgyakorlási mechanizmusainak javítása és az önszerveződéssel ellátható saját funkciók bővítése szempontjából ma is megvalósítandónak tartom e javaslatot.

A T./4890/128. sz. ajánlás 95. pontjában hivatkozott T./4890/61. és az ajánlás 137. pontjában hivatkozott 65. sz. módosító javaslat hozta volna létre a **Köztámogatási Értesítőt**. Ez a Kormány kiadásában megjelenő hivatalos lap tette volna közzé az összes költségvetési forrásból eredő pályázatot, ezek elbírálásával kapcsolatos szabályokat, a pályázatok eredményeit, a közhasznú szervezetek támogatásával és kedvezményeivel kapcsolatos hirdetményeket, a támogatások felhasználásával kapcsolatos szervezetre vagy programra irányuló beszámolókat. A Köztámogatási Értesítőhöz hasonlóan egy forrásból lehetne megismerni a közhasznú szervezetek által pályázható közpénzeket. Nyilvánosabb lenne a ma még területi, ágazati és sajtómegjelenés szerint differenciált forrásmegismerés. Átláthatóbb, ellenőrizhetőbb, visszaélésre és „zsebből” vagy „asztal mellől” történő elosztásra kevésbé lenne alkalmas a támogatási rendszer.

A T./4890/128. sz. ajánlás 161. pontjában hivatkozott T./4890/86-14. sz. módosító javaslat **kiemelte a közhasznú tevékenységek köréből a közúti infrastruktúrafejlesztést, árvíz- és belvízvédelmet célzó tevékenységeket**. Ezek a tevékenységek legkevésbé jellemzőek a valódi nonprofit szervezetekre, nem is végezhetők civil forrásokból, főként állami szervek és önkormányzatok által alapított kht.-ként visznek el döbbenetesen nagy forrásokat a közhasznú szervezetek támogatására és programfinanszírozásra szánt költségvetési keretektől. Ez az igazi terepe az állam önfinanszírozásának, ezért kivétele a közhasznúsági körből továbbra is igen csak kívánatos lenne.

A T./4890/128. sz. ajánlás 195. pontjában hivatkozott T./4890/88-8. sz. módosító javaslat jogalkotási kényszert írt volna elő a Kormány számára a közhasznú szervezetek **jogutód nélküli megszűnésének vagy megszüntetésének esetére**. Ez a jogalkotás a mai napig hiányzik, ideértve a nem közhasznú szervezetek megszűnésével, tartozásainak rendezésével, közzététellel, felszámolással stb. kapcsolatos szabályozást is. Az megfontolandó kérdés, hogy külön törvényben, vagy az egyes szervezeteket meghatározó törvényekben, vagy/és a közhasznú szervezetekről szóló törvényben kell a megszűnéshez kapcsolódó szabályokat megalkotni. De hogy meg kell, az biztos. Ez a javaslat egy konkrét, operatív megoldást hozott volna.

A T./4890/214. sz. kiegészítő ajánlás 66. pontjában hivatkozott T./4890/162. sz. módosítási javaslat kötelezővé tette volna az állami és önkormányzati költségvetési szervek számára, hogy **a közhasznú szervezetek számára elérhető forrásokat hozzák nyilvánosságra**. Ennek a rendelkezésnek a Köztámogatási Értesítővel együttes bevezetése nagyban segítené a társadalmi nyilvánosság fejlődését, a korrupció, a feketegazdaság, a maffiabűnözés elleni küzdelem hatékonyságát.

5.7.2. A közhasznúság jogi szabályozásáról és a nonprofit törvény jogalkalmazási gyakorlatáról

E fejezet a közhasznú szervezetekről szóló törvény jogalkalmazási tapasztalatainak áttekintésével arra vállalkozik, hogy jelezze: melyek a mai magyar hatályos jogban található belső ellentmondások a „közhasznúság”, a „közhasznú szervezet” törvényi fogalomkörével kapcsolatosan, és melyek a legfontosabb jogalkalmazási problémák a bírósági közhasznú nyilvántartásba vételi eljárások gyakorlatában. A törvényi fogalmak következetes alkalmazása közhasznúsági

belső jogharmonizációt igényelne, a bírósági közhasznúsági nyilvántartásba vételi anomáliák megszüntetése pedig intézményes jelzőrendszert és párbeszédet a nonprofit szektor és az igazságszolgáltatás (bíróság, ügyészség), illetve a jogalkotás (Országgyűlés, Kormány, MEH, IM) között.

5.7.2.1. A nonprofit szektorról és társadalmi környezetéről

Az államnak feladatainak ellátásához szüksége van a társadalom civil erőforrásaira is. Ezért a jogi szabályozáson keresztül segíti és támogatja a közhasznú tevékenységet folytató nonprofit szervezeteket. Ugyanakkor támogatásainak sorsát nyomon is kívánja követni, s garanciákat igyekszik teremteni a költségvetési pénzek felhasználásának optimalizálására. A segítő szándék és a beépített garanciák fékező hatásainak küzdelme határozta meg a nonprofit jog fejlődését az 1980-as évek végétől kezdve a rendszerváltáson át mindhárom szabadon választott parlament és kormányaik tevékenységéig.

A magyarországi nonprofit szervezetek („harmadik szektor”, „civil szféra”, „nem kormányzati szervek” – angol rövidítés szerint: NGO-k) intézményesülésének, az állami kedvezményekhez történő hozzájutást szervezeti formáktól függetlenül garantáló minősülési rendszer kialakulásának fontos állomása volt a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CXLIV. törvény. E törvény az előterjesztők szándékai szerint azt segíthetné elő, hogy a kb. 50 000 szervezetből (hozzávetőlegesen 18 000. alapítványból, 30 000 egyesületből és 2000 egyéb szervezetből) álló nonprofit szektor intézményesülése meggyorsuljon (mégpedig a szervezeti formáktól független lehetőségek biztosításával, például az egyesületek is ugyanolyan jogi feltételek között fogadhassanak adományokat, mint az alapítványok), az állam és a civil társadalom viszonya szabályozottabbá, garantáltabbá és átláthatóbbá váljon. Feladata volt a törvénynek, hogy segítse e „harmadik szektor” közreműködését az állami feladatok ellátásában és kiegészítésében azzal, hogy a bíróság által közhasznúnak vagy kiemelkedően közhasznúnak minősített szervezetekkel szemben már ne legyen szükség újabb és újabb szűrésekre, feltételek állítására. Önkormányzatok, minisztériumok és más állami szervek számára legyen bíróság által kiállított garancia a közhasznú minősítés, s ennek birtokában az állami feladatok, normatívák és támogatások bátrabban lehessenek megoszthatóak a külső, civil segítőkkel és támogatókkal.

A gyakorlatban sajnos az 1997-es jogalkotói szándék csak kevés vonatkozásban vált valóra. A kormányzati gyakorlatban szomorúan sok a civil autonómiák felszámolását és háttérbe szorítását célzó elem, a közhasznú szervezetekről szóló törvény olyan társadalmi közegben érvényesül, amelyben a civil források állami feladatellátásba történő bevonásának ösztönzése helyett a törvény ellenőrzéssel, beszámoltatással, átláthatósággal kapcsolatos elemei kerülnek az ügyészségi és bírósági jogalkalmazás előterébe. Erre a jobboldali konzervatív kormányzat által hangsúlyozottan azért van szükség, mert az adó- és más kedvezményekkel „állami pénz”, „költségvetési támogatás” kerül e szervezetekbe, tehát a fokozott ellenőrzöttséget végső soron az adófizetők pénzének védelme indokolja! A tények azonban azt mutatják, hogy a nonprofit szervezetek 10%-a gazdálkodik a szféra egészének forgalmát jelentő 285 milliárd forint 90%-ával. A civil szervezetek körülbelül nyolc tizede biztosan ötmillió forint alatti éves bevételű, ezek közül is 6000 szervezetnek egyáltalán nincsen bevétele a tagdíjakon kívül. A „pénzes” 10%-ból is pusztán a néhány száz állami vagy önkormányzati szerv által alapított közalapítvány és közhasznú társaság viszi el a kedvezmények és állami támogatások 90%-át. (Főként a kötelező infrastruktúrális feladatok és a közműszolgáltatások kivitele egyszemélyes kht.-kba előnyös volt a minisztériumoknak és az önkormányzatoknak, hiszen a kétségtelen gazdálkodási jelleg mellett számos adókedvezményt is élvezhetnek e cégek, amely kedvezmények bizony milliárdos forgalmak esetén milliárdos nagyságrendűek. A közhasznú társaságoknak 1997-ben összesen 47 milliárd forint forgalmuk volt, s az elmúlt másfél évben sorra alakultak újabb és újabb állami kht.-k a Gazdasági Minisztérium, a KHVM és az FVM ágazataiban.) **Kijelenthető tehát, hogy az állam saját szervei, szervezetei, intézményei számára nyújtja a legtöbb adókedvezményt,** ezért – utalva például a közcélú adományok

szja-kedvezményének 2001. évben tervezett csökkentésére – megalapozatlan érvelés lenne a fokozódó adókieséssel indokolni a ténylegesen civil szervezetek nonprofit-kedvezményeinek megszüntetését.

A nonprofit törvény jogi, kodifikációs szempontból sem hibátlan. De létezik. Véleményünk szerint azzal még mindig jobban járt a civil szféra, hogy van egy több ponton megkérdőjelezhető közhasznú szervezetekről szóló törvényünk, mintha nem lenne, s továbbra is szervezeti formáktól, valamint ezerféle, egyedi követelménytől tehetnék függővé az állami, költségvetési támogatások és kedvezmények sorsát. Ma is fennáll persze ennek veszélye, de a közhasznú szervezetek egységes fellépésével ez a veszély csökkenthető. Éppen ezért tartjuk a jövő egyik stratégiai fejlődési kérdésének a Nonprofit (Közhasznú) Köztestület vagy Civil Nonprofit Szervezetek Érdekképviseleti Szövetsége létrehozását, hiszen szükség van a civil szektor makroszintű képviselőjére és érdekérvényesítésére, a racionálisan belátható szervezethez, adatkezelési és szolgáltatási előnyökön túl is.

5.7.2.2. A közhasznúsági belső jogharmonizáció szükségességéről

A közhasznúság fogalmát a magyar jogrendszer több helyen érinti. Átfogó tartalommal és normatív módon azonban csak két meghatározás létezik: a közhasznú társaság polgári jogi definíciója, valamint a közhasznú szervezetek nonprofit jogi definíciója. A közhasznú társaság (kht.) Polgári Törvénykönyvben található meghatározása szerint a közhasznúság „a társadalom közös szükségleteinek kielégítése nyereség- és vagyonszerzési cél nélkül”. Ezt követően alkotta meg az Országgyűlés a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvényt (ezt nevezi a gyakorlat nonprofit-törvénynek), s határozta meg azt a 22-féle – „a társadalom és az egyén közös érdekeinek kielégítésére irányuló” – közhasznú tevékenységet, amelyeknek a létesítő okiratban történő rögzítése és a törvény által előírt egyéb működési, összeférhetetlenségi és nyilvánossági szabályok betartása esetén az alapítványok és egyesületek jogosulttá válnak a közhasznú vagy kiemelkedően közhasznú minősítés bíróságtól történő elnyerésére. (E minősítéssel járnak együtt az állam által nyújtott kedvezmények és lehetőségek: az adózás, a vám, illeték, a pályázatokon indulás, költségvetési támogatás és más vonatkozásokban.) A két törvényi idézet összevetéséből jól felismerhető, hogy a különleges céggként – hiszen a Ptk. mellett a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény kft.-re irányadó szabályait kell alkalmazni – működő kht.-k alapításánál csak és kizárólag a társadalom szempontjából fontos célok játszhatnak szerepet, míg a közhasznú szervezetek esetében – figyelemmel a korábbi egyesületi és alapítványi szabályozásra is – a társadalmi érdekek mellett az egyéni érdekek kielégítése is szerephez juthat, ha az találkozik a társadalom közös érdekeivel. (Így lehetséges a kiemelkedően közhasznú minősítése az olyan alapítványnak vagy egyesületnek, amely egy szűk csoport, vagy akár egyetlen ember életének megmentésére vagy megkönnyítésére szerveződik.) Ez a finom megkülönböztetés persze nem menti fel a jogalkotót az alól, hogy a több kormányzati ciklus alatt már betervezett, majd pedig sorra elmaradt polgári jogi újrakodifikáció során a nonprofit-jogban ma használatos „tartós közérdekű cél”, „közfeladat”, „közhasznú tevékenység”, „közhasznú szervezet”, „közhasznú társaság” fogalmakat tartalmilag is szinkronba hozza.

A jogelméleti és jogrendszer egészét érintő probléma ugyanis az, hogy a szektorteretítés szándékával, jogág szintű szabályozási tartalommal született jogfogalmakat a jogrendszer meddig, milyen feltételekkel szabályozhat többféleképpen különböző jogszabályokban? A nonprofit jog kulcsfogalmai: közhasznúság, közhasznú szervezet, közérdekűség, közfeladat – alkalmazhatóak-e az általánostól eltérő tartalommal egyes jogágak egyes eljárásaiban? Meddig minősül speciális szabályozásnak az „E jogszabály alkalmazásában” formula, s mettől a jogi fogalmak szétzilálásának, illetve koordinálatlanságának, összehangolatlanságának? Mikor kell a jogrendszer egyes szabályait harmonizálni? Súlyos, látszólag nehezen megválaszolható és látszólag még nehezebben megoldható kérdések ezek; olyanok, amelyeknek nagyobb részét minden

bonyolultságuk ellenére viszonylag egyszerűen és gyorsan lehetne a nonprofit-jogi szabályozás tekintetében feloldani, s csak viszonylag kis részében kellene az Igazságügyi Minisztérium által több éve ígért „átfogó polgári jogi újrakodifikáció megkezdésére” várni.

A „közhasznú” kifejezést 22 hatályos jogszabályunk alkalmazza a nonprofit-törvényben meghatározott tartalomtól eltérően. [1998. évi IX. tv. Melléklet 31.cikk, 1997. évi CXL. tv. 65. §, 1997. évi CXIV. törvény 6. és 7. §-ai, 8/1999. (I. 20.) FVM rendelet 438. §, 64/1994. (XII. 15.) FM rendelet, 100/1997. (VI.13.) Korm. rendelet, 130/1995. (X.26.) Korm. rendelet, 23/1997. (VI. 4.) MKM rendelet, 1991. évi IV. törvény 16/A. §, 1996. évi XXV. törvény mellékletének 28. pontja, 32/1998. (II. 25.) Korm. rendelet 2. §, 11/1999. (I. 29.) FVM rendelet, 1967. évi 7. tvr., 1957. évi 15. tvr. II.cikk 7.bekezdés a) pont, 1958. évi 24. tvr., 164/1993. (XI.30.) Korm. rendelet, 13/1979. (III. 31.) MT rendelet, 1992. évi I. tv. 92. §, 78/1988. (XII. 27.) PM-ÉVM együttes rendelet, 27/1998. (VI. 10.) MKM rendelet, 16/1994. (VII. 8.) MKM rendelet, 213/1996. (XII.23.) Korm. rendelet] A fogalmak totális zűrzavara jellemzi e rendelkezéseket. Közhasznú hasznosítás, közhasznú szolgáltatás, közhasznú adatok, közhasznú ismeretszerzés, közhasznú munka, közhasznú foglalkoztatás, közhasznú vállalat és intézmény, közhasznú létesítmény, sőt, még közhasznú tanulmányok és közhasznú légitársaság kifejezés is előfordul a jogszabályokban. A közhasznú jogharmonizációra a hivatkozott jogszabályok döntő hányadának esetében szükség lenne.

A „közhasznú szervezetek” nonprofit-törvényben meghatározott kategóriáját 7 jogszabály hagyja figyelmen kívül, amikor a nonprofit szervezetek meghatározott köréről szól. [32/1999. (II.26.) Korm. rendelet, 1996. évi CXXVI. tv., 219/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet, 8/1998 (I.23.) Korm. rendelet, 1997. évi CXLV. törvény, 2/1995. (II.22.) PM rendelet, 8/1999. (I. 20.) FVM rendelet] Ezekben az esetekben nem feltétlenül a jogalkotó figyelmetlenségéről vagy a visszamenőleges jogharmonizáció hiányáról van szó, hanem a kifejezetten eltérő alanyi kör, személyi hatály meghatározásáról. Ezek felülvizsgálata politikai, szakmai jogalkotói feladat, s nem csupán kodifikátori.

Fontos szakmai és politikai mérlegelést igényel annak a végiggondolása, hogy a közhasznú és kiemelkedően közhasznú minősítés összefüggésben áll-e minden olyan joggal, jogosítvánnyal, amelyeket a jogszabályok most már elvettek a nem közhasznú alapítványoktól és egyesületektől? A kérdés úgy hangzik, hogy **mi marad a közhasznúsági minősülést nem vállaló alapítványoknak és egyesületeknek?** Néhány dilemma ebben a körben:

a. Az adótörvények szinte valamennyi kedvezményt csak a közhasznú szervezetek esetében hagyták meg. Kivéve az szja tv. 1. sz. mell.3.2.2. pontjába foglalt adómentességet (amely a vállalkozási tevékenységet nem folytató és adóigazolást ki nem adó alapítványtól és egyesülettől kapott bármilyen összeg adómentességéről szól, s nagy valószínűséggel csupán a törvényszerkesztői felületesség „ugorta át” a közhasznúvá átírások sorában), valamint az szja tv. 70. § (8) bekezdésébe foglalt mentességet a súlyosan fogyatékos magánszemély szállítására üzemeltetett gépjármű használata utáni adót illetően. (Ez utóbbinál a nevesített törvényi célt tekintette a jogalkotó olyannak, mint ami „felülírja” az általános közhasznúsági elveket. Álláspontom szerint hibásan, hiszen a vakok, a gyengeelméjűek, a halálos betegségben szenvedők, a szociálisan rászorult gyermekek legalább annyira támogatandó rétegei a mai magyar társadalomnak, mint a mozgássérültek. Semmi nem indokolja tehát, hogy egy alanyi kör specializáció áttörje a közhasznú szabályozás tartalmi és eljárásjogi szabályozását.)

b. Az Áfa-törvény 7. § (3) bekezdése szerint nem minősül termékértékesítésnek a juttatott természetbeni adomány – s ezért nem kell utána az általános forgalmi adót megfizetni –, ha az adomány pénzben kifejezett értéke a személyi jövedelemadó vagy a társasági adó törvények szerint kedvezményre jogosítana. Ezt a kedvezményt a hatályos jog az alapítványoknak biztosítja (közhasznúságtól függetlenül), míg az egyesületeknek nem. (Szintén közhasznúságtól függetlenül.)

Álláspontom szerint semmi racionális oka ennek a szabályozásnak nem lehet, csak és kizárólag törvényszerkesztési felületesség állhat mögötte.

c. Az illetéktörvény szerint az ajándékozási illeték alól csak az alapítvány mentes (közhasznúsági minősüléstől függetlenül), az egyesületek nem (szintén függetlenül közhasznúságuktól) abban az esetben, ha hazai tudományos, művészeti, oktatási, közművelődési, közjóléti célú közadakozásból származó vagyoni előnyről van szó. [1990. évi XCIII. tv. 17. § (1) bek.] Az alapítványok és egyesületek ilyen megkülönböztetése szintén ellentétes a nonprofit-törvény elveivel.

d. A vámtörvény vámmentességet biztosít az alapítványoknak – az egyesületeknek nem – akkor, ha az alapító okiratba foglalt közérdekű cél teljesítése érdekében, ellenérték nélkül adományoznak számára külföldről vagyontárgyat. Fordított a helyzet viszont a sportszervezet részére külföldről ellenszolgáltatás nélkül érkező sporteszköz esetében, ekkor ugyanis az egyesületeket illeti meg (közhasznúságra tekintet nélkül) vámmentesség, az alapítványokat viszont nem! (Szintén függetlenül közhasznúságuktól.)

e. Temető tulajdonosa – állam, önkormányzat és gazdálkodó szerv mellett – közhasznú szervezet lehet. (1999. évi XLIII. tv. 4. §) Eszerint nem közhasznú alapítvány vagy egyesület nem tulajdonolhat temetőt. Vajon a temető üzemeltetése olyan közfeladat-e, amelyet csak közhasznú minősítéssel garantált működési mód mellett lehet ellátni?

f. Költségvetési támogatás címzettje lehet a családvédelmi feladatokat ellátó, szociálisan hátrányos helyzetben lévő gyermekeket és fiatalokat segítő közhasznú és kiemelkedően közhasznú szervezet. (1998. évi XC. tv. 31. §) Nem közhasznú szervezet nem részesülhet költségvetési támogatásban még akkor sem, ha ténylegesen családvédelmi feladatokat, szociálisan hátrányos helyzetben lévő gyermekeket és fiatalokat segít. Véleményünk szerint ez helyes szabályozás, az állami költségvetési támogatás felhasználásához, felhasználásának nyilvánosságához és ellenőrizhetőségéhez szükség van a közhasznú szervezetekről szóló törvény szigorúbb eljárási és garanciális szabályaira.

g. 11 hatályos jogszabályunk (és egy alkotmánybíróági határozat!) használja a „kiemelten” közhasznú kifejezést, amely nemcsak pontatlan (mert a törvény „kiemelkedően” közhasznú kifejezést használ), hanem elvileg is súlyosan kifogásolható (mert az állami minősítést jelzi a törvénybe foglalt feltételek ellenőrzése helyett). A „kiemelt” helyett „kiemelkedő” közhasznúsági jogharmonizációt igénylő jogszabályok a következők:

2000. évi CXLV. törvény a sportról; 1999. évi CXXI. törvény a gazdasági kamarákról; 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről; 8/1998. (V. 23.) IM rendelet a cégbejegyzési eljárás és a cégnyilvántartás egyes kérdéseiről; 80/2001. (XI. 30.) OGY határozat a társadalmi szervezetek 2002. évi költségvetési támogatásának elosztásáról; 32/2001. (V. 14.) OGY határozat a társadalmi szervezetek 2001. évi költségvetési támogatásának elosztásáról; 80/1999. (X. 22.) OGY határozat az állampolgárok személyi jövedelemadójának 1%-ából képzett 1999. évi költségvetési keret elosztásáról; 1047/1999. (V. 5.) Korm. határozat a cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról; 2039/2002. (II. 18.) Korm. határozat és 2085/2002. (III. 25.) Korm. határozat a Veresegyház Térsége Életmódprogram megvalósításának elősegítéséről; 2295/2001. (X. 11.) Korm. határozat a Magyarországon működő külföldi iskolák egységes jogállásának, azonos kedvezményeinek biztosításáról.

Az említett alkotmánybíróági határozat: 240/B/2001. AB határozat a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény 4. § (1) bekezdés b) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról.

5.7.2.3. Jogalkalmazási problémák a közhasznú nyilvántartásba vétellel kapcsolatos bírósági gyakorlatban

A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény alapján megkezdődött az alapítványok és társadalmi szervezetek bírósági közhasznúsági nyilvántartásba vétele. A törvény hatályba lépése óta eltelt időszakban kialakultak azok a követelmények, amelyeket a bíróságok érvényesítenek a kérelmezőkkel szemben. E követelmények között több olyan van, amely a törvény betű szerinti szövegének ugyan megfelel, de a törvény egészével, szellemével, valamint az eredeti jogalkotói szándékkal ellentétes tartalmú. Több esetben ésszerűtlen, felesleges és korlátozó jellegű létesítő okirati szabályozást követel meg a bíróság.

Eredeti célok vagy módosított célok? Bővíthetők-e (akár direkt módon a kiemelkedően közhasznú jogállás megszerzése érdekében is) a célok?

Egyes bíróságok gyakorlata szerint csak az eredeti (a nonprofit-törvény előtti időkből származó) létesítő okiratba foglalt célokhoz képest vizsgálhatja a bíróság, hogy végez-e a szervezet olyan közhasznú tevékenységet, amelynek ellátásáról a jogszabály szerint közfeladatként állami szervnek vagy önkormányzatnak kell gondoskodnia.

Ebben a logikában az „félelem” és „óvakodás” búvik meg, hogy jaj, csak nehogy a közhasznúsági minősítés céljából módosítson létesítő okirátán a civil szervezet! Mintha ez bűn lenne, s mintha nem kellene amúgy is több ponton a törvénynek való megfelelés céljából a létesítő okirathoz hozzányúlni?! A célok bővítése álláspontom szerint ugyanúgy lehetséges, mint a vagyon növelése, mert a törvény – az alapítványok esetében – csak a név, a célok és a vagyon sérelmével járó alapító-okirat-módosítást tiltja.

A bírósági végzések az alapítványok esetében azt a gondolatmenetet követik, hogy a Ptk. szerint az alapító okiratot az alapító csak a cél, a név és a vagyon sérelme nélkül módosíthatja indokolt esetben. Álláspontom szerint a célok bővítése a közhasznú minősítéshez szükséges célok felvállalásával (az eredeti célok változatlanul hagyása mellett) ugyanúgy nem minősül a célok sérelmének, mint ahogyan az alapítványi vagyon növelése sem minősül a vagyon sérelmének. Előfordult már, hogy a bíróság a rendelkezésre álló induló vagyont nem tartotta elégségesnek a kibővített célokhoz, holott a nyitott, gyűjtő alapítvány esetében az induló vagyonnak is csak a működés megkezdéséhez kell elegendőnek lennie, nem pedig a tevékenység teljes végzéséhez. Ugyanez igaz – álláspontom szerint – a közhasznú minősítést elérő szervezetekre is.

Egyesület esetében az eredeti célokhoz igazodás követelménye még csak jogdogmatikai levezetéshez sem rendelhető, egészen egyszerűen a nonprofit-törvény lényegének félreértelmezéséről van szó, s arról, hogy az eljáró bíró szerint nehezíteni kell a közhasznúvá minősítés feltételeit és csökkenteni az e körbe kerülő szervezetek számát.

A közhasznú tevékenység végzése, vagy annak segítése, támogatása, közreműködés a minősülési követelmény?

A Khtv. 5. § a) pontjának jelenlegi szövege a „közfeladatot lát el” kifejezést használja akkor, amikor a kiemelkedően közhasznú minősítés feltételeiről ír. A törvény alkalmazása során a közhasznú nyilvántartásba vételi ügyekben eljáró bíróságok egy része az 5. § a) pontjának jelenlegi szövegéből arra a következtetésre jutott (s ezt a Legfelsőbb Bíróság meg is erősítette), hogy a közhasznú szervezetnek a közfeladatot magát teljes egészében el kell látnia, s a kiemelkedően közhasznú nyilvántartásba vételhez nem elegendő a közfeladat megvalósításának segítése, támogatása, az abban való együttműködés vagy közreműködés. Ez az értelmezés álláspontom szerint teljességgel ellentmond a közhasznú szervezetekről szóló törvény társadalmi céljának, s nincsen összhangban a jogalkotói szándékkal sem. Megfelel viszont a törvény betűjének. Tartalmilag arról a kérdéstről van szó, hogy elég-e az állami, önkormányzati közfeladatok (például oktatás, közművelődés, szociális és egészségügyi ellátás, állampolgári jogok védelme, műemlékvédelem, környezetvédelem stb.) segítése, támogatása a civil szervezet részéről,

közreműködés illetve együttműködés azok ellátásában; vagy pedig magának a tevékenységnek a teljes körű végzése a törvényi követelmény?

Ha igaza lenne az erre a dilemmára alapozott bírósági álláspontnak, akkor az állam csak és kizárólag saját magának, illetve az általa a funkció ellátására létrehozott intézményeknek biztosítaná e nonprofit kedvezményeket. Az pedig nyilvánvaló képtelenség, hogy az oktatást segítő alapítvány nem lehet kiemelkedően közhasznú szervezet, csak maga az iskola; a hagyományörző egyesület nem, csak maga a kultúrház; vagy a műemlékvédelmet, természeti értékek megővését bármilyen módon segítő, s abban tevőlegesen is közreműködő civil szervezet nem lehet kiemelkedően közhasznú szervezet, mert nem saját maga végzi a műemlékek felújítását, vagy a természetvédelmi beruházást. Nyilvánvaló, hogy az államnak nem csupán saját szerveit kell kiemelkedően közhasznú szervezetnek minősíteni!

A közhasznú szervezetek segítő, támogató, közreműködő tevékenysége éppen olyan fontos az oktatásügy, az egészségügy, a szociális feladatok megoldása vagy éppen a közrendvédelem szempontjából, mint maga az iskolafenntartás, kórház-üzemeltetés, járőrözés. Még konkrétan fogalmazva: az önkormányzati iskola működését segítő civil támogatás vagy részfeladatokban közreműködés éppen olyan fontos, mint a közoktatási feladatot teljes vertikumban ellátó alapítványi iskola működtetése.

Az egész tevékenységnek kell közhasznúnak lenni, vagy dominánsan (jellemzően, túlnyomó részben, meghatározóan) legyen közhasznú a szervezet tevékenysége, vagy elég a tevékenységi körből (feladatokból, célokból) csak egyetlen egynek a közhasznúsága is?

A kezdeti jogalkalmazói bizonytalanság megszűnni látszik ebben a kérdésben, most már kevés megyei bíróság előtt kell bizonygatni, hogy a közhasznúsági minősüléshez nem a teljes tevékenységi körnek, vagy a „meghatározó”, „domináns” tevékenységi körnek kell közhasznúnak lenni, hanem elegendő akár csak egyetlen egy olyan tevékenységi kör az alapító okiratban, amely megfelel a törvényi követelményeknek. Amint ugyanis a „dominanciát”, a „meghatározó jelleget” vizsgálná a bíróság, az alapító okirat megvalósításának terepére tévedne, s nem a törvényben meghatározott okirati feltételek meglétét vizsgálná, hanem a szervezet gyakorlati tevékenységét (árbevételi arányokat, költségelemzéseket, projektterveket és beszámolókat). Márpedig ez bőven meghaladná a bíróság hatáskörét és szakmai kompetenciáját is – még akár a törvényességi felügyelet vonatkozásában is. Az egyetlen reális és lehetséges jogszabályértelmezés szerint tehát a közhasznú minősüléshez elegendő a 4. § (1) bekezdés a) pontjában írt akár egyetlen közhasznú tevékenység folytatása, a kiemelkedően közhasznú minősüléshez pedig az 5. § a) pontjában írt akár egyetlen olyan közfeladat, amelyről törvény vagy törvény felhatalmazása alapján más jogszabály rendelkezése szerint állami szervnek vagy helyi önkormányzatnak kell gondoskodnia. A szimpla nyelvtani értelmezés szerint is a „közhasznú tevékenységet folytat”, illetve az „olyan közfeladatot lát el” kifejezések egyes számban szólnak a feltételként vizsgálandó tevékenységről. A Legfelsőbb Bíróság is ezt az álláspontot foglalta el.¹²

„Kiemelkedően” közhasznú nem pedig „kiemelten” közhasznú.

A Khtv. szép nyelvi leleménnyel érzékeltette, hogy a Bíróságnak feltétel-ellenőrző szerepet kíván biztosítani a nyilvántartásba vételkor, s nem pedig az engedélyezést jellemző mérlegelési jogkört. Arról van szó, hogy a „kiemelkedően” közhasznú szervezetről a Bíróság megállapítja kiemelkedően közhasznú jellegét, s nem pedig arról, hogy a Bíróság emelné ki őt a többi civil szervezet átlagos tömegéből. A közhasznú nyilvántartásba vétel összes feltételét a törvény egzakt módon tartalmazza, s ezek megléte a létesítő okiratokból és a nyilatkozatokból megállapítható, ezért fontos kérdés a „kiemelkedően közhasznú” jelző használata a valakik által „kiemelten közhasznúnak” minősítés helyett.

¹² KK 338., Bírósági Határozatok, 1999/7.szám.

A bíróság és az ügyészség nem mérlegeli a közhasznúságot, hanem megállapítja a törvényi feltételek fennállását vagy annak hiányát!

Az egész közhasznúsági eljárással kapcsolatban fontosnak tartom kimondani, hogy sem a nyilvántartásba vétel törvényi feltételeinek meglétét vizsgáló bírónak, sem a fellebbezésekkel a nyilvántartásba vételi gyakorlatot befolyásoló ügyésznek nem feladata a közhasznúság körében mérlegelést folytatni: a közhasznúsági feltételeket ugyanis a törvény határozza meg, s egyetlen pontjában sem bízza e minősítést az eljáró állami szervek (bíróság, ügyészség, vagy a „feladatátadó” állami szerv és önkormányzat) mérlegelésére. A közhasznúság „kiemelkedő” lehet, s nem pedig valamely szerv által „kiemelt”! (Sajnos még a bírósági nyomtatványok és végzések sem következetesek ennek az elvi jelentőségű szóhasználatnak a kérdésében.) Alapvető kérdés, hogy civil szervezetek státus-kérdései továbbra is elsősorban a jogalkotó törvényi szabályozási hatáskörében maradjanak, s függetlenek legyenek az állami végrehajtó és igazságszolgáltatási szervezettől.

„Átvállalt közfeladatról” igazolás, szerződés követelése az állami szerv, önkormányzat részéről

A bíróságok több megyében megkövetelik a kiemelkedően közhasznú minősítésre bejelentkezett szervezettől, hogy okirattal „igazolja”: van valamely olyan közfeladat, amelyet konkrétan is „átvállalt” az állami szervtől vagy helyi önkormányzattól. Ezt törvénytörtő gyakorlatnak tartjuk! A nonprofit-törvény ugyanis nem azt kívánta elérni a kiemelkedően közhasznú minősítéssel, hogy az aktuális, helyi hatalomnak kedves, haverságba tartozó, egyébként is már támogatott civil szervezetek kerülhessenek csak a körbe, hanem azt, hogy minden olyan közhasznú tevékenységet ellátó szervezet, amely létesítő okirata szerint valamely jogszabályba foglalt állami-, önkormányzati közfeladatot lát el. Ha szereti őt az aktuális helyi hatalom, ha nem! Semmiféle szerződést, vagy hozzájárulást nem kíván meg a törvény az állami szervek részéről a közhasznú tevékenység folytatásához. Ha szükséges lenne bármilyen állami okirat (igazolás, szerződés) a kiemelkedően közhasznú szervezethez történő bírósági nyilvántartásba vételhez, akkor megint ott tartanánk, mint 1989 előtt: állami szerv engedélye kellett a civil szervezetek működéséhez. Ezt feltehetően a bíróságok sem szeretnék, ezért a magunk részéről e téves gyakorlatot csak a „túlbizonyítás” egyik jelenségének tekintem. A Legfelsőbb Bíróság 2000-ben már tett közzé olyan bírósági határozatot,¹³ amely szerint a közhasznú szervezet tevékenységének megkezdéséhez lehet feltétel az önkormányzattal kötött szerződés, a közhasznú nyilvántartásba vételhez azonban nem. A személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény módosításáról rendelkező 2001. évi CVI. törvény azonban sajnos normaszövegben is rögzítette, hogy a kiemelkedően közhasznú szervezetek csak abban az esetben jogosultak a rövidebb várakozási idővel az szja 1%-ból eredő felajánlásokra, ha „a kiemelkedően közhasznú alapítvány, társadalmi szervezet szerződés másolatának az adóhatósághoz történő becsatolásával igazolja, hogy tevékenységét állami szervvel vagy önkormányzattal a rendelkező nyilatkozat évének első napja előtt legalább egy évvel kötött szerződés alapján végzi”. Ezzel a jogalkalmazásban már eddig is észlelhető veszély realitássá vált, s immáron törvény intézményesíti – igaz, még csak az szja 1% vonatkozásában – a „feladatátvállalás” fogalmát az egyébként elméletileg indokolt „civil erőforrások bevonása” helyett.

A kiemelkedően közhasznú minősítésnél a tevékenység a szempont, nem annak szervezeti, gyakorlati formája.

A szervezet nagyságának és formájának semmi köze sincsen a közhasznúsághoz! Téves például az a bírói álláspont, amely szerint „...minimális, komolyan vehető alapító vagyon nélkül a közhasznú minősítés nem elérhető”. Ugyanis sem a vagyon nagyságához, sem a szervezeti formához nem köti a törvény a közhasznúsági minősítést. A nyílt alapítványnál a Legfelsőbb Bíróság is arra az álláspontra

¹³. 80 KK 37., Bírósági Határozatok 2000/1.szám.

helyezkedett,¹⁴ hogy az alapítói vagyonnak a nyílt alapítvány működésének **megkezdéséhez** kell elegendőnek lennie. A közhasznú minősüléssel kapcsolatosan viszont nincsen még ilyen súlyú és tartalmú iránymutatás sem. Álláspontom szerint nem is lehet, mert a közhasznú szervezet működése megkezdéséhez szükséges vagyon semmiben nem tér el a nem közhasznú alapítvány vagy egyesület működése megkezdéséhez szükséges vagyontól.

A kiemelkedően közhasznú minősítéshez szükséges jogszabályhelyet nem lehet szűkítően értelmezni

Kétségtelen tény, hogy az utóbbi évek jogszabályai már csak tételes, konkrét állami feladatvállalásokat és kötelezettségeket tartalmaznak, míg az 1970-es, 1980-as évek jogszabályai, sőt a rendszerváltás első parlamenti ciklusának jogalkotási produktumai gyakran éltek a deklarációk, kinyilatkoztatások eszközével, az elvi és elméleti megállapítások törvénybe foglalásának módszerével. Ebből következően a jogrendszerben ma vegyesen találhatók megfogható és számon kérhető konkrét állami feladatok, illetve általános, sokféleképpen értelmezhető, tág körű állami kötelezettségek. Ez utóbbiakra könnyen mondhatja a jelenkor jogalkalmazója, hogy „túl általános szabály”, „nem elég konkrét a feladatmeghatározás” stb. A közhasznú szervezetekről szóló törvény semmiféle megszorítást nem tesz a jogszabályba foglalt állami kötelezettségekkel kapcsolatosan, ezért a tételes jog értelmezésének szintjén a bíróságok sem „válogathatnak” az egyes jogszabályi kötelezettségek között aszerint, hogy mennyire értelmezhetőek konkrétan vagy egyértelműen a közhasznú szervezet által történő közfeladat-ellátással összefüggésben. Álláspontom szerint minden olyan állami feladat, amelyet – általánosan vagy konkrétan, elvileg vagy gyakorlatilag, absztrakt vagy tételes módon – a jogszabály állami szerv vagy önkormányzat hatáskörébe utal, olyan közfeladat, amelynek ellátása, segítése, támogatása esetén a civil szervezet tevékenysége kiemelkedően közhasznúnak minősül. Ebből a szempontból nincsen elavult vagy korszerű, megfoghatatlan vagy megfogható jogszabályi rendelkezés. A bíróságnak csak tartalmi kérdések átfedését kell vizsgálnia az állam és a közhasznú szervezet tevékenységi körében, magának az állami feladatkört megállapító jogszabálynak a korszerűségét és megvalósíthatóságát nem.

Konkrét sajtótermék megnevezési kötelezettsége

A Khtv. 5. § b) pontjának alkalmazása során a bíróságok többsége megköveteli annak az országos vagy helyi sajtóterméknek a konkrét megnevezését, amelyben a kiemelkedően közhasznú szervezet a működésének legfontosabb adatait nyilvánosságra fogja hozni. A jogalkalmazási probléma kétirányú:

- Egyrészt a törvény csak azt kívánta garantálni, hogy a kiemelkedően közhasznú szervezet széles sajtónyilvánosság mellett adjon hírt működésének legfontosabb adatairól. Ennek betartását a törvényességi ellenőrzések során kell vizsgálni. Az viszont már eltúlzott és életszerűtlen nyilvánosságba vételi követelmény lenne, hogy az alapító a létesítő okiratba merevítve határozza meg évekre előre a szakmailag, közéletileg és anyagilag is legoptimálisabb konkrét sajtóterméket.
- Másrészt a Khtv. által használt „sajtó” kifejezést a bíróságok szűk értelemben használják, s kizárólag az írott klasszikus sajtót értik alatta. Nem fogadják el a létesítő okiratokban rögzített elektronikus sajtó és média fórumokat, információs forrásokat. A probléma megoldására szükség lenne a Khtv. módosítására akként, hogy a „helyi és országos sajtó” kiegészüljön „... illetve bárki által szabadon hozzáférhető elektronikus tömegkommunikációs eszközön keresztül” szövegrésszel, így lehetővé válna a korszerű elektronikus tömegkommunikációs eszközök (internet, képújság, kábeltelevízió, közösségi televíziózás, múholdas sugárzású csatornák, közszolgálati média) felhasználása a közhasznú információk nyilvánossághoz történő eljuttatásában. Semmi nem indokolja, hogy az írott sajtóhoz képest a tömegkommunikáció és nyilvánosság e korszerű csatornáinak használatát a törvény kizárja a kiemelkedően közhasznú szervezetek igénybe vehető eszköztárából. Az elektronikus információhordozók könnyebb

¹⁴ KK 450., Bírósági Határozatok, 1999/11.szám.

visszakeresése, hosszabb ideig való és könnyebb tárolása, olcsósága is komoly érv ebben a kérdésben.

A kiemelkedően közhasznú szervezet működésének minden nyilvánossági követelményét a „helyi vagy országos sajtó útján” kell kielégíteni, vagy csak a Khtv. 5. § b) pontjába foglalt legfontosabb adatokét?

Gyakran előfordul, hogy a kiemelkedően közhasznú minősítés megszerzéséhez a bíróság feltételül állítja azt is, hogy nem csak a Khtv. 5. § b) pontjában írt „legfontosabb adatok”, hanem minden beszámoló („közhasznúsági jelentés”, „éves beszámoló”) nyilvánosságra hozatalára ez a konkrétan meghatározott és létesítő okiratba foglalt sajtótermék szolgáljon. A Khtv. 5. § b) pontja álláspontom szerint csak és kizárólag a kiemelkedően közhasznú szervezet működésének legfontosabb adatait rendelte az „országos vagy helyi sajtó” útján nyilvánosságra hozni, az egyéb beszámolókat nem. Azokra elegendők a törvény más helyén előírt nyilvánossági szabályok.

Összeférhetlenségi idézetek megkövetelése

A Tv. jelenlegi szövege alapján a közhasznú nyilvántartást végző bíróságok a nyilvántartásba vétel feltételül szabják meg végzéseikben azt, hogy a létesítő okiratok szó szerint tartalmazzák, idézzék a Tv. 8. és 9. §-ainak szövegét, ugyanis csak ekkor teljesül az a törvényi követelmény, hogy a létesítő okiratnak „tartalmaznia kell” az összeférhetlenségre vonatkozó szabályokat. Így alakult ki az a helyzet, hogy a létesítő okiratnak törvény által megkövetelt tartalmi kelléke lett a törvény idézése. Ez példátlan a joggyakorlatban, ésszerűtlen és a jogalkalmazókat félrevezető jellegű.

Ugyanakkor hiányzik a Tv.-ből annak előírása, hogy a létesítő okirat az összeférhetlenséggel kapcsolatos eljárásra tartalmazzon szabályozást.

Vezető szerv tagjai közötti hozzátartozói viszony tiltása

A közhasznú nyilvántartásba vételi eljárásokban a bíróságok olyan tartalmú nyilatkozatot követelnek meg a közhasznú alapítványok kuratóriumi tagjaitól, valamint a közhasznú társadalmi szervezetek vezetőségi tagjaitól, amely tartalmazza azt a kijelentést is, hogy az aláíró nem hozzátartozója valamelyik másik kuratóriumi -, illetve vezetőségi tagnak. Álláspontunk szerint ennek az összeférhetlenségnek a kialakítása túlterjeszkedés a Khtv. 8. és 9. §-a által meghatározott kereteken, a törvény ugyanis nem tiltja meg a hozzátartozók vagy akár a közeli hozzátartozók egyidejű kuratóriumi tagságát. Ilyen összeférhetlenséget csak a felügyelő szerv és a vezető testület tagjai között tilt a törvény a 8. § (2) bekezdés d) pontban. A vezető testület tagjai között azonban semmi nem zárja ki a közeli hozzátartozói viszonyt, tehát egy férj és feleség, apa és gyermeke, két testvér nyugodtan lehet egyazon kuratórium vagy vezetőség tagja.

Kiskorú kurátor, vezetőségi tag

A Gyermekek Jogairól szóló Egyezmény kihirdetésének 10. évfordulóján már viszonylag ritka az olyan bírósági végzés, amely arra szólítja fel az alapítót vagy az egyesületi tagságot, hogy a kiskorú kuratóriumi tag vagy kiskorú vezetőségi tag helyett nagykorú személyt jelöljön ki, illetve válasszon meg. A bíróságok tévedése az ilyen ügyekben az, hogy a kiskorú vezetőségi tag (például gyermekszervezet vezetőségi tagjaként), vagy egy kiskorú kuratóriumi tag (például egy iskolai alapítvány kurátoraként) nem tesz kizárólag képviselő útján megtehető jognyilatkozatot, s nem jár el a szervezet képviseletében. A kiskorú személy döntéshozatali eljárásban vezetőségi és kuratóriumi tagként történő részvétele nem jár együtt szükségszerűen olyan jognyilatkozat tételével, amelyet a Ptk. cselekvőképességi szabályai szerint ne tehetne meg személyesen, vagy – ad absurdum! – ne tehetne meg törvényes képviselője útján. A Ptk. csak az alapítvány vagy egyesület képviselőjeként eljáró személyre írja elő kötelezően a teljes cselekvőképességet, a döntéshozó testületekben eljárásra nem. Ezért önmagában a cselekvőképesség korlátozottsága vagy hiánya miatt törvényességi szempontból nem kifogásolható a kiskorú kuratóriumi tag kinevezése vagy az egyesület vezető szervébe kiskorú tag megválasztása.

Nemlegesség bizonyítása

A közhasznú nyilvántartásba vételt végző bíróságok kezdettől fogva kísértést érzenek arra, hogy a törvényi szabály által előírt egyes működési szabályok megvalósulását a nyilvántartásba vétel időpontjára vonatkoztatva „bizonyítsák”. Gondoljunk ebben a körben például a nemleges bizonyítás eseteire, amikor is a befektetési tevékenység nem végzését vagy az 5 millió forintos bevételi értékhatár el nem érését kell a szervezetnek vezetői nyilatkozattal bizonyítania, holott a törvény azt írja elő, hogy csak a befektetési tevékenység folytatása esetén kell rendelkeznie a szervezetnek befektetési szabályzattal, illetve csak az 5 millió forintot meghaladó bevétellel rendelkező közhasznú szervezeteknél kell létrehozni a felügyelő szervet. Semmi szükség tehát ilyen esetben a nemlegesség bizonyítására, hiszen ezzel az erővel még számtalan más törvényi feltétel be nem állását kellene bizonyítani! (Például azt, hogy a létesítő okiratban írt célok még nem valósultak meg, vagy azt, hogy a kuratórium nem hozott törvénysértő döntést, a szervezet megszűnését a közgyűlés nem határozta el. Nem végez befektetési tevékenységet, nem haladja meg az 5 millió forintot az éves bevétele.)

Az éves beszámoló jóváhagyásának módját nem kell külön eljárási szabályokban a létesítő okirattal meghatározni!

Gyakori jogalkalmazási probléma a Khtv.7. § (2) bek. d) pontjával kapcsolatosan annak értelmezése, hogy mit jelent az éves beszámoló „...jóváhagyásának módja”. A bíróságok ezt gyakran úgy értelmezik, hogy külön eljárási szabályokat kell tartalmaznia a létesítő okiratnak az éves beszámoló jóváhagyásával kapcsolatosan. Ez felesleges szabályozásokat, ismétlődő szabályozásokat, túlszabályozást eredményez a létesítő okiratokban. Nyilvánvaló, hogy az éves beszámoló jóváhagyásával kapcsolatosan nem külön eljárási normákat kell megkövetelni, hanem annak létesítő okiratban történő pontos meghatározását, hogy a közhasznú szervezet melyik szervének tartozik hatáskörébe a beszámoló jóváhagyása.

Nyilvánosság deklarációja vagy szabályozási követelménye?

A Tv. 7. § (2) bek. d) pontja szövegének nyelvtani értelmezése arra vezette a közhasznú nyilvántartási ügyekben eljáró bíróságokat, hogy a létesítő okiratokban a nyilvántartásba vétel feltételeként követeljék meg a közhasznú szervezet működésének teljes körű nyilvánosságát, a szolgáltatások igénybevételi módjának és a beszámolók közzétételének nyilvános jellegét rögzítő szabályokat. Nyilvánvaló abszurdum, hogy például a tagsággal rendelkező társadalmi szervezet minden szervének működése, beszámolóit és a tagok felé irányuló szolgáltatásait törvényi előírás alapján teljeskörűen nyilvánosak. Az eredeti jogalkotói szándék sem a közhasznú szervezet működése, szolgáltatásai, beszámolóit teljes és abszolút nyilvánosságának tételes rögzítésére irányult, hanem arra, hogy a létesítő okirat – vagy annak felhatalmazása alapján belső szabályzata – tartalmazzon rendelkezést a nyilvánosságról. A létesítő okiratok foglalkozzanak a működésnek, szolgáltatások igénybevételének, beszámolók közzétételének nyilvánosságával, legyen kötelező ezekben a kérdésekben az alapítónak állást foglalni, s ez legyen irányadó a későbbiekben a szervezet működésére. Ez lehet a törvényi szabályozás reális célja, nem pedig a nyilvánosság tényének törvényi rögzítése. Hiszen akkor minek lenne a létesítő okirat szabályozási hatásköre, s miért tartalmazna a törvény más helyütt ennél enyhébb nyilvánossági szabályokat? Pontosabb és tartalmibb törvényi szabályozás hiányában (vagy addig is) szükség lenne a Legfelsőbb Bíróság jogegységi döntésére ezekben a kérdésekben, vagy legalább a közigazgatási kollégium egy értekezletén a probléma napirendre tűzésére.

5.7.3. NOSZA interjú kutatás a nonprofit szervezetek tapasztalatairól

A közhasznú, illetve a kiemelten közhasznú státus jogi, eljárási folyamatával kapcsolatosan a szervezetek leggyakrabban az előre nem látható adminisztratív terheket, az eljárás lassúságát, körülményességét, a megynként eltérő bírói

jogértelmezési gyakorlatot, a kiszolgáltatottság érzését említették. Itt kell megemlíteni azt is, hogy a peres pozícióba került 35 szervezet (az összes vizsgált szervezet egyötöde) közül nyolc éppen a közhasznúság értelmezése körüli problémák miatt került – olykor egészen a Legfelsőbb Bíróságig eljutva – peres helyzetbe.

„A kiemelten közhasznú státust két év után kapta meg az alapítvány. Az ügyészség felszólalt a közhasznúsági státus ellen, majd két év múlva a Legfelsőbb Bíróság helyben hagyta. Mindeközben számos hátrány érte a szervezetet, amit senki nem térít meg.”

„Az egyesület a közhasznú státust kifejezetten nehezen, többszöri nekifutásra kapta meg. Az alapszabályukhoz sokszorosán hozzányúltak, elsősorban az összeférhetlenségi szabályok miatt. További gondot jelentett, hogy a közgyűlésen az emberek nehezen értették meg, hogy minderre miért van szükség.”

„Az alapítvány már egyszer megkapta a kiemelkedően közhasznú státust, azonban az egyik alapító időközben jogutód nélkül megszűnt. Az alapító okiratot ezért megváltoztatták, amit nem lehetett volna, ezért a Fővárosi Bíróság visszavonta a kiemelten közhasznú státusunkat. Az ügy megoldása még várat magára.”

Az idézett interjúrészek is azt bizonyítják, hogy az eredeti jogalkotói szándékkal ellentétesen – amely ugyanis a törvényben írt feltételek egyszerű meglétét ellenőrző bírósági nyilvántartásba vételt írt elő, nem pedig bírósági mérlegelést is tartalmazó engedélyezést – mára a közhasznú nyilvántartásba vétel egy előre nem látható problémákat felvető, az eljáró bíró jóindulatára és segítőkészségére is utalt, hosszadalmas, körülményes procedura képét mutatja. S korántsem csak a civil joghasználók számára? A hivatásos jogalkalmazók közül (bírák, ügyészek, ügyvédek, jogtanácsosok) is csak kevesen gyakorolják a nonprofit jogot, ebből adódóan ritka a nonprofit jogi kérdésekben profi jogász. (Talán azért is, mert a jogászoknak is nehéz a következetlen és gyakorta változó bírósági, ügyészségi értelmezésekhez igazodni. Más jogágak általában kifinomultabb, leülepedettebb szabályokkal dolgoznak.)

A kutatás érdekes hozadéka az a megállapítás, amely a kiemelkedően közhasznú státusszal kapcsolatosan mind az interjúk eredeti szövegében, mind az interjúkat értékelő és összefoglaló kutató tanulmányának eredeti szövegében szinte következetesen használt „kiemelten” közhasznú szóhasználatból származik. A törvény „kiemelkedően” közhasznú kifejezést használ, s e szenvedő nyelvtani szerkezettel is utal – több egykori kodifikációs bizottsági ülésen is tárgyalt, korántsem véletlenszerű szövegezéssel – arra a koncepcionális különbözőségekre, amely a bíróság feltétel-ellenőrző illetve engedélyező tevékenységei között van. A közhasznú minősítés során a bíróság ugyanis nem „kiemeli” a szervezeteket a többi közül határozatával, hanem megállapítja kiemelkedettségük törvényi feltételeinek fennállását. Ez nagy elvi különbség, s érdekes mód a gyakorlat – nyilván a valóságos folyamatok jellegének megfelelően – a „kiemelés” minősítő műveletét tulajdonítja a bíróságoknak.

5.7.4. Szakirodalmi feldolgozások, cikkek, jelzések és utalások

A közhasznúsági törvénnyel kapcsolatos elvi jelentőségű problémák a következők:

1. A törvény nem tölti be a nonprofit szektor átfogó jogi szabályozásának funkcióját. Azzal, hogy szabályozási körébe csak – az elsősorban állami kedvezmények szempontjából megkülönböztetett – közhasznú szervezeteket állítja, egyrészt óhatatlanul leminősíti a nem közhasznú szervezeteket, másrészt zavart okoz a joghasználók körében a „közhasznú” jelző más jogágak, más jogszabályaiban használt eltérő jelentéseihez képest. (Talán nem szorul különösebb magyarázatra, hogy miért megmosolyogtató a „nem közhasznú közhasznú társaság” vagy a „közhasznú közalapítvány”, illetve a „közérdekű célra

létrejött, nem közhasznú alapítvány” fogalma. Az is probléma a jogi szabályozás rendszerében, hogy a nem közhasznú szervezet korántsem „magánhasznú”, hiszen több ezer közhasznúvá nem minősült alapítvány és egyesület működik valamely közérdek, közfeladat, közösségi cél megvalósítása érdekében.)

2. A közhasznúsági törvénnyel az állami kedvezmények normatív jogosultja a közhasznú szervezet lett. Nem az alapítvány és nem az egyesület, hanem a közhasznú szervezet. Látható a megindult jogalkotási és jogalkalmazási folyamat az egyes kedvezményeknek vagy ezek elnyerése lehetőségének visszavételére a nem közhasznú civil szervezetektől – például az államháztartás működéséről szóló rendeleti szabályozás változásában, vagy az egyes ágazati alapokhoz és költségvetési támogatásokhoz hozzáférés pályázati feltételeiben. Még nem módosítottak minden korábbi civil kedvezményt tartalmazó törvényt és jogszabályt (megmaradt például az illetékmentesség, a vámmentesség, a társasági adó és helyi adók alóli mentesség közhasznúságtól független szabályozása, vagy az szja 1%-ra jogosultság is még csak a közhasznú tevékenységek gyakorlását igényli, nem pedig a közhasznú vagy kiemelkedően közhasznú minősítést), azonban a jogi szabályozás logikája és garanciális jellege a szektorszintű szabályok felé mutat, nem pedig az egyedileg továbbélő kivételek felé.

3. A közhasznú jogállás megszerzésével kapcsolatos bírósági nyilvántartásba vételi eljárásban túlsúlyba kerültek a formális, mechanikusan ellenőrizhető kritériumok, s a közhasznúsággal kapcsolatos érdemi kérdések eldöntése is jogszabályszövegek nyelvtani értelmezésére, illetve hatósági igazolások (aláírt szerződés) üzenetére szorítkoznak. Miközben emberek, közösségek és intézményeik gyakorlati működéséről, hatásáról van szó, a törvény nem teremtette meg (a bírói gyakorlat pedig nem alakította ki) a működés valóságos közhasznúsága érdemi vizsgálatának feltételeit. A közhasznú nyilvántartásba vételi eljárásban nem sok bírói és ügyészi mérlegelésnek van helye, de azt a keveset is sikerül olykor bürokratikusán, főként az ügykör jellegéhez mérten lélektelenül és formálisan intézni. A 2001. évi CVI. törvény bizonyára sokat javít a bejegyzések lassúságának helyzetén (azzal, hogy az automatikus bejegyzés intézményét 2003. január 1-jétől bevezette), viszont nagy valószínűséggel nem oldja meg az ügyintézés érdemiségének problémáját.

4. A szakirodalom szerint is szükség lenne egy olyan intézményre (nonprofit kamarára, köztestületre, érdekképviselői és önkormányzati szervezetre vagy másra), amely érdemben el tudja látni a közhasznú szervezetek nyilvántartásával, beszámolóinak kezelésével és nyilvánossághoz hozzáférhető módon juttatásával kapcsolatos – éppen a közhasznú törvényből következő – feladatokat. A teljesen nyilvánvalóan szükséges adatbázis-építő és -kezelő szerepen, valamint a szintén nyilvánvalóan szükséges szektorszintű eljárási szerepeken túl.

5. A nonprofit törvény bár rögzíti a nyereségfelosztás tilalmát (a közhasznú szervezetekre érve), de nem rendel eszközöket a tilalom betartására. Nem részletezi a tilalmat, hanem nyilvánossági kontrollt biztosít, amely szükséges, de láthatóan nem elégséges feltétele a szabály betartatásának. Ugyanakkor a törvény nem definiálja a nyilvánosság fogalmát, így a bírók maguk döntenek, hogy az internetet, egy adott webcímet vagy azt sem tekintik nyilvánosságnak (az internetcímen is manipulálhatók az adatok, hiteles nyilvántartás hiányában bármikor megváltoztathatók). A nyilvános kontroll további problematikája, hogy nincs korlátja és igazi célja a beszámoló nyilvánosságának. Nem eldöntött, hogy a szervezet szolgáltatását igénybe vevők, az adományozók, vagy a közvélemény informálása a nyilvánosság célja (ebben az értelemben a közvélemény frázisszerű a több ezer beszámoló tekintetében). A nyilvánosság mélysége is kérdéses: elegendő-e két sorban közzé tenni a beszámolót? Kell-e adott esetben üzleti titkot is közzé tenni (pl. árajánlatkérés esetén tárgyalási jegyzőkönyvek stb.), amely nyilvánvalóan hátrányt okozhat a szervezetnek vagy partnerének? A probléma jogi értelemben nyilvánvalóan a közérdekű adat fogalomkörének alaposabb kidolgozásában rejlik.

A szándékos visszaélésekkel szemben a közhasznú jelentések közzétételével biztosítandó nyilvánosság nem nyújt garanciát. Miután ezeket nem kell sehol

letétbe helyezni, a jelentések későbbi „életútja” követhetetlen.

6. A más törvényekben használatos támogatási rendszerek nem kompatibilisek a nonprofit törvényben használtakkal (ebből sok gyakorlati probléma adódik), fogalmaik eltéréséből sok helyen strukturális zavar keletkezik.¹⁵ A törvény nem értelmezi a kiemelkedően közhasznú tevékenységek körét sem. Hasonlóképp érdekes – és nem rendezett – kérdés az is, hogy ha egy szervezet egy önkormányzat számára ajánlott, de nem kötelező feladatot lát el, jogosult-e a kiemelkedően közhasznú státusra.

Nincs pontosan meghatározva, hogy ha egy szervezet többcélú, s tevékenységei között van közhasznú/kiemelkedően közhasznú és egyéb tevékenység is, könyvvezetésének milyen normákat kell követnie. A kézenfekvő válasz az lenne, hogy a „legerősebb” kritériumhoz kellene igazodnia, azonban ezt a törvény nem deklarálja, s a „józan paraszti ész” nem pótolhatja a jogszabály hiányosságait, főleg mert néha a szabályozás is ellentmond annak.

Hiányzik a törvényi szabályozásból a feladatátvállalás esélyegyenlőségének biztosítása (ha már egyszer az államháztartási törvény és az szja 1%-os törvény használja ezt a fogalmat), nincs tényleges versenyeztetés ebben a körben, nincsenek minőségi standardok és szakmai kritériumok.

7. Tapasztalható, hogy a bíróság a közhasznú nyilvántartásba vétel körében ma nem csupán alkalmazza, hanem csaknem alkotja a törvényt. **A bíróságok szerint „a Felügyelő Bizottság működésére a kuratórium/elnökség szabályai az irányadók” (bírósági segédlet)**, míg a törvényből nem következik, hogy „elnökségnek” kell lennie a vezető szervnek. Továbbá a törvény szerint felügyelő szervet kell adott esetben létrehozni, nem felügyelő bizottságot¹⁶ (nem kötelező a többfős tagság), s nyilván nem alkalmazhatók mechanikusan a vezető szervekre nézve irányadó működési szabályok, holott a bíróság ezt várja el.

Az egyik fővárosi bíró lehetővé teszi, hogy ha az érintettek figyelmét felhívták a távolmaradás jogkövetkezményeire, akkor a közgyűlés érvényes; a másik nem. Utasítottak el azért közhasznúsági kérelmet, mert a szervezet határozatok tárának nevezte saját szabálygyűjteményét (mert a Határozatok Tára létező hivatalos lapcím). A törvény bár nem tartalmaz konkrét követelményeket a nyilvántartást vezető személyére, illetve a nyilvántartás-vezetés módjára vonatkozóan, mégis **„a döntéseket a szervezet ügyintéző szerve nyilvántartja a határozatok tárában”** - mondja a bíróság (itt a bíróság használja a határozatok tára kifejezést).¹⁷

8. A civil világba való jogalkalmazói beavatkozáshoz hozzájárul még bizonyos túlszabályozási szándék is¹⁸ felmerült: az ötlet a kötelező jogi képviseltről – amely magában foglalná a létesítő okirat ellenjegyzésének kötelezettségét is –, amely csupán a bíróságok munkáját könnyítené. Ugyanitt található a nyilvántartott adatok körének szabályozása is pl. a képviselő közjegyzői hiteles aláírási nyilatkozatát, a hitelintézet igazolását a vagyoni hozzájárulás befizetéséről is igazolni kellene (ez utóbbit – bár jogi rendelkezés hiányában – ma is megköveteli a bíróság).

9. Érdekes jelenség, hogy az ifjúsági szektorban a közhasznú szervezetekről szóló törvényről mintha a kormányzat nem is hallott volna. Ifjúsági szervezetek számára még nem született olyan pályázati kiírás, amely akár „szavaiban”, akár

¹⁵. Utazás a nonprofit törvény körül. Civil Társadalom Fejlődéséért Alapítvány, 1999.

¹⁶. Nem definiált a felügyelő szerv minimális létszáma (bár szigorú értelemben a szerv lehet egyfős is, hiszen nem a bizottság szót használja a törvény), s itt szembe találkoztunk a bíróságok kényével-kedvével, s korántsem egységes jogértelmezésével.

¹⁷. Csizmár-Bíró, 1998.

¹⁸. Igazságügyminisztériumi előterjesztés az egyesülési és nonprofit törvény módosításához, 1999.

tényleges bírálati szempontjaiban a szervezetek által nehezen megszerzett (bürokratikus útvesztőkön, nem egységes bírói értelmezésen és nem mindig segítőkész bírónkon keresztül vitt) közhasznú/kiemelkedően közhasznú státus bármi előnyt vagy legalább eltérő megítélést jelentett volna.

Összességében a nonprofit törvény hozzájárulhat a nonprofit szektor felértékelődéséhez, hiszen rendezi a szervezetek státusát, különbséget tesz a közérdek és az egyéni érdek között, tisztázza a vállalkozási és a cél szerinti tevékenység differenciáját. Ugyanakkor sok kérdést nyitva hagy, amellet, hogy a „szabadság kis körei”, a helyi, néhol ad hoc civil ifjúsági szervezetek szinte bizonyosan nem lesznek közhasznúak (költséghatékonyság okán), s óhatatlanul háttérbe szorulnak az erre humánkapacitással rendelkezők mögött (tevékenységüktől függetlenül).

5.8. Az önkéntes munka jogi szabályozatlansága

Az önkéntes munka a mai magyar hatályos jogban nem szabályozott intézmény. A korábbi „társadalmi munkára” vonatkozó szabályozás a rendszerváltozást követő években megszűnt, s helyébe nem került az önkéntességre irányadó általános, átfogó szabályozás. Részletszabályok megmaradtak egy-egy konkrét cselekménnyel (például az önkéntes véradással) kapcsolatosan, azonban a jogrendszer egészét illetően a tárgykörrel kapcsolatos szabályozatlanság a jellemző. Ez azt eredményezi, hogy az önkéntes tevékenység a munkajog, polgári jog és adójog „munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyaival” kerül azonos megítélés alá. Így lesz az önkéntes segítő munkajogi szempontból alkalmi munkás, ezért minősül a jogviszony polgári jogi szempontból megbízási jogviszonynak, s ezért esik az önkéntes segítőnek nyújtott bármilyen szolgáltatás (például a segítség színhelyére utaztatás, a segítség időtartama alatt nyújtott étkezés, illetve munkaruha vagy munkaeszköz szolgáltatása) természetbeni szolgáltatásként személyi jövedelemadó, illetve társadalombiztosítási járulék fizetési kötelezettség alá. Az önkéntes segítő státusának jogi szabályozása tehát nem is azért fontos elsősorban és mindenekelőtt, mert hiányoznak az e tevékenységhez külön is elvárható kedvezmények (például munkaidő-kedvezmény, társadalombiztosítási és munkaviszonnyal kapcsolatos beszámítások, idegenrendészeti specialitások), hanem azért, hogy az önkéntes segítés kikerüljön az ellenszolgáltatásért végzett munkatevékenységekkel azonos jogi megítélés alól. Ez ugyanis ellehetetleníti a célszerű, hatékony és törvényes önkéntes segítést Magyarországon. Pedig ez mindannyiunk érdeke lenne: az önkéntes segítőkre rászorultaké, a humán erőforrások híján lévő civil szervezeteké és a jog szerinti ellátási feladatokat nem győző államé is.

Az Önkéntesek Nemzetközi Éve Magyarországi Nemzeti Bizottsága a 2001. év folyamán több munkacsoportban foglalkozott az önkéntesek működését akadályozó magyarországi körülmények feltárásával. Gyűjtő- és elemző-munkájuk az alábbi problémacsoportokat tárta fel.¹⁹

1. Önkéntes – jogi fogalomtisztázása:

– Ki az „önkéntes”? Foglalkoztatási vagy szabadidő-eltöltési formának kell-e tekinteni?

– Meghatározható-e az önkéntesség mint munkavégzésre irányuló speciális jogviszony?

– Az önkéntes vagy a befogadó szervezet oldaláról közelítsük meg a kérdést? (Például csak egyesületi tagként végezhet valaki önkéntes munkát?)

– Állami preferencia megállapítása esetleg a közhasznú, kiemelten közhasznú szervezetekre vagy külön lehetőség egy partnerségi viszony megállapítására

¹⁹ Forrás: <http://www.onkentes.hu>

a közigazgatás, önkormányzatok területén és az általuk fenntartott intézmények esetében?

- A közösségi mentálhigiéné oldaláról is megközelíthető a kérdés.
- Egy ENSZ-dokumentum az önkéntes munka alapelveiként azt határozta meg, hogy

- ingyenes,
- önkéntes, (önszántából végzi az illető),
- személy vagy non-profit szervezet/célok támogatására szolgál.

2. Foglalkoztatási – munkajogi kérdések:

– Általában problémát jelentenek az alábbiak, de kimondottan a „főállású” önkéntes esetében:

- nem minősül munkaviszonynak; (ezért)
- nem számít be a szolgálati időbe;

De: a meghatározással legyen kivédhető a pseudo-munkaviszony, fekete munka vádja.

- Legyen lehetőség arra, hogy önkéntes segítő aktív munkavállalóvá váljon!
- Ha valaki főállású munkavégzés mellett önkéntes segítő valahol, kaphasson munkaidő-kedvezményt az önkéntes tevékenység idejére vagy az ehhez kapcsolódó továbbképzések idejére.

3. Önkéntesség és munkanélküliség:

- Az önkéntessé válás segíthetné a munkanélküliek integrációját.
- Az önkéntesi munkakör legyen elfogadható közhasznú munkavállalásként.
- Biztosítsa a TB folytonosságot, önkéntes munka valamilyen minőségű és mértékű munkaviszonynak számítana.

4. Biztosítási kérdések:

- nem jár társadalombiztosítás;
- nem köthető rá felelősségbiztosítás;

– Felelősségbiztosítás minden esetben problémát jelenthet (lásd kórházi önkéntes segítőik esete)

– Lehetne-e az önkénteseknek speciális önkéntes biztosítást kötni? Szakmai vagy személyes felelősségbiztosítással? Mi a helyzet speciális esetekkel, mint pl. a fiatal felnőtt értelmi fogyatékosok? Pszichés és jogi védelem számukra is legyen biztosítható.

5. Költségtérítés:

– Legyen elfogadható kiadás a non-profit szervezetek költségvetésében. Alapvető cél: ha az önkéntes ingyen dolgozik, azért neki ne kelljen saját zsebéből pl. utazási költséget fizetnie.

- Költségtérítés, természetbeni szolgáltatás ne növelje az adóalapot.

6. Ifjúsági korosztály:

– Számukra esetleg külön státusszal. pl. fiatalok számára 1 év önkéntes munka munkaiügyi tapasztalatszerzési, beilleszkedési céllal. Ami ekkor átmenet lesz a munkaviszony és a tanulói jogviszony között és előhozza a fenti problémákat (biztosítás, jogviszony folytonosság).

7. Külföldi önkéntes Magyarországon:

– Egyelőre nincs jogalapja az itt tartózkodásának. Tartózkodási engedélyt nem kaphat ezen a címen, juttatásban (költségtérítés, zsebpénz) hivatalosan nem részesülhet. Jelenleg alkalmazott gyakorlat: turista vízum, 90 nap utáni megújítással és ösztöndíj fizetés vagy számlával lefedett költségek igazolása.

[Forrás: Önkéntesek Nemzetközi Éve Magyarországi Nemzeti Bizottság Elismertetés (Jogi) Munkacsoportja, 2001.]

Elvi fontosságú kérdést látunk abban a dilemmában, amely az egészségügyi önkéntesekkel kapcsolatos gyakorlat elemzésekor merült fel:

Meggyőződésünk, hogy az egészségügy területén az önkéntesség számos eddig feltáratlan emberi erőforrást aktivizálhat, hatékonyan szolgálhat egészségpolitikai és egyéni érdekeket: különösen az egészséges életmódra nevelésben, az egészség megtartásában, visszanyerésében, az egészséghez, betegséghez, halálhoz való helyes magatartás kialakításában, a szenvedők, fogyatékosok segítésében a kórházakban és otthonaikban vagy a hospice szolgálatban.

Az egészségügy – az ellátórendszer működésének hatékonysága és biztonsága érdekében – szakmapolitikai elvek és elvárások mentén szigorúan szabályozott zárt, hierarchikus rendszerben működik. Ez különleges alkalmazkodó-képességet igényel a befogadó intézmény részéről és az önkéntesektől, valamint szervezeteiktől, mindenekelőtt az együttműködés formáinak és tartalmának közös kialakítását, mégpedig oly módon, hogy egyik fél érdekei, céljai és elvárásai se sérüljenek, ellenkezőleg az együttműködés által gyarapodjanak. Különösen fontos elv, hogy az önkéntességet nem lehet állami szolgáltatások helyettesítőjeként, olyan hézagok betömésére használni, amelyek a kötelező és alapvető ellátások szférájába esnek. Az önkéntesség nem helyettesítheti a közszolgáltatásokat, hanem kiegészíti és gazdagítja azokat.²⁰

Az elvi dilemma tehát az, hogy az önkéntes segítő szükségképpen (fogalmilag) amatőr, dilettáns, szakmai szempontból képzetlen, szoros felügyeletre szoruló, a közszolgáltatásokat legfeljebb kiegészítő „civil”, vagy pedig pusztán a foglalkoztatás jogi viszonyában különböző segítő partner? Szervezeti és anyagi feltételeket illetően ugyan még messze vagyunk ennek megvalósulásától, de e kötet szerkesztőjeként azt gondolom, hogy az önkéntes segítő nemcsak jóindulatú kontárt jelenthet, hanem megszerzett ingyenes szaktudást is. Ez csak szervezés kérdése. Az önkéntességnek tehát még az egészségügyben sem fogalmi eleme „a közszolgáltatáson kívüliség”, a „kiegészítő jelleg”. Az más kérdés, hogy a szakképzetlen munkaerővel is ellátható önkéntes feladatok gyakoribbak a közszolgáltatáson kívüli, kiegészítő egészségügyi funkciókban – például a hospice szolgálatban. De bizony az egészségügyi intézményi szakmunkában is gyakori a munkaerőhiány, s ilyenkor az önkéntes segítő éppen olyan szakmai tudással működik az intézményben, mint hivatásszerűen és teljes munkaidőben dolgozó kollégája. Az egészségügy zárt, hierarchikus rendjébe illeszkedik sem megoldhatatlan feladat, hanem magas szintű koordináció és feladatmegosztás kérdése. Ezért az a rendszer, amelyet a hivatkozott szakmai munkaanyag felvázolt – tipikusan egyházi egészségügyi segítő szervezetek és kórházak intézményes együttműködését modellezve – csak egy a lehetséges együttműködési formák közül az önkéntes segítő munkájának befogadására.

²⁰ Az Egészségügyi Szakképző és Továbbképző Intézet által szervezett 2001. május 3-5. közötti önkéntes-konferencia munkaanyaga. Forrás: <http://www.onkentes.hu>

Az önkéntes segítői munka fellendítése érdekében elvárt kormányzati intézkedésekről az egészségügyi szakmai intézmények és segítő szervezetek képviselői az alábbiakat fogalmazták meg::

- Felelős minisztériumi szervezeti egység tevékenysége az önkéntespolitika koordinálására, az önkéntes és magánszektoralal való kapcsolattartásra – folyamatos párbeszéd és együttműködés, kölcsönösségen alapuló konzultációs mechanizmusok kiépítése, tájékoztatás és koordináció közös szervezése.
- Az önkéntes kezdeményezéseket támogató tárcatényezők költségvetési-jogi feltételeinek kiépítése, az önkéntes munka folyamatosságának, fejlesztésének és innovációjának biztosítására, illetve a tevékenység során ténylegesen felmerült költségek megtérítésének érdekében.
- A jogalkotási folyamatban az önkéntességre gyakorolt pozitív hatások erősítése, a gátló szabályozás kiszűrése.
- A lehetőség megteremtése, hogy az állami szervezetek és az önkormányzatok formálisan elismerhessék és segíthessék az önkéntes szervezeteket: közreműködés állásfoglalások és keretmegállapodások kidolgozásában, amelyek megteremtik a partnerség és a számonkérhetőség kölcsönösen elfogadott hivatkozási alapjait.
- A munkajoghoz hasonló szabályozás és védelem azoknak, akik önkéntes munkát vállalnak szabadidejükben. Kockázatok elleni védelem megteremtése, felelősségbiztosítás az önkéntes munka során harmadik személynek okozott kár esetére.
- Az önkéntesek egyre nagyobb bekapcsolása az állami szektor által nyújtott szolgáltatásokba.
- Támogatni kell mind az állami, mind a civil szervezetek, egyházak meglévő forrásainak, létesítményeinek és eszközeinek közös használatát, különösen a képzések, az információgyűjtés-, és szolgáltatás érdekében, a közléstítmények és tárgyi technikai feltételeik teljes körű kihasználását, közhasznú önkéntes munka céljaira bocsátását.
- Az állampolgári részvétel biztosítása a közigazgatás területein.
- A köztisztviselők önkéntes szervezeti részvételét támogató lehetőségek megteremtése.
- A magánszektor ösztönzése az önkéntes tevékenység támogatására.
- Az állami és magánszektor közötti partnerség fejlesztése, szakemberek és önkéntesek együttműködése.
- Az önkéntesek és vezetőik általános és speciális képzésének támogatása, együttműködve az egyházakkal és a civil szervezetekkel. Lehetővé tenni, hogy e célból az állami képző intézményeket és tárgyi-technikai feltételeiket kedvezményesen, esetleg ingyen használhassák.
- Együttműködés a médiával az önkéntesség elfogadtatásáért, népszerűsítéséért, kezdeményezni kell, hogy közérdekű és jószolgálati közleményeik helyet kaphassanak a tájékoztatásban.
- Támogató környezet kialakítása – a civilszektor szervezeteivel, az egyházakkal közösen – amelyben az önkéntességet elismerő, kedvező és bizalmi társadalmi légkör alakul ki.
- A részvétel igazolásának adminisztratív rendje, hogy a szolgálattevők részére a kedvezmények érvényesíthetők legyenek.
- Az önkéntes tevékenység elismerési rendszerének megteremtése, díjak intézményesítése.

5.9. Az ágazatok különleges jogalkalmazási tapasztalatai, szabályozási igényei

Kötetünkben nincsen mód arra, hogy részletesen foglalkozzunk a NOSZA keretében vizsgált négy ágazat (gyermek-, ifjúsági, környezetvédelmi, fogyatékos nonprofit ágazat) jogalkalmazási tapasztalataival. Ezért ebben a fejezetben a speciális jogalkalmazási tapasztalatok közül csak azokat ismertetjük, amelyek tárgyuknál fogva egyébként is civil részvétellel, nonprofit joggal kapcsolatosak.

A **gyermekszervezeti és gyermekérdekű civil nonprofit ágazat** jogalkalmazási tapasztalatai szerint **hiányzik a gyermeki jogok országgyűlési biztosa**. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának intézménye viszonylag új a magyar jogrendszerben. A ma működő szakombudsmanok (nemzeti és kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, adatvédelmi biztos) létrehozásakor elsősorban emberi jogi –, és az információs robbanáshoz kapcsolódó jogfejlesztési –, valamint politikai szempontok voltak a meghatározóak, s csak kevésbé jogelméleti illetve jogharmonizációs szempontok.

Az állampolgári jogok védelmének nézőpontjából vizsgálva a kérdést, a jogérvényesítésben természetesen korlátozott társadalmi rétegek (gyermekek, elmebetegek, fogyatékosok, mozgásképtelen idősök) jogainak védelmére szükség van különös szintű garanciákra. Elsősorban a gyermekek jogainak védelmére lehet hivatkozni e körben, akiknél a természetszerű (biológiai) korlátozottság mellett a különös gondoskodásra való jog és a jogok érvényesítésében meglévő jogi korlátozottság (a cselekvőképtelenség és a cselekvőképesség korlátozottsága) is fennáll. Jogelméleti szempontból az állampolgári jogok védelmének körében a gyermeki jogok országgyűlési biztosa lesz az első különbiztos, aki nem csupán az állampolgári jogok valamely fontos szeletét, hanem az egész kör érvényesülését vizsgálja egy jogérvényesítésében korlátolt közeg viszonyai között. Tevékenységét az különbözteti meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosától, hogy az emberi-állampolgári jogok teljes körét egy különleges jogi státusban élő kétmillió réteg: a gyerekek életének és körülményeinek vonatkozásában teszi. E különleges jogi státus a speciális anyagi és eljárási jogokat, újszerű vizsgálati módszereket és problémaközvetítési technikákat jelent.

A gyermeki jogok országgyűlési biztosának működése segítheti hozzá a Magyar Köztársaságot ahhoz, hogy megvalósítsa a Gyermek Jogairól szóló Egyezményben vállalt kötelezettségét a gyermeki jogok megkülönböztetett figyelemmel kísérésére és érvényesítési garanciáinak kiépítésére illetve folyamatos fejlesztésére. Ez a jogharmonizációs szempont is tényező lehet a jogállamiság intézményeinek minél korábbi életre hívásához. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának eddigi tevékenysége ugyan nem követeli sürgős szükségként a gyermekjogi ombudsman intézményének felállítását, azonban a gyermekjogi (diákjogi, gyermek- és ifjúságvédelmi, családjogi, büntetőjogi) jogalkalmazási tapasztalatok egyértelműen azt mutatják, hogy – nyilvánvalóan a cselekvőképtelenség és természetszerű korlátozottságok miatt – a gyermekkorosztály az a társadalmi réteg, amelynek körében legnagyobb arányú a jogellenességek, törvénysértések rejtetten maradása.

Az egyes miniszterek mellett kialakított munkaszervezetek – például az oktatási jogok miniszteri biztosa, vagy legújabban a család- és gyermekvédelmi biztos – bizonyára fontos eszközei a miniszter hatékony munkavégzésének, de nem pótolják a gyermeki jogok országgyűlési biztosának hiányát. Hatáskörük, alkalmazható eszközeik és eljárásaik a miniszter jogi státusához és feladataihoz igazodnak, ebből következően nem lehetnek alkalmasak az országgyűlési biztostól elvárható átfogó, stratégiai, jogalkalmazást és jogalkotást egyaránt befolyásoló ombudsmani tevékenységre.

Szükség lenne olyan jogszabályi rendelkezésre, amely **a gyermekek érdekében fellépő személyt különleges jogi védelemmel** látná el. Összhangban állna ez a rendelkezés azzal, hogy az adatvédelmi törvény ezt megtette az adatvédelemmel kapcsolatos bejelentőre vonatkozóan, vagy azzal, hogy a pedagógust a Büntető

Törvénykönyv közérdekű feladatot ellátó személynek minősíti, s a sérelmére elkövetett cselekményeket szigorúbb büntetési tétellel rendeli büntetni. Ma a gyermek érdekében fellépő személynek ugyanúgy kell „jogi érdek” bizonyítania ügyfélé válásához, ugyanúgy nehéz az eljárás során névtelenséget elérnie, s ugyanúgy érdemi vizsgálat nélkül kidobják a sokszor legszélsőségesebb kényszerben íródott névtelen bejelentéseket, mintha állattartási ügyben vagy szomszédvitában íródtak volna. A kívánatos jogi szabályozás közelítene a civil szervezetek eszköztárából ismert „közérdekű kereset” intézményéhez, amelynek szintén az a logikája, hogy a jogalkotó egy jogviszonyt önmagában olyan jelentőségűnek minősít, hogy az ezzel kapcsolatos eljárási aktusokra külön eljárási szabályokat állít fel.

A **gyermekszervezetek működésének különleges szabályairól** törvény ma még nem rendelkezik. Közigazgatási jogi, polgári jogi, oktatásügyi, pénzügyi szabályok rendezik ezt a kérdést általános és közvetett módon - a gyermek különleges jogi helyzetére tekintet nélkül.

A bírósági nyilvántartásba vett társadalmi szervezetek megalakulásának és működésének jogi szabályozásából hiányzik az a jogi tétel, hogy a tagsági jogviszony létesítése illetve megszüntetése **személyes jellegű jognyilatkozatnak minősül**. [Ptk. 14. § (2) bek.] Ennek kimondása nélkül a jogalkalmazóra hárulhat annak elbírálása, hogy az egyesülési jog gyakorlása a gyermekek esetében mennyire és milyen magatartásokban igényli a törvényes képviselő közreműködését, azaz mikor jelent az egyesülési jog gyakorlása egyben jognyilatkozat-tételt is, s mikor nem. A mai törvényi szabályozás és jogalkalmazói gyakorlat szerint ugyanis ettől függ a nem nagykorú állampolgárok egyesülési és békés gyülekezési jogának közvetlen személyes gyakorlása.

A gyermek különleges védelme ugyanakkor azt is megköveteli, hogy a törvényes képviselőnek joga van eljárni annál a társadalmi szervezetnél, vagy annak törvényességi felügyeleti szervénél, amelyben gyermeke tag. A tagsági jogok gyakorlását kivéve (hiszen azok személyesen gyakorolható jogok) minden olyan eljárásra jogosult, amely törvényes képviselői minőségéből következik.

Szintén a gyermekszervezetek különös jellegű jogi problémája, hogy a jogalkalmazó szervek – területileg és időben változó gyakorlattal – **semmit jognyilatkozatnak tekinthetik a vezetőségválasztásban, döntéshozatalban, egyesületi okirat elkészítésében közreműködő gyermek tevékenységét, hiszen azokhoz természetesen nincsen csatolva a törvényes képviselő hozzájárulása**. (Ugyanez a kérdés jelentkezik a gyermekszervezeteken kívül az iskolai diákcélú alapítványok, vagy más gyermekcélú alapítványok kuratóriumában történő gyermektagsággal kapcsolatosan is.) E jogalkalmazási problémát két szinten lenne célszerű megoldani:

Egyrészt **személyes jellegű jognyilatkozatnak** kellene minősíteni az egyesülési jog gyakorlása körében a tagsági jogviszony létesítését és megszüntetését. Ezzel – utalva a Ptk. 14. § (2) bek. a) pontjára – a korlátozottan cselekvőképes 14–18 év közötti gyermekek esetében a törvényes képviselő közreműködése nélkül is gyakorolható az egyesülési jog. Ugyanezt a cselekvési önállóságot biztosítja a törvény a békés gyülekezés állampolgári jogának gyakorlásához is: a gyülekezés bejelentéséhez és szervezésében, vezetésében történő részvételhez a korlátozottan cselekvőképes 14-18 év közötti gyermekek esetében nem szükséges a törvényes képviselő hozzájárulása.

Másrészt a gyermekek egyesülési és békés gyülekezési jogának közvetlen gyakorlása körében a törvény mondja ki, hogy a képviseleti és ügyintéző szerv testületi munkájában részvétel (például a határozathozatal szavazásában részvétel), vagy a szervezet belső vezetésében és irányításában részvétel (jogi személyiséggel nem rendelkező belső szervezeti egység vezetése), továbbá a társadalmi szervezet tevékenységében, illetve magában a gyülekezésben részvétel **nem minősül jognyilatkozatnak**. Ezzel a jogtétellel e magatartásokat kivonná a Ptk. cselekvőképességi szabályai alól, hiszen azok a korlátozások csak a szerződéskötésre és más jognyilatkozatokra vonatkoznak. (Ptk. 11. § (2) bek.) A gyermekek egyesülési és békés gyülekezési jogának közvetlen

akadálymentes gyakorlása elől ez a megoldás elhárít minden akadályt, ha az nem jár együtt más jogviszony keletkezésével, módosulásával, megszűnésével. A közhasznú szervezeteknek az egyesületeken kívüli körében (például iskolai alapítványokban, gyermekcélú más közhasznú szervezetekben) is meg kell teremteni a döntéshozatali eljárásban és a közhasznú tevékenység szervezésében, vezetésében történő közvetlen és akadálymentes részvétel jogi feltételét a gyermekek számára is. Korlát ebben az esetben is a más jogviszony egyidejű keletkezésének, módosulásának, megszűnésének tilalma, mert ebben az esetben már jognyilatkozatról van szó, s alkalmazandók a Ptk. cselekvőképességi szabályai. A szabályozás a hazai jogalkalmazási problémákon kívül azért is sürgető mert a Gyermek Jogairól szóló Egyezmény magyarországi érvényesüléséről szóló 1998-as kormányjelentésre adott válaszában az illetékes ENSZ-bizottság kifejezetten hangsúlyozta aggodalmát a gyermekek egyesülési jogának gyakorlása előtt álló jogi akadályok miatt, s külön ajánlási pontot²¹ fogalmazott meg e probléma jogalkotással történő megoldására.

„**Ifjúsági jogszabályok**” alatt a civil szervezetek által igénybe vett forrásbővítő és vagyonkezelő rendszert alapvetően meghatározó jogszabályokat értjük. Ezek a következők:

- 1995. LXIV törvény a Gyermek- és Ifjúsági Alapprogramról és a Nemzeti Gyermek és Ifjúsági Közalapítványról (e fejezetben a továbbiakban: GYIA-törvény)
- 113/1999. (VII. 16.) Korm. Rendelet az ifjúsági és sportminiszter feladat- és hatásköréről
- A 2/1999. (IX.24.) ISM rendelet, a Gyermek és Ifjúsági Alapprogram és a Regionális Ifjúsági Irodák működéséről (e fejezetben a továbbiakban: Rendelet).

E jogszabályoknak **a civil nonprofit szervezetekkel kapcsolatos problémáipontjai** az alábbiak:

a. A GYIA-törvény szerint a Gyermek- és Ifjúsági Alapprogram elnökét és tagjait az ifjúsági és sportminiszter bízta meg „az Alapprogram céljai szempontjából érintett kormányzati szervek és az ifjúsági, illetve e korosztályt segítő szervek kiemelkedő személyiségei közül”. A korábban működött delegálási rendszer megszűnésével (és ez az utóbbi négy év működésének visszasságaiból is jól látható) megszűnt a kompromisszum/konszenzuskényszer a civil és a kormányzati felek között.

b. A Rendelet szerint [9. § (3) bekezdés] a GyIA és a Regionális Ifjúsági Tanács tagjait jelölő szervezetet a miniszter írásban kéri fel a jelölésre, és a tagokat négyéves időtartamra írásban bízta meg, míg a GYIA-törvény 3. § (4) bekezdése szerint ez hároméves időtartamra szól. Ez nyilvánvaló jogalkotási hiba, amelynek eredményeként a Rendelet ezen paragrafusa semmis.

c. A jogszabályokból (törvény, rendelet) nem derülnek ki a nem kormányzati jelöltek kiválasztási szempontjai. A civil szervezetek jelölésének és jelöltjeik kiválasztásának esélyegyenlőségét – vagy legalábbis kiválasztási esélyeiknek normatív (és nem politikai!) alapon történő szabályozását – kellett volna elvégezni. A törvénnyel kapcsolatban átfogóan meg kellett volna fontolni a korosztály képviselőinek megbízási rendszerét. Olyan legitim delegálási rendszert lett volna (lenne szükséges) kidolgozni, amely nem ad alapot később a rendszer korporatív szempontú megkérdőjelezésére.

d. A GYIA-törvény definíciója alapján (8. §) „gyerek” a 0–14 éves korosztályhoz tartozó személy, „fiatalok” a 15–26 év közöttiek, s kisejthető, hogy az „ifjúság” a két halmaz uniója. Ez egyrésztől nem kompatibilis sem a Polgári Törvénykönyvvel, sem a Gyermek Jogairól szóló Egyezménnyel, sem a gyermekvédelmi törvénnyel, ugyanakkor rengeteg fogalmi zavart okoz, hiszen ebben a fogalmi rendszerben a Gyermek- és Ifjúsági Alapprogram, illetve a Gyermek- és Ifjúsági Közalapítvány tautológia. (A jogszabályi diszharmónián túl ez az életkori rendszer

²¹. Forrás: Család, gyermek, ifjúság. 2002/1.szám, 7. old.

praktikusan sem alkalmas a jogszabályi szintre emelésre, mert számtalan „intézményes kivételt” rejt. Nem feltétlen helyes például 14 évben meghatározni a gyermeki korosztályhoz tartozók felső életkori határait, hiszen egy 7–8. osztályos általános iskolai tanuló is lehet 14 évesnél idősebb. Továbbá a fiatalok felső életkori határa is magasabbra teendő, hiszen lehet 26 éves korban nappali tagozaton alapképzésben tanulni. Például évvesztesség + 5 osztályos kéttannyelvű gimnázium + 6 évfolyamos orvosegyetem végzésekor.

e. A Tv. és a R. is figyelmen kívül hagyja a gyerekek képviselőit (csak fiatalok képviselőiről szól) a kormányzati döntések előkészítésének véleményezésében. (Az új ifjúsági törvény 2001. évi tervezete még durvábban diszkriminálta a gyerekkorosztály nagyobbik részét azzal, hogy a 14 év alatti – cselekvőképtelen – gyerekeket nem tekintette a törvény szempontjából a magyar ifjúság részének. Ebből következően sem az intézményrendszer, sem az ezen keresztül megvalósuló támogatási rendszer szempontjából e közel másfél milliós réteget nemlétezőnek minősítette. Ez egyfelől felháborító (politikailag, erkölcsileg, józan ésszel), másfelől alkotmányosértő, mert életkor szerinti negatív diszkriminációt valósít meg a magyar hatályos törvények (gyermekjogi egyezmény, gyermekvédelmi törvény, polgári törvénykönyv) szerinti egyenjogú kiskorúak között az állami erőforrásokhoz jutás, az állami gondoskodásban részesülés lehetőségeinek szempontjából.

Az „ifjúságügy” kezelése, az állami ifjúsági struktúra és intézményrendszer működése – kimondva vagy kimondatlanul – híven tükrözi a hatalmon lévők elképzeléseit az ifjúságról, közvetve az állampolgárokról. Az elmúlt évtized ifjúságpolitikája is cseppben a tenger. Stratégiai kérdés, hogy **a keleti típusú mi-ők viszony helyett egy skandináv típusú partneri viszonyt alakíthasson ki a rendszer az igénybevevőkkel.** S tulajdonképp ideje már, hogy a civilek is hosszú távú (kormányváltáson túli) érdekeiket tartsák szem előtt, s rájőjjenek, még mindig inkább egymást tekinthetik hosszabb távon partnernek, mint akár a szegfűvel, akár a narancssal „édesgető” Állambácsi meleg ölet.

A **fogyatékoságügyi** civil nonprofit szervezeteknek problémát okoz, hogy a szakmai szabályok nincsenek tekintettel és figyelemmel a tevékenységet folytató jogalanyra. Ebben a körben a kis civil szervezetekre vonatkozó szakmai kritériumok megfogalmazatlansága, a szolgáltatások minimális feltételrendszerének kidolgozatlansága vagy irrealitása (pl. nagy létszámú, állami szociális intézményekre kidolgozott szabályokat kérnek számon maroknyi embert kiszolgáló kis szervezeteken) könnyen akaratlan jogsértéshez vezethet a civil szervezet részéről. **[Tapasztalati példa:** Egy kis civil szervezet, amelyet lelkes szakemberek hoztak létre, szolgáltatást biztosít egy addig elhanyagolt területen. Egyre bővítve a szolgáltatásaikat, eljutnak odáig, hogy már hetente többször egésznapos foglalkozásban tudják részesíteni a rászorulókat. Amikor a program sikere a helyi önkormányzat tudomására jutott, azonnal számon kérte a hasonló népességcsoportot ellátó, nagy állami intézményekre előírt szabványok betartását (közétkeztetési feltételek, külön személyzetet igénylő intézményi adminisztráció, gazdálkodási megkötöttségek). Mivel ezeknek egy kis szervezet értelemszerűen nem tud megfelelni, sőt, működésének lényege, hogy adminisztratív béklyóktól mentesen, logikusan és rugalmasan működik, az önkormányzat, a jogszabályok megsértésére való hivatkozással, megtagadta a már sikeres szervezettől a működési engedélyt. Az egyik kifogás az volt, hogy az előírt kettővel szemben csak egy bordásfal van a mozgásfejlesztőben, holott az ellátott tíz gyermek számára még az az egy is soknak bizonyult a használhatóságot illetően.]

A **jogalkalmazási nehézségeket elsősorban az okozza, hogy a már említett, kis, civil szervezetekre vonatkozó szakmai jogi szabályozás hiányos, ill. nem létezik.** Ez nem azt jelenti, hogy el lehet tekinteni a szakmai alapkövetelményektől (a gyógypedagógia, gyógytorna, logopédia stb. szakmai szabályai természetesen azonosak), hanem azt, hogy másképp, más módokon, más feltételek között kell ezeknek érvényesülniük, mint egy ezeréves kórházban vagy egy négyszáz fős szociális otthonban. Ez kidolgozatlan, s mindenki úgy közelít a kérdéshez, ahogy a legjobbnak látja. Ebből öszvér megoldások éppen úgy születnek, mint szakmailag magas színvonalú, megkérdőjelezhetetlenek vagy éppenséggel csapnivalóak.

A szakmai jogszabályokban ma még igen gyakran tetten érhető a „nagy intézményekben” gondolkodás, s ebből következően az intézményekhez rendelt szakmai követelmények abszolutizálása. A tevékenységi szakmai követelmények normatív megfogalmazásakor látókörön kívül maradnak azok a tevékenységi szervezeti formák és módok, amelyekben – nagyságrendjük és az intézményi jellegük hiánya miatt – az intézményi működést és infrastruktúrát feltételező szabályok alkalmazhatatlanok. Olyan ez, mintha az egészségügy bizonyos területein nem gondolták volna már végig az otthonápolás vagy az ambuláns műtét szakmai szabályozásának kérdéseit, s ezekre a tevékenységekre még mindig a klinikai működésre modellezett jogszabályokat alkalmazzák.

5.10. Az európai közösségi jog jellemzői

A közösségi jog (EK-jog) különbözik mind a nemzetközi jogtól, mind a tagállamok belső jogától. „Az EK jog nemzetközi szerződéseken alapuló autonóm jogrendszer, amely a tagállamok jogrendszerének integráns részévé vált és amelyet a bíróságai kötelesek alkalmazni.”²² Az EK jog közvetlenül hatályos, ami azt jelenti, hogy a magánszemélyek és a jogi személyek közvetlenül hivatkozhatnak rá nemzeti jogrendszerük bíróságai előtt is, s kérhetik, hogy a bíróságok az ítéleteiket közvetlenül e jogi normákra alapozzák. Következik ez abból, hogy az EK-jog elsőbbséget élvez a nemzeti jogrendszer szabályaival szemben, s az EK-jogot a nemzeti jogalkotó nem változtathatja meg és nem is hatálytalaníthatja. Az EK-jog érvényesülését és alkalmazását akadályozó nemzeti jogszabályt a bíróságok nem vehetik ítéleteiknél figyelembe. Az EK-jog szabályozási körében tilos nemzeti jogszabályok alkotása (előfoglalás elve).

A közösségi jog elsődleges forrásai az EK alapító szerződésai és az ezeket módosító szerződések (Egységes Európai Alkotmány, Maastrichti Szerződés, Amszterdami Szerződés), valamint az új tagállamok felvételéről szóló szerződések, illetve a tagállamok közötti szubszidiárius szerződések és az EK illetve harmadik államok közötti szerződések. Másodlagos forrásai az EK-jognak a Római Szerződésben felsorolt tárgykörökben az Európa Tanács illetve Bizottság által kiadott rendeletek, irányelvek, határozatok, ajánlások, állásfoglalások. A rendelet közvetlenül hatályos, semmiféle külön nemzeti jogalkotást nem igényel. Alkalmazása a kihirdetését követően kötelező. Az irányelv is kötelező a tagállamokra, de az alkalmazás módszerei és technikái, eljárásai tekintetében meghagyja a tagállamok mozgásterét.

A nonprofit szektorral kapcsolatos EK-jog ismerete azért nagyon fontos a magyar civil nonprofit szervezetek számára, mert a csatlakozást követő második napon a magyarországi jogalkalmazás számára az EK-jog a fentiek szerint kötelezően alkalmazandó joganyag lesz.

Az Európai Közösség joganyaga a civil nonprofit szektorral kapcsolatosan a következő tárgykörökben tartalmaz rendelkezéseket:

- Gazdasági és Szociális Bizottság: A szervezett civil társadalom szerepe és hozzájárulása az európai konstrukcióhoz című állásfoglalása (1999).
- Az Európai Közösség Bizottsága a COM(97) 241. számú, az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában c. közleménye.
- Maastrichti Szerződéshez csatolt 23. sz. Nyilatkozat²³ a szolidaritási egyesületek és alapítványok, illetve a civil párbeszéd fontosságáról.
- Amszterdami Szerződéshez mellékelt 38. sz. Nyilatkozat az önkéntes szervezetek jelentőségéről.

²² Juhász László: Az Európai Unió Közösségi Joga. Tanuljunk Európát! Szerk.: Blahó András. BKÁE Világgazdaságtan Tanszék, Budapest, 2000. 49. old.

²³ Az Európai Közösségek jogszabályainak gyűjteménye, I.kötet, I/10/11. old., Budapest, Unió Kiadó

- Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása a helyi szintű részvételről No.R (81) 18. (Függelékben: Helyi szinten meghozandó intézkedések a helyi ügyek intézésében való részvétel fejlesztése érdekében.)
- Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása a tagállamok számára az európai fiataloknak nyújtandó információról és tanácsadásról No.R (90)7.
- Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása a tagállamok számára az ifjúsági részvételről és a civil társadalom jövőjéről No.R (97)3.

Ezek az EK jogi normák nem túl erősek és nem túl közvetlenül lesznek alkalmazhatók a magyar jogalkalmazásban a csatlakozást követően. De jól jelzik azt a jogalkalmazói irányt, amely egyre erősebben jelen van az EK intézményeiben: **a civil részvétel és együttműködés eljárásainak, technikáinak, módszereinek és folyamatainak szabályozása. A jogi normák által garantált civil jelenlét az állami döntési, ellenőrzési folyamatokban.** A mai magyar állam döntéshozatali és ellenőrzési folyamatait tekintve ez olyan terület, amelyben igen nagy a különbség a hazai valóság és az EK követelményei között.

5.11. Az egyesülési jog, civil szervezetek jogainak várható fejlődési irányai az Emberi Jogok Európai Egyezménye strasbourgi esetjoga alapján

- Az Emberi Jogok Európai Egyezménye²⁴ 11. cikkében meghatározott általános egyesülési szabadság fogalmának kétirányú változása várható: egyfelől ki kellene szélesíteni a fogalmat, „s beleérteni a magánszemélyek közötti együttműködés összes szervezeti és jogi formáját, függetlenül azok profitérdekeltségétől”. Másrészt viszont ki kellene venni e fogalomkörből az e szabályozási szintnél alacsonyabb absztrakciójú kérdéseket: egyesülethez való csatlakozás, szervezeti felépítés, alakiságok.
- Ki kell bontani az Egyezmény 11. cikk 2. pontjában meghatározott „mások jogai és szabadsága” kifejezést mint az egyesülési jog korlátozásának alapját. E kibontás során kell megteremteni az egyesületi autonómia és a közérdek közötti egyensúlyt.
- Az egyesületek feltétel nélküli perindítási jogosultságát el kell ismerni, s nem csak az egyének eljáráshoz való jogának vagy a csoportérdeknek igazolása esetére. Egy sor tárgykörben törvényi úton vélelmezni lehet az egyesület perbeli jogalanyiságát. (Például a környezetvédelmi ügyekben és a gyermekvédelmi ügyekben.) Logikailag sem teljes mértékben helytálló, hogy a magánszemélyt megilleti e jog, a több magánszemélyt képviselő egyesületet viszont csak a közvetlen jogi érdekesség igazolásának feltételével.
- A szervezethez való csatlakozás megtagadásának joga az egyesülési jog 11. cikkéből levezethető szerves része. Határozottabban ki kell fejteni a jövőben azt az összefüggést, amely a szervezet civil jellege és a kötelező tagság intézményének tagadása között fennáll. Ezen összefüggés kibontása nagy valószínűséggel kizárja a jövőben a valóságos civil szervezetek köréből az összes szakmai kamarai jellegű, kötelező tagságot előíró köztisztületet és más szervezetet.²⁵ Tartalmukat tekintve ezek önkormányzati elven működtetett állami közintézmények.

²⁴ Evert Alkema: Az egyesületek szabadsága és a civil társadalom. Tanulmányok az Emberi Jogok Európai Egyezménye legfontosabb rendelkezéseihez kapcsolódó strasbourgi esetjogról. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 1999. 293. old.

²⁵ Bob Hepple: A másokkal történő szakszervezetalapítás és az ehhez való csatlakozás szabadsága. Tanulmányok az Emberi Jogok Európai Egyezménye legfontosabb rendelkezéseihez kapcsolódó strasbourgi esetjogról. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 1999. 347. old.

Jog

6. A jövő

6.1. A civil nonprofit szektort átfogóan érintő társadalmi folyamatokról

A hazai nonprofit szervezetek egyre élesebbé váló problémája volt az elmúlt tíz esztendőben, de főként az évtized második felében, hogy milyen intézményes keretek között lesz lehetséges a szektor érdekeinek artikulálása és a megfogalmazott érdekek érvényesítése. Ez idáig ezen a területen – dacára annak, hogy sokféle ernyőszervezet és szövetség jött létre – nem sikerült megfelelő válaszokat adni a kérdésekre. A problémát kielezi az a körülmény is, hogy a nonprofit szervezetek tevékenysége ezer szállal kötődik különböző állami intézményekhez, sok esetben a létük attól függ, hogy egyes jogszabályok vagy a költségvetés különböző fejezetei mennyire képesek elképzeléseik támogatására. Nagyon a különbözőségeket az egyes ágazatok nonprofit szervezeteinek együttműködési szintjei és annak intézményesültsége között. Van ágazat, ahol ez teljesen szétzilálódott (gyermek- és ifjúsági), van, ahol még nem fogalmazódott meg markánsan ennek szükségessége (fogyatékosügy) s van, ahol kialakult és többnyire működő érdekegyeztetés zajlik a ágazaton belül (környezetvédelem). Töredékes a tudásunk arról, hogy a különböző tevékenységű, eltérő helyzetű, nagyságú szervezetek mennyire igénylik érdekeik egyeztetését, mennyire részesei a már meglévő érdekképviseleti intézményeknek, mik az ezekhez kapcsolódó tapasztalataik. Nem világos továbbá, még az igények szintjén sem, hogy az érdekegyeztetés folyamata milyen tengely, milyen rendezőelv – területi, szakmai, önkéntes, kötelező – mentén szervezhető meg. Nincsenek továbbá megfelelő vizsgálatok arra nézve sem, s csak részinformációk állnak rendelkezésre abban a kérdésben, hogy az eddigiekben is működő hasonló célú formációk a Szociális Tanács, a környezetvédelmi társadalmi szervezetek Országos Találkozója, a különböző szintű szövetségek – tapasztalatai milyenek ezen a területen.

Az érdekek érvényesíthetőségének hiánya komoly gondot jelenthet majd az európai integrációs folyamatokban is, amennyiben a szükségképpen bekövetkező változásoknál, kapcsolódásoknál nem lesz mód a szektor álláspontjának világos megfogalmazására és képviseletére. A civilekkel való különböző típusú együttműködés igénye egyre erősebb elvárás az EU részéről, s ehhez itthon az egyeztetési fórumok és részben az egyeztetők is hiányoznak.

A szolgáltatások piacán kialakuló verseny és együttműködési kényszerek a civil nonprofit szervezeteket újfajta önmeghatározásra, és kooperációs stratégiákra készíteti. A nonprofit szektornak arra kell számítnia, hogy a jövőben felerősödik a verseny mindazonokon a területeken, ahol a különböző szolgáltatások ellátásában jelentős az érdekeltsége a civil szervezeteken kívül a különböző állami, illetve piaci szereplőknek is. A folyamatra egyfajta lefőlözéses megoldás a jellemző. Egyrészt azok a szolgáltatások, amelyek esetleg jó üzletté válhatnak, a piaci szereplőkhöz kerülnek, másrészt azok a szolgáltatások, amelyeknek közvetlen a politikai haszna, azok maradnak az államnál, a többivel pedig kínlóddjanak a nonprofit szervezetek. Erre a versenyre a civilek nincsenek felkészülve. Nem világos, hogy ezekből milyen folyamatok lesznek a meghatározók, így a versenyhelyzettel együtt járó konfliktusok éleződésére kell-e számítani, vagy inkább annak a felismerésére, hogy lehetőség, sőt szükség van a különböző szereplők közötti együttműködésre. De az már most bizonyosan látszik, hogy felül kell vizsgálni a korábbi önmeghatározásokat amelyek elsősorban és döntően szakmai alapokon álltak, háttérbe szorítva a civil nonprofit jelleget, illetve kooperációs stratégiákat amelyek a forráshoz és feladathoz jutás mentén keresték az állami, önkormányzati feladatellátásba épülés egyéni lehetőségeit, háttérbe szorítva a civil szervezetek együttműködésének mára stratégiaivá erősödött szempontjait.

Az állammal való viszony újrafogalmazásának vagyunk tanúi. A rendszerváltás időszakának erős autonómia-tendenciáit követően az ezredfordulóra a nonprofit

szektor és a politikai hatalom, illetve a civil nonprofit szervezetek és az állami költségvetési intézmények erőteljes közeledését, vegyülését, újabb és újabb függőségekbe keveredését tapasztaljuk. A folyamat a politika, az állami intézményrendszer oldaláról aktív, a civil szektor oldaláról követő, túró, alkalmazkodó jellegű. A politikai hatalom magához fűzi, lekötelezi és eszközül használja a nonprofit szervezeteket, az állami költségvetés intézményei pedig – mint a trójai falóba a harcosok – bújtatnák bele tevékenységeiket a civil szervezeti formákba. Miközben tehát mindennél nagyobb szükség lenne az állam-civil együttműködés kereteit, tartalmát és eljárási szabályait rögzítő jogi szabályozásra, aggódó szemünket azokra a jogi lehetőségekre kell fordítani, amelyek megengedik – s egyfajta hamis társadalmassági pátozzsal meg is ideologizálják – az állami szervezetek különböző tevékenységeinek változatlanul politikai és állami hatalmi irányítás mellett, de civil szervezetnek tűnő keretekben való gyakorlását. Egyszerre kell tehát kapcsolatokat keresni és építeni az állami szervezetrendszerrel (lehetőleg és minél inkább normatív alapokon), ugyanakkor háritani kell a bekebelezés, beolvadás, befolyásépítés, hasonlatossá vagy eszközzé tétel számtalan új jelenségét. Tudnunk kell, hogy az állam és a civil szektor soha nem válhat eggyé, még talán hasonlatossá sem. Olyanok, mint a növények és az állatvilág: egymásra utaltságuk közepette is az élőlények más minőségét képviselik. Ha e működési különbözőségeket elfedik, s nem látszik, vagy a nagy hasonlóság okán elfelejtenénk felismerni, az ontológiai különbség örök, s ez intsen mindenkit tisztánlátásra.

6.2. Javaslatok a civil nonprofit szektort érintő jogalkotás elvi irányaira

1. A forprofit (üzleti) és a költségvetési (állami, önkormányzati) szektorhoz hasonlóan a **nonprofit szektornak is szüksége van a kódex jellegű, átfogó jogi szabályozásra**. Ahogyan a gazdasági társaságokról szóló törvény meghatározza a cégek létesítését, formáit, szervezetét, működését, átalakulását, törvényességi felügyeletét valamint a tagok jogait, a tisztségviselők kötelezettségeit – ugyanúgy kell szabályozza ezeket a kérdéseket egy önálló törvény a civil nonprofit szervezetek vonatkozásában. Javaslatunk szerint ezt a kódex szintű szabályozást – ez lesz az igazi nonprofit törvény! – a **civil nonprofit szervezetekről szóló törvénynek** kell tartalmaznia. (Részletesen lásd e fejezet további pontjában.)

E törvénnyel megszűnne a Polgári Törvénykönyv aránytalan terhelése az alapítványi szabályozással, s az alapítványról mint jogi személyről ugyanannyi maradna a Ptk. keretein belül, mint a gazdasági társaságról vagy az állami költségvetési szervről.

2. A szabályozás második pillére egy megújult, **módosított és kiegészített közhasznú szervezetekről szóló törvény** lenne, amely egyfokozatú minősítéshez juttatja a meghatározott közhasznú tevékenységet végző és segítő civil nonprofit szervezeteket, ha vállalják a törvényben meghatározott fokozott nyilvánossági, beszámolási és összeférhetlenségi szabályokat. A módosított közhasznú törvény már tartalmazná azokat a főként eljárási szabályokat, amelyek az állami és önkormányzati szervek kötelezettségeit tartalmazzák a közhasznú szervezetekkel kapcsolattartás, a szolgáltatás „kihelyezése”, szolgáltatásba „bevonás”, civil tevékenység támogatása és civilekkel együttműködés szabályait. A közhasznú szervezeteket érintő jogszabály-módosítási csomag ugyanakkor leválasztaná erről a körről az **állami nonprofit szervezeteket**, s vagy külön szabályozással (közalapítvány a Ptk-ban) vagy az államháztartási és költségvetési jogszabályok különös szintű szabályozásával oldaná meg az állami intézményrendszer e speciális szervezeti jelenségeinek működtetését.

3. A közhasznú szervezetekről szóló törvény korszerűsítésével függenek össze azok a **közhasznúságra vonatkozó belső jogharmonizációs módosítási**

javaslatok, amelyek a hatályos magyar jogszabályokat hoznák összhangba a Khtv. rendelkezéseivel.

4. A polgári jogi társasághoz hasonlóan a **civil társaság** törvényi szabályozása képezné a nonprofit civil szektor jogi bázisának harmadik pillérét. Ez vonatkozna ugyanis a jogi személyiséggel járó társadalmi szervezeti státust és bírósági nyilvántartásba vételt nem igénylő egyesületekre és szervezetekre vagy szervezet nélküli civil együttműködésekre. (Részletesen lásd e fejezet további pontjában.)

5. A nonprofit jogi szabályozás kibővülne az **önkéntes segítők** törvényes működését biztosító és ösztönző jogi szabályozással.

6. A létesítést követő **bírósági nyilvántartásba vétellel** és a társadalmi szervezetek, alapítványok **megszűnésével** kapcsolatos jogalkalmazási problémák megoldását célozza javaslataink egy külön csoportja.

7. Szükséges a civil nonprofit szektor működése **pénzügyi szabályozásának** áttekintése és reformja. A módosítások iránya elsősorban az egyszerűsítés (számviteli szabályok), a túlszabályozottság enyhítése és a felesleges adminisztrációs kötelezettségek csökkentése (nyilvántartások, szabályzatok) és a szükséges különös szintű szabályok meghozatala (például a képviselő önálló joga a bankszámláról rendelkezésre) kell legyen. Külön is rendelkezni szükséges a civil nonprofit szervezetek zömét kitevő **kisszervezetek** (500 000 Ft vagy 1 000 000 Ft alatti éves bevétellel rendelkezők) gazdálkodása és pénzügyi adminisztrációja szabályainak jelentős egyszerűsítése annak érdekében, hogy a kisszervezetek saját maguk is el tudják végezni ezeket a feladatokat.

8. Az államháztartási és a költségvetési gazdálkodásra vonatkozó jogszabályok szükséges módosítási iránya az kell legyen, hogy a civil nonprofit szervezetek és a közhasznú szervezetek **költségvetési támogatásai** átlátható rendszerben, a nemzetgazdaság különböző ágazatait és szintjeit tekintve is összehangoltan, elsősorban forrásautomatizmusokra épülően, általában normatív alapon, a lehető legnagyobb mértékben az érintetteket bevonó döntési mechanizmusokon át, és a támogatási folyamat minden mozzanatában nyilvánosan jussanak el a jogosultakhoz.

9. Sok javaslat érinti a közcélú adományozáshoz, szja 1%-hoz, a közhasznú szervezetekkel összefüggő más **adókedvezményekhez** kapcsolódó jogi rendelkezéseket.

10. A nonprofit szektor fejlődését stratégiai szempontból határozza meg függetlenedése az **állami civil nonprofit szervezetektől**. Ezek leválasztása a nonprofit szektorról és külön kezelése az államháztartás rendszerén belül – a közeljövő egyik legfajszínűsőbb jogalkotási feladata.

11. A nonprofit szektor által ellátott szakmai (ágazati) feladatok sok területen megkövetelnék a nagy állami ellátórendszerekre és intézményekre modellezett **szakmai szabályok adaptálását** a kisegítő jelleggel, néhány emberrel, együttműködési és segítői alapon (nem pedig feladatellátóként) tevékenykedő civil nonprofit szervezetekre.

12. A civil nonprofit szektor még hatékonyabb működését és fejlődését segíthetik az olyan törvények, amelyek a **jogalkotásban részvétel** eljárási garanciáit erősítik. Optimális esetben külön **érdekegyeztetési törvény** foglalná keretbe a minden szintű (parlamenttől a települési önkormányzatig) állami–civil érdekegyeztetés közös szabályait.

13. Szükséges a **civil nonprofit szektor országos szintű önszerveződése, képviselete, érdekérvényesítése**. E folyamat mellett, ezzel párhuzamosan szükséges van a civil nonprofit szektorral kapcsolatos állami és önkormányzati közfeladatok ellátására **civil nonprofit köztisztület** létrehozása, amely önkormányzati, társadalmi jellegével és működési módjaival hatékonyabban és magasabb színvonalon képes dolgozni.

14. A vizsgált nonprofit ágazatokban kialakultak olyan javaslatok, amelyek a különböző ágazatok állami döntéshozóinak, illetve önkormányzati testületeinek **civil érdekegyeztetési mechanizmusait** írják le. Ezek jogszabályba foglalása

erősítené a civil nonprofit szervezetek érdekérvényesítő képességét és tágítaná cselekvési lehetőségeiket.

15. A gyermekszervezeti és gyermekérdekű ágazatban működő civil nonprofit szervezeteket közvetlenül érintő jogalkotási javaslatok: **a gyermeki jogok érvényesítéséről szóló törvény.**

16. Az ifjúsági ágazatban működő civil nonprofit szervezeteket közvetlenül érintő jogalkotási javaslatok: **az ifjúsági intézményrendszerről szóló törvény.**

6.3. Részletes jogalkotási elvi javaslatok

6.3.1. A civil nonprofit szervezetek kodifikációs jellegű szabályozása

A NOSZA kutatásai és a nonprofit szakirodalom is egybehangzóan jelzi azt az igényt, hogy a **civil nonprofit szervezetek létesítését, működését, a tevékenységükkel kapcsolatos különböző állami kötelezettségeket egységes külön törvény szabályozza** – hasonlóan a gazdasági társaságokhoz (üzleti szektor) és a költségvetési szervekhez (állami szektor). A **civil nonprofit szervezetekről szóló törvény** integrálná magába a most külön-külön létező polgári jogi szabályozást az alapítványokról és egyesületekről, a közhasznú szervezetekről szóló törvényt, valamint tartalmazná a most még hiányzó szabályozást a civil társaságról (a polgári jogi társaság mintájára), a civil nonprofit szervezetek gazdálkodó tevékenységéről (a megszűnés különböző módozataival és a tartozásokért felelősséggel együtt), valamint az állami és önkormányzati szervek kötelezettségeit a civil nonprofit szervezetekkel együttműködésről. (Különös figyelemmel az EK-jog vonatkozó részvételi szabályaira, a normatív civil támogatásra, a költségvetésből származó civil támogatások elosztásának általános eljárási szabályaira – mintegy civil közbeszerzési eljárásként.)

A törvény szabályozási körét, tárgyait és alkalmazott módszereit át kell haszna az a nemzetközi tendencia, amely szerint a nonprofit szervezetekre vonatkozó szabályozás egyre kisebb részben tartalmaz magára a szervezetre előírásokat, s egyre nagyobb részben arra az állami, önkormányzati szervekre, amelyek erőforrásokat szeretne bevonni közfeladatai ellátásához a nonprofit szektorból. Az állami kooperáció jogi szabályozása fogja felszabadító módon ösztönözni a civil-állam együttműködések.

A civil nonprofit szervezetekről szóló törvény javasolt tartalmi szabályozási köre:

1. Civil nonprofit szervezet fogalma
2. Civil nonprofit szervezetek típusai:
 - 2.1. Jogi személyiség nélküli civil nonprofit szervezet: a civil társaság.
 - 2.2. Jogi személy civil nonprofit szervezetek: alapítvány, egyesület, közcélú gazdasági társaság (a mai kht.) és civil nonprofit köztestület .
3. A civil társaság (létesítés, tagok jogai, képviselet, vagyoni viszonyok, egyszerűsített állami regisztráció, gazdálkodás, megszűnés, felelősség, jogviták).
4. A jogi személy civil nonprofit szervezetek közös szabályai (bírósi nyilvántartásba vétel, gazdálkodás, megszűnés, törvényességi felügyelet).
5. Az egyesület külön szabályai.
6. Az alapítvány külön szabályai.
7. A közcélú gazdasági társaság külön szabályai.

8. A közhasznú szervezetekről (közhasznúvá minősítés feltételei és eljárása, közhasznú szervezetek kedvezményei, közhasznúsági jelentés, a működés nyilvánossági és összeférhetetlenségi követelményei, közhasznú minősítés megszűnése).

9. Normatív civil támogatás forrása, módja és mértéke.

10. Költségvetési civil támogatások forrásautomatizmusai és elosztási technikáinak meghatározási elvei.

11. Állami és önkormányzati kötelezettségek a civil nonprofit szervezetekkel kapcsolattartás, részvételre képesítés, információszolgáltatás, együttműködés, a legfontosabb közérdekű döntések előkészítésébe, meghozatalába és végrehajtásába való bevonás és az ellenőrzés körében.

12. Civil nonprofit köztestület (közfeladatok és kapcsolódó egyéb tevékenység, létrehozás, választás, szervezet, képviselő, nyilvánosság, eszközök és eljárások).

13. A törvény végrehajtásának szervezeti és eljárási garanciái (pl. a civil-nonprofit szervezetekkel foglalkozó szervezeti egységek az egyes államigazgatási szerveken belül; speciális jogorvoslatok, jogorvoslati fórumok és eljárási szabályok a civil-nonprofit jog betarttatására; ügyészség szerepe).

A nonprofit szektor szempontjából az lenne kívánatos, ha e külön törvényben a civil nonprofit szervezet egységes szabályozást nyerne, s ennek a szabályozásnak lennének tárgyai – hasonlóan a közhasznú szervezetekről szóló törvényhez – azok a szektorszintű kedvezmények is, amelyeket az állam biztosít az ilyen típusú jogalanyok működéséhez. Ez az elképzelés egybevág az új Polgári Törvénykönyv koncepciójával,¹ amely szerint az egyes jogi személyekre vonatkozó – más törvényekből átvett - töredékes szabályozást a Kódexből el kell hagyni, s az alapítványokra, egyesületekre vonatkozó szabályozást a „Személyek” fejezet különös részi szabályanyagaként kell kezelni. Ehhez az átfogó szabályozáshoz képest lenne speciális szabályozás a közhasznú szervezetekről szóló törvény.

6.3.2. A közhasznú szervezetekről szóló törvény módosítása

A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény szükséges módosításainak

- **első csoportja** a törvény hatályba lépése óta bekövetkezett társadalmi változások által megkövetelt tartalmi változtatásokból áll (például egyfokozatú közhasznúság, közhasznú tevékenységi kör szűkítése az infrastruktúrafejlesztés kizárásával, önkéntesség);
- **második csoportja** a jogalkalmazási gyakorlat által felszínre hozott pontatlan megfogalmazások javítása, joghézagok és szabályozási hiányok kitöltése;
- **harmadik csoportja** pedig a közhasznú szervezetek működésével kapcsolatos intézményesültség igényéből fakad (Köztestület, Értesítő).

Az első csoportba tartozó módosítási javaslatok

a. A kiemelkedően közhasznú szervezeti jogállásra vonatkozó rendelkezések elhagyása a törvényből, **a minősítés egyfokozatúvá átalakítása.**

b. A törvény tartalmazzon utalást az **önkéntes munkát végző személyre**, megteremtve ezzel a közhasznú szervezetek körében is az önkéntesek jogi státusának az egyesületi tagokkal azonos minőségét a tevékenységgel kapcsolatos jogalkalmazásban.

c. A közhasznú szervezetekről szóló törvény csak a civil nonprofit szervezetek státus törvényeibe (alapítvány: Ptk., egyesület: Etv., kht.: Gt., a jövőben esetleg: civil nonprofit szervezetekről szóló törvény) foglalt **szabályozásokon túlérő, azokon kívüli követelményeket** tartalmazza. A közhasznúsági törvény ne ismételjen meg

¹ Magyar Közlöny, 2002/15.szám.

egyres rendelkezéseket a státus törvényekből (például a létesítő okirat tartalma), míg más rendelkezéseknél hallgat a bejegyzéshez szükséges alapvető követelményekről.

d. A törvény **közhasznú tevékenységi listájának szűkítése** annak érdekében, hogy a valóságban szinte kizárólag állami szervek és önkormányzatok által alapított kht.-k által végzett feladatok (út, híd, alagút fejlesztéséhez, fenntartásához és üzemeltetéséhez kapcsolódó tevékenység) ne szívják el a költségvetés nonprofit támogatásainak jelentős részét, s ne lehessen e gazdálkodó szervezeteket civil mezben kivonni az államháztartási törvény és a közbeszerzési törvény hatálya alól.

e. A törvény módosítása annak érdekében, hogy **ne csak a közfeladat teljes egészében történő ellátása, hanem a közfeladat ellátásában közreműködés vagy annak segítése is** a kiemelkedően közhasznú minősítés alapját képező tevékenységnek minősüljön. A kiegészítés azt érhetné el, hogy a bírósági gyakorlat a nyelvtani jogértelmezéssel ne szűkítse le a kiemelkedően közhasznú tevékenységeket magára az állami, önkormányzati feladatellátásra. Sem teljességének, sem intézményfenntartásban megnyilvánulásának értelmében.

f. A közhasznú szervezetektől megkövetelt nyilvánossággal kapcsolatos abszurd jogi helyzet, hogy a nyilvántartásba vételt végző bíróságok arra készítetik a közhasznú szervezeteket, hogy létesítő okiratukban működésük teljes, abszolút értelmű nyilvánosságát deklarálják. Meggyőződésünk szerint az eredeti jogalkotói szándék **nem a közhasznú szervezet teljes működése, szolgáltatásai és beszámolóit, iratait teljes és abszolút nyilvánosságának tételes rögzítésére irányult, hanem arra, hogy a létesítő okirat – vagy annak felhatalmazása alapján belső szabályzata – tartalmazzon rendelkezést a nyilvánosságról.** Legyen kötelező a nyilvánosság kérdéseit az alapítóknak szabályozni, s ez legyen normatívan, nyilvánosan és megismerhetően irányadó a későbbiekben a szervezet működésére. Ez lehet a törvényi szabályozás reális célja, nem pedig a nyilvánosság tényének abszolút értelmű törvényi rögzítése.

g. A közhasznú szervezetek **jogutód nélküli megszűnésének vagy megszüntetésének esetére** szóló, hiányzó szabályozás megalkotása a törvényben.

A második csoportba tartozó módosítási javaslatok

h. A törvény sajtónyilvánosságra irányuló követelményének korszerűsítése úgy, hogy a kiemelkedően közhasznú minősítéshez szükséges sajtónyilvánosság fogalmába beletartozzon a **bárki által szabadon hozzáférhető elektronikus tömegkommunikációs eszközön keresztül** történő közlés is. Így a törvény szigorú és mechanikus, nyelvtani jogértelmezés mellett is lehetővé válna, hogy a korszerű elektronikus tömegkommunikációs eszközökkel jussanak el a közhasznú információk nyilvánossághoz.

Ugyanebben a paragrafusban és pontban lenne szükség arra a módosításra, amellyel elérhető, hogy a törvényből kitűnjön: csak a közhasznú minősítésből következő külön (plusz) nyilvánossági követelményről van szó a „legfontosabb adatok” meghatározott országos vagy helyi sajtó útján történő nyilvánosságra hozatalának előírásában, nem pedig minden jelentés, beszámoló nyilvánosságáról.

i. A törvény mai bírósági jogalkalmazási gyakorlata megköveteli a létesítő okiratokban az összeférhetetlenséggel kapcsolatos törvényi paragrafusok szó szerinti idézetét. Ennek megszüntetése illetve az összeférhetetlenségi szabályozás tartalommal megtöltése érdekében a törvény módosítását a következők szerint javasoljuk: **„a létesítő okirat összeférhetlenségi szabályozása a közhasznú szervezet vezető tisztségviselőinek összeférhetlenségére a törvényben írtakon kívüli, további esetekre, valamint az összeférhetlenség bejelentésére, vizsgálatára és érvényesítésére”** vonatkozzon.

j. Célszerű lenne a törvény módosítása annak érdekében, hogy a létesítő okiratokban az éves beszámoló jóváhagyásával kapcsolatosan ne legyen szükség külön eljárási normák alkotására, hanem elég legyen **annak meghatározása, hogy a közhasznú szervezet melyik szervének tartozik hatáskörébe a beszámoló jóváhagyása.**

A harmadik csoportba tartozó módosítási javaslatok:

k. **Közhasznú Szervezetek Köztestületének** létrehozása a törvényben, kapcsolódva illetve függésben a **Civil Nonprofit Szervezetek Köztestülete** létrejöttéhez.

l. **Köztámogatási Értesítő** intézményesítése a törvényben. A Köztámogatási Értesítőt a kormány adja ki, s teszi benne közzé az összes költségvetési forrásból eredő pályázatot, és az ezek elbírálásával kapcsolatos szabályokat, a pályázatok eredményeit, a közhasznú szervezetek támogatásával és kedvezményeivel kapcsolatos hirdetőanyagokat, a támogatások felhasználásával kapcsolatos szervezetre vagy programra irányuló beszámolókat.

6.3.3. A közhasznú szervezetekről szóló törvény érvényesüléséhez szükséges belső jogharmonizáció

a. A „közhasznú” kifejezéssel kapcsolatos jogszabály-módosítások annak érdekében, hogy a hatályos magyar jogrendszer a közhasznú szervezetekről szóló 1998. évi CLVI. törvényben meghatározott tartalommal használja ezt a fogalmat.

b. A „közhasznú szervezet” 1998. évi CLVI. törvényben meghatározott fogalmának a hatályos magyar jogrendszerben történő következetes alkalmazásához szükséges jogszabály-módosítások.

c. Egyes speciális nonprofit szervezeti **kedvezmények közhasznú szervezeti körre bővítéséhez** szükséges módosítások.

d. A „kiemelkedően közhasznú” kifejezés helyett tévesen és törvénytelenen **„kiemelten közhasznú” kifejezést tartalmazó jogszabályok módosítása.** (Természetesen ez az intézkedés csak akkor szükséges, ha a 6.3.2. a) pontba foglalt javaslatunkat nem fogadják el.)

6.3.4. A jogi személyiséggel nem rendelkező nonprofit szervezetről (civil társaság)

A Ptk.-ban szabályozott „polgári jogi társaság” mintájára szabályozható lehet a „civil társaság”. Ez nem egyesület, s nem is alapítvány. Kevesebb, mint egy jogi személy, de több, mint a többalanyú polgári jogi viszony. Nem igényel bírósági nyilvántartásba vételt, de minimális szintű (települési önkormányzati vagy közjegyzői) állami regisztrációt igen, annak érdekében, hogy a jogszabályokban meghatározott ügyekben és eljárásokban létezésüket a jogalkalmazók kezelni tudják. Nem folytathat vállalkozási tevékenységet, de gazdálkodásnak, gazdasági forgalomnak, költségvetéssel szemben történő kötelezettségvállalásnak és elszámolásnak az alapszabálya szerinti működési körében éppen úgy alanya lehet, mint a jogi személyiséggel nem rendelkező más jogalanyok, például a társasházak. Bevételeit a tagok vagyoni hozzájárulásából biztosítja, kiadásai csak az alapszabályban írt tevékenységgel állhatnak összefüggésben. A tagok vagyoni hozzájárulása közös tulajdont keletkeztet. A civil társaság egy nem nyilvántartásba vett olyan személyegyesülés, illetve vagyonegyesítés, 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. Jogi felelősségére

a polgári jogi megbízott szabályai vonatkoznának, ügyfélként és jogalanyként elismerésére pedig az egyesület, illetve alapítvány képviselőjére alkalmazandó szabályok. A keletkezett jogviszonyokban tehát a jogi felelősséget a civil társaság vezetését, képviselését vállaló magánszemély viseli. Ebből a szempontból akár megbízhatóbb partnere lehet például egy települési önkormányzatnak, mint a jogi személy egyesület. Hasonlóan nagyobb a megfogható, konkrét felelősség, mint az egyéni vállalkozónak a kft. ügyvezetőjéhez képest. A civil társaság lehetővé tenné az utcaszépítőket, környezetvédőket, az alkalmi rendezvényszervezőket, a hobbitársakat, a művészeti alkotóközösségeket, a diákönkormányzatokat, gyermek- és ifjúsági közösségeket, az eseti érdekvédelmi szerveződések akadálytalan részvételét a közéletben (pályázatokon, kapcsolattartásokban, együttműködésekben és döntéshozatalokban), illetve működésük előtt elhárítaná a jogi személyiséggel járó köztettségeket. **A civil társasági jogi státus a működési lehetőségek körében szinte azonos feltételeket kínál, mint a bírósági nyilvántartásba vett egyesületi vagy alapítványi státus, cserébe viszont a vezető (képviselő) személyes jogi felelősségét állítaná.** A civil társaság bármikor elhatározhatja jogi személyiséggel rendelkező civil nonprofit szervezetté alakulását az erre irányadó egyesületi és alapítványi szabályok szerint, ilyen esetben az alapszabályban vagy alapító okiratban rendelkezni kell az esetleges civil társasági vagyont megbízók általi rendelkezésre bocsátásáról, s ennek okirati igazolási módjáról a vagyont ténylegesen kezelő civil társasági képviselő részéről.

6.3.5. Az önkéntes segítő státusának kialakításához és tevékenysége kedvezményeinek biztosításához szükséges törvénymódosítások elvei

Az Önkéntesek Nemzetközi Éve Magyarországi Nemzeti Bizottság Elismertetés (Jogi) Munkacsoportja 2001-ben kidolgozott egy törvénymódosítási csomagot az önkéntes segítői tevékenység elismeréséről.

A törvénymódosítási csomag célja az volt, hogy a magyar nonprofit szektorban meghonosítsa, intézményesítse, elismerje és ösztönözze a nemzetközi viszonylatban már kialakult és megszokott önkéntes segítői tevékenységet, amelynek során az állampolgárok nemcsak adományaikkal, személyi jövedelemadójuk meghatározott százalékának felajánlásával, hanem munkavégzéssel is segíthetik a közhasznú szervezetek működését.

A törvénymódosítási csomag az önkéntes segítői tevékenység magyarországi meghonosítását és gyakorlását két törvény módosításával segíti:

a. A közhasznú szervezetekről szóló 1997. CLVI. törvény módosítása azt célozza, hogy az önkéntes segítői tevékenység is ugyanolyan törvényben meghatározott állampolgári magatartás legyen, mint a közcélú adományozás. A javaslat – az önkéntes segítői fogalom meghatározásán túl – a törvény szerkezetét követve az adományozás folyamatára, felhasználására, nyilvántartására, igazolására vonatkozó szabályokat következetesen kiegészíti az önkéntes segítői tevékenységre vonatkozó szabályokkal.

b. A magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1995. évi CXVII. törvény módosítása azt célozza, hogy egyfelől az önkéntes segítői tevékenység az ezt végző állampolgárok számára ugyanolyan adókedvezménnyel járjon, mint a közcélú adományozás. Ezt a javaslat az önkéntes segítői tevékenység értékének a minimál-órabérhez rendelésével és a közcélú adományokra vonatkozó összegszerű korlátok megtartásával tervezi elérni. Másfelől az önkéntes segítőknél a tevékenységükhöz szükséges költségeik viselésére vagy megtérítésére, képzési és természetbeni juttatásaikra vonatkozó adómentességet biztosítsa. Ezzel megszüntethető lenne a mai adójogi szabályozásnak azt életszerűtlen és diszfunkcionális hatása, hogy az önkéntes segítő – azon túl, hogy segítői munkájáért nem kap ellenértéket – még az ezzel kapcsolatos költségeit is maga

kénytelen állni, vagy az önkéntes segítői tevékenységgel kapcsolatos természetbeni juttatást a közhasznú szervezet csak adózottan biztosíthatja számára.

6.3.6. A társadalmi szervezetek és alapítványok nyilvántartásba vételével és megszűnésével kapcsolatos javaslatok a jogalkotás elveire és a joggyakorlat alakítására

a. Vissza kell egyszerűsíteni a nem közhasznú társadalmi szervezetek bírósági nyilvántartásba vételét, s el kell érni, hogy a megyei (fővárosi) bíróságok ne érezzék feladatuknak az egyesületi működés törvénybe foglalt alapelveinek általuk ismert és elfogadott konkrét technikákkal, módszerekkel, eljárásokkal történő biztosítását. Fogadják el az alapelveket talán nem a legoptimálisabban garantáló, de azokat nem sértő megoldásokat is, azon egyszerű oknál fogva, hogy a tagok összessége ezt tartotta magára nézve jónak. A bíróság tehát a nyilvántartásba vételhez a törvény szándékának megfelelően valóban csak feltételeket ellenőrizzen, s ne végezzen az alapszabály tartalmának mérlegelése alapján lényegét tekintve állami engedélyezést. Az Etv. és a Ptk. szövegének korszerűsítésével ki kell zárni azt a jogalkalmazói gyakorlatot, hogy olyan egyesületi jogi alapelveket, mint például az önkormányzatiság, a demokratikus működés, önkéntesség, vállalkozási cél elsődlegességének tilalma – konkrét szervezeti és működési alapszabályi rendelkezések megkövetelésével érvényesítsen a nyilvántartásba vételről határozó bíróság.

b. A bírósági eljárás szigorúbb szabályozásával el kell érni, hogy a bíróságnak kötelezettsége legyen **írásbeli végzésben és egyszerre előírni a törvény szerint szükséges hiánypótlásokat**. A nonprofit szervezetek jogalkalmazási tapasztalatai ugyanis azt mutatják, hogy az eljáró bíróságok – gyakorta éppen a civil szervezet érdekére hivatkozással – az alapító okirattal kapcsolatos megállapításaikat nem foglalják végzésbe, hanem szóbeli meghallgatáson közlik azokat, s mintegy „lediktálják” az általuk elfogadhatónak tartott szövegverziót. Ezt a civil ügyfél kiskorúsításának, a törvényt meghaladó jogértelmezések érvényesítésének, a lehetséges jogorvoslatok megelőzésének, valamint a szükséges munka megtakarítási eszközként tartjuk. Érdemben pedig operatív beavatkozást jelent a civil szervezetek tagjainak és alapítóinak hatáskörébe tartozó olyan alapszabályi és alapító okirati döntések meghozatalába, mint például a szervezeti felépítés vagy a nyilvánossághoz közvetítés módszerei. Az is fontos követelmény lenne a bírósági eljárással szemben, hogy egyszerre állapítsa meg a létesítő okirat összes törvényi hiányosságát, s ne a teljesített módosításokat követően merüljenek fel újabb és újabb kifogások.

c. A 2003. január 1. napjáig kiépülő számítógépes nyilvántartási rendszer talaján megvalósítható lesz a **nonprofit szervezetek névpriorálása** nyilvántartásba vétel előtt. Természetesen a névviseléssel kapcsolatos polgári jogi szabályok a nonprofit szervezetek névhasználatára is irányadóak, azonban a nyilvántartásba vétellel kapcsolatos eljárás során – ma még országos adatbázis hiányában – nem segítik e polgári jogi szabályok bírósági eljárásban hivatalból történő érvényesítését. A civil nonprofit szervezetek névviselésével, névhasználatával kapcsolatosan egyfelől szükségesnek tartjuk a nyilvántartásba vétel előtti országos priorálást (ne legyen két azonos vagy megtévesztésig hasonló elnevezésű nonprofit szervezet bejegyezve), másfelől szükségesnek tartjuk a névhasználat szabályozásának finomítását a területi és helység jelzők vonatkozásában. Amíg a gazdasági forgalomban egy cég nevében a közigazgatási helység feltüntetéséhez a települési önkormányzat engedélye kell (nyilvánvalóan csak az általa alapított cégekhez adják meg), addig a civil nonprofit szervezetek elnevezésében állami hozzájárulás nélkül is helye lehet a helység nevének, hiszen ez tökéletesen elegendő a szervezet megkülönböztetéséhez másik hasonló nevű szervezet nevétől. Törvényesen lehessen például Péceli Hagyományőrző Egyesület, Hatvani Hagyományőrző Egyesület és Óbudai Hagyományőrző Egyesület. A ma hatályos jogi szabályozás szerint ehhez az érintett települési önkormányzatok hivatalos hozzájárulása

kell, amely álláspontunk szerint teljesen felesleges (mert a település nevének használata civil nonprofit szervezet esetében fogalmilag nem keltheti azt a látszatot, mintha az önkormányzat szervezetéről lenne szó), másfelől olyan helyzetet eredményez, amelyben függőség alakul ki az állam és a civil szervezet között, már egészen korán – a létrejöttékor és névválasztásakor. Ez sértené a civil nonprofit szervezetek autonómiájának és függetlenségének alkotmányos alapelveit.

d. Az alapítvány alapításához szükséges **minimális vagyon mértékét törvényben** kellene meghatározni olyan mértékben, amely nem teszi lehetetlenné a kis alapítványok működésének megkezdését.

e. Az alapítványok és társadalmi szervezetek bírósági nyilvántartásának valóságához igazítása; **a nem működő, „alvó” civil nonprofit szervezetek megszüntetése** reális igényként merült fel mind a nonprofit szervezetek, mind az állami szervek körében. A közelmúltban hatályba lépett Ptk.-módosítás megeremtettené ennek anyagi jogi feltételeit a problémahalmaz egyik szeletében: az alapítónak – vagy alapító hiányában az utolsó működő kuratóriumnak, képviselőnek – most már lehetősége van a bíróságtól az alapítvány megszüntetését kérni abban az esetben is, ha ugyan az alapítvány céljainak elérése nem vált lehetetlenné, de a személyek, tárgyi feltételek, egyéb igazolható okok és körülmények miatt viszont az alapítvány bizonyítottan működésképtelen, s nem is várható ebben változás. Ugyanez a helyzet áll elő abban az esetben is, ha a társadalmi szervezet működése, tagjainak aktivitása illetve cselekvési lehetősége oly mértékben elenyészik, hogy a megszűnéshez szükséges közgyűlés megtartása sem lehetséges, s a közeljövőben sem válik azzá.

Becslések szerint a bírósági nyilvántartásban lévő alapítványok és társadalmi szervezetek több mint 1/3-a nem működik, nincsen hivatalban lévő képviselője (mert meghalt, lemondott, más területen dolgozik, elköltözött stb.), és a szervezet gyakorta már a székhelyén sem érhető el. Szükséges lenne ezért egyszeri, adminisztrációs úton a bírósági nyilvántartások felújítása, megtisztítása, életre keltése. A 2002., illetve 2003. január 1. napjával hatályba lépő, új nyilvántartási szabályok bevezetésével összhangban lehetne a most felépülő országos civil szervezeti adatbázist aktualizálni és frissíteni oly módon, hogy az ne sértse a civil szervezetek már megszerzett jogi státusát, ne rójon a szervezetekre nagy mértékű külön terhet, de elérje azt a szándékolt eredményt, hogy a törvényes feltételeknek nem megfelelő vagy csak a nyilvántartás látszata szerint megfelelő szervezetek törlésre kerüljenek a nyilvántartásból. Az alábbi megoldást javasoljuk erre a problémára:

Jogszabály elrendelné a civil nonprofit szervezetek körére az új bírósági adatbázis felépítése céljából a szervezet nyilvántartásban szereplő adatainak írásbeli bejelentési kötelezettségét. Az adatközlést elmulasztó, nem jelentkező szervezeteket a bíróság a bejegyzett székhelyre a bejegyzett képviselőnek (alapítvány esetében az alapítónak is) küldött értesítéssel keresi meg, amelyben közli, hogy a bejelentési kötelezettséget elmulasztották, s meghatározott napon belül van törvényes lehetőségük az adatok pótlására, s ennek elmulasztása esetén a szervezetet törölnék a nyilvántartásból. A törlésről a bíróság végzésben határoz, s ezt a végzést kézbesíti a nyilvántartásában szereplő minden címre. A törlési végzés ellen még mindig élhet a szervezet jogorvoslattal, s ha ennek során megadják a szükséges adatokat, akkor a szervezet a nyilvántartásban marad. Egy ilyen nyilvántartási felülvizsgálattal több ezer nem létező szervezet kerülhetne ki a nyilvántartásból, s az elmaradt változásbejelentések is pótolhatók lennének.

f. A civil nonprofit szervezet **megszűnéséről és a tartozásaiért fennálló jogi felelősségről** sokkal hézagosabb a ma létező jogi szabályozás, mint a nyilvántartásba vételről.

Nem pontosan szabályozott a megszűnést kezdeményezők köre, a megszűnés feltételei és módjai, a vagyonnal történő elszámolás, a szervezet törlése, felelősség a tartozásokért és kötelezettségekért. E tekintetben is elkerülhetetlen

a vonatkozó anyagi jogi szabályok áttekintése, és ezzel összefüggésben a szükséges eljárási szabályok megállapítása. Rendezendő, hogy mi módon érhető el végső szankcióként a szervezet törlése a nyilvántartásból, ugyanakkor tekintettel kell lenni a nonprofit szektor civil függetlenségére és mentalitására is. Égető szükség van – a gazdasági forgalomban történő egyenrangú részvétel érdekében – a nonprofit szervezetek tartozásokért helytállásának részletesebb jogi szabályozására.

6.3.7. A civil nonprofit szervezetek gazdálkodására és pénzügyi kötelezettségeire vonatkozó módosítási javaslatok

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 tb.-nyilvántartás rendszere, hiszen a bejelentkezéskor szinte automatikusan megkapják a havi adatszolgáltatás alóli mentességet), Soha nem lesz iparűzési, kommunális, építmény- vagy gépjárműadó-fizetési kötelezettsége sem. Igen jellemző, hogy miután e kötelezettségükről nem is tudnak, számos szervezet akkor tesz ennek – utólag – eleget, amikor köztartozásainak teljesítéséről szóló igazolásra van szüksége. Célszerű lenne a társadalombiztosítási és helyiadó-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.

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 szervezet beszámolóképzésének és az ehhez kapcsolódó könyvvizsgáló 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 kisservezetekre ez az előírás anakronisztikus, fenntartása szükségtelen. A számviteli törvényt módosítani kell abban az irányban, hogy a meghatározott éves bevétel alatt működő kisservezeteket mentesítse e kötelezettségek alól.

c. A civil nonprofit szervezetek **beszámolóképzési, könyvvizsgáló és a könyvvizsgáló kötelezettsége** területén a ma hatályos jogszabályok szerint fennálló 50 millió forintos éves bevételnél lehetséges differenciálást ki kellene egészíteni egy speciális, csak a civil nonprofit szervezetekre alkalmazandó 5 vagy 1 millió forintos értékhatárral. Ezzel a megoldással a jogszabály nem csupán a civil nonprofit szervezetek 1%-át érintené a differenciált megítélésével, hanem 5 millió forintos értékhatárnál 17%-át, 1 millió forintos értékhatárnál a felét, 500 000 forintos értékhatárnál pedig a kétharmadát. Az ilyen jogi megoldásnak lenne értelme, persze csak abban az esetben, ha teljesíthető és szabályszerű működésre ösztönző követelményeket állít a kisservezetek számára.

d. A nonprofit szervezet vállalkozásairól annak ellenére szükség lenne a jogszabályi rendelkezésre, hogy tisztában vagyunk vele: csak szigorítás kerekedhet ki belőle. A jogi szabályozásnak semmiféleképpen nem a vállalkozás bármiféle „engedélyezése” irányában kellene történni, hanem **a vállalkozás fogalmi kérdései** tisztázásának irányában. Azért szükséges a civil nonprofit szervezet vállalkozási tevékenysége jogi jellemzőinek kimunkálása, hogy az alaptevékenység gazdaságossága, eredménye, bevétele, költségigényessége, „alvállalkozók” igénybevétele ne adhasson alapot senki számára téves jogi következtetések levonására. A szabályozásnak álláspontunk szerint több tevékenységi viszony meghatározási, mérési, bizonyítási eljárásának leírását kellene elvégezni:

- a létesítő okirat szerinti alaptevékenység és az ehhez szükségszerűen kapcsolódó tevékenységek, illetve a vállalkozási tevékenység viszonyáról (azonos, kapcsolódó, egészen más);
- a létesítő okirat szerinti alaptevékenység és az ehhez szükségszerűen kapcsolódó tevékenységek gazdasági volumene, illetve a vállalkozási tevékenység volumene közötti viszonyról (marginális, kiegészítő, jelentős, domináns);
- a vállalkozási tevékenységnek és a civil nonprofit szervezet közvetlen és racionális gazdasági érdeke közötti viszonyról (például ideiglenesen likvid tőke pénzügyi befektetése vagy a közcélú vagyon magánérdekű hasznosítása);
- a vállalkozási tevékenység és a közreműködők érdekeltsége közötti viszonyról (szükséges költségviselés vagy bujtatott vállalkozás nonprofit versenylőnyökkel).
- fontosnak tartjuk ismételten hangsúlyozni, hogy elsősorban nem konkrét anyagi jogi szabályokkal (mértékekkel, összegekkel, arányokkal, tiltásokkal), hanem alkalmazható minősítési, ellenőrzési, viszonyítási, regisztrációs eljárásokkal, technikákkal, módszerekkel képzelhető el a civil nonprofit szervezetek vállalkozási tevékenységének megfelelőbb és hatékonyabb szabályozása.

e. A Ptk. 29. § (3) bekezdésében foglalt jogszabályi felhatalmazást ki kellene tölteni, s az alapítványok alapítóinak illetve az egyesületek közgyűléseinek meg kellene adni azt a jogot, hogy az alapító okiratban, illetve az alapszabályban a döntések végrehajtásának szervezése területén önálló felelősséggel működő vezetőt határozzanak meg, s ennek megfelelően megadhatják **a képviselőnek a bankszámláról történő önálló rendelkezés jogát**. (A gazdasági társaságokhoz, szövetkezetekhez hasonlóan.)

6.3.8. A civil nonprofit szervezetek költségvetési támogatásával kapcsolatos javaslatok

a. Az első és legkívánatosabb normatív költségvetési támogatási forma a **forrásautomatizmus** intézményesítése. Jó példa erre a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája (HÖÖK), amelynek működése pénzügyi fedezetére az éves hallgatói normatíva országos keretösszege másfél ezrelékének megfelelő összeget kell az Oktatási Minisztérium fejezetében előirányzatként biztosítani. Ez klasszikus forrásautomatizmus, a mindenkor oktatási kormányzattól független garanciája annak, hogy a civil nonprofit ernyőszervezet eredményes működésének nem elsősorban anyagi természetű akadályai lesznek.

A forrásautomatizmus által történő költségvetési támogatás azokban az ágazatokban és ügyekben követelhető logikusan, amelyben maga a jogszabály intézményesíti a civil szervezet működését (például egy intézménytípusban), s ruház rá az adott intézmény működésével kapcsolatosan hatásköröket. Ilyen a már fentebb említett hallgatói önkormányzat a felsőoktatásban, vagy ilyen **az iskolai és kollégiumi diákönkormányzat** a közoktatásban.

Jogalkotási feladat tehát ezekben a viszonylatokban a forrásautomatizmuson keresztül történő normatív költségvetési támogatás felállítása, amelynek elégszer nem hangsúlyozható előnye a támogatások egyedi mérlegelési szándékaitól való teljes függetlenség a forrásgazda részéről. Éppen ezért nem is nagyon terjedt el a forrásautomatizmuson keresztül történő civil költségvetési támogatás az államháztartási rendszerben. Arra például nincsen logikus magyarázat, hogy miközben a felsőoktatási szektor hallgatói önkormányzatainak működési támogatása törvényi forrásautomatizmussal történik, a közoktatási szektorban a még oly vérszegény diákönkormányzati normatívára utalást is kitörölték 2000-ben a költségvetési törvényből. A közoktatásban működő diákönkormányzatoknak a felsőoktatási hallgatói önkormányzatok mintájára történő forrásautomatizmusát követelni az egyik legfontosabb gyermek- és diákjogi civil feladat az állami finanszírozással összefüggésben.

b. Másik normatív költségvetési támogatási mód **a tevékenységgel érintett létszámnak megfelelő normatív finanszírozás** vállalása a költségvetés által. Ez a klasszikus állami normatíva, amelynek előnye az egyedi mérlegelés nélküliség, hátránya a minden éves költségvetési vita és alku a mértékekről. A „létszám” lehet konkrét ügyféli, tényleges közreműködői vagy potenciális (megcélzott) érintetti létszám. Jelenleg az állami és önkormányzati szervek közfeladatai „kihelyezésének” folyamatában szabályozatlanul és ezerféleképpen zajlik a civil nonprofit szervezetek tevékenységi finanszírozása az érintetti létszámok alapján.

Az állami és önkormányzati közfeladatokkal összefüggő civil nonprofit költségvetési támogatási rendszerrel kapcsolatos jogalkotási feladat lehet – a közbeszerzési törvénnyel analóg módon – a **„közfeladat ellátásának kihelyezéséről” szóló törvény, amelyben eljárási szabályok mentén épülnének ki azok a jogi garanciák, amelyek e döntési folyamatok célszerűségét, hatékonyságát, tisztaságát, nyitottságát és demokratizmusát biztosítani tudják.**

További jogalkotási feladat lehet a tevékenységgel érintett létszám szerinti normatív finanszírozással kapcsolatosan azoknak a közfeladatoknak a jogszabályban történő meghatározása, amelyek ilyen típusú finanszírozás mellett „kiszervezhető”, „kihelyezhető” a költségvetési szférából a civil nonprofit szférába. Több jogágban ez már megtörtént (például közoktatás), de egyrészt nem minden ágazatban (talán jobb is lenne éppen ezért **a tiltott civil kihelyezések és tiltott tevékenységi normatív finanszírozások jogi meghatározásában** gondolkodni), másrészt nem kellő mélységű és részletességű ez a szabályozás. (Példa ez utóbbira az egészségügyben működő civil szervezetektől jelzett autoritás-probléma.)

c. Harmadik költségvetési támogatási forma (s ez már nem normatív!) az adott keretösszeg állami döntéshozók által történő szétosztása civil nonprofit szervezetek között **működési támogatás** céljára. Ezt műveli az Országgyűlés a társadalmi szervezetek és kiemelkedően közhasznú alapítványok éves költségvetési támogatási keretösszegéről döntéskor, s néhány helyi önkormányzat az illetékességi területén működő civil szervezetek működési támogatásában. Az egész folyamat nem szabályozott, informális és hatalmi szempontok szerint vezérelt.

Jogalkotási feladat erre vonatkozóan a **civil támogatási törvény** megalkotása, amely vagy a civil nonprofit szervezetekről szóló leendő átfogó törvény részeként, vagy/és a közhasznú szervezetekről szóló törvényben határozná meg azokat az alapvető jogosultságokat és eljárási kötelezettségeket (keretösszeg keletkezésének automatizmusa, keretösszegek ágazati felosztásának szabályai, hatáskörök a döntésben részvételre, a döntés normatív és kiegészítő szempontjai, nyilvánosság, jogorvoslat), amelyek a civil nonprofit szektor szervezetei központi működési támogatását pártpolitikai befolyástól mentesen, a lehető legnagyobb mértékben normatív alapokon, a központi állami költségvetés különböző fejezeteinek működési célú civil támogatásait összehangolva tudják működtetni.

d. Negyedik költségvetési támogatási forma a **tevékenységi céltámogatás**, amelynek az a feladata, hogy az állami, önkormányzati szerv által meghatározott konkrét célra nyújtson a költségvetés támogatást a civil szervezeteknek. Lényege, hogy az állami, önkormányzati szerv céljaihoz csatlakozik be a civil nonprofit szervezet. Törvényi szabályozás híján e becsatlakozás támogatása történhet pályázattal (annak legkülönbözőbb technikáival), pályázat nélkül egyedi ajánlati vagy felkéréses úton, s történhet akár normatívan is, ha jogi forrás rögzíti a támogatandó egzakt tevékenységet, a támogatás összegét és az erre való alanyi jogosultságot.

Az előző pontban ismertetett **civil támogatási törvényben** lenne helye azoknak az eljárási szabályoknak is, amelyek a központi működési támogatáson kívüli ágazati jellegű cél és programtámogatások rendjét írják le. E törvényben lenne

helye a támogatási alapok képzési-keletkezési szabályainak, a támogatások meghirdetése módja és nyilvánossági követelményei szabályozásának, a döntések általános hatásköri és eljárási normáinak illetve ehhez képest az egyes miniszterek és önkormányzatok mozgástere meghatározásának, a támogatási döntések nyilvánossági követelményeinek, az ellenük igénybe vehető jogorvoslati lehetőségnek, a támogatások felhasználásának ellenőrzési és elszámolási, valamint felelősségi szabályainak.

e. Ötödik költségvetési támogatási forma a **programtámogatás**, amelyet általában adott tevékenységi körben és adott keretösszeg erejéig alkalmaznak. Szintén szabályozatlan a törvény szintjén, tehát történhet pályázati módszerekkel és azon kívül is. Lényege, hogy a civil szervezetek adott projektjeit, programjait bírálja el saját szempontjai szerint a támogató állami és önkormányzati szerv. Hogy vannak-e egyáltalán, és melyek ezek a szempontok, arra nézve az esetleges pályázati hirdetemény, az esetleges döntéshozói mérlegelés tényezői vagy éppen az erre szánt keretek arányos felosztásának esetleges szakmai, politikai (jobb esetben helyi politikai) szempontjai irányadóak.

Ennek a támogatási formának a legváltozatosabb a jelenlegi, hatályos jogi szabályozása. Ágazatonként, támogató háttérintézményenként más és más mélységű, struktúrájú és tartalmú a vonatkozó kormányrendeleti vagy miniszteri szintű illetve önkormányzati szabályozás. Jogalkotási feladatként szüksége lenne egyfelől a **civil támogatási törvényben** a programtámogatásokra is kiterjedően meghatározni a fenti d) pont alatt írtakat, másfelől **az önkormányzati törvényben** szabályozni ugyanezeket a kérdéseket a civil szervezetek és a helyi önkormányzat viszonyában.

Az a)–e) pontokban írtakról összegezve elmondható: a civil nonprofit szektornak célja kell legyen, hogy – más forrásautomatizmusokhoz hasonlóan – az önkormányzati bevételeknek törvény által meghatározott százaléka (javaslatunk szerint legalább fél százalék) garantált módon kerüljön el a civil szervezetekhez. Ez a forrásautomatizmus lendítő erőt adna az önkormányzati feladatok ellátásában történő civil kezdeményező részvételnek és az eddig pénzhiány miatt nem támogatott, közhasznú feladatokat és helyi közösségépítést folytató civil kezdeményezések segítésének. Persze a forrásautomatizmust nem elegendő az önkormányzati kasszájánál kezdeni, nyilvánvalóan az állami költségvetési rendszerben is meg kell jelennie az automatizmus erre eső részének és elemeinek.

6.3.9. Köz célú adományozással összefüggő módosítások

a. A **számviteli szabályok módosításával vagy speciális adományértékelés bevezetésével** biztosítani kellene a valóságnak megfelelő adókedvezmények igénybevételének lehetőségét az adományozó cégek számára. A jelenlegi szabályozás ugyanis – az amortizációs elszámolások korlátozásával azonos logikában – alulértékeli az adományt, s nem tesz különbséget a köz célú adomány adókedvezményének alapja, illetve az elidegenített vagyontárgy könyvekből történő kivezetési értéke között.

b. Az **adományozók lehetséges körébe a veszteséges cégek „visszaengedése”**. Akár veszteséges működés, akár végelszámolás, csőd eljárás vagy felszámolási eljárás hatálya alatt lehetségesek olyan életszerű gyakorlati szituációk, amelyekben egy vagyontárgy köz célú adományozása társadalmi és gazdasági szempontból is jobb megoldás (például mert megtakarítja a vagyontárgy kezelésével, őrzésével, üzemeltetésével kapcsolatos költségeket), mint az ilyen eljárásokban alkalmazott egyéb vagyongazdálkodási technikák.

c. Szükségesnek látszik **az adomány (mecenatúra) és a támogatás (szponzoráció) jogi fogalmainak kimunkálása**, az adójogi vonatkozásokon túlmenően is. (Például a nonprofit jogban fontos összeférhetetlenségek megítélése miatt, vagy a polgári jogi következmények, ágazati jogszabályokhoz kapcsolódások okán.)

d. Az **adománygyűjtéssel kapcsolatos szabályok kiegészítése** körében rendelkezni kellene arról, hogy az adományozónak joga van tudni: adománya teljes egészében a célszervezethez kerül felhasználásra vagy milyen százalékban szolgál a közvetítő jutalékeként. Azt is jogszabályba szükséges foglalni, hogy adománynak az a része, amely a közvetítő (ügynök, megbízott) jutalékeként kerül elszámolásra, nem számít bele az adókedvezményre jogosító pénzösszegbe, illetve értékbe.

6.3.10. Az szja 1%-kal kapcsolatos módosítások

a. **Tovább kellene egyszerűsíteni az szja 1%-ról történő rendelkezéssel kapcsolatos eljárást.** Feszültségek tapasztalhatók és irracionális követelmények jönnek létre a munkahelyük által adóbevallást készítőkkal szemben, valamint a rendelkezéssel kapcsolatos „adótitok” körül.

A támogatások célba juttatásának módja is leegyszerűsíthető lenne, ha az adózó közvetlenül az általa támogatandó szervezethez juttatná el a személyi jövedelemadója 1%-át. A rendszert ki sem kell találni, hiszen évek óta bevett gyakorlat, hogy alapítványi igazolások bemutatásával csökkenteni lehet a befizetendő adó összegét. Ugyanezen szisztéma szerint működhetne az 1%-os támogatás is. A szervezet bizonylatot állítana ki a támogatás összegéről, amelyet az adózó a bevallása mellékleteként bemutatna az APEH-nak. Ezzel a módszerrel drasztikusan csökkenthető lenne az adóátírányítás kb. 400 millió forintos költsége, nem beszélve az ügyintézés időtartamáról. (Felmerülhet problémaként, hogy ebben az esetben a társadalmi szervezetek pontos adatokkal rendelkeznének az adózó vagyoni helyzetéről. Ez kivédhető lenne azzal, ha osztható lenne a támogatás. Mivel igazolást akár milyen kis összegről is kiállíthatna a támogatott szervezet, az állampolgár akár ezer forintként is szétosztogathatná az e célra rendelkezésére álló összeget. Ettől kezdve a bontás miatt a szervezetnél történt befizetés összegéből nem lehetne következtetni a támogató jövedelmi viszonyaira. Ha pedig a polgár akarja, vagy nem bánja, akkor egy összegben is támogathat civil szervezetet.)

b. Olyan felhasználási mechanizmust kell a törvényi szabályozással kialakítani, hogy **a személyi jövedelemadó 1%-ának teljes adóbevétele számított összege garantáltan a civil szervezetek számára jusson el.** Jelenleg csak a felajánlott összegekre van törvényi garancia, s a hibás rendelkezések vagy alkalmatlan fogadó szervezetek összegeinek felhasználása sem a legoptimálisabb az Országgyűlés Társadalmi Szervezetek Bizottságának átpolitizált döntési mechanizmusába csatornázás miatt. Szükséges tehát egyrészt az el nem jutott 1%-ok jobb minőségű elosztási mechanizmusának kialakítása (ehhez alighanem a civil szektor köztisztületének vagy átfogó érdekképviselőjének létrejötte szükséges), másrészt a teljes szja-adóbevétele 1%-ának a civil szektor rendelkezésére bocsátása az állami költségvetés részéről. (Ennek „fogadásához” és felhasználásához vagy elosztásához is a civil szektor köztisztületének vagy átfogó érdekképviselőjének létrejötte szükséges. Ebben a körben kell megemlíteni például a Társadalmi Érdekegyeztető Tanács által több éve javasolt Civil Alap létrehozásának lehetőségét is.)

c. **Az szja 1%-ról szóló törvényből ki kell hagyni az állami költségvetési szervek illetve a kiemelt költségvetési előirányzat számára történő felajánlási lehetőségeket, mert ez az állami költségvetési finanszírozás bűjtött kiegészítése, s ténylegesen elvon forrásokat a civil szektortól.** (Főleg akkor, ha a teljes 1% elosztására a jogosultak száma vagy költségvetésük arányában kerül

sor. Így a nagy államiak még többet, a kis civilek még kevesebbet kapnak az állami adóbevételekből.)

d. A kiemelkedően közhasznú alapítványok és társadalmi szervezetek a jelenleg hatályos törvény szövege szerint, ha írásos feladatátvállalási szerződéssel rendelkeznek, azonnal, egy év működése nélkül is támogathatók az szja 1%-kal. **A törvény ma olyan feltételt – az állami vagy önkormányzati szervvel írásos szerződésben rögzített feladatátvállalást – állít az általánosnál gyorsabb 1%-hoz jutás elé, amely a civil nonprofit szervezetek autonómiáját és függetlenségét veszélyezteti, s mellesleg ellentmond az egész 1%-os törvény filozófiájának** is, továbbá hátrányosan megkülönbözteti azokat a kiemelkedően közhasznú szervezeteket, amelyeknek tevékenységük jellege miatt nincsen lehetőségük feladatátvállalási szerződés megkötésére. Módosítása szükséges e szabályozásnak.

e. **Az 1%-os felajánlásokhoz történő hozzájutás eljárását jelentősen egyszerűsíteni kell és mentesíteni az bürokráciától.** Olyan költség-, idő- és energiakímélő megoldást kell törvénybe foglalni, amely minimalizálja a mechanizmussal kapcsolatos adóhatósági és civil szervezeti ráfordításokat. A mai eljárás ugyanis az APEH számára is sok munkával jár, a civil szervezeti jogosultakat pedig gyakorta megoldhatatlan feladatsor elé állítja a számtalan melléklet, igazolás eredeti példányainak beszerzésével.

f. Módosítani kellene az szja 1%-ról szóló törvény azon rendelkezéseit, amelyek szerint a támogatás érvénytelen, ha két beküldött rendelkező nyilatkozat esetén mindkét kedvezményezett a Tv. 4 §-ban vagy a 4/A§-ban említettek körébe tartozik, azaz két társadalmi szervezetet vagy két egyházat nevez meg kedvezményezettként az adózó állampolgár. **A mindkét rendelkezésre kiható érvénytelenségi szabály helyett olyan szabályt kell alkotni, amely meghatározza, hogy ilyen esetben melyik rendelkezési nyilatkozat a második, tehát érvénytelen.** Ez a döntés még akár az adóhatóságot is megilletheti, olyan szabályozással, hogy „két azonos jogosulti körbe tartozó kedvezményezett javára történő rendelkezés esetében az adhatóság csak az egyik rendelkezést veszi figyelembe, a másik rendelkezés érvénytelen”.

g. Szigorítani szükséges az szja 1% jogosultakhoz, címzettekhez történő adóhatósági átutalásának szabályait. A jelenlegi szabályozás szerint az Államkincstár és az APEH több hónapig használja, forgatja szabadon az állampolgárok által a civil szervezeteknek juttatott milliárdokat. **Eljárási, pénzügyi határidőkkel és elmulasztásuk jogkövetkezményeivel szükséges biztosítani az állampolgárok rendelkezési joga és a civil nonprofit szervezetek részükre tett felajánlásokhoz való hozzáférési joga kétsédelem nélküli érvényesülését.**

h. Az éves beszámolási nyomtatványokon (T.1715/b, T.1715/c, T.1715/d, T.1715/e, T.1715/f, T.1715/h és T.1715/i jelűek) **önálló rovatként célszerű lenne megjeleníteni az szja 1%-ból származó bevételt.**

6.3.11. Közhasznú szervezetekkel összefüggő más adókedvezményekhez kapcsolódó módosítások

a. **Nem terjed ki a közhasznú szervezetek adómentessége az adójellegű járulékok mindegyikére, így kulturális járulékot, szakképzési és rehabilitációs hozzájárulást a kiemelkedően közhasznú szervezeteknek is fizetni kell.** Mentességük indokai ugyanazok lennének, mint a létező adó- és járulékmentességeknél a létesítő okiratnak megfelelő tevékenység (s nem vállalkozás) esetében.

b. A társasági adóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény módosításával fel kell oldani azt az ellentmondást, amely a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény és a társasági adóról szóló törvény között feszül abban a vonatkozásban, hogy **a közhasznú szervezet létesítő okiratnak megfelelő, de közhasznú**

tevékenységnek nem minősülő működés eredménye vállalkozási bevételnek tekintendő-e.

c. Logikus kiterjesztése lenne a nonprofit szektor forrásautomatizmusai megteremtésének az a politikai és jogalkotói elhatározás, hogy a személyi jövedelemadóhoz hasonlóan **a társasági adó 1%-a is felajánlható legyen közhasznú tevékenységet folytató civil nonprofit szervezeteknek.** Ezzel a lépéssel a magánszemélyeken kívül a jogi személyek is megkapnák azt a rendelkezési jogot, amellyel adójuk 1%-át közcélokra fordíthatják. A szponzorációnak, támogatási politikának, arculatformálásnak és kommunikációnak egészen új tartalmi és formái jelennének meg e lépést követően. Hozzávetőlegesen több tízmilliárd forint kerülne új forrásként a nonprofit szektorba.

6.3.12. Az „állami civil” nonprofit szektor leválasztásáról

A feloldhatatlan ellentmondást magában hordozó – és valljuk meg: abszurd – „állami civil”, „kormányzati NGO” jelenséget lehetővé tevő jogi környezet javasolt átalakítása abban az irányban történne, hogy a kizárólag vagy dominánsan állami és önkormányzati forrásokból működő közalapítványok és kht.-k a jogszabályi megítélésben is legyenek azok, amelyek lényegük szerint: az államháztartási rendszer által kezelt különleges működési módjai a költségvetési szervezeteknek. Mind az államháztartási törvényben, mind a költségvetési szervek működését szabályozó jogszabályokban külön kategóriaként – félúton a költségvetési intézmény és az állami tulajdonlású cég között – kell elhelyezni az állami és önkormányzati alapítású közhasznú társaságokat, valamint a közalapítványokat. Rugalmasabb működési szabályokkal működhessenek, közvettebb igazgatási és irányítási jogok érvényesüljenek, nagyobb szerepe lehessen a döntéshozatalban a társadalmi részvételnek – de a civil nonprofit státussal járó pozíciók és kedvezmények ne illessék meg őket. Az állam ne nyújthasson saját magának kedvezményeket a működési feltételekben, mert ez óhatatlanul tisztességtelen versenyelőnyökhöz vezet a szolgáltatások mindkét piacán (az üzleti és a nonprofit piacon is). Továbbá hamis eredményeket produkál egy-egy tevékenység költségeit, hasznosságát, eredményességét tekintve. A kedvezményeket nyújtó törvényekből (adó, vám, illeték, járulékok stb.) ki kell tehát venni a közalapítványokat és az állami, önkormányzati tulajdonú közhasznú társaságokat. Ki kell venni, mert nem civilek. Márpedig a jogalkotó a civil nonprofit szervezetek és tevékenységek kedvezményeit azért állította be a törvénybe, mert szüksége van a civil szektor forrásainak és tevékenységének mobilizálására a közfeladatok teljesebb körű és eredményesebb ellátásához. A közalapítvánnyal viszont civil forrás egyáltalán nem kerül be a rendszerbe, s civil tevékenység is alig. Az államnak és önkormányzatnak idegen működési mód a nem állami és nem önkormányzati civil szervezeti forma, ezért törvény a közalapítványokat csak kivételes körben engedné megalakulni és működni. Ebben a kivételes körben viszont nincsen szükség a civil nonprofit szervezeteket megillető állami költségvetési kedvezményekre.

6.3.13. „Civil alkalmazási feltételek” kidolgozása az ágazati szakmai jogszabályokban

A szakmai jogszabályokban még igen gyakran tetten érhető a „nagy intézményekben” gondolkodás, s ebből következően az intézményekhez rendelt szakmai követelmények abszolutizálása. A tevékenységi szakmai követelmények normatív megfogalmazásakor látókörön kívül maradnak azok a tevékenységi szervezeti formák és módok, amelyekben – nagyságrendjük és az intézményi jellegük hiánya miatt – az intézményi működést és infrastruktúrát feltételező szabályok alkalmazhatatlanok. **Komoly ágazati, szakmai jogalkotási feladat azoknak a területeknek, követelményeknek, normáknak a felülvizsgálata, amelyekben a civil nonprofit közreműködés (a nem teljes feladatellátás, hanem részfunkciók ellátásában segítség) bizonyos követelmények érvényesítését feleslegessé és életszerűtlenné teszi. Az egészségügy, a közoktatás, a gyermek-**

és ifjúságvédelem, a szociális ellátás, a környezetvédelem területén el kell végezni a szakmai követelményeket tartalmazó jogszabályok felülvizsgálatát annak érdekében, hogy ne zárja ki és ne lehetetlenítse el a kis létszámmal, önkéntesekkel, partikulárisan, részfeladatra, kiegészítő és közreműködő jelleggel működő civil nonprofit szervezetek segítségét. Félreértés ne essék: a „civil alkalmazási feltételeket” nem azért kell meghatározni, hogy a szakmai követelményeket elgyengítsük, hanem azért, hogy az átfogó tevékenységre és intézményi szintre szabott szakmai feltételek léte ne jelentse egyúttal a kiegészítő tevékenységekre és egyéni szintekre reális szakmai követelmények hiányát. S nem is azért kell a „civil alkalmazási feltételeket” végiggondolni, mert a civileknek ez hasznos, hanem azért, mert az állami, önkormányzati feladatellátó rendszer e segítségére nagyon is rászorul. Hát még a betegek, gyerekek, öregek és szegények?

6.3.14. Az állami-civil érdekegyeztetés közös szabályai

A jogalkotásban részvételre és az érdekegyeztetési törvényre vonatkozó jogszabályi javaslatok foglalják keretbe a minden szintű (parlamenttől a települési önkormányzatig) állami-civil érdekegyeztetés közös szabályait.

A jogalkotás társadalmi befolyásolásának intézményes lehetősége, a „nyílt jogalkotás” rendszerére vonatkozó javaslat

A jelenkori Magyarország jogalkotási folyamatait alapvetően három tényező: a parlamenti pártok, az államapparátus és a települési önkormányzatok tudják befolyásolni.

A parlamenti pártok főként a törvényalkotást és a közigazgatás legfelsőbb szintjét „érik el”, az államapparátus a minisztériumi és országos hatáskörű szervek szintjén domináns, az önkormányzatok pedig kizárólag saját földrajzi területükön képesek meghatározni a jogalkotás folyamatait.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 20. §-a szerint a társadalmi szervezeteket és érdekképviselői szervezeteket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik. E hatályos törvényi előírást a jogszabály-előkészítés mai gyakorlata legfeljebb úgy valósítja meg, hogy a minisztériumoknál az ágazat tárgykörébe eső nagyobb és ismertebb társadalmi szervezetekről listát nyitnak, s e listán szereplő társadalmi szervezeteknek küldözgetik időnként a jogszabálytervezeteket véleményeztetésre. 1998 és 2002 között ez a mechanizmus is átpolitizálódott, tehát válogatás és mérlegelés előzte meg a kiküldéseket. A 2000–2002. évek között időszakot pedig már főként az jellemezte, hogy jóformán semmilyen civil véleményezési mechanizmus nem működött, hanem a kormányzati szervek által kijelölt nonprofit szatelliteket hívták meg nagy médianyilvánosságot vonzó megbeszélésekre, „konferenciákra” a civil szektor nevében és képviselőjében.

A rendszerszerű megoldást – minden érdekképviselő és érdekérvényesítő szervezet számára – a jogalkotási eljárás korrekciójában látjuk. Társadalmi és kormányzati rendszertől függetlenül a hatalmi mechanizmusok mind ez ideig nem engedték az érdekmegjelenítés nyitott rendszerszerűségét a jogalkotási folyamatba intézményesen és megkerülhetetlenül beépíteni.²

² A „Nyílt jogalkotási rendszer” kezdeményezője eredetileg még 1989-ben a Gyermekérdekek Magyarországi Fóruma volt, a javaslatot Bíró Endre, Csizmár Gábor és Papp György dolgozták ki. A Németh-kormány alatt feltehetően az államigazgatási apparátus új feladatokkal kapcsolatos „önvédelme”; az Antall-kormány alatt a parlamentarizmus mellett „feleslegesnek” minősített közvetlen demokrácia intézményei közé sorolás, a Horn-kormány alatt az intenzív, de a jogalkotásban nem intézményesített érdekegyeztetések sűrű hálója pecsételte meg e közel 10 éves javaslat sorsát. Az Orbán-kormány kinyilvánította, hogy nem tulajdonít fontosságot az érdekegyeztetésnek, s ennek megfelelően ki is vonult ezek hagyományos rendszereiből; sem a jogalkotás befolyásolásának, sem a párbeszédnek más intézményesített módszerét nem alakította ki. A napjainkban megalakuló Medgyessy-

Álláspontunk szerint a jelenkor társadalmi viszonyai szükségessé teszik a jogalkotás nyitottságának megteremtését. Minden szinten (törvénytől az önkormányzati rendeletig) szükség van arra, hogy az érdekképviselői funkciót vállaló szervezetek (szakmai kamarák, szakszervezetek, társadalmi szervezetek és tevékenységükben érintett alapítványok) reális esélyt kapjanak a jogalkotás civil befolyásolására. E nélkül ugyanis kizárólag a parlamenti pártok és az állami apparátusok belterjes osztozkodása lenne a jogalkotás. A parlamenti, a kormányzati és az önkormányzati hatalomgyakorlásnak is egyaránt szüksége van a civil kontrollra, javaslatokra, kritikákra és támogatásokra. A választási legitimáción túl az egyes döntések legitimációját is meg kell teremteni, várható hatásukat fel kell mérni, s azokkal számolni kell. Ennek lehet hatékony módszere a nyílt jogalkotás.

A „nyílt jogalkotás” intézményesítése azt jelentené, hogy a jogszabálytervezetek véleményezési joga nem az egyes jogforrási szinteken vezetett listák alapján illetné meg bizonyos társadalmi szervezetek körét, hanem nyitott és ellenőrizhető módon **az érdekkartikuláció lehetővé teszi magukra az érintett társadalmi szervezetekre lenne bízva.** (Ne a lista aktuális állapota, a minisztérium egyesületeket minősítése döntse el, hogy mely szervezeteknek van –, s melyeknek nincsen joga véleményezni a tervezeteket!)

A javasolt módszer, technika, eljárás lényege az, hogy a jogszabály-előkészítő szervek időnként tegyék hivatalos módon közzé az előkészítés alatt álló jogszabálytervezetek tárgykörét, s legyen az érintett társadalmi szervezetekre bízva, hogy „bejelentkeznek-e” az adott jogszabály véleményezésére vagy sem. Ha bejelentkeznek, akkor alanyi jogon illesse meg őket a tervezet megismerésének gyakorlati lehetősége, s írásban megküldött véleményüket kötelező módon a jogalkotó elé kelljen terjeszteni. Mellőzésükről vagy felhasználásukról döntsön az, akinek joga van hozzá: a jogalkotásért alkotmányos felelősséget viselő személy vagy testület. A javaslat főbb elemei:

- a jogszabály előkészítéséről hirdetmény közzététele;
- a hirdetmény alapján a magukat érintettnek tekintő érdekképviselők és társadalmi szervezetek (a jelenlegi „lista-rendszer” nélkül) bejelentkezés alapján a tervezethez hozzájuthatnak és véleményüket, javaslataikat kifejtethetik;
- az érdekképviselők és társadalmi szervezetek véleményeinek, javaslatainak a jogalkotóhoz történő eljuttatása abban esetben, ha a jogszabály előkészítője a tervezetbe nem építi be azokat, hiszen a jogalkotó politikai és szakmai felelőssége az a döntés, amely a beérkezett javaslatot nem fogadja el.

E „nyílt jogalkotási rendszer” bevezetésével a jogszabály-előkészítő apparátusok feladatai és költségei csökkennek (hiszen megszűnik a felesleges automatikus tervezetmegküldések rendszere), a társadalmi szervezetek felelőssége viszont nő (mert figyelnie kell a minisztérium, önkormányzat, hivatal közleményeit, s az egyesület aktivitásán múlik, hogy melyik jogszabálytervezet véleményezésébe kapcsolódik be, s melyikbe nem). Racionálisan végiggondolva, ez a mechanizmus érdeke lenne a hatalom minden szintű gyakorlóinak is, mivel a jogszabály megalkotása előtt már „teszteli” és bizonyos mértékben levezeti a társadalom várható reakcióit. Ugyanakkor nyilvánvalóan csak annak a kormánynak érdeke a nyílt jogalkotási rendszer üzemeltetése, amelynek valóságos szándéka tervezett intézkedéseit „megmeríteni” az előzetes gyakorlati kritikában, s amely kormánynak politikai vezérlő-elve az érintettekkel, a vezetettekkel, a hatalmon kívüliekkel, a civilszférával való párbeszéd, munkamegosztás, az állami hatalomgyakorlás társadalmazása és az érdekegyeztetés.

A mai kormányzati struktúrát tekintve a törvényalkotás esetében az Országgyűlés Elnökénél, a kormányzati rendeletalkotást tekintve a MEH-nél, az önkormányzati jogalkotást tekintve pedig a polgármesternél vagy a jegyzőnél lenne megfelelő szinten e „nyílt jogalkotási rendszer” kezelése. Ehhez a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény módosítása szükséges.

kormánynak a nyílt jogalkotáshoz való pozitív viszonyulását ma még csak remélni tudjuk.

A jogalkotási törvény módosítása az Alkotmány hatályos szövegének érintése nélkül megtörténhet – igaz, hogy csak 2/3-os országgyűlési szavazati aránnyal –; az ügyben tehát pártok feletti konszenzust lenne szükséges kialakítani.

Az érdekegyeztetési törvényről

Az állami döntések még politikai szintű megalapozását, előkészítését szolgálná az **érdekegyeztetési törvény**. 1994 és 1998 között, a baloldali szocialista-liberális kormány időszakában a munkaügyi miniszter megbízására elméleti munkacsoport³ dolgozott ki egy érdekképviseleti törvénykonceptiót. Az érdekképviseleti törvény a jog kötelező erejével (hatáskörökkel és eljárási szabályokkal) biztosítaná az Országgyűlés, a Kormány, a minisztériumok és a helyi önkormányzatok szintjein az érdekképviseleti, érdekegyeztetési fórumok működését. Ezzel a szabályozással az állam felhagyni kényszerülne a különböző érdekképviseletek egymás elleni kijátszása politikájával. Nem „válogathatna” tovább kénye-kedvére az érdekképviseleti partnerek között, hanem normatív eljárási szabályok alkalmazásával lehetőséget kellene nyújtania minden aktív partnernek a döntéshozatalban részvételre. A törvény kifejezné azt a kívánatos kormányzati attitűdöt, amely szerint **az állami döntések előtti szakmai és civil érdekartikuláció nem nyűg, hanem érték. Ez teremtheti meg a szakmai előkészítés kontrollját és a döntés várható következményeinek előrelátását.** A „társadalmi párbeszéd” sajnos mára már lejáratott szlogenjét meghaladva az érdekképviseleti törvény „társadalmi döntéshozatalban” gondolkodik. Az etatista, központosított hatalomgyakorlást végre ténylegesen felválthatja a részvételi demokráciára épülő, az önkormányzati és szakmai autonómiát erősítő, normatívan szabályozott döntési eljárásokat preferáló hatalomgyakorlás. Az érdekképviseleti törvény intézményesen és szervesen beépíti az állami, önkormányzati döntéshozatal rendszerébe a civil (érintetti vagy szakmai) részvételt. A döntések végrehajtási folyamatába pedig ennek folyamányaként a társadalmi kontrollt.

6.3.15. A civil nonprofit szektor érdekképviseletéről és köztestületéről

Két jogi szabályozási feladatról van szó:

a. **A civil nonprofit szektor érdekképviseletének a különböző állami és önkormányzati döntés-előkészítés, döntés, végrehajtás és ellenőrzés folyamataiban hatáskörrel elhelyezéséről.**

b. **A civil nonprofit szektorral kapcsolatos közfeladatoknak ellátására köztestület felállításáról.**

A két folyamat természetesen összefüggésben áll egymással, de sem sorrendiség, sem prioritás, sem logikai függés nem terheli a jogalkotót annak tekintetében, hogy melyik szabályozási feladatának tesz előbb eleget. Mindkettő égető, mindkettő fontos, s mindkettőben történő bármely csekély előrelépés javítja a civil nonprofit szektor helyzetét Magyarországon. Részletesen:

a. **A civil nonprofit szektor érdekképviseletének létrejöttéről** a törvénynek igen szükségesnek kell szólnia. Nem haladhatja meg azt a szabályozási szintet, amely a legitim országos, szektorszintű képviselet elismeréséhez minimálisan szükséges. A szabályozási tartalmat illetően egyik lehetséges példa erre a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája HÖÖK, amelynek létrejöttéről a felsőoktatási törvény csak és csak annyit mond, hogy felsőoktatási intézményenként, illetve karonként egy küldött képviseli a hallgatói

³ Kiss Péter munkaügyi miniszter megbízása alapján 1996–1997 években Stumpf István, Herczog László, Gulyás Kálmán, Harsányi László, Kameniczky István, Csizmár Gábor, Karácsony Mihály és Bíró Endre vettek részt a koncepció kidolgozásában. A koncepció papíron maradt, nem született kormányelőterjesztés és törvényjavaslat belőle.

önkormányzatokat, egyébként a Konferencia működésének szabályait saját maga állapítja meg. Szabályozási módszertani szempontból viszont egy másik jó példa lehet az iskolai diákönkormányzatok intézményi legitimitási feltétele, amely pusztán arra a jogszabályi feltételre szorítkozik – s ez bőven elég is –, hogy egyetlen iskolai diákönkormányzat esetében a törvény elfogadja ezt az egyetlen intézményi diákönkormányzatnak, több iskolai diákönkormányzat esetében pedig azt fogadja el intézményinek, amelynek megválasztásában a legtöbb tanuló vett részt, feltéve, hogy ily módon a tanulók több mint ötven százalékának képviselete biztosított. Ebben a példában az államot nem az érdekli, hogy az iskolai diákönkormányzat milyen módszerrel, milyen választással, milyen önszerveződési és mozgalmi eszközökkel, milyen szervezetben jön létre, s még az sem, hogy választási többséggel keletkezett; hanem az, hogy létrejött, magát iskolai diákönkormányzatként definiálja, s több ilyen szervezet esetében legalább az érintettek felének köze legyen a létrejövetelhez.

Az országos érdekképviselőt a civil szervezeteknek kell kiizzadniuk magukból, meggyőződésünk, hogy amint lesz miért – ezt meg is teszik. A vonatkozó jogi szabályozásnak az érdekképviselő létrejöttével kapcsolatosan csak és csak annyit lenne célszerű meghatározni, hogy több országos civil érdekképviselőnek valló formáció esetében milyen normatív szabály alapján minősül egyik vagy másik a vonatkozó jogszabály alanyának.

Részletesen kell viszont szólnia a jogszabálynak a **civil nonprofit szektor érdekképviselői szervének, szerveinek jogairól**. (Hogy legyen miért önszerveződni.) Leghatékonyabban e jogokat úgy lehet meghatározni és biztosítani, ha konkrét hatásköröket, eljárási szabályokat és kötelezettségeket állapít meg az állami szervek (jogalkotók és jogalkalmazók) számára a civil nonprofit szektor érdekképviselőivel történő különböző szintű és tartalmú együttműködésekre. Módosítani szükséges ebben a körben a jogalkotási törvényt, az önkormányzati törvényt, az Országgyűlés ügyrendjét, a közbeszerzési törvényt, a közhasznúsági törvényt, a nagy ágazati kódexeket (egészségügy, közoktatás, felsőoktatás, környezetvédelem, fogyatékos esélyegyenlőség, a gyermeki jogok érvényesítéséről szóló törvényt illetve az ifjúsági törvényt eleve így kell megalkotni) és a különböző elosztási mechanizmusokat leíró végrehajtási rendeleteket (minisztériumok működéséről szóló kormányrendeletek, minisztériumok működéséről szóló ügyrendek és szmsz-ek, alapok, közalapítványok, háttérintézmények, országos hatáskörű szervek és dekoncentrált állami szervezetek funkciója, működése). Ezekben kell tételesen eljárásonként, ügykörönként, állami jogalkalmazó szervenként megjeleníteni azokat a kapcsolódási pontokat, amelyekben a civil nonprofit érdekképviselőnek hatásköre van. A hatáskör lehet döntési, együttdöntési, egyetértési, kötelező véleményeztetési, kötelező javaslattételi, indítványozó, eljárás kezdeményezési, jóváhagyási jog és megjelenhet eljárási típusú jogokban is: hatáskört gyakorló testületbe delegálás, választásban részvétel, kötelező meghívotti részvétel, hozzászólási jog, értesülési jog, iratbetekintési jog, információs jogok, ellenőrzési jog, vizsgálat folytatásának joga, előterjesztési jog, beszámoltatási jog.

b. A civil nonprofit szektorral kapcsolatos közfeladatok meghatározása a másik jogalkotási művelet. E közfeladatok ellátására lehetséges ugyanis a törvény által köztestület létrehozása.

A Polgári Törvénykönyv köztestületekről szóló 65. § (1) bekezdése szerint „A köztestület a tagsághoz, illetőleg a tagsága által végzett tevékenységekhez kapcsolódó közfeladatot lát el.” Ha áttekintjük a civil nonprofit szervezetekkel kapcsolatosan ma ellátandó állami és önkormányzati feladatokat, akkor a következő szabályozási tárgyköröket különböztetünk meg:

- közhiteles nyilvántartások vezetése a társadalmi szervezetekről és alapítványokról;
- közhiteles nyilvántartás vezetése a közhasznú szervezetekről;

- jogalkotási folyamatban az érintett érdekképviselőknek, társadalmi szervezeteknek a részvételi jogok biztosítása;
- jogalkotás előkészítése körében a civil nonprofit szervezetekre vonatkozó különböző jogszabályok gyakorlati megvalósulásának folyamatos elemzése;
- költségvetési támogatások meghatározása, közvetlen elosztása vagy elosztási mechanizmusainak szabályozása és működtetése;
- helyi önkormányzatok (megyei, települési önkormányzatok és intézményeik) civil kapcsolatokra, kötelező együttműködésekre vonatkozó kötelezettségei;
- ágazati törvényekben és egyes állami intézmény(rendszer)ekre vagy konkrét ügyre vonatkozó jogszabályokban a civilekkel kapcsolatosan meghatározott kötelezettségek. (Ebbe a körbe tartoznak a különböző szintű és mélységű együttműködések kötelezettsége, részvételi jogok biztosítása, nyilvánossági szabályok.)

A fentiek lehetnek azok a közfeladatok, amelyekre a **Civil Nonprofit Szervezetek Köztestületét** a törvény létrehozhatja. E törvény további feladata a köztestülettel kapcsolatosan: „a közfeladat ellátásához szükséges jogosítványok (hatáskörök, részvételi jogok, eljárási kötelezettségei más szervezetek a köztestülettel együttműködésre), a köztestület működése költségvetési finanszírozásának meghatározása”.

6.3.16. Javaslatok civil érdekegyeztetési mechanizmusokra

1. A **gyermekszervezeti ágazatra** vonatkozóan Kecskeméti Edit, az UNICEF magyarországi igazgatója – angol, német és román mintákra is hivatkozva – **Gyermekjogi Koalíció** létrehozását javasolta.⁴ A Gyermekjogi Koalíció olyan független tömörülés, amely munkáját garantált állami támogatással végzi, s feladata az állami részvétel gyermekpolitika kialakításában, a lobbizás gyermekügyekért, a marginalizált csoportok érdekeinek felkarolása, a kormány gyermekügyi kötelezettségei teljesítésének kikényszerítése, a kormányzati tevékenység civil ellenőrzése és értékelése, javaslatok kidolgozása. A Gyermekjogi Koalíció létrejötté akkor lehet realitás, ha a kormányzat egyenlő félként ismer el **minden** gyermekekkel foglalkozó civil szervezetet, támaszkodik tapasztalataikra, ellátja őket információkkal, döntések előtt rendszeresen konzultál (akár ennél erősebb részvételi jogokat is biztosítson a döntéselőkészítés során), értékelést kér a kormány teljesítményéről, megfelelő anyagi támogatást nyújt – ugyanakkor nem várja el, hogy ezek a szervezetek végezzék el helyette a feladatokat, viszont eltűri a civil források jelenlétét e kormányzati működés területein. E feltételek teljesülését csak jogszabállyal lehet biztosítani. A gyermeki jogok érvényesüléséről szóló törvényben lenne helye a megalakítandó Gyermekjogi Koalíció jogai, lehetőségei és kormányzati támogatása szabályozásának.

Másik elképzelés a gyermekszervezeti és gyermekügyi civil nonprofit szektor viszonylag egységes megjelenési formájával kapcsolatosan a **Gyermeki Jogok Magyar Nemzeti Bizottsága**.⁵ A Gyermek Jogairól szóló Egyezmény magyarországi érvényesülésének vizsgálatára és elemzésére, a megállapításokból következtetések levonására és javaslatok megfogalmazására, valamint az Egyezmény 44. cikkében írt, a Magyar Köztársaságra háruló időszakonkénti nemzeti jelentések kormányzati előkészítésének és megküldésének segítésére illetve társadalmi ellenőrzésére

⁴ Kecskeméti Edit: Mulasztások és elszalasztott lehetőségek. Család, gyermek, ifjúság, 2002/1. szám 10. old.

⁵ Ilyen elnevezésű Bizottság már 1990. és 1993. évek között működött, tevékenységét kezdeti gyermekjogi lelkesedések és a pártfüggetlenedés ideái mozgatták. A politikai szempontok 1994. évre már megbénították a működését. Később már nem tudott újraindulni.

alakulna meg a Gyermeki Jogok Magyar Nemzeti Bizottsága. A Nemzeti Bizottság tizenöt magas erkölcsiségű szakértőből áll, akik elismerten tájékozottak az Egyezményben említett egyes területeken. A Nemzeti Bizottság tagjait a köztársasági elnök kéri fel négyévi időtartamra. A Nemzeti Bizottság ügyrendjét maga alakítja ki, s fogadja el nyílt szavazás útján egyszerű szótöbbséggel. A Nemzeti Bizottság tagjai tiszteletdíjban részesülnek. A Nemzeti Bizottság elnökét – tagjai közül – az ügyrend elfogadását követően a Bizottság maga választaná meg egy évre. A Nemzeti Bizottság az Egyezmény érvényesüléséről szóló kormányzati jelentés elkészítését szempontok kidolgozásával és a jelentéstervezet véleményezésével segíti. A Kormány minden évben köteles az Országgyűlést tájékoztatni a gyermekek helyzetének alakulásáról Magyarországon. A tájékoztatót a parlamenti ismertetés előtt megvitatja a Nemzeti Bizottság és a Gyermek- és Ifjúsági Érdekegyeztető Tanács. A Kormány a tájékoztató mellé csatolná mindkét véleményt.

2. Az ifjúsági ágazatban a Nemzeti Ifjúsági Tanács (NIT) és a Regionális Ifjúsági Tanácsok (RIT) egy lehetséges modelljét vázolta föl ágazat tanulmányában Nagy Ádám. A javaslat – kormányzati politikai akarat mellett – a ma hatályos vonatkozó jogszabályok módosításával megvalósítható.

A NIT – mint az ifjúsági érdekeket megjeleníteni hivatott testület – a magyarországi ifjúsági (**gyermek és fiatal**) és a számukra szolgálatni szándékozó szervezetek **országos érdekképviselői és szakmai szövetségeiként** jelenhetne meg, amely az érintett korosztályok társadalmi helyzetének jobbítása, az általuk igénybe vehető szolgáltatások bővítése és színvonalának emelése érdekében működne; helyi, valamint regionális szinten meg nem oldható ifjúságpolitikai feladatokat látva el. Reális célja a magyarországi ifjúsági korosztály érdekeinek szolgálata, tagközösségeinek képviselése lehet. A Regionális Ifjúsági Tanácsok (RIT-ek)⁶ a NIT regionális megfelelői, azzal, hogy a NIT épül a RIT-ek működésére (lásd: tagsági kritériumok), és nem a RIT a NIT régiós „deriváltja”.

A teljes rendszert végig kellene kísérje a „közel konszenzuskényszer” (pl.: bármely döntéshez 80%-os többség szükségessége). Így a résztvevőket állandóan egyeztetési, megegyezési, együttműködési szabályok kötnék, s biztosítható lenne, hogy valamennyi jelentős (szakmai és politikai) érdekcsoport részt vehet a döntéshozatalban (nem hagyható abból ki), ugyanakkor egy „fecske” nem akadályozhatná meg a nyarat.

Az egységes ifjúsági tanácsok delegálhatnák a civil képviselőket a döntéshozó tanácsok civil székeibe. A finanszírozási kényszer és a pénzügyi érdekek miatt a politikai, szakmai, ma egymással még szemben álló táborok vélhetőleg pillanatok alatt megállapodnának az ifjúsági tanácsok működéséről, szerkezetéről.

A NIT/RIT-ek működésének lehetséges alapelvei

- **Szakmaiság és konszenzusra törekvés:** Az együttműködés alapvetően a törvények, intézmények, egyéb döntések és döntéshozók szakmai alapú befolyásolásáról szól. Ugyanakkor biztosítandó, hogy az együttműködésben olyanok vegyenek részt, akik működésük során bizonyíthatóan hozzájárulhatnak az ifjúsági korosztályok élethelyzetének javításához, az e téren tevékenykedő szervezetek civil identitásának kiteljesedéséhez. A szakmapolitika akkor képviselhető eredményesen, ha az együttműködők konszenzusra törekednek, és a (közel) konszenzuskényszer megjelenik a struktúrában is.
- **Függetlenség és egyenlőség:** Jelenti a külső nyomásgyakorlástól való elhatárolódást, elsősorban a pártpolitikától való függetlenséget és a világnézeti

⁶ Jelentése más, mint a mai létező RIT-é. Itt a civil ifjúsági tanácsok elnevezése RIT, míg a ma létező rendszerben RIT a regionális döntéshozó testület.

semlegességet;⁷ a szakmapolitikai tevékenység célja a köz- és nem a pártpolitika mentén értelmezendő. Az együttműködés egymást partnereknek tekintő, egymás kompetenciáját kölcsönösen elismerő szervezetekről szól. A NIT nem különböztetheti meg státusában az alapító és később csatlakozó szervezeteket. Egy szervezet egy mandátumot birtokol.

- **Képviselő és testületi jelleg:** Az adott kereteken belül (szakmai/intézményi, egyéb kérdésekben) az adott **felhatalmazással** bíró(k) a teljes - képviseletre felhatalmazást adó – együttműködő hálózatot képviseli(k), ennek nem csak egy részét vagy egy szervezetet. Az együttműködés nem ernyőszervezet, hanem jogszabály erejénél fogva tanács. Háló/mátrixszerű és nem centralizált modellt követ.

- **Nyitottság és nyilvánosság:** Az együttműködőknek nyitottnak kell lenniük és maradniuk az új együttműködőkkel, új típusú együttműködésekkel szemben, törekedni kell a lehető legtöbb együttműködő bevonására. A NIT tevékenysége nem politikai háttéralkuk eredője, hanem nyilvánosan gyakorolt és vállalható szakmapolitika és (érdek)képviselet.

Bár a téma részletesebb elemzése messze vezetne (nyilván nem ez az egyetlen lehetséges modell), annyi mindenképp kijelenthető: az intézményrendszer (mind civil, mind állami oldalon, mind a döntéshozó testületek, ún. származtatott intézmények tekintetében) csak akkor szolgálhat hosszú távú megoldás alapjául, ha létét, működését törvény definiálja/szabályozza. (Jelen esetben nem a hányatott sorsú ifjúsági törvényről, hanem az **ifjúsági intézményrendszerről** szóló törvényről van szó).

6.3.17. A gyermekszervezeti és gyermekérdekű civil szektort közvetlenül érintő jogalkotási javaslatok

Az Országgyűlés a **gyermeki jogok érvényesítéséről szóló törvénnyel** teljesítené ki azt a jogalkotási és jogharmonizációs folyamatot, amely a Gyermek Jogairól szóló Egyezmény hazai jogrendszerbe illesztése érdekében az utóbbi tíz évben megkezdődött, s az ENSZ Gyermek Jogai Bizottsága által is kívánatosnak tartandó módon végre befejeződne. A törvény célja az kell legyen, hogy beilleszsen a magyar jogrendszerbe olyan szabályokat, eljárásokat, jogokat és kötelezettségeket, amelyek a gyermekek különleges jogi és társadalmi helyzetéből következően **jogaik mind teljesebb érvényesítése érdekében** szükségesek. A gyermeki jogok érvényesítéséről szóló törvény alkalmazásában a **gyermeki jogok az emberi és állampolgári jogok különleges csoportját alkotják. Különlegességét az a körülmény adja, hogy alanyai olyan teljes jogképességgel bíró személyek, akiknek jogaik érvényesítéséhez szükséges képességük (cselekvőképességük) hiányzik vagy korlátozott.**

A gyermeki jogok érvényesítéséről szóló törvény főbb szabályozási tárgyai lehetnek a következőkben felsoroltak.

1. A gyermekek jogainak érvényesítéséhez **az állami szervek és a helyi önkormányzatok:**

a. kialakítják a szükséges jogi szabályozást, amelynek során a gyermek jogainak érvényesülését elsősorban más személyek kötelezettségeinek meghatározása útján biztosítják;

b. a feladat- és hatáskörükbe eső ügyekben figyelembe veszik a gyermek különleges jogi helyzetéből eredő eljárási és intézkedési sajátosságokat; így legfőképpen a gyermek jogainak és érdekének elsőbbségét más

⁷Ami nem egyes szervezetek világnézetről alkotott képére vonatkozik, hanem azt jelenti, hogy a NIT nem képviselhet világnézeti alapú véleményt, pontosan úgy, ahogyan egy jogállamban a közszervezetek meghagyják a hitbéli, vallási és ideológiai kérdéseket a magánszférának.

jogokkal és érdekekkel szemben; az állampolgárok számára nyitva álló általános jogérvényesítési eszközök korlátozott hatékonyságát a gyerek által kezdeményezhető ügyekben; a képviselő útján történő jogérvényesítés jellegzetességeit, a gyermek természetszerű korlátozottságából következő jogérvényesítési sajátosságokat;

c. segítik és szükség esetén kikényszerítik a gyermeki jogok érvényesítésével kapcsolatos, jogszabályba foglalt kötelezettségek teljesítését;

d. elősegítik a gyermeki jogok érvényesüléséhez szükséges gazdasági, szociális, kulturális és más feltételek biztosítását;

e. közreműködnek a gyermeki jogokkal kapcsolatos jogérvényesítés, valamint a gyermek- és ifjúsági érdekképviselő szervezeti-eljárási kereteinek kialakításában és folyamatos, hatékony működésének biztosításában;

f. segítik a gyermeki jogok érvényesülésével kapcsolatos kutatást, tudományos tevékenységet és a gyermeki jogokkal kapcsolatos ismeretterjesztést.

2. A gyermekek jogainak érvényesítésében a gyermek családja, hozzátartozói, az állami szervek, a helyi önkormányzatok, gyermekekkel foglalkozó intézmények, más jogi személyek, magánszemélyek és ezek társaságai, közösségei, szervezetei **együttműködni kötelesek**. Az együttműködés során elsősorban a gyermek érdekét kell figyelembe venni minden más érdekekkel szemben.

3. A gyermek érdekének meghatározása során a gyermek, a törvényes képviselő, a szülő, a gyermekkel együtt élő hozzátartozó, a gyermek felügyeletét és gondozását ellátó más személy, valamint az ügyben eljáró szakértő **véleményét** kell elsősorban figyelembe venni. A gyermek érdekére a döntés indokolásában csak konkrétan és kifejtve lehet hivatkozni. A gyermek érdeke az ügyében eljáró személyek és szervek részéről a gyermek határozott és egyértelmű akaratával ellentétesen csak kivételes esetben állapítható meg. Ilyenkor a döntést ebből a szempontból külön is indokolni kell.

4. Az Országgyűlés megválasztja a **gyermeki jogok országgyűlési biztosát**. A köztársasági elnök a gyermeki jogok országgyűlési biztosának személyére vonatkozó javaslatának megtétele előtt kikéri a Gyermek- és Ifjúsági Érdekegyeztető Tanács véleményét.

A gyermeki jogok országgyűlési biztosára egyebekben az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

5. A bíróságok, hatóságok és más jogalkalmazó szervek előtt a gyermek érdekében fellépő személy **közérdekű bejelentőnek** minősül. A gyermek érdekében tett bejelentés kivizsgálása névtelen bejelentés esetén sem mellőzhető. (Az önálló jognyilatkozat tételére képtelen és végtelenségig kiszolgáltatott gyermek esetében más értelmet és kezelést kell kapjon a névtelen jelzés közvéleményünkben elítélt módszere.) Külön védelem illeti meg minden eljáró szerv részéről a gyermeket az ügyben indult vizsgálat vagy eljárás kapcsán elmondása, tanúvallomása, magatartása, közreműködése miatt bekövetkező hátránnyal szemben. Ezzel a szabályozással a törvény a gyermek érdekében fellépő személyt a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvényben meghatározott közérdekű bejelentői státussal ruházná fel. (A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény is ezt tette az adatvédelmi biztoshoz bejelentő személy vonatkozásában.) **A törvény erejénél fogva minősülne a jövőben közérdeknek a gyermek érdeke.**

6. **Hivatásos gyermekjogi képviselő** láthatná el azokat a munkaköröket és tevékenységi köröket, amelyek elsősorban és folyamatosan több gyermekkel kapcsolatos jogi képviselői feladattal járnak. Ez nemcsak az 1997. évi XXXI. törvény legutóbbi, 2001. évi módosításával intézményesített gyermekvédelmi

(gámhatósági) ügyekben eljáró hivatásos gyermekjogi képviselőket jelenti, hanem minden más típusú gyermekügyekkel hivatásszerűen foglalkozó jogalkalmazókat: kulturális, egészségügyi, önkormányzati, ifjúsági, közoktatási, pedagógiai szakembereket.

7. Törvényi eljárási kegyelem intézményesítésével lehetne garantálni, hogy a **fiatalkorúak nagy tömegű, nem túl súlyos büntetőügyeiben az eljárás időtartama a nyomozás megkezdésétől a jogerős ítéletig ne haladja meg a 18 hónapot.**

8. A gyermekek egyesülési jogának gyakorlása körében **személyes jellegű jognyilatkozatnak** [Ptk. 14. § (2) bek. a) pont] minősüljön a társadalmi szervezetben tagsági jogviszony létesítése és megszüntetése, ha az nem eredményezi egyúttal más jogviszony keletkezését, módosulását, megszűnését is. A gyermekek békés gyülekezési jogának gyakorlása körében **személyes jellegű jognyilatkozatnak** [Ptk. 14. § (2) bek. a) pont] minősüljön a gyülekezés bejelentése, valamint szervezésével és vezetésével kapcsolatos tevékenységben történő közvetlen részvétel, ha az nem eredményezi egyúttal más jogviszony keletkezését, módosulását, megszűnését is. A gyermekek egyesülési és békés gyülekezési jogának közvetlen gyakorlása körében **nem minősül jognyilatkozatnak** a társadalmi szervezet tagjaként, annak választott ügyintéző és képviseleti testületi szervének döntéshozatali eljárásában, valamint a társadalmi szervezet tevékenységében történő közreműködés, a tagsági jogok gyakorlása, továbbá a gyülekezésben való részvétel, ha az nem eredményezi egyúttal más jogviszony keletkezését, módosulását, megszűnését is. Ennek megfelelően szintén nem minősül jognyilatkozatnak az 1997. évi CLVI. törvény szerinti közhasznú szervezet ügyintéző és képviseleti szervének döntéshozatali eljárásában és a közhasznú szervezet tevékenységében történő részvétel, ha az nem eredményezi egyúttal más jogviszony keletkezését, módosulását, megszűnését is. Ezek a szabályok nem érintenék a törvényes képviselő jogait és kötelezettségeit a gyermek egyesülési és békés gyülekezési jogának közvetlen gyakorlásával kapcsolatos személyes jellegű jognyilatkozatok megtételén kívüli kérdésekben.

9. A gyerekek jogi helyzetének különlegességéből és érdekartikulációjának esetlegességéből következik, hogy a gyermekkorosztály társadalmi érdekképviselője és a társadalmi párbeszéd hatékony működése céljából a **gyermek- és ifjúsági érdekegyeztetés különös szabályait** is e törvényben kell szabályozni. A kormányzati munka és a jogalkotás befolyásolásának intézményesített szervezeti és eljárási rendjének főbb garanciális szabályait választási eredményektől és aktuális kormányzati törekvésektől függetlenül kell garantálnia a törvénynek. A javaslat szerint a gyermekek érdekeinek a kormányzati munka folyamatában történő megjelenítése elősegítésére **Gyermek- és Ifjúsági Érdekegyeztető Tanács** működjön. A Tanács létrejöttéről, működéséről, feladatáról és hatásköréről magas szintű jogszabály – legalább kormányrendelet – szóljon. (Ez a javaslat az 1994–1998 között működött – törvényben akkor még nem szabályozott – gyakorlatot veszi alapul. A gyermek- és ifjúsági érdekegyeztetés rendszerét a Gyermek- és Ifjúsági Érdekegyeztető Tanácsra építi, amely egy háromoldalú, önszabályozó mechanizmusok útján legitimált, folyamatosan működő tanács.)

Az ENSZ Gyermekek Jogai Bizottság is arra ösztönzi a magyar kormányt, hogy tegyen még több erőfeszítést szorosabb kapcsolat kiépítésére a civil szervezetekkel. (Figyelemmel arra, hogy a Bizottság elégedettségét kiváltó kormányzati struktúra illetve érdekegyeztetési rendszer teljesen megszűnt 1998 és 2002 között, különösen aktuális a civil szektor részvételi jogainak újbóli kiépítése a kormányzati tevékenységre vonatkozóan.) Szükség van tehát – például a már részletezett gyermeki jogok érvényesüléséről szóló törvényben – egy olyan együttműködési mechanizmus felépítésére, amely egyenlő lehetőséget nyújt minden gyermekszervezetnek és gyermekek jogait érvényesítő szervezetnek arra, hogy a kormányzat gyerekügyekkel kapcsolatos döntéseinek előkészítésében részt vegyen, s azokat érdemben is befolyásolni tudja. Ehhez jogszabályokban leírt eljárások, szabályozott döntési mechanizmusok, törvényben garantált civil részvételi jogok kellenek.

10. A gyermekek érdekeinek a helyi önkormányzati munka folyamatában történő megjelenítésének rendszerét, az érdekegyeztetés fórumait, folyamatát és különös eszközeit **helyi önkormányzati rendeletben kelljen szabályozni**. Jöjjön létre gondolkodási, jogalkotási kényszer az elsősorban településeken jelentkező gyermek- és ifjúsági problémák feltérképezésének és kezelésének mechanizmusaira úgy, hogy abban aktív szerepe és garanciális funkciója legyen az érintett civil szervezeteknek. Álláspontunk szerint a gyermekek érdekeinek intézményesített és folyamatos megjelenítésére a törvény ne rendszeresítsen egyféle módszert. Legyen a települési önkormányzatok autonómiájának megfelelő kötelezettsége a szabályozás: önkormányzati rendeletben kelljen meghatározni a gyermek- és ifjúsági érdekegyeztetés fórumrendszerét, folyamatát, különös helyi eszközeit. E rendelet lehet az önkormányzat Működési és Szervezeti Szabályzata vagy más tárgyú rendelet is.

11. A Gyermekek Jogairól szóló Egyezmény 44. cikkének és a Gyermekek Jogai Bizottság irányelvei alapján elkészítendő jelentések előkészítésének, összeállításának rendszerét és folyamatát is e törvény szabályozza. Ezek a jelentések a Magyar Köztársaság nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettségei, megvalósításuk menete és garanciái törvényi szabályozást igényelnek. Tartalmazza a törvény ezen túlmenően a Kormány rendszeres beszámolási kötelezettségét az Országgyűlés előtt a gyermekek és fiatalok helyzetének alakulásáról Magyarországon. Az ilyen jellegű áttekintési, értékelési, beszámolási jellegű kötelezettség rendszeres, jó alkalom az ágazat civil szervezeteinek észrevételeik, kritikáik, javaslataik megfogalmazására és érdekeik kifejezésére, érvényesítésére.

6.3.18. Ifjúsági civil szektort közvetlenül érintő jogalkotási javaslatok

Az ifjúsági jogalkalmazással kapcsolatos problémák léte és kezeletlensége erősíti az **ifjúsági intézményrendszerről szóló törvény** iránti igényt, amelyben szükséges lenne szabályozni:

- Az ifjúsági ombudsman intézményét, (az ifjúsági korosztályok jogainak és érdekeinek védelme, az Alkotmányban és az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, a Gyermekek jogairól szóló Egyezményben garantált jogok érvényesítése), amelyet az Európa Tanács is szorgalmaz a tagállamokban.
- Az állami intézményrendszert és az állam által ellátandó feladatokat.⁸
- A civil intézményrendszert (Nemzeti Ifjúsági Tanács, Regionális Ifjúsági Tanácsok legitimitásának törvényi elismerése).
- Az ún származtatott intézményeket (a pályázati forrásokat a civil-kormányzati együttműködésre alapozott testületek (központi és regionális), amelyeket a co-management és co-decision alapján működtetnek a felek.⁹
- Az (európai értelemben vett) ifjúsági szakma rendszerét (önkéntes, hivatásos ifjúsági munka, előmeneteli rendszer, elismerések stb.).

⁸ Ifjúsági információs adatvagyon gondozása állami feladatait.

Ifjúsági referenci rendszer kialakítása, helyi ifjúsági munka segítése.

Ifjúsági önkormányzatok kialakítása.

Az ifjúsági szolgáltatások definiálása, és azokhoz források biztosítása.

Programok indítása a megelőzés, a kiemelkedő teljesítmények ösztönzése, az esélyek javítása, az ifjúsági jogok stb. területén.

Ifjúsági képzés alapjainak biztosítása.

⁹ A pályázatok tekintetében alapvető igény, hogy más legyen a felelős a programok/stratégia kidolgozásáért és más a pénzek elosztásáért, különben az alkotó szervezetek maguknak osztják a forrásokat (bár tudomásul kell venni, hogy minden rendszer a saját túlélése irányába törekszik, ennek mértéke azonban korántsem érdektelen).

- Az állam által indított ifjúsági programokat (ifjúságkutatás, ifjúsági szakma lapja, ifjúsági önkormányzatok, ifjúsági referenci hálózat, ifjúsági képzés, információs bázis, intézményesítés stb.).
- A normatív finanszírozás bevezetését (ez eddig ismeretlen a magyar államigazgatásban, pl.: közhasznú normatíva, utazási normatíva a nyári szünetben stb. Így a források nem politikai alkuk, hatalmi játszmák eredője lesz, hanem automatizmussá válik).
- A pályázati rendszer újrastrukturálását, a pályázati rendszer átláthatóvá tételét; (a teljes pályázati összeg kétharmadát a régiókban kellene szétosztani, ennek felének a céljairól is a régióban kellene dönteni; egyszerűbb és ingyenes pályázati rendszert – a pályázás civil „alapjog” –, hiszen a tényleges munkát végző civil pályázónak a pályázat megírása nem életcélja).
- A nyilvánossági szabályok általánosan érvényes princípiumait.
- A forrásbővítő folyamat valódi civil kontrolljának megeremtését.
- A politikai ifjúsági szervezetek finanszírozását (ennek az lehet az egyik megoldása, hogy a pártoknak juttatott állami javak 5–7%-a dedikáltan a generációra fordítandó. Ennek hiányában csak a politikai szervezetekkel való különalkuval akadályozhatók meg e szervezetek „civil térfoglalása” (párttörvény módosítása).
- Eljárási szabályokkal kell megerősíteni a jogalkotási törvényben intézményesített előzetes jogszabály-veleményezési jogot. (A kormány kötelezettsége az ifjúságot közvetlenül érintő jogszabályok és intézkedések meghozatala előtt azokat az érintett civil szervezetekkel megtárgyalni, véleményüket kikérni.)

Függelék

Az 1. fejezetben tárgyalt definíciót kulcsfontosságúnak tartjuk, mivel nemcsak a jelen vizsgálódásunk kereteit határozza meg, hanem alapvető következményei vannak a civil-nonprofit szektor társadalmi és jogi környezetének további fejlődésében is. Mások a lehetőségei a civil-nonprofit szektornak, ha egy kalap alá veszik a szakszervezetekkel, pártokkal és az egyházakkal, és megint mások, ha a különböző szakmai szerveződések, kamarákat, iparszövetségeket, közhasznú társaságokat, köztestületeket és közalapítványokat is elkezdik megkülönböztetni a civil-nonprofit szektortól. Mindezekre figyelemmel az 1. fejezet anyaga alapján röviden áttekintjük a civil-nonprofit társadalommal kapcsolatos definíciós elemeket, majd utalunk a névválasztás és a definíciós háttér összefüggéseire és végül megkíséreljük felvázolását – a civil-nonprofit szervezetek közé tartozó szervezettípusok rendszerének, különös tekintettel a határesetekre.

Négy definíciós elem

A tanulmány szerzője az 1. fejezet 1.1.–1.4. pontjaiban rendkívül alaposan feltárja a hazai és nemzetközi szakirodalomban valamint joggyakorlatban fellelhető meghatározásokat. A számos meghatározás közül igen jó érzékkel választotta ki a fejezet elején elhelyezett definíciót, mivel az összes többi általa tárgyalt definíció tartalmazza ezen átfogó meghatározás egy vagy több elemét. A fejezet elején szereplő definíció négy alapvető elemét a következőképpen lehetne csoportosítani, illetőleg az általánossági szintek szerint hierarchiába rendezni:

1. elvi alapok (képviselt, követett értékek);
2. az értékek megvalósításának, elérésének eszközei, célkitűzések;
3. megkülönböztetés, függetlenség a társadalom más szektoraitól és
4. formai jegyek (résztevők, tevékenységek, spontán szervezettség stb.).

ad 1. A civil-nonprofit szektor szervezetei, tagjai az emberi-állampolgári jogok érvényesülése, a demokrácia, a jogállamiság és a pluralizmus makroszintű érdekeit tartják szem előtt a tevékenységük (illetőleg a szervezeti keretek kialakítása) során. Mikroszinten az érdekluralizáció, az autonómia, szubszidiaritás, szolidaritás, felelősség és altruizmus értékei említendőek.

ad 2. A makroszintű érdekekből következő célkitűzések pl. a nyilvánosság megeremtése, érdekartikuláció, jogvédelem, az állami akarat és döntések befolyásolása, az állami gyakorlat szembesítése a meghirdetett értékekkel, törekvésekkel, a polgárok érzékenységének fejlesztése, a demokratikus részvétel elősegítése, illetőleg a közérdek (társadalmi jólét vagy egy csoport, közösség érdeke) szolgálata mediációval és demokratikus eljárások elősegítésével.

A mikroszintű értékek alapján vállalkoznak egyes civil-nonprofit szervezetek meghatározott szolgáltató, képviseleti, önszolgáltató vagy kölcsönösen segítő, forrásteremtő, -elosztó és koordináló munkára, ezek alapján nyújtanak nonprofit szolgáltatásokat kielégítetlen társadalmi szükségletekre, illetőleg próbálják korrigálni a közjavak kormányzati elosztásának elégtelenségét kiegészítő, minőségjavító közszolgáltatásokkal.

Végül, a civil-nonprofit értékekkel összeegyeztethető személyes célkitűzéseket sem szabad szem előtt téveszteni. A civil-nonprofit szférában dolgozó vagy legalábbis ott komoly feladatokat végző egyéneket többnyire vonzza az, hogy alternatív szakmai megoldásokat próbálhatnak ki, illetőleg ez a munka számukra alternatív szakmai karrier lehetőségét kínálja.

ad 3. A civil-nonprofit szektor relatíve független az állami szektortól, az üzleti világtól, és amiről gyakran megfélemlítjük, a magánszférától is. Ezt a különböző definíciós kísérletek úgy fogalmazzák meg, hogy a civil-nonprofit szektor szervezeteinek a személyes haszonszerzés nem szerepel a céljai között, illetőleg

önigazgató, befolyásmentes működésük felett közvetlen állami, közhatalmi kontroll nem érvényesül. Természetesen ezek a definíciós jegyek nem zárják ki azt, hogy a civil-nonprofit szektor egyes esetekben átfedésben vagy közösen munkálkodjon a másik három említett társadalmi szférával.

ad 4. A formai jegyek között vizsgálhatjuk a civil-nonprofit szektor, illetőleg a szektor tipikus szervezetei összetételét, szerkezetét és működését. A szektorban sajátos megalakulási és működési szabályokat követő személy és szervezetegyesüléseket találunk, amelyek legfontosabb jellemzője, hogy önkéntes alapon jöttek létre és így is folytatják a tevékenységüket. Ebből következik, hogy felépítésükre, működésükre a vita és konszenzus, a kisebbségvédelem és az érdekmentes vezetés a jellemző. Az önkéntességéből nem következik ugyanakkor teljes spontaneitás, a civil-nonprofit szervezetekre jellemző egy bizonyos minimális fokú szervezettség, intézményesültség, továbbá a lehető legteljesebb mértékű átláthatóság és elszámoltathatóság. A civil-nonprofit szervezetek felépítésének és működésének számos sajátos jegye van még a stratégia, a szervezeti identitás, a szervezeti struktúrák, eljárások, a működtetési, irányítási és vezetési technikák terén, ezek részletezése azonban messze meghaladná egy definíció kereteit.

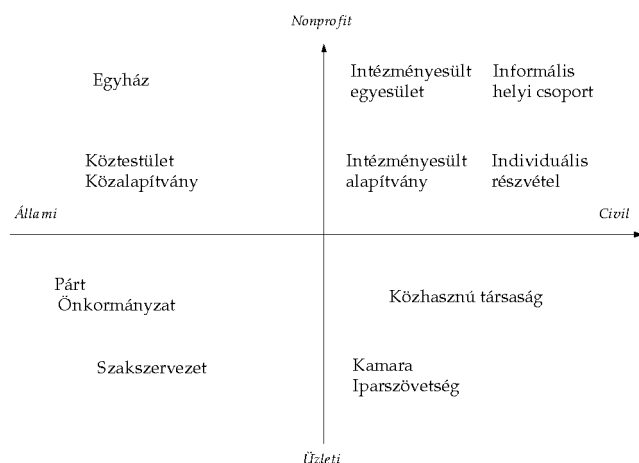
A szektor elnevezése

Vegyük észre, hogy a szerző által jelenleg használt, a szakirodalom alapján valóban a legpontosabbnak és legindokoltabbnak tűnő elnevezés (civil-nonprofit) a fenti fogalmi hierarchia alapján egy 3. szintű elnevezés, azaz nem az elvekből (1. szint) vagy akár célokból (2. szint), hanem a két vezető társadalmi szektorától való elhatárolásból indul ki. Ez persze indokolt, az elnevezés megválasztása rávilágít arra, hogy a jelenlegi történelmi szituációban melyik szint a legfontosabb. Láthatjuk, hogy amikor az állam és a gazdaság mellett éppen egy új, harmadik szektor is helyet követel magának a társadalomban, akkor számára legfontosabb az egyértelmű önazonosság megteremtése, az elhatárolódás. A későbbiekben természetesen elképzelhető, hogy 2. vagy 1. szintű elnevezés válik uralkodóvá (pl. önkéntes szféra vagy részvételi szféra). Ha esetleg mégis hosszabb távon megmaradunk a 3. szintű elnevezésnél, akkor egyszer majd egy pozitív megközelítésű elnevezés lenne jobb (pl. alternatív szektor), vagy ha a negatív elemet is megtartjuk, akkor legalább jó lenne összevonni a két elhatárolásra, tagadásra utaló jelzőt (pl. független szektor). Mindez ma még persze csak gondolat kísérlet, a bevett vagy legalábbis ismerős két kifejezést természetesen nem szabad most újra cserélnünk.

A civil-nonprofit szektorba tartozó szervezetfajták

A számtalan forrásból összeállított jó definíciókészlet alapján meg kellene kísérelnünk, hogy most már konkrétan felrajzoljuk, ki a civil-nonprofit és ki nem. Nyilván számos határesettel találkozunk majd, az a most következő vitasorozat, illetőleg egy későbbi politikai döntés kérdése lesz majd, hogy pontosan hol húzzuk meg a határokat.

Két dimenziót mindenképpen érdemes felvennünk, az állami – civil és a forprofit – nonprofit dimenziót (1. ábra).



1. ábra.

A diagram csak egy valamiben egyértelmű: a bejegyzett és ténylegesen működő szervezettel rendelkező egyesületek és alapítványok a civil-nonprofit szektorba tartoznak. Az ábra jobb felső, civil-nonprofit negyedében egyéb kategóriákat is találunk, amelyek nem vagy csak nagyon kevés vonatkozásban tartoznak a jog által is elismert civil-nonprofit szektorba. A közügyek intézésében bizonyos részvételi, információs jogokkal e két kategória is rendelkezik, ugyanakkor az informális helyi csoportok és a közügyekben esetenként részt vevő magánszemélyek helyzetét, tevékenységét a jog – elvileg nagyon helyesen – nem kívánja ennél részletesebben szabályozni.

A közhasznú társaság, bár jelentős üzleti vonatkozásai vannak, illetőleg a köztisztviselő és közalapítvány a bennük levő komoly állami befolyás ellenére, ugyancsak lényegében a nonprofit-civil szektorba tartoznak.

Az ábrán talán azt is sikerült érzékeltetnünk, hogy a civil-nonprofit szektor jelenlegi, kezdeti fejlődési szintjén sok régebbi társadalmi intézménnyel tart fenn többé-kevésbé szoros kapcsolatot, sőt ezek némelyike még bizonyos tekintetben osztja a civil-nonprofit szektor megítélését, jogi kezelését stb., így pl. az egyházak (pl. a civilekéhez hasonló, bár attól utóbb elkülönített 1%-os szabályozásban). Ezzel összefüggésben, az egyházak, továbbá a szakszervezetek, kamarák, iparszövetségek, bár ezer szállal kötődnek az üzlet vagy a politika (ideértve természetesen a kultúrpolitikát és egyéb szakpolitikákat is), azokkal nem teljesen azonosíthatók, számottevő civil-nonprofit eleme van a tevékenységüknek.

Az önkormányzatok viszont már egyértelműen az államszervezet részei, azonban egyes esetekben, a „népképviselői” funkcióik alapján az állam többi összetevőjénél egy kissé „civilibbnek”. A környezeti hatásvizsgálati jog például az önkormányzatok képviselő testületeit a tervezett beruházások véleményezése szempontjából egy sorban kezeli a társadalmi szervezetekkel.

Végül a pártokat, amelyek az államhatalom megragadása és megtartása célkitűzései köré szerveződnek, egyértelműen a civil-nonprofit körön kívülre helyeztük el.

Természetesen az ábra több része már ma is vitatható, asszerint, hogy ki milyen (tételes jogi, szociológiai, szervezetelméleti stb.) szempontokat vesz figyelembe, illetőleg a jövőben változásokon mehet keresztül.

Fülöp Sándor, EMLA Budapest, 2002

Irodalomjegyzék

A NOSZA kutatás számára készült tanulmányok

- Bíró Endre: *A közhasznú szervezetekről szóló törvény parlamenti vitájában kisebbségben maradt javaslatok elemzése.* 2002.
- Bíró Endre: *A közhasznúság jogi szabályozásáról és a nonprofit törvény jogalkalmazási gyakorlatáról.* 2001.
- Bódi György: *A nonprofit szervezetek gazdálkodásának jogszabályi problémái.* 2001.
- Kiss Csaba: *A környezetvédelem nonprofit szektora.* 2002.
- Harsányi László: *„A nonprofit szervezetek jogi helyzete” című vizsgálat első eredményeinek összegzése.* 2002.
- Kuti Éva: *A magyarországi nonprofit szektor helyzete.* 2001.
- Könczei György – Kálmán Zsófia: *Válaszok, tények, példák – Fogyatékosügyei kisjelentés.* 2002.
- Nagy Ádám: *Az ifjúsági nonprofit szektor.* 2002.
- Nonprofit Kutatócsoport: *A nonprofit szervezetek jogi helyzete.* 2001.
- Polyák Szilvia: *Nonprofit szervezetek jogi helyzete a visegrádi országokban.* 2001.
- Sipos Katalin: *Európai Unió – civil társadalom – nem-kormányzati szervezetek.* 2001.
- Trencsényi László: *Gyermek- és serdülőszervezetek a nonprofit szektorban.* 2002.

Felhasznált irodalom

- 1% „Forintszavazatok” civil szervezetekre. Nonprofit Kutatócsoport, 2000.
- Ácsné Molnár Judit: *Non-profit törvény és a kedvezmények, adózási szabályok. Társadalmi szervezet, (köz)alapítvány, közhasznú társaság.* Noviring Kft, 1998.
- Alapfokú kézikönyv civil szervezetek számára.* NIOK-Soros Alapítvány, 1995.
- „Az állam és a civil szektor együttműködése” elnevezésű munkacsoport ajánlásai. Önkéntesek Éve Magyarországi Nemzeti Bizottság, 2001.
- Az Európa Tanács Emberi Jogi Dokumentumai.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1996.
- Az Európa Tanács válogatott egyezményei.* Európa Tanács, 1999.
- Az Európai Közösség Bizottságának közleménye az önkéntes szervezetek és alapítványok erősítéséről Európában.* Budapesti Európa Ház, 1998.
- Az Európai Unió szociális dimenziója.* OFA, 1999.
- Bíró Endre: *Magyar Jogi Kiszótár.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1996.

- Bíró Endre: *Mit tehet az állam a polgáraival?* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1990.
- Civil szervezetek az Európai csatlakozás tükrében (Kézirat)*. Ökotárs Alapítvány, 2001.
- Csizmár Gábor – Bíró Endre: *Nonprofit Jogi Kézikönyv*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1998-2002.
- Csizmár Gábor – Nemoda István: *Hogyan szerezzünk pénzt? Adománygyűjtési, forrásteremtési tanácsok nonprofit szervezeteknek*. KJK-KERSZÖV, 2001.
- Czene Gábor: *Pártpolitika a civil szektorban*. Népszabadság, 2002. március 21.,.
- Czike Klára: *Önkéntesség számokban 1. Önkéntesek Éve Magyarországi Nemzeti Bizottság*, 2001.
- Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között*. DemNet, 1999.
- Dávidné B. Hidvégi Julianna: *A Kapu (Gateway) Program*. Önkéntesek Nemzetközi Éve Magyarországi Nemzeti Bizottság, 2001.
- Harsányi László: *A nonprofit szektor jövője Magyarországon (Kézirat)*. 2001.
- Ifjúság 2000 Gyorsjelentés*. Nemzeti Ifjúságkutató Intézet, 2001.
- Juhász László: *Az Európai Unió közösségi joga. Tanuljunk Európát!* BKÁE Világgazdaságtan tanszék, Budapest, 2000.
- Kálmán Zsófia – Könczei György: *A Tajgetosztól az esélyegyenlőségig*. Osiris Kiadó Budapest, 2002.
- Kecskeméti Edit: *Mulasztások és elszalasztott lehetőségek*. Család, gyermek, ifjúság 2002/1.szám.,.
- Könczei György: *A fizikailag vagy szellemileg fogyatékos emberek és szociális mozgalmak szociológiájáról*. Szociológia 1988/3. sz.
- Könczei György: *Mégis, kinek az érdeke? A fogyatékkutatás és a fogyatékospolitika útja a rehabilitációtól a független életig*. (Akadémiai doktori értekezés). A Rák ellen az Emberért, a Holnapért Társadalmi Alapítvány – OTKA, 1994.
- Könczei György – Kogon Mihály: *Valami elindult? Az esélyegyenlőség-törvény háttere*. Esély, 2000/2. szám.,.
- Kondorosi Ferenc: *Civil társadalom Magyarországon*. Politika + Kultúra Alapítvány, 1998.
- Kósa Eszter: *Nonprofit szervezetek és az önkéntesek az USA-ban*. Önkéntesek Éve Magyarországi Nemzeti Bizottság, 2001.
- Könczei György: *És mégis? Kinek az érdeke?* Akadémiai Könyvkiadó, 1997.
- Kuti Éva: *A hasznosság tudata önbizalmat ad – gondolatok az önkéntes munka szerepéről*. (Kézirat). 2001.
- Kuti Éva: *A nonprofit szektor Magyarországon*. Nonprofit Kutatócsoport, 1992.
- Kuti Éva: *Hívjuk talán nonprofitnak?* Nonprofit Kutatócsoport, 1998.
- Peter Lauritzen: *Ifjúságpolitikai struktúrák Európában*. Potsdam, 1993.

- Lomnici Zoltán: *Az alapítványok és közalapítványok kézikönyve*. HVGORAC, 1998.
- Kaposvári Anikó – Králik Miklós – Sebestyén István: *Magyarország civilnézetben*. Budapesti Európa Ház, 1997.
- Magyarország politikai évkönyve 2001*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2001.
- Mi a Szép Munka Projekt? CTF – Önkéntesek Nemzetközi Éve Magyarországi Nemzeti Bizottság*, 2001.
- Nonprofit alapismeretek kézikönyve*. Ligatura Kiadó, 1999.
- Nonprofit szervezetek Magyarországon 2000. évkönyv*. Központi Statisztikai Hivatal, 2001.
- Nonprofit szervezetek önkormányzati támogatása 2000-ben. Településsoros adattár*. KSH, 2002.
- Önkéntesek az egészségügyben: a megelőzéstől a hospice-ig (Munkaanyag)*. Önkéntesek Éve Magyarországi Nemzeti Bizottság, 2001.
- Önkéntességgel kapcsolatos jogi problémalista (Munkaanyag)*. Önkéntesek Éve Magyarországi Nemzeti Bizottság, 2001.
- Regiszter (Értelmi és halmozottan sérült emberekkel foglalkozó állami, önkormányzati, egyházi és civil szervezetek gyűjteménye)*. Kézenfogva Alapítvány, 2000.
- Tanuljunk Európát!* BKÁE Világgazdaságtan tanszék, 2000.
- Tanulmányok Az Emberi Jogok Európai Egyezménye legfontosabb rendelkezéseire kapcsolódó strasbourg-i esetjegről*. HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó, 1999.
- Tausz Katalin: *The Situation of Children with Handicaps and Civil Society in Transition, Questions de Formation Issues in the Education of Adults 1997. Vol. VIII, No. 16b, pp. 73-88.*
- Thoma László: *Társadalmi párbeszéd, 2000. Magyarország politikai évkönyve*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2001.
- Törvénymódosítási csomag az önkéntes segítői tevékenység elismeréséről*. Önkéntesek Nemzetközi Éve Magyarországi Nemzeti Bizottság, Elismertetés (Jogi) Munkacsoport, 2001.
- Wizner Balázs: *Középiskolások önkéntes munkája Magyarországon (Kézirat)*. Demokratikus Ifjúságért Alapítvány, 2002.

