

A KÖZHASZNÚ JOGÁLLÁS MEGVÁLTOZOTT FELTÉTELRENDSZERÉNEK VIZSGÁLATA

CIVIL SZERVEZETEK KÖZHASZNÚ JOGÁLLÁSÁNAK VÁLTOZÓ FELTÉTELRENDSZERE

Civil szervezetek közhasznú jogállásának változó feltételrendszere

I. kiadás

Szerző: Hohmann Balázs

Felelős kiadó: Tudatosan a Környezetünkért Egyesület (Hohmann Balázs)

ISBN: 978-615-80220-1-9

Nyomda: Dekorill – Rill Antal magánvállalkozó

Címoldal szerkesztés, tördelés: Rill Dániel

Korrektúra: Hajdu Barbara

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés	3
II. Tételes jogi és szakirodalmi áttekintés	4
Korábbi szabályozási modellek.....	4
Jelenlegi szabályozási megoldások	5
Szakirodalmi áttekintés	7
III. Közhasznúsági feltételrendszer elemzése	9
Létesítő okiratra és tevékenységre vonatkozó követelmények	9
1. A közhasznú tevékenységek felsorolása és közfeladathoz rendelése	10
2. A gazdasági tevékenység másodlagosságának biztosítása.....	11
3. Közvetlen politikai tevékenységtől való elhatárolás	11
4. Nyilvánosság biztosítása	12
5. Az összeférhetetlenség és az ellenőrzés szabályozása	12
Működésre vonatkozó követelmények.....	13
1. Számviteli és nyilvántartási kötelezettségek	14
2. A közhasznú szervezet gazdálkodására vonatkozó szabályok	14
3. Beszámoló-készítéssel kapcsolatos kötelezettségek	15
Erőforrás ellátottságra vonatkozó követelmények	16
1. Az éves bevétel mértéke.....	16
2. Adózott eredmény pozitív jellege	17
3. A személyi jellegű ráfordítások mértéke.....	17
Társadalmi támogatottságra vonatkozó követelmények	18
1. Személyi jövedelemadókból származó támogatásra vonatkozó követelmény.....	18
2. Közhasznú tevékenység ráfordításainak arányára vonatkozó követelmény	18
3. A közhasznú önkéntesek alkalmazására vonatkozó követelmény	19
IV. Civil szervezeti felmérés	20
A szervezetekre vonatkozó általános adatok.....	20
A közhasznú jogállás általános feltételeinek érvényesülési vizsgálata	21
A szervezet erőforrás ellátottságára utaló adatok értékelése.....	22
A szervezet társadalmi támogatottságára utaló adatok értékelése	23
V. Következtetések, továbbfejlesztési javaslatok.....	25
VI. Összefoglalás	27
Felhasznált irodalom jegyzéke	28
Felhasznált jogszabályok jegyzéke	29

I. Bevezetés

A civil szervezetek működési feltételeit és környezetét befolyásoló, az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Ectv.) és a hozzá kapcsolódó jogszabályok – többek közt a megújuló Polgári Törvénykönyv¹ - elfogadásával és fokozatos hatályba léptetésével alapvetően átalakult az e szervezetekre vonatkozó joganyag, s különösen igaz ez a közhasznú jogállás megszerzését és megtartását szabályozó rendelkezésekre.

Annak ellenére, hogy a civil szervezetek részére viszonylag hosszabb idő állt rendelkezésre² a jogszabályi változások tevékenységük során történő átültetésére és alkalmazására, létesítő okirataik módosítására és közhasznú jogállásuk újbóli kérelmezésére, mégis számos szervezet számára kifejezett nehézséget okozott a jogszabálykövetés és alkalmazkodás az új feltételekhez³.

A dolgozat aktualitását éppen a közelmúltban lezárult hatályba léptetési periódus illetve annak tapasztalatai adják, hiszen a civil szektor állapotának, joggyakorlatának, a közhasznú jogálláshoz és annak feltételrendszeréhez való viszonyulásának felmérése és értékelése értékes tapasztalatokkal szolgálhat az elkövetkező időkre nézve.

A dolgozat célja a civil szervezetek közhasznú jogállását meghatározó tételes jogi szabályok elemzése mellett a vonatkozó szakirodalom és civil szektor véleményeinek feldolgozása annak céljából, hogy hozzájáruljon a civil szektor helyzetének helytállóbb megítéléséhez és kezeléséhez valamint bővítse a közhasznú jogállásra vonatkozó jogi jellegű szakirodalmi munkák sorát.

A szabályozás magját alkotó jogszabályi rendelkezések értelmezése mellett a pályamű feldolgozza a vonatkozó felsőbbbírósági gyakorlatot is, a téma szélesebb látókörű vizsgálatának céljából.

A pályaműhöz kapcsolódó kutatási folyamat a szekunder források feltárása mellett a primer adatgyűjtésre is koncentrált: a civil szervezetek helyzetére, gyakorlatára vonatkozó ismereteket 115 szervezetre kiterjedő kérdőíves felmérés keretében vizsgálja, ennek segítségével törekszik a joggyakorlatban felmerülő problémák azonosítására. Jelen dolgozat a felmérésből nyert ismeretek alapján levont következtetéseket is tartalmazza.

¹ 2013. évi V. tv. – kiemelten a 3. könyv általános szabályai és VII. címe

² A közhasznú jogállás feltételrendszerének teljesítésének, a változások létesítő okiratba történő átvezetése és az új civil törvény alapján közhasznú jogállás kérelmezésének határideje 2014. május 31-e volt, ennek tételes jogi hátterét lásd a következő fejezetben.

³ Ennek igazolását lásd a Civil szervezeti felmérés fejezetben.

II. Tételes jogi és szakirodalmi áttekintés

A megváltozó közhasznú jogállás feltételrendszerének vizsgálatához feltétlenül szükséges a vonatkozó jogi szabályozás és a joggyakorlat alapján kialakult szakirodalmi és civil szektorbeli álláspontok elemzése. Ennek megfelelően a következőkben a közhasznú jogállást létrehozó, korábbi jogszabályi környezet mellett a jelenleg hatályos szabályozást és a téma legfontosabb szakirodalmi jellemzők feltárására kerül sor.

Korábbi szabályozási modellek

A közhasznúság kérdéskörét a hazai szabályozásba a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény (Khtv.) vezette be⁴. Az 1998. január 1-én hatályba lépő szabályozás hármas követelményrendszert⁵ alkalmazott a közhasznú jogállás megszerzésével és megtartásával kapcsolatban.

Meghatározta a közhasznú jogállással minősíthető szervezettípusokat⁶, ezzel megszabva a közhasznúság alanyi körét (társadalmi szervezetek, néhány kivétellel⁷ és alapítvány, közalapítvány, közhasznú társaság valamint köztestület bizonyos feltételekkel).

Megszabta azokat a tevékenységi köröket, melyeket a szervezeteknek el kellett látniuk a közhasznú jogállás eléréséhez⁸.

Emellett részletes szabályokat határozott meg működési és gazdálkodási szabályozásáról⁹, melybe a szervezet adománygyűjtési, beszámolási, nyilvántartási és nyilvánosságra hozatali kötelezettségeit is meghatározta, a szervezet számára biztosított kedvezmények mellett. A létesítő okirat elvárt tartalmi elemeit közhasznúsági fokozat szerinti bontásban adta közre.

A szabályozás kétszintű közhasznúsági jogállást valósított meg: a szervezetek nyilvántartásba vétellel¹⁰ közhasznú és kiemelkedően közhasznú szervezetté válhattak, a két fokozat közötti különbséget alapvetően a létesítő okirat elvárt szabályozási rendelkezései és ezzel szoros összefüggésben álló működési-gazdálkodási feladatok és szabályok jelentették kötelezettség-

⁴ Vékás Lajos – Gárdos Péter (szerk.): Kommentár az új Polgári Törvénykönyvhöz. Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2014. 476. o.

⁵ Pierog Anita: Civil szervezetek működési és vezetési sajátosságai. Debrecen, Debreceni Egyetem Ihrig Károly Gazdálkodás – és Szervezéstudományok Doktori Iskola, 2013. 27 o.

⁶ 1997. évi CLVI. tv. 2. §

⁷ A jogszabály a biztosító egyesületeket, a politikai pártokat valamint a munkáltatói és a munkavállalói érdekvépviseleti szervezeteket zárta ki ebből a körből, érthető funkcionális megfontolások alapján.

⁸ Khtv. 26. § c)

⁹ Khtv. III. fejezet

¹⁰ Khtv. 3. §

oldalon és a jogálláshoz biztosított kedvezményekben (pl. adó-, vám-, illetékkedvezmény) kimutatható differencia jelentette.

A civilek körében az egyik legkedveltebb szabályozási formát valósította meg a Khtv.¹¹, hiszen egy jogszabályban tartalmazta szinte az összes közhasznú jogállásra vonatkozó szabályozást és egzakt, jobban körülhatárolt tevékenységi rendszerében könnyebben helyezték el magukat a szervezetek, mint a jelenlegi közfeladati jogszabályhelyekhez¹² kötött közhasznú jogállási feltételrendszerben.

Annak ellenére is igaznak bizonyult jelen megállapítás, hogy az akkori Legfelsőbb Bíróság közigazgatási jogegységi határozatában¹³ kijelentette, szükség van arra, hogy a közhasznú szervezet létesítő okirata tartalmazza a szervezet tényleges tevékenységét¹⁴, közhasznú céljainak megvalósítási módját, a szervezeten kívülállók számára a szervezet által biztosított szolgáltatásokhoz való szabad hozzáférés lehetőségét, a vezető tisztségviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat és a szervezet működésére további szabályokat is megállapít.

Jelenlegi szabályozási megoldások

A rendszerváltás után kialakult, civil szervezetekre és a közhasznú jogállásra vonatkozó szabályokat alapvetően alakították át a jelenleg hatályban levő jogszabályok, melyek a korábban is meglevő szabályozási elemek rendszerbe szedése mellett számos új megoldást is hoztak.

A későbbiekben kifejtésre kerülő Ectv. mellett a Polgári Törvénykönyv is alapvető jelentőségűnek tekinthető a téma szempontjából, annak ellenére, hogy a közhasznú jogállásra vonatkozóan nem tartalmaz részletszabályokat, de megteremti a civil szervezetek, mint jogi személyek jogalanyiságát¹⁵, s az egyes szervezeti típusok tekintetében meghatározott alapvető rendelkezései összecsengnek a közhasznú jogállás elérésének feltételeiként kikötött, az Ectv.-ben illetve más jogszabályokban foglalt szabályozásokkal. Hatályba lépésének szabályozása egyedi, s ez meghatározza a közhasznú jogállással rendelkező civil szervezetek létesítő okiratára, működésére vonatkozó szabályokat is: a már létező szervezet nem köteles csupán

¹¹ Ennek igazolását lásd a Civil szervezeti felmérés vonatkozó kérdéseinek értékelénél.

¹² Annak ellenére, hogy a kiemelkedően közhasznú jogálláshoz kapcsolódóan a civil szervezetektől elvárható volt (Khtv. 5. §) tevékenységeinek közfeladati jogszabályhelyhez való kötése és a nyilvánosság biztosítása is működése során.

¹³ 4/2006. KJE határozat

¹⁴ Nem csak a Khtv. megjelölt tevékenységi körét, hanem pontosan lehatárolt tevékenységtípusokat.

¹⁵ Ptk. 3:1. §

azért módosítani létesítő okiratát, hogy hivatkozási rendszere adekvát legyen a Ptk. szabályozásával, azonban ha egyéb módosítás is történik a létesítő okiraton, akkor már az új Ptk. szabályokat kell alkalmazni a szervezet alapdokumentumában¹⁶. Ha azonban ilyen változtatás nem történik, a létesítő okiratot legkésőbb 2016. március 15. napjáig összhangba kell hozni a hatályos Ptk. szabályozásával¹⁷.

A civilekre vonatkozó szabályozás középpontjába a már említett, 2011-ben elfogadott és legtöbb rendelkezése tekintetében 2012. január 1-én hatályba lépő Ectv. áll. A jogszabály átfogó szabályozást valósít meg a civil szervezetekre vonatkozó jogterületen, s ennek megfelelően kapcsolatot teremt az Alaptörvénybe megfogalmazott egyesülési jog¹⁸ és végrehajtás módjait és eszközeit meghatározó rendeleti jogszabályok között.

A szabályozás, amellett, hogy meghatározza a civil szervezetek, s ezáltal a közhasznú jogállás alanyi körét¹⁹, tisztázza a közhasznú jogállás megszerzésének feltételeit²⁰, a szervezet működésére és gazdálkodására vonatkozó követelményeket²¹ valamint az ezen szervezetek felett megvalósuló felügyeleti és nyilvántartási feladatok ellátásának módját és kötelezettjét²². Ezekkel bővebben a következő fejezetben foglalkozok.

Az Ectv. egyik fontos rendelkezésének²³ tekinthetjük, hogy a már korábban is közhasznú illetve kiemelkedően közhasznú jogállású szervezetek az új civil törvénynek megfelelő feltételeknek való megfelelés esetén legkésőbb 2014. május 31-ig kérelmezhetette nyilvántartó bíróságánál a közhasznú jogállás újbóli, immár új feltételrendszer szerinti nyilvántartásba vételét.

Az új civil törvény mellett számos egyéb jogszabály is meghatározza a közhasznú civil szervezetek mozgásterét a működés és a gazdálkodás során: a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény (a továbbiakban: Cnytv.) meghatározza a közhasznú jogállás nyilvántartásba vétele során alkalmazandó eljárást²⁴ és az erre vonatkozó kérelem tartalmi elemeit²⁵, feltételeit és

¹⁶ 2013. évi CLXXVII. törvény a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről (Ptk.) 11. § (2)

¹⁷ Ptk. 11. § (3)

¹⁸ Alaptörvény VIII. cikk (2)

¹⁹ Ectv. I. fejezet

²⁰ Ectv. 12. cím

²¹ Ectv. 13. és 14. cím

²² Ectv. 15. cím

²³ Ectv. 75. § (5)

²⁴ Cnytv. 18. cím

²⁵ Cnytv. 44. § (3)

benyújtásának módját²⁶d. A törvény egyik legfontosabb rendelkezésének tekinthetjük annak kimondását, hogy a civil szervezetnek közhasznú jogállásának nyilvántartásba vételekor a kérelem benyújtásának évét megelőző két év beszámolója alapján vizsgálva, meg kell felelnie az előírt közhasznúsági feltételrendszernek. A bíróság a későbbiekben minden év beszámolóját megvizsgálja, hogy meggyőződjön arról, a közhasznú jogállás feltételei folytonosan fent állnak²⁷.

A közhasznúsági jogállás egyes végrehajtási jellegű kérdéseivel a civil szervezetek gazdálkodása, az adománygyűjtés és a közhasznúság egyes kérdéseiről szóló 350/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet foglalkozik. A Kormányrendelet a közhasznúsági melléklet elkészítési kötelezettségével és tartalmi elemeinek szabályozásával²⁸ foglalkozik, melyben minden esetben szerepelnie kell a közhasznú jogállás feltételei számszerűsíthető mutatóinak kimutatásának is.

A területre vonatkozó felsőbbbírósági gyakorlat is követte a változásokat: az 1/2014. számú KMJE határozat felülvizsgálta és hatályon kívül helyezte a korábbi, már említett 4/2006. számú KJE határozatot. A határozat indoklása szerint a hatályon kívül helyezés indoka az, hogy a korábbi határozatban érintett Ksztv. szabályozási területét az Ectv. teljes egészében újra szabályozta, s ennek megfelelően a korábbi szabályozás átmeneti, 2014 májusáig tartó alkalmazása is lezárult²⁹.

Szakirodalmi áttekintés

A területre vonatkozó szakirodalom jól megkülönböztethető jellemzőket hordoz magán: a téma újszerűsége, s különösen a 2014. május 31-éhez kötődő határidők miatt még nem alakult ki megfelelő mélységű és mennyiségű tudományos irodalom a szabályozási terület vonatkozásában.

Az elérhető publikációk egy része az új Polgári Törvénykönyv³⁰ illetve az Ectv.³¹ valamint más jogszabályok³² értelmezésére, kommentárjaként született – s ez meghatározza

²⁶ Cnytv. 8. § (3)

²⁷ Cnytv. 44/A. § és 45. §

²⁸ 350/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 12. § és 1. melléklet

²⁹ 1/2014. KMJE határozat – Indokolás, II. rész

³⁰ Vékás Lajos – Gárdos Péter (szerk.): Kommentár az új Polgári Törvénykönyvhöz. Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2014. 476. o.

³¹ Bódi György - Gécziné Bárdosi Eszter - Kákai László: Változó civil világ. Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2014.

funkciójukat is: inkább a jogalkalmazás számára biztosítanak iránymutatást az egyes rendelkezések megfelelő értelmezése érdekében, s kevésbé helyezkedni elemző vagy kritikus álláspontra.

A szakirodalom másik része felsőoktatási kutatásokhoz kapcsolódik³³: a jelentősen változó joganyag kutatási jelentések és doktori értekezések tárgyát jelenti, melyek nem egyszer helyezkednek elemző, összehasonlító nézőpontra, nem egyszer a közhasznú szervezetek jogállását valamely speciális³⁴ – pl. gazdálkodási-számviteli feltételek – szempontjából vizsgálva.

Néhány, a nemzetközi szakirodalom részét képező szakirodalom részét képező tanulmány is fellelhető a téma vonatkozásában³⁵, de ezekről nagyrészt elmondható, hogy jellemzően a 2011-ben megszülető szabályozás előtti viszonyokat vizsgálják, így következtetéseik már nem minden esetben helytállóak jelenlegi szabályozási környezetben. Jellemzően a szervezetek bevételének nagyságát és ennek forrását, az akkori jogszabályok kétszintű fokozatosságát és a szervezetek által élvezhető kedvezményeket vizsgálják, amely jellemzők jelentősen megváltoztak az új közhasznúsági feltételrendszer és az ezt szabályozó jogi környezet bevezetésével.

Ennek ellenére számos publikáció³⁶ igyekszik tolmácsolni a civil szervezetekkel és a közhasznú jogállással kapcsolatos joganyag változását naprakészen a nemzetközi tudományos közösség számára.

A magyarországi publikációk közül emellett elkülöníthetők a civil szervezetek számára írt, rendszerint összefoglaló jellegű kézikönyvek³⁷.

³² Berke Gyula – Kiss György – Bankó Zoltán: Kommentár a munka törvénykönyvéhez. Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2014. 382 o.

³³ Pierog Anita: Civil szervezetek működési és vezetési sajátosságai. Debrecen, Debreceni Egyetem Ihrig Károly Gazdálkodás – és Szervezéstudományok Doktori Iskola, 2013.

Kaszásné Enyedi Zsuzsanna: A közhasznúság: a kiemelten közhasznú szervezetek jogállása. Debrecen, Debreceni Egyetem, 2012.

³⁴ Nagy Nikolett: A közhasznú szervezetek számviteli sajátosságainak bemutatása a Civil törvény tükrében. Budapest, BCE Gazdálkodástudományi Kar, 2013.

³⁵ David Moore – Katerina Hadzi-Miceva – Nilda Bullain: A Comparative Overview of Public Benefit Status in Europe. The International Journal of Not-for-Profit Law 11.1., 2008. 5-36 o.

³⁶ Móra Veronika: Introduction of 'Act CLXXV of 2011 on the Freedom of Association, Public Benefit Status, and on the Operation of and Subsidy for Non-Governmental Organisations. Civil Szemle, 8(3), 2012. 62–87 o.

Kuti Éva: Government–Nonprofit Sector Relations in Hungary. in: Susan Phillips - Steven Rathgeb Smith: Governance and Regulation in the Third Sector: International Perspectives Routledge, 2012. 142-163. o.

³⁷ Latorcai Csaba – Szablics Bálint: Civil szervezetek kézikönyve. Budapest, Emberi Erőforrások Minisztériuma, 2013.

III. Közhasznúsági feltételrendszer elemzése

A következőkben a közhasznú jogállás megszerzéséhez és megtartásához szükséges feltételrendszer egy-egy elemét elemzem részletesen a fent megjelölt források és a civil szervezeti kérdőív értékelése során nyert tapasztalatok segítségével.

Azt kiindulópontként meg kell jegyezni, hogy a közhasznú jogállás elnyeréséhez a jogszabályokban meghatározott, s az alább részletesen tárgyalt feltételeknek már a közhasznú nyilvántartásba vételkor teljesülniük kell, a korábbi szabályozással ellentétben ez nem történhet a civil szervezet nyilvántartásba való bejegyzésével³⁸, hanem a szervezet létrehozását követően legkorábban két, sikeresen lezárt évre tekintettel, a szervezet beszámolójában rögzített információk alapján kerülhet rá sor³⁹.

Az Ectv. és a vonatkozó jogszabályok számos követelményt rögzít, melyek a szervezet létesítő okiratára, működésére és gazdálkodására, erőforrás ellátottságára és társadalmi támogatottságra vonatkoznak, s amelyek a jogalkotó szükségesnek vélt ahhoz, hogy egy civil szervezet sikerrel teljesíthesse vállalt közhasznú feladatait tevékenységein keresztül.

Létesítő okiratra és tevékenységre vonatkozó követelmények

A vonatkozó szabályozás elsődlegesen – az erőforrások megléte és a társadalmi támogatottság mellett – a szervezetek létesítő okiratára illetve annak tartalmára koncentrál, hiszen ezen keresztül alapjaiban befolyásolható egy civil szervezet működése.

A szabályozás több jogszabály szintézisaként valósul meg, hiszen a Ptk. határozza meg az alapvető szervezeti-működési kereteket a szervezetek számára: a létesítő okirat alapvető tartalmát⁴⁰, a jogi személy bejegyzéséhez kapcsolódó alapvető feladatokat⁴¹ és hatásköröket, a civil szervezet mint jogi személy lehetséges szervezetére és képviselőjére, törvényes működésének biztosítékait valamint átalakulására, egyesülésére, megszűnésére irányadó szabályokat⁴². Ezentúl meghatározza a civil szervezetek két alapvető szervezeti típusának, az egyesület⁴³ és az alapítvány⁴⁴ szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályokat is.

³⁸ Ksztv. 3. §

³⁹ Ectv. 32-32. §

⁴⁰ Ptk. 3:5. §

⁴¹ Ptk. 3: 12. §

⁴² Ptk. 3. III-V. cím

⁴³ Ptk. 3. VIII-IX. cím

Az Ectv. szabályozása a fent ismertetettekkel alap-felépítmény viszonyba áll: a közhasznú civil szervezettől – mint bármely más civil szervezettől – elvárja a Ptk.-ban foglalt szabályok következetes alkalmazását a létesítő okirat kidolgozása és a szervezet működése során, de ehhez képest többletfeltételeket követel meg a közhasznú jogállással rendelkező vagy azt elérni kívánó szervezetek részéről. A szabályok egy részének érvényesítését a létesítő okirat helyett annak felhatalmazása alapján a szervezet belső szabályzata⁴⁵ (pl. szervezeti és működési szabályzata) is biztosíthatja, de az érthetőség kedvéért a továbbiakban a dokumentumokra egységesen

Az új civil törvény a közhasznú szervezetek tekintetében az alábbiak meglétét kívánja meg a civil szervezet létesítő okiratától:

1. A közhasznú tevékenységek felsorolása és közfeladathoz rendelése⁴⁶

Az Ectv. megköveteli, hogy – a már nem hatályos, azonban szemléletében a szabályozáson végigvonuló 4/2006. KJE határozat alapján – a szervezet határozza meg a végzett közhasznú tevékenységeket, s ezeket rendelje állami- vagy önkormányzati közfeladatokhoz úgy, hogy megjelöli a létesítő okirat, hogy mely jogszabályhelyek írják elő a fenti feladatok elvégzését.

A fent vázolt rendelkezést talán az egész jogszabály-változási folyamat legnehezebb lépcsőjeként értékelték a civil szervezetek⁴⁷, mert a már vázolt szempontok alapján, a Ksztv. viszonylag könnyen értelmezhető és kezelhető rendszeréből kikerülve, a már közhasznú jogállást élvező szervezetek az egyébként nyilvánvalóan közhasznú jellegű tevékenységüket⁴⁸ nehezen tudták kötni közfeladatokhoz, s főként vonatkozó jogszabályhelyekhez.

Annak érdekében, hogy a közhasznú tevékenység ténylegesen kapcsolódjon a közfeladatok ellátásához, a létesítő okiratnak tartalmaznia kell a kívülállók vonatkozó rendelkezést, miszerint nem kizárt a szervezet tagságán (már ha rendelkezik vele) kívüli más személy részesedése a közhasznú tevékenységből, szolgáltatásból. Ezzel kizárhatóvá válik a szervezet közhasznú tevékenységének öncélúvá válása, a szervezetbe való kizárólagos irányultsága.

⁴⁴ Ptk. 3. XXII-XXVII. cím

⁴⁵ Ectv. 37. § (3)

⁴⁶ Ectv. 34. § (1) a)

⁴⁷ Ennnek igazolását lásd a Civil szervezeti felmérés vonatkozó kérdésének értékelésénél.

⁴⁸ Ectv. 2. § 20.

2. A gazdasági tevékenység másodlagosságának biztosítása⁴⁹

A szervezet gazdálkodási vállalkozási tevékenységét csak a közhasznú célok és tevékenységek ellátását nem veszélyeztetve végezheti, hiszen a gazdasági szempontok előtérbe kerülése más, a polgári jog által konstituált szervezettípusokat (gazdasági társasági formákat) kívánnak meg.

A közhasznú jogálláshoz rendelt kedvezményrendszert ennek köszönhetően nem lehet a gazdasági tevékenység nyereségességének fokozására felhasználni. Miután a szempont érvényesülését a szervezet nyilvántartásba vételére illetékes szerv minden egyes letétbe helyezés alkalmával megvizsgálja⁵⁰, biztosítható a szervezet közhasznú alaptevékenységeinek érvényesülése.

Ennek ellenére, a civil szervezetek a közhasznú tevékenységükhöz közel eső tevékenységi formák esetében (pl. környezetvédelmi szervezet esetén környezeti tanácsadás címén) jórészt maguk döntenek arról, hogy mit tartanak közhasznú- illetve vállalkozási tevékenységnek⁵¹, így az elv gyakorlati érvényesülése részben akadályozott lehet.

Szintén a gazdasági tevékenység háttérbe szorítását, a civil szervezetek tényleges tevékenységének kidomborítását szolgálja az Ectv. 34. § (1) c) pontja, miszerint a szervezet gazdálkodása során elért eredményét semmilyen körülmények között sem oszthatja fel tagjai között (mely markáns eltérés a fent említett gazdasági formákhoz képest), s azt köteles a közhasznú tevékenysége ellátására, biztosítására fordítani.

3. Közvetlen politikai tevékenységtől való elhatárolás⁵²

Közhasznú szervezet közvetlen politikai tevékenységet⁵³ nem gyakorolhat. Azon civil szervezetek, amelyek a politikai tevékenységben közvetlenül bekapcsolódnak, a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény alapján folytathatják tevékenységüket.

A rendelkezés hivatott arra, hogy a civil szektor közhasznú jogállással rendelkező tagjainak tevékenysége mentes legyen a pártpolitikai behatásoktól.

⁴⁹ Ectv. 34. § (1) b) és c)

⁵⁰ Ectv. 32. § (6)

⁵¹ Miután az ellenőrzés rendszerint nem terjed ki ennek megvizsgálásra.

⁵² Ectv. 34. § (1) d)

⁵³ Ectv. 2. § 22. szerint, tehát párt érdekében végzett politikai tevékenységről van szó, amely a gyakorlatban jelöltállítását jelent valamely választási periódusban

4. Nyilvánosság biztosítása⁵⁴

Miután a közhasznú civil szervezetek közfeladatokat valósítanak meg, amelynek szolgáltatásait tagjaikon túl bárki más is igénybe vehet, s ezen feladatokat rendszerint valamely közpénzből valósítják meg, ezért jogosan várható el az, hogy tevékenységükről, működésükről rendszeresen számot adjanak és biztosítsák a megfelelő nyilvánosságot egyes működési és döntéshozatali eljárásaik során.

Ennek megfelelően az új civil törvény rendelkezik arról, hogy a több tagból álló döntés- és ügyvezető szervek (rendszerint a Közgyűlés, Kuratórium, Elnökség) ülései nyilvánosak⁵⁵, ülésvezetésük és döntéshozataluk szabályai⁵⁶ legalább a létesítő okiraton keresztül megismerhető kell, hogy legyen. Az egyes döntések meghozatala után is legyen megismerhető tartalmuk⁵⁷, s megfelelő formában kerüljenek közlésre az érintettekkel⁵⁸. Ezeket a követelményeket – ugyan a szerv sajátosságaira tekintettel, némiképp eltérő tartalmú kötelezettséggel – az egyszemélyi döntéshozó és ügyvezető szervvel kapcsolatban is érvényesíti a jogszabály⁵⁹.

Mindezen szabályok követése alapvetően elvárható egy közhasznú jogállású civil szervezettől, a probléma általában nem a létesítő okiratban foglaltak és a jogszabályi előírások összhangjával, hanem a szervezeten belüli gyakorlati megvalósítással, maladminisztrációval, a lefektetett hatáskörök – negatív és pozitív értelembbe vett – áttörésével adódik⁶⁰.

5. Az összeférhetetlenség és az ellenőrzés szabályozása⁶¹

A civil szervezettől elvárt, hogy Ptk.-ban⁶² és az Ectv.-ben⁶³ fellelhető összeférhetetlenségi szabályokat kötelezőként ismerje el saját vezető tisztségviselőire nézve is.

Ezen rendelkezések biztosítják, hogy csak olyan személy kerülhessen vezető illetve képviselői hatáskörbe, aki érdemes e pozíció betöltésére és reális mérlegelés alapján nem várható tőle, hogy a szervezet érdekeivel szembemenően tölti be feladatát.

⁵⁴ Ectv. 37. §

⁵⁵ Természetesen jogszabályban meghatározott esetben (pl. személyi ügyek eldöntésének esetén)

⁵⁶ Ectv. 37. § (2) a), d) és (3) d)

⁵⁷ Ectv. 37. § (3) a) és c)

⁵⁸ Ectv. 37. § (3) b) és d)

⁵⁹ Ectv. 37. § (4)-(5)

⁶⁰ Bódi György - Gécziné Bárdosi Eszter - Kákai László: Változó civil világ. Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2014. 265 o.

⁶¹ Ectv. 37. § b) és c)

⁶² Ptk. 3: 22. §, Ectv. 38-39. §

⁶³ Ectv. 38-39. §

A vonatkozó szabályok egy része csak bizonyos esetekben eredményez összeférhetetlenséget⁶⁴, más esetekben azonban tartós – időmúláshoz⁶⁵ vagy feltétel fennállásához vagy fenn nem állásához⁶⁶ kötötten - akadályt képez a vezető tisztségviselői poszt betöltése szempontjából.

A közhasznú szervezet ügyvezető szervének ellenőrzésére felügyelőbizottságot kell létrehozni, ha annak törvényi feltételei fennállnak, tehát jelenlegi szabályozás mellett a közhasznú szervezet éves bevétele meghaladja az 50 millió forintot vagy tagjainak száma eléri a Ptk.-ban az egyes szervezettípusokra meghatározott tagi létszámot vagy más, meghatározott feltételt⁶⁷.

A létrehozott felügyelő szervre vonatkozóan fontos garanciális szabályokat tartalmaz az Ectv., melyek szükségesek ahhoz, hogy ellenőrző feladatkörét zavartalanul, külső befolyástól mentesen tudja betölteni – ennek megfelelően a szerv saját maga állapítja meg ügyrendjét⁶⁸, felvilágosítás és tájékoztatáskérési joggal rendelkezik⁶⁹, s ha hiányosságra, jogszabálysértésre, a vezető tisztségviselők felelősségét megalapozó tényekre derült fény, összehívhatja és tájékoztathatja a döntéshozó szervet⁷⁰. Ha azonban ezirányú felhívása nem vezet eredményre, köteles értesíteni a törvényességi ellenőrzést ellátó szervet⁷¹, ezáltal egyszerre valósít meg valamennyire belső kontrollnak tekinthető ellenőrzést, s lehet kiindulópontja a szervezet törvényes működését vizsgáló külső ellenőrzésnek is.

Működésre vonatkozó követelmények

Nem csupán a létesítő okiratban való szerepeltetés szempontjából, hanem a közhasznú szervezet tevékenységére és működésére vonatkozó alapvető szabályozás tekintetéből is fontos szerep jut az Ectv. azon rendelkezéseinek, amelyek a közhasznú civil szervezetek működését szabályozzák, hiszen ezek alapozzák meg a közfeladatok ellátásának alapvető szervezeti-működési környezetét.

⁶⁴ Pl. az Ectv. 38. § (1) alapján kötelezettség vagy felelősség alól mentesülésről vagy egyéb előny szerzéséről való döntés során nem vehet részt a határozathozatalban a szervezet azon tisztségviselője, aki vagy akinek közeli hozzátartozója az adott ügyben érintett vagy érdekelt.

⁶⁵ Ectv. 39. § (1) bekezdésben meghatározott esetekben 3 év.

⁶⁶ Pl. Ectv. 38. § (3) alapján a közhasznú szervezettel e megbízatásán kívüli más tevékenység kifejtésére irányuló munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban áll.

⁶⁷ Pl. Ptk. 3:82. § alapján egyesületekre vonatkozóan a tagok létszáma meghaladja a száz főt vagy a tagok több mint fele nem természetes személy.

⁶⁸ Ectv. 40. § (2)

⁶⁹ Ectv. 41. § (1)

⁷⁰ Ectv. 41. § (3)

⁷¹ Ectv. 41. § (5)

Természetesen a fent felsoroltak is alapvetően megmutatkoznak a szervezet működése során, de a következő követelményeknek valamivel nagyobb gyakorlati vonatkozása van egy-egy szervezet életében.

1. Számviteli és nyilvántartási kötelezettségek⁷²

A közhasznú civil szervezet nem csak Ectv.-ben foglalt, hanem a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Sztv.) alapján kinyilvánított kötelezettsége⁷³ elkülönített nyilvántartást vezetni az alapcél szerinti – s természetesen ezen belül a közhasznú célhoz kötődő – valamint a gazdasági-vállalkozási tevékenységéhez kapcsolódó bevételeiről és kiadásairól.

E szabály garantálja azt, hogy a civil szervezet gazdálkodása során felmerülő összes gazdasági esemény részét képezze a szervezet nyilvántartásainak, valamint a közhasznú jogállás elérése céljából kimutathatóvá váljon a közhasznú és a gazdasági-vállalkozási tevékenység aránya is. Ezzel azonban szorosan összefügg a fent vázolt gazdasági tevékenység relatív felfogása is, mely e szabályok keretében igazán kicsúcsosodó dilemmát eredményez.

Közhasznú szervezet ezentúl csak kettős könyvvitelt vezethet, mely biztosítja gazdasági-pénzügyi viszonyai átláthatóságát. A feladat ellátásához a közhasznú jogállással rendelkező civilek az esetek túlnyomó részében⁷⁴ könyvelői szolgáltatást vesz igénybe, annak ellenére, hogy erre vonatkozó jogszabályi közttség nem létezik, azonban a számviteli feladatok megoldása sok esetben túlmutat a szervezetek humánerőforrásának tudáskészletén.

2. A közhasznú szervezet gazdálkodására vonatkozó szabályok⁷⁵

Az új civil törvény számos elvárással bővíti a korábban már tárgyalt gazdálkodási követelményeket a közhasznú civil szervezetek vonatkozásában.

Az Ectv. megismétli⁷⁶ korábban már tárgyalt gazdálkodási tárgyú rendelkezését⁷⁷, s ezzel jelzi fontosságát a civil szervezetek működésében, mely szerint a szervezet által elért gazdálkodási eredmény nem osztható fel a tagok között, s kötött ezen eredmény felhasználása – a közhasznú tevékenység ellátására kell fordítani.

⁷² Ectv. 42. §

⁷³ Sztv. 12. §

⁷⁴ Ennek igazolását lásd a vonatkozó Civil szervezeti felméréshez kapcsolódó kérdés értékelésénél.

⁷⁵ Ectv. 42-46. §

⁷⁶ Ectv. 42. § (1)

⁷⁷ Ectv. 34. § (1) c)

A törvény külön foglalkozik a cél szerinti juttatások⁷⁸ szabályozásával, melynek kedvezményezett köréből – néhány kivételtől eltekintve – kizárja a szervezet vezető tisztségviselőit, támogatóit, önkéntes bázisát, valamint a megjelölt személyek közeli hozzátartozóit is⁷⁹. E juttatások elnyerésére kiírt pályázat esetén is elvárásként támasztódik⁸⁰, hogy az ne legyen színlelt, tehát ne tartalmazzon olyan rejtett vagy jól elkülöníthető feltételeket, amelyek alapján megállapítható, hogy pályázatot nagy valószínűséggel mely személy(ek) nyerik majd el.

A rendelkezések segítségével a bűjtött eredményfelosztás jogszerűsége is kizárhatóvá válik, hiszen „színlelt pályázat a cél szerinti juttatás alapjául nem szolgálhat”⁸¹.

A közhasznú szervezetek pénzügyi jellegű tevékenysége is korlátozás alá kerül a szabályozásnak köszönhetően⁸²: a szervezet nem bocsáthat ki váltót és hitelviszonyhoz kapcsolódó értékpapírt, s nem veszélyeztetheti a közhasznú tevékenység ellátását nagymértékű hitel felvételével. Befektetési tevékenység esetén a szervezet köteles erre vonatkozó szabályzat megalkotására⁸³.

Ezen szabályoknak köszönhetően a szervezet nem válhat rejtett pénzügyi vállalkozássá, nem veszélyeztetheti a közhasznú tevékenység és a létesítő okiratban meghatározott közfeladatok ellátását magas kockázattal járó pénzügyi tevékenységekkel.

3. Beszámoló-készítéssel kapcsolatos kötelezettségek⁸⁴

A közhasznú jogállással rendelkező szervezetek tevékenységének, gazdálkodásának nyilvánosságát elsődlegesen az Országos Bírósági Hivatal számára évenként benyújtandó, gazdasági eredményeket tartalmazó beszámoló és a hozzá kapcsolódó, a szervezet közhasznú tevékenységét és a vonatkozó indikátorokat tartalmazó közhasznúsági melléklet biztosítja.

Az új civil törvény elvárja a közhasznú szervezetektől a beszámoló jóváhagyása mellett a közhasznúsági melléklet elkészítését és elfogadását is, melyre a beszámolóval egyező letétbe helyezési és közzétételi követelményeket állapít meg. A beszámolóba, közhasznúsági mellékletbe bárki betekinthez, másolatot készíthet róla, s fel kell tüntetni a szervezet honlapján is.

⁷⁸ Ectv. 2. § 4. szerint: „a civil (közhasznú) szervezet által (közhasznú) alaptevékenysége keretében nyújtott pénzbeli vagy nem pénzbeli szolgáltatás”

⁷⁹ Ectv. 42. § (2)

⁸⁰ Ectv. 43. §

⁸¹ Ectv. 43. § (2)

⁸² Ectv. 44. §

⁸³ Ectv. 45. §

⁸⁴ Ectv. 46. §

Erőforrás ellátottságra vonatkozó követelmények

A közhasznú jogállás teljesítésének igazi fokmérői az új civil törvény által bevezetett, a szervezet erőforrásaira valamint társadalmi támogatottságára vonatkozó követelmények, melyek indikátorjellemzőkként, számszerűsített módon is jelzik a szervezet pénzügyi-gazdasági és közhasznú tevékenység szempontjából releváns teljesítményét.

Az eredmények szempontjából kiegyensúlyozó hatással bír az, hogy a közhasznúság vizsgálatára jogosult szerv a beszámoló beadását megelőző két lezárt üzleti év adatait alapján dönt a feltételek teljesüléséről⁸⁵, így az adott mutató szempontjából egy-egy rosszabb teljesítményű év eredménye javíthatóvá válik, s nem eredményezi a közhasznú jogállás azonnali elvesztését.

Mind az erőforrás ellátottsági, mind pedig a társadalmi támogatottsági kritériumkövetelmények közül egy-egynek teljesülnie kell a közhasznú jogállás megszerzése és évenkénti megtartása céljából.

Az alábbiakban a szervezetek erőforrás ellátottságával kapcsolatos követelmények elemzése található.

1. Az éves bevétel mértéke⁸⁶

Az Ectv. az utolsó két lezárt üzleti év adatai alapján elvárja a közhasznú szervezetektől, hogy átlagos éves bevételük haladja meg az egymillió forintot.

Az indikátor tekintetében racionálisan indokolható az, hogy a szervezetek közhasznú tevékenységeinek megfelelő szintű ellátásához adott mértékű pénzügyi erőforrás is szükséges, azonban ha a civil szektorról felvett legfrissebb központi adatgyűjtéseket⁸⁷ figyelembe vesszük, másképp értékelendő az elvárt éves bevétel mértéke. A KSH felmérései alapján a klasszikus civil szervezetek – mely csoport a civil szervezetek 88%-át teszi ki⁸⁸ - 44 százalékának tekintetében az éves bevétel nagysága 2013-ban nem haladta meg az 500 ezer forintot, s további 38 százalékuk is csak 500 ezer és 5 millió forint közötti bevételre tett szert, tehát a közhasznúsághoz szükséges bevételi határ közelében járt pénzügyi-gazdálkodási eredménye. Ha mindezt összevetjük a civil szektor évek óta tapasztalható bevételkiesésével és

⁸⁵ Ectv. 32. § (4)

⁸⁶ Ectv. 32. § (4) a)

⁸⁷ A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői, 2013. Központi Statisztikai Hivatal, Statisztikai tükör 2014/142., 2014. 2 o.

⁸⁸ KSM i.m. 3 o.

az állami bevételek fokozatos csökkenésével⁸⁹, akkor azt a következtetést vonhatjuk le, hogy pont azok a jellemzően vidéki területen tevékenykedő, kis szervezettel és bevétellel rendelkező szervezetek kerülnek ki a közhasznú jogállás kedvezményezett köréből, akik adott esetben egy kistélepülés állami szereplőkön kívüli egyetlen közfeladat ellátó szervezetei.

2. Adózott eredmény pozitív jellege⁹⁰

A két lezárt üzleti év együttes figyelembevételének egyik legpozitívabb hatása az alábbi jellemző tekintetében mutatható ki: az indikátor teljesítéséhez a két év egybeszámított adózott eredményének pozitívnak kell lennie.

Egy veszteséges év után tehát adott a lehetőség a szervezeteknek arra, hogy javítsák eredményeiket. Nagyon is indokolt ez a megközelítés, hiszen amennyiben az indikátor tekintetében a közhasznú jogállás vizsgálatára jogosult szerv nem két év adatait figyelembe véve döntene a kritériumkövetelmény teljesítéséről, a civil szektor finanszírozásában kimutatható makrofolyamatok kizárnák egyes szervezetek közhasznú jogállásának elérését⁹¹.

3. A személyi jellegű ráfordítások mértéke⁹²

A közhasznú jogállással rendelkező szervezetek megfelelő humánerőforrás-ellátottságát követeli meg az Ectv. vonatkozó rendelkezése, amely számos problémát okozhat a szervezetek számára.

A fent említett felmérések alapján kimutatható, hogy a szervezetek labilis pénzügyi ellátottsága folytán, 2011-től folyamatosan esik a civil szektorban foglalkoztatottak száma⁹³, 2012 és 2013 között 10%-kal csökkent a non-profit szervezetekkel munkaviszonyba állók száma⁹⁴, s ennek megfelelően a szervezetek személyi jellegű ráfordításai is csökkenésnek indultak.

Ugyan az Ectv. által meghatározott, a 2 év átlagában mért összesített éves kiadások mintegy egynegyedét kell csupán kitennie a személyi jellegű kiadásoknak, különösen a kisebb szervezettel rendelkező civil szervezetek okozhat nehézséget e mutató teljesítése, hiszen sok esetben a dologi kiadások „kitermelése” is problémát jelent.

⁸⁹ KSH i.m. 2 o.

⁹⁰ Ectv. 32. § (4) b)

⁹¹ Pl. ha egy többéves Európai Unió támogatásból megvalósuló projekt végrehajtása során a támogatás folyósítása és a támogatási programban vállalt célok (s ezáltal a legfőbb kiadások) teljesítése két különböző évben történik meg, a szervezet egyik évben pozitív, másik évben negatív eredménnyel zárhatja az üzleti évet.

⁹² Ectv. 32. § (4) c)

⁹³ KSH i.m. 1 o.

⁹⁴ KSH i.m. 3 o.

Társadalmi támogatottságra vonatkozó követelmények

Amíg a szervezet pénzügyi-gazdasági teljesítményét jelző indikátorokat a közhasznúság bemeneti paramétereiként értelmezhetjük, addig az Ectv. által létrehozott, a társadalmi hatások számszerűsítésére hivatott kritériumok a szervezet tényleges, a közhasznú feladatok ellátása érdekében kifejtett tevékenységét jellemzik.

Az alapvető szakmai dilemmát e kérdéskörben az jelentheti, hogy mennyire képes egy számszerű mutató visszahozni egy civil szervezet hatókörében végzett tevékenységének minőségét és hatásait, illetve fordítva: az indikátor jellemzőknek megfelelő szervezet ténylegesen alkalmas-e a vállalt közfeladatok megfelelő minőségű ellátására.

*1. Személyi jövedelemadóból származó támogatásra vonatkozó követelmény*⁹⁵

Az Ectv. szerint megfelelő társadalmi támogatottság mutatható ki a közhasznú szervezet vonatkoztatásában, ha annak az adózók személyi jövedelemadó meghatározott részének felajánlott összegéből kiutalt összege átlagosan eléri az összes bevétel két százalékát.

A már évtizedes hagyományokkal rendelkező szervezetek számára az indikátor teljesítése általában nem jelent gondot, hiszen rendszerint működésük éve alatt megfelelő támogatói bázist építettek ki, azonban az induló és a közhasznú jogállásra törekedő szervezetek tekintetében gondot okozhat a kritériumnak való megfelelés⁹⁶.

Az összes bevétel két százaléka ebből a nézőpontból akár magasnak is tekinthetjük, hiszen a közhasznú jogállás fenntartásához szükséges minimális 1 millió forintos éves bevétel vonatkozó értéke 20 ezer Ft, amely átlagos keresetű felajánlók esetén akár több tucat felajánló meglétét is megkívánja.

*2. Közhasznú tevékenység ráfordításainak arányára vonatkozó követelmény*⁹⁷

Az új civil törvény elvárásai alapján a közhasznú tevékenységre fordítandó költségek, ráfordítások összegének el kell érniük az összes ráfordítás legalább felét, két év vonatkozásában.

⁹⁵ Ectv. 32. § (5) a)

⁹⁶ KSH i.m. 3-4 o. Annak ellenére, hogy a civil szervezetek nagy arányban részesülnek az SZJA 1%-os felajánlásokból, ezen forrásból való részesülés évről-évre csökken, s különösen nehezen tudnak utat nyerni az új alapítású civil szervezetek. Erről lásd a kérdőíves felmérés vonatkozó pontját.

⁹⁷ Ectv. 32. § (5) b)

A társadalmi támogatottság talán legkönnyebben teljesítő kritériuma az esetek túlnyomó többségében nem okozhat nehézséget a közhasznú szervezetek számára: miután a közhasznú tevékenység a korábban vázoltak szerint elsőbbséget kell élvezzen a gazdasági-vállalkozási tevékenységgel szemben, ezért a közhasznú feladatellátással párhuzamba állítható kiadások is a szervezetek többségénél az elvárt szint felett maradnak⁹⁸.

3. A közhasznú önkéntesek alkalmazására vonatkozó követelmény⁹⁹

Az új civil törvényben megfogalmazott elvárások szerint a szervezetnek a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvényben meghatározott módon és formában közérdekű önkéntes tevékenységet végző személyek segítségét kell igénybe venni tevékenységeik ellátása során, két év átlagában legalább tíz önkéntes tevékenységet végző személy tekintetében.

A szervezetek önkéntes alapon működő humán erőforrásukra tekintettel az esetek legnagyobb részében rendelkeznek a feltétel teljesítéséhez szükséges önkéntes bázissal¹⁰⁰, a probléma azonban a közérdekű önkéntes tevékenységgel összefüggő bejelentési, nyilvántartási és egyéb kötelezettségek terén keletkezik.

A közhasznúsági kritériumrendszer első vizsgálatának idejére ugyan a szervezetek többsége rendelkezett a közhasznú önkénteseket fogadó szervezetek regisztrációját és nyilvántartását végző szervnél¹⁰¹ – jelenleg az Emberi Erőforrások Minisztériuma – tevékenységére vonatkozó bejegyzéssel, de a következő fejezetben elemzett kérdőívet kitöltők mintegy felének jelenleg is gondot okoz a közhasznú önkéntes személyekre vonatkozó, a jogszabályi előírásokat következetesen betartó, teljes körű nyilvántartás létrehozása és fenntartása.

⁹⁸ Lásd Civil szervezeti kérdőív értelésének vonatkozó pontja.

⁹⁹ Ectv. 32. § (5) c)

¹⁰⁰ KSH i.m. 3 o.

¹⁰¹ 2005. évi LXXXVIII. törvény 11. §

IV. Civil szervezeti felmérés

A pályaműhöz kapcsolódó kutatási folyamathoz civil szervezetek kérdőíves felmérése is kapcsolódott. Az azonos tartalommal, on-line és hagyományos kérdőív formájában 2015. februárig megvalósuló felmérésben 115, jellemzően dél-dunántúli civil szervezet vett részt¹⁰².

A kérdőíves felmérés célja az volt, hogy elsődleges jellegű adatokat nyerjen a civil szektort érintő joganyag változásának hatásairól, valamint a közhasznú jogállás feltételrendszerének megítéléséről, teljesíthetőségéről.

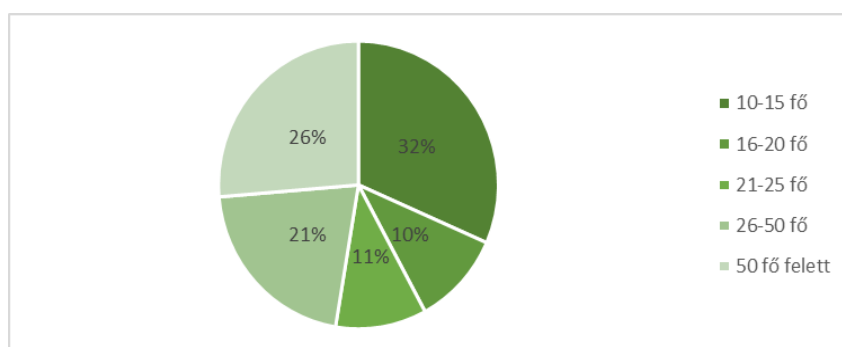
A szervezetekre vonatkozó általános adatok

A kérdőív első része a szervezetek jellemző működési területére, alapításának idejére valamint tagságának, önkéntes bázisának és foglalkoztatottjainak számára kérdezett rá annak céljából, hogy a további kérdések elemzéséhez megfelelő képet kapjunk a kitöltő szervezetek nagyságáról, földrajzi elhelyezkedéséről és humán erőforrásának mértékéről.

A kitöltők jellemzően a dél-dunántúli régióban tevékenykednek¹⁰³: a szervezetek 95%-a (105 szervezet) Baranya megyében, 15-15 szervezet Somogy és Tolna megyében, 4 pedig Pest megyében fejtette ki tevékenységét.

A válaszadók közül mindössze 13 volt a 2000-es évek előtt alakult, a további szervezetek többsége az évtized második felében kezdte meg működését.

A kitöltők között 90 szervezet egyesületi, 25 szervezet alapítványi szervezettípusban látta el tevékenységét. Azon szervezetek között, amelyek rendelkeztek tagsággal az alábbiak szerint oszlottak meg az arányok a tagi létszám tekintetében:



1. ábra – A civil szervezetek tagi létszámának alakulása (saját szerk.)

¹⁰² Az összes válasz értékelhetőnek bizonyult a beépített on-line ellenőrzési lehetőségek és a kérdezőbiztosi segítségnyújtásnak köszönhetően.

¹⁰³ A kitöltők tevékenységüknek megfelelően több megyét is megjelölhettek jellemző tevékenységi területükként.

A válaszadó szervezetek 32 százaléka (37 szervezet) működik a törvényes minimum létszámot alig meghaladó, 10 és 15 fő közötti taglétszámmal, míg a szervezetek 42%-a (49) 16 és 50 fő közötti tagsággal rendelkezik.

A szervezetek nagy részének (70 szervezet) nincs állandó foglalkoztatottja, 25 szervezet rendelkezik 1 és 5 fő közötti foglalkoztatottal, 20 szervezet pedig 5 fő feletti munkavállalói kollektívával végezheti tevékenységét. A helyzetet bonyolítja a közhasznú munkát végzők és közfoglalkoztatottak köre, a válaszadók mintegy harmada alkalmaz ilyen jellegű alkalmazottakat.

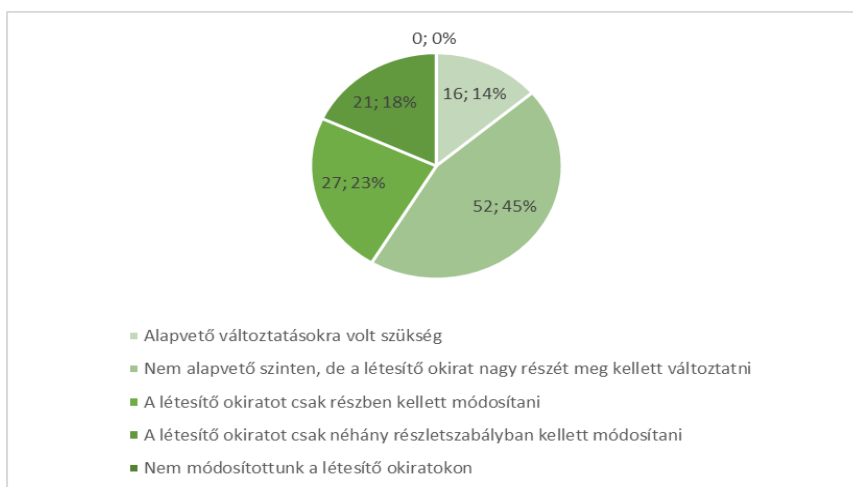
Más képet mutat a szervezettel egyéb – pl. megbízási – viszonyban állók köre, a szervezetek túlnyomó többsége (72 szervezet) évente 5 főnél több személlyel kerül ilyen kapcsolatba.

A szervezetekkel valamilyen önkéntes viszonyban álló személyek vizsgálatára a társadalmi támogatottságra vonatkozó kritériumokra vonatkozó kérdések értelmezésekor kerül sor.

A közhasznú jogállás általános feltételeinek érvényesülési vizsgálata

A kitöltött kérdőívek alapján a szervezetek többségének, 64 százalékának (74 szervezet) nehéz feladatot jelentett az elmúlt években a civil szervezetekre vonatkozó jogszabályok változásának követése.

Minden kitöltőnek szüksége volt létesítő okiratának módosítására, 16 kitöltő szervezet alapvető változtatásokat tett, 52 válaszadó (a kitöltők 45 százaléka) pedig a dokumentum nagy részét módosította a jogszabályváltozásoknak köszönhetően. A válaszadók 41%-a csak részben vagy részletszabályaiban módosította alapdokumentumát. Az eredmények alapján látható, hogy a válaszadó civil szervezeteket eltérő készségben érték a módosítási igények.



2. ábra – A létesítő okiratra vonatkozó módosítási szükséglet mélysége (saját szerk.)

A kitöltők nagy része (74 szervezet) a létesítő okirat változtatására vonatkozó követelményeket az új közhasznú jogállás megszerzésével közös eljárásban teljesítette, bízva a kisebb munka- és adminisztrációs teherben.

Ennek ellenére a válaszadók túlnyomó többségének (104 szervezet) legalább egy alkalommal szüksége volt hiánypótlási eljárásra az alapító okirathoz kapcsolódó, s 50 százalékuk több alkalommal is igénybe vette ezt a lehetőséget az eljárás sikeres befejezése előtt.

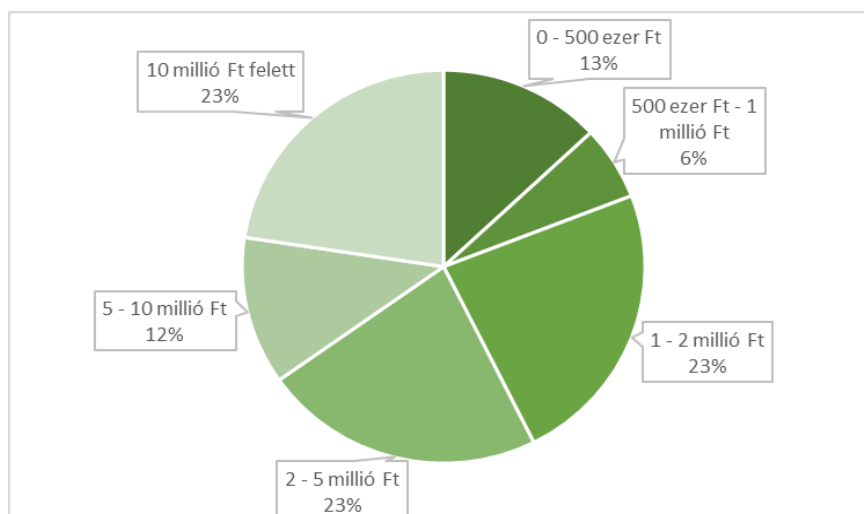
A közhasznúsági jogállás eléréséhez szükséges eljárás valamivel egyszerűbbnek bizonyult, a válaszadók 65%-a legalább egy, 33 százalékuk több alkalommal hiánypótlott az erre vonatkozó eljárásban.

A válaszadók többsége a fent jelölt problémák ellenére folytathatta korábbi közhasznú jogállását (immár az új civil törvény feltételei alapján), mindössze 10 szervezet mondhatott le a közhasznú jogállásáról és a hozzá kapcsolódó kedvezményrendszerről a jogszabályváltozásoknak köszönhetően.

A szervezet erőforrás ellátottságára utaló adatok értékelése

A kérdőív további részei a közhasznú jogálláshoz rendelt kritériumrendszer egyes elemeinek teljesülését vizsgálta, ezzel törekedve a feltételek teljesíthetőségének, realitásának felmérésére.

A szervezetek nagy része (46%, 53 szervezet) 1 és 5 millió forint éves bevétellel gazdálkodhat átlagosan, míg a válaszadók 19%-a, 22 szervezet a közhasznú jogállás eléréséhez nem elegendő, 1 millió forint éves bevétel alatt működik.



3. ábra – A szervezeti bevétel eloszlása nagyságrend alapján (saját szerk.)

A korábban tárgyaltakban foglalt várakozásnak megfelelően az erőforrás ellátottság második kritériumát, a két év átlagában való pozitív adózott eredmény elérését a kitöltő civil szervezetek minden esetben (63 szervezet) vagy rendszerint (48 szervezet) el tudják érni. Azt azonban meg kell jegyezni, hogy ebben az esetben is van egy jól kimutatható, 10-15% körüli arányt képviselő csoport, amely rendszerint vagy semmilyen körülmények között sem képes a mutató teljesítésére, s ennek köszönhetően gazdálkodása hanyatlik.

A vizsgált szervezetek 50% százaléka, 63 szervezet egyáltalán vagy rendszerint nem képes az átlagos éves kiadások egynegyedét személyi jellegű kiadásokra fordítani, s csak a kitöltők 18% képest szinte minden esetben megfelelni ezen indikátornak.

Összességében értékelve, a szervezetek 42%-ának nehézséget okoz a közhasznú jogállás pénzügyi-gazdasági feltételeinek teljesítése.

A szervezet társadalmi támogatottságára utaló adatok értékelése

A már tárgyaltak alapján a közhasznú szervezetek társadalmi támogatottságának mérése adhatja meg közhasznú tevékenységük hatásainak igazi fokmérőjét. Az alábbiakban az Ectv.-ben foglalt, számszerűsíthető indikátorokhoz kapcsolódó kérdéskörök kerülnek elemzésre.

Szinte az összes válaszadó szervezet részesült az elmúlt években a személyi jövedelemadóból származó 1%-os felajánlásokban (105 szervezet), s a kitöltők 82%-a benyújtotta igényét arra vonatkozóan, hogy szervezete részese lehessen a felajánlások kezelésére kidolgozott, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal által üzemeltetett adatbázisnak¹⁰⁴.

A szervezetek nagy részénél az 1%-os felajánlásokból származó bevétel átlagos mértéke nem haladja meg a törvényben meghatározott tételekkel módosított éves bevétel 2%-át (68%), ezáltal a többségnél az erre vonatkozó indikátor nem teljesíthető.

A kategória „mentő” indikátorát, mely szerint a szervezet közhasznú kiadásainak meg kell haladnia a gazdasági tevékenység kiadásait, a válaszadók 65%-a teljesíti.

A társadalmi támogatottság utolsó indikátora vonatkozóan több adatot mért fel a kérdőív:

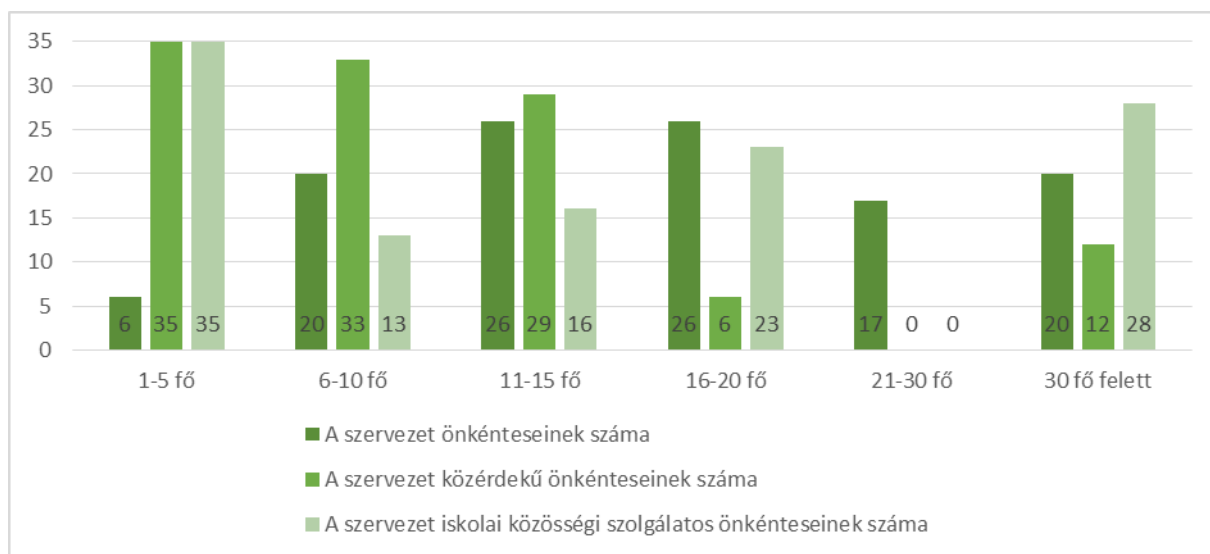
- a szervezetek önkénteseinek átlagos számát,
- a szervezetek közhasznú, szerződött önkénteseinek átlagos számát,
- a szervezeteknél közösségi szolgálatukat töltő középiskolás diákok átlagos számát.

¹⁰⁴ A szervezetek az elkövetkező adóévtől csak akkor részesülhetnek 1%-os felajánlásokban, ha adataik 2014. szeptemberében bekerültek a NAV által, erre a célra üzemeltetett adatbázisba.

Miután a korábbi felmérési pontok kimutatták, hogy a szervezetek többsége nincs olyan pénzügyi-gazdasági helyzetben, hogy állandó foglalkoztatottja legyen, felértékelődik a tagságra és önkéntes viszonyokra vonatkozó információk szerepe, hiszen ezen személykörök azok, amelyek a szervezetek tényleges tevékenységét kialakítják.

A kérdőívet kitöltő szervezetek önkénteseinek száma évente átlagosan 11 és 20 fő között mozog. A közérdekű önkéntességről szóló törvény alapján önkéntes tevékenységbe bevont személyek száma a törvényi minimum körül mozog, a válaszadók 85%-ának 1 és 15 fő közé datálható, határozott vagy határozatlan időre szerződött közérdekű önkéntessel rendelkezik. Kiemelendő, hogy csak 47 válaszadó szervezet rendelkezik az indikátor teljesítéséhez szükséges 10 fő feletti közérdekű önkéntes személlyel.

A válaszadók iskolai közösségi szolgálatos diákokat is fogadtak, szervezetenkénti létszámuk azonban változatosan alakul. 35 szervezet tekintetében csupán 5 fő közösségi szolgálatos diák, míg 51 szervezett vonatkozásában 16 fő feletti diák tevékenykedik a szervezeteknél egy átlagos évben.



4. ábra – A szervezetek önkénteseinek átlagos éves száma (saját szerk.)

V. Következtetések, továbbfejlesztési javaslatok

A szakirodalmi feltárás és civil szervezetek érintő kérdőíves felmérés eredményeinek értékelése alapján az alábbi következtetéseket lehet levonni a közhasznú jogállásra vonatkozó joganyag és a közhasznúsághoz kötődő feltételrendszer változását illetően:

A megújuló, civil szervezetekre vonatkozó joganyag alapvetően minden szervezettől elvárható szempontokat kodifikált a civil szervezetek létesítő okiratával, működésével, vállalkozási-gazdálkodási tevékenységével kapcsolatban. Az egyes követelmények finomhangolása – s ebben mind a vizsgált szakirodalom, mind pedig a szervezetek jellemzőit és meglátásait felmérő kérdőív értékelése alapján konszenzus van – még várat magára.

Annak ellenére, hogy a közhasznú jogállás közfeladatokhoz való kötése racionálisan indokolható szempont, a jogi végzettséggel csak ritka esetben rendelkező civil szervezeti vezetők számára problémát jelentett a közfeladatokat meghatározó jogszabályhelyek fellelése. Több esetben kimutatható – ahogy ezt a fenti értékelés is részben kifejezte – a civil szervezetek tevékenységük csorbításaként, közfeladati rendszerbe való erőszakos elhelyezésként értékelik a jogszabályok ezirányú követelményeit, pedig a kiemelkedően közhasznú szervezetekkel szemben ez a korábbi szabályozás alapján is elvárásként volt támasztva.

A gyökeresen átalakuló, több jogforrás szintézisével dolgozó, a területre vonatkozó jogi szabályozás követése és alkalmazása érzékelhetően problémát okozott a már közhasznú szervezetek számára is, s ezt gyakorlati vonatkozásain keresztül jól érzékelteti a létesítő okirat módosításának és a közhasznú jogállás kérelmezésének eljárásában való többszöri hiánypótlási lehetőségek igénybe vétele is.

A szűkülő bevételi forrásokkal gazdálkodó, foglalkoztatottjaikat egyre inkább elvesztő, s önkénteseire támaszkodni kényszerülő civil szervezetek részére a közhasznú jogállás számos feltételrendszere – különösen a személyi kiadások és a pénzügyi-gazdálkodási elvárásokra vonatkozó feltételek, a fent foglaltak tekintetében – egyre nehezebben teljesíthető.

Az egyes források és a felmért adatok elemzéséből az is nyilvánvalóvá vált, hogy a vizsgált civil szervezetek egy jól elkülöníthető csoportja teljesítményével leszakad a többi szervezettől, s hosszútávon (a jelenlegi működési körülményeik figyelembe vételével) nem biztosítható a közhasznú jogállásuk megtartása sem.

Az, hogy mind az erőforrás ellátottság, mind pedig a társadalmi támogatottság indikátorrendszerében található olyan kritérium, amelyet a civil szervezetek alapvető adottságaiknál fogva könnyebben teljesítenek, még nem jelentheti azt, hogy a szabályozásnak más tényezők tekintetében nem szükséges a civil szektorra olyan módon hatnia, mely annak fejlődését, előrelépését szolgálja.

Ennek megfelelően indokolt lehet a kritériumrendszer rendszeres időközönként történő felülvizsgálata, annak további szempontokkal való bővítése, s a kevésbé előremutatókkal való csökkentése.

Meglátásom szerint a pénzügyi-gazdálkodási szempontok háttérbe helyezésével, a közhasznú szervezetek által kiváltott társadalmi hatások értékelésére, s ha szükséges, számszerű kimutatására kell törekedni a jövőben – nem tekinthető helyesnek, előrelátónak és széles látókörűnek egy olyan szabályozás, amely egy civil szervezet társadalmi szerepét a részére jutatott személyi jövedelemadó 1%-os felajánlások vagy a közhasznú tevékenységre fordított kiadások arányához méri.

Ehelyett hangsúlyt kell fektetni a közhasznú tevékenység során elért célcsoportok nagyságára és a hatás minőségi jellemzőire, a szervezet által ellátott feladat szükségességére. Ezen jellemzők természetesen sokkal nehezebben számszerűsíthetőek, főként objektív, jól mérhető és értékelhető formában, de sokkal közelebb visznek egy civil szervezet tényleges működéséhez.

VI. Összefoglalás

Jelen pályamunka a megújult közhasznú jogállással és annak feltételrendszerével foglalkozott. Ennek keretében megvizsgálta a vonatkozó tételes jogi és szakirodalmi jellemzőket, s a terület szabályozási modelljének helyes értelmezése és fejlesztése céljából figyelemmel volt a korábbi szabályozási megoldásokra valamint a civil szervezetek közhasznú jogálláshoz való viszonyulását, a közhasznúság feltételrendszerének teljesíthetőségét vizsgáló kérdőíves felmérés eredményeire is.

Annak ellenére, hogy a szabályozás igazán hatályossá csak 2014. júniusától vált, számos ismeret és tapasztalat halmozódott fel a megváltozó joganyag bevezetésével, alkalmazhatóságával, feltételrendszerének sajátosságaival kapcsolatban, melyet jelen dolgozat igyekezett összefoglalni és a vonatkozó ismeretek felvázolása mellett saját szempontokkal kiegészíteni és értelmezni.

A civil szervezetek körében megvalósult kérdőíves felmérés értékes primer jellegű adatokat tárt fel, s ennek megfelelően megkívánja az ebben felszínre hozott ismeretek vizsgálatát és értelmezését, s mielőbbi nyilvánosságra hozatalát civil szektor egyes jelenségeinek, jellemzőinek szélesebb körű megértése céljából. A felmérésben résztvevő szervezetek körének bővítésével és további kérdéskörök vizsgálatával még pontosabb képet kaphatunk a civil szervezeteket mozgató motivációkról és a működésüket behatóró jogi szabályozás helytállóságáról, alkalmazhatóságáról.

Felhasznált irodalom jegyzéke

A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői, 2013. Központi Statisztikai Hivatal, Statisztikai tükrök 2014/142., 2014

David Moore – Katerina Hadzi-Miceva – Nilda Bullain: A Comparative Overview of Public Benefit Status in Europe. The International Journal of Not-for-Profit Law 11.1., 2008

Berke Gyula – Kiss György – Bankó Zoltán: Kommentár a munka törvénykönyvéhez. Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2014. 382 o.

Bódi György - Gécziné Bárdosi Eszter - Kákai László: Változó civil világ. Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2014

Kuti Éva: Government–Nonprofit Sector Relations in Hungary. in: Susan Phillips - Steven Rathgeb Smith: Governance and Regulation in the Third Sector: International Perspectives Routledge, 2012

Latorcai Csaba – Szablics Bálint: Civil szervezetek kézikönyve. Budapest, Emberi Erőforrások Minisztériuma, 2013

Nagy Nikolett: A közhasznú szervezetek számviteli sajátosságainak bemutatása a Civil törvény tükrében. Budapest, BCE Gazdálkodástudományi Kar, 2013

Móra Veronika: Introduction of ‘Act CLXXV of 2011 on the Freedom of Association, Public Benefit Status, and on the Operation of and Subsidy for Non-Governmental Organisations. Civil Szemle, 8(3), 2012

Pierog Anita: Civil szervezetek működési és vezetési sajátosságai. Debrecen, Debreceni Egyetem Ihrig Károly Gazdálkodás – és Szervezéstudományok Doktori Iskola, 2013

Vékás Lajos – Gárdos Péter (szerk.): Kommentár az új Polgári Törvénykönyvhöz. Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2014

Felhasznált jogszabályok jegyzéke

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

Törvény

1997. évi CLVI. törvény a közhasznú szervezetekről

2005. évi LXXXVIII. törvény a közérdekű önkéntes tevékenységről

2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról

2011. évi CLXXXI. törvény a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

2013. évi CLXXVII. törvény a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről (Ptké.)

Kormányrendelet

350/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet a civil szervezetek gazdálkodása, az adománygyűjtés és a közhasznúság egyes kérdéseiről

Jogegységi határozat

4/2006. számú KJE határozat

1/2014. számú KMJE határozat