

Antal Attila

Civiltörvény: hatékonyság és autonómia



Alexis de Tocqueville [A demokrácia Amerikában](#) című művében a következőképpen ír a polgárok társulásáról: *„Ha a demokratikus országokban élő embereknek nem volna sem joguk, sem kedvük politikai célokért egyesülni, függetlenségüket viszontagságok fenyegetnék,*

viszont hosszú időre meg tudnák őrizni vagyonukat és ismereteiket; de ha nem tennének szert a köznapi életben való társulás művészetére, ma a civilizáció forogna veszélyben. Egy olyan nép, melyben az egyének elveszítenék annak lehetőségét, hogy önállóan hajtsanak végre nagy dolgokat, s ugyanakkor a közös fáradozás képességére sem tudnak szert tenni, csakhamar a barbárságba hullik vissza.”

Tocqueville élesen irányítja rá figyelmünket a polgári társulások – a civil szféra – „civilizációt megtartó” szerepére. Úgy tűnik, hogy ezzel a szándékkal az új civiltörvény előkészítői is azonosulni tudnak, hiszen a tervezet preambuluma kijelenti, hogy az Országgyűlés elismeri a következőket: *„...az emberek önkéntes összefogása nélkülözhetetlen Magyarország fejlődéséhez, a civil szervezetek a társadalom alapvető sejtjei amelyek folyamatosan hozzájárulnak közös értékeink mindennapi megvalósulásához...”*. Az elvben tehát nincs vita – a civil szféra reformjában, annak irányait illetően azonban annál inkább. A következőkben röviden körüljárjuk azokat a legfontosabb problémákat, amelyeket az új civiltörvény kezelni próbál, és bemutatjuk a tervezetnek azokat a megoldási javaslatait is, amelyek vitát váltottak ki

Civil gondok

Sokan foglalkoztak a civil szféra hazai kialakulatlanságából eredő gondokkal vagy éppen a civilekre vonatkozó joganyag anomáliáival. Legutóbb éppen a



Politikatudományi Szemle hasábjain bontakozott ki egy vita a hazai civil társadalom helyzetéről. Szabó Máté [vitaindítója](#) megjegyzi: „Az önkéntesség és a polgári részvétel mindenütt vörös fonál a civil társadalomban, azonban az összkép nem a legrózsásabb, és ha megtalálhatjuk is az okokat bizonyos optimizmusra, az

elsősorban a kisebbség aktivizmusára, a nonprofit-civil ellen elit csoportjaira épül, amely nem gyökerezik széles társadalmi aktivizmusban.”

A vita résztvevőinek többsége a hazai civil szféra problémái közül az államfüggőséget, ennek kapcsán a finanszírozás gondjait hangsúlyozta. Balázs Zoltán [szerint](#) „[a]ligha nevezhető valóban civilnek a szó szokásos értelmé szerint az olyan tevékenység, amelyet gyakorlatilag kizárólag a központi vagy a helyi költségvetésből finanszíroznak, elvileg ugyan transzparens módon, a gyakorlatban azonban meglehetősen önkényesen, tehát a végső döntést meghozó (rendszerint politikus) szubjektív ízlését és érdekét kiszolgálva.”

A szerzők kritika alá veszik a Nemzeti Civil Alapprogram (NCA) rendszerét, amely bár autonóm (pontosabban annak látszó) szervezet, de mégis súlyos anomáliákkal terhelt, hiszen a civilek politikai és egyéb érdekek alapján maguk osztották el a rendelkezésre álló forrásokat.

Nizák Péter részben elfogadva Szabó diagnózisát (mely szerint az NCA egy „posztkádári neokorporatív bürokratikus növekmény”) azt [állítja](#), hogy „... az NCA a

maga „normatív” (működési) támogatás-típusú megközelítésével rossz irányba szocializálja a szervezeteket, de véleményem szerint még ezen felül is problematikus az NCA-ban kialakított rendszer. Az NCA Tanácsában, kollégiumaiban ugyanis civil szervezetek delegáltjai ülnek, irányító, értékelő és döntéshozó pozícióban.”

A törvénytervezet tehát egy olyan időszakban született, amelyik korántsem mentes a civilek, s főként a finanszírozásuk és államfüggésük körüli feszültségektől, s nem meglepő, hogy a koncepció újdonságai is e problémák megoldási módjában keresendők.

A civiltörvény újdonságai

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium koordinálásával elkészült az egyesülési jogról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló törvény [tervezete](#) és a hozzá kapcsolódó hatásvizsgálat, amelyik a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló [2010. évi CXXXI. törvény](#) szerint 2011. június 22-én meg is jelent társadalmi egyeztetés végett a kormányzati [honlapon](#). A meglehetősen szűkszavú előzetes hatásvizsgálati összefoglaló (amely sokkal inkább a koncepció kialakításának körülményeit dolgozza fel, semmint a leendő jogszabály társadalmi-jogi hatásait) szerint a cél „... egy olyan keretjogszabály megalkotása, amely korszerű jogi keretek biztosításával támogatja a civil szektor további erősödését, valamint elősegíti a civil szervezetek működési környezetének fejlődését. A törvényjavaslat a civil szféra sajátosságaira figyelemmel, valamint a jogalkalmazói gyakorlat eredményeit felhasználva kíván stabil, átlátható jogi környezetet kialakítani a nonprofit szektorban tevékenykedők számára.”

Ahogy azt e sorok szerzője [kifejtette](#) a Jogi Fórumon, a törvénytervezet egyik legfontosabb újdonsága, hogy egyfajta keretjogszabályként funkcionál, hiszen egyesíti magában a civil szervezetekre hatályos legfontosabb külön törvényeket, így

az az egyesülési jogról szóló [1989. évi II. törvényt](#), a közhasznú szervezetekről szóló [1997. évi CLVI. törvényt](#), valamint a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló [2003. évi L. törvényt](#).

Az új törvény hatálya az egyesületekre és az ún. civil társulásokra terjedne ki. A szabályozás rendet tesz a hatályos egyesülési jogról szóló törvény és a Ptk. között, hiszen alapvető kategóriaként konzekvensen már nem a társadalmi szervezet fogalmát használja, hanem az egyesületet (a hatályos szabályozásban a Ptk. dolgozik az egyesület, míg az egyesülési jogról szóló törvény a társadalmi szervezet alapkategóriával).

Az egyesület fogalma (4.§, olyan önkéntesen létrehozott, önkormányzatisággal rendelkező szervezet, amelyik az alapszabályban meghatározott célra alakul, nyilvántartott tagsággal rendelkezik, céljának elérésére szervezi tagjai tevékenységét) továbbra sem változna túlzottan, csupán kiegészülne azzal, hogy célja előmozdítása érdekében kiegészítő jelleggel folytathat gazdasági-vállalkozási tevékenységet is. A törvénytervezet meghatározza az egyesületek alkategóriáit (korábban ezek a társadalmi szervezetek fajtái voltak), melyek a következők: a szövetség, a párt és a szakszervezet, valamint a tömegmozgalom, amelyekre a tervezet eltérő rendelkezései hiányában az egyesületre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

A tervezetben új formaként kerül meghatározásra civil társulás (6. §), amely az egyesülési jog alapján létrehozott olyan szervezet, amelynek jogi személyisége és magánjogi jogalanyiséga nincsen, és amelyet alapítói gazdálkodó tevékenység folytatásának igénye nélkül hoznak létre.

A tervezet részletesen rendezi az egyesület belső működési rendjét, az alapszabály tartalmát, a tagok jogit és kötelezettségeit, az egyesülettel szembeni csőd- és felszámolási eljárást, az civil szervezetek feletti törvényességi felügyelet tartalmát és persze a civil szervezetek nyilvántartását. Utóbbi kapcsán fontos megjegyezni, hogy

a civil szervezetek adatait a bíróság országosan egységes, elektronikus, bárki számára ingyenesen hozzáférhető közhiteles nyilvántartásban rögzíti. A civil szervezetek közhiteles nyilvántartásának informatikai üzemeltetését központi költségvetési szerv végzi.

A tervezet intézményesíti a Civil Információs Portált, amely a társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért felelős miniszter által működtetett honlap, s célja a civil szervezetekkel kapcsolatos nyilvános, közérdekből nyilvános információk gyűjtése, rendszerezése és közzététele, illetőleg kérelemre adatszolgáltatás ezen információkból. Még a nyilvántartás kapcsán meg kell jegyezni, hogy a tervezet átmeneti intézkedései rögzítik azt is, hogy a törvény hatálybalépését követően 2012. június 30. napjáig valamennyi civil szervezetnek újra be kell jelentenie a tervezet szerinti nyilvántartásba vételhez szükséges adatokat.

A törvény hatályba lépését követően csak olyan civil szervezet kaphat költségvetési támogatást, amelyik újrabejelentési kötelezettségének eleget tett. A bejelentés elmulasztása esetén – amennyiben e határidő lejártát követően az ügyészség felhívására harminc napon belül a szükséges adatokat nem jelentik be – a civil szervezet az egyszerűsített követelésrendezési eljárás keretében jogutód nélkül megszüntetésre kerül.

Hatékonyság a civil szektorban

A fent említett problémákat a tervezet előkészítői a Fidesztől nem idegen szemlélettel, nevezetesen a [hatékonyság](#) középpontba állításával és a civil szektorra

való alkalmazásával vélték kezelni – ez váltotta ki egyébként a leghevesebb ellenállást. A civilek intenzíven részt is vettek a tervezet társadalmi egyeztetésében (számos [szakvélemény](#) fogalmazódott meg), és rögtön kialakult egy szakmai koalíció a tervezet esszenciájának megváltoztatása érdekében.

2011. július 4-én jelent meg „[Szükséges a civil törvény koncepcionális átdolgozása](#)” című felhívás, amelyhez számos szervezet csatlakozott. Az ellenállás elérte a politika berkeket is: az MSZP az anyag [átdolgozását](#) kérte. A tervezet kidolgozását koordináló Latorcai Csaba helyettes államtitkár természetesen [megvédte](#) az anyagot, amelyik ugyan nem tekinthető a kormány álláspontjának, de Latorcai érvelése („... *szakítanak azzal a gyakorlattal, hogy egy szervezet folyamatosan támogatást kapjon, a valódi lábon állást támogatják, azokat a szervezeteket, amelyek a valódi társadalmi támogatottságot bizonyítják.*”) előrevetíti, hogy komoly változásokra számíthatunk. De vajon mi váltotta ki a jelzett ellenállást?

A tervezet valódi újdonsága abban keresendő, hogy részletesen foglalkozik a civil szervezetek gazdálkodási, könyvvezetés és beszámolási szabályaival, s mivel e szervezetek finanszírozását is hivatott rendezni ezért a közhasznú jogállás feltételeivel (VI. rész) és a Nemzeti Együttműködési Alappal (IX. rész) is. A tervezet talán legproblematisabb része éppen a közhasznú jogállás szabályozási irányai. Jelenleg [57. § (2) bek.] a tervezet szerint közhasznú szervezetté minősíthető a Magyarországon nyilvántartásba vett az a civil szervezet (ide nem értve a civil társulást), amelynek esetében *megfelelő erőforrások és támogatottság* mutathatók ki céljai megvalósítása érdekében. A tervezet szerint megfelelő erőforrás áll rendelkezésre a civil szervezetnél, amennyiben

- a) az előző két lezárt üzleti év vonatkozásában az átlagos éves bevétele meghaladja az egymillió forintot;
- b) vagy az összesített adózás utáni eredménye nem negatív.

Megfelelő támogatottság pedig akkor mutatható ki a civil szervezetnél, amennyiben az előző két lezárt üzleti év vonatkozásában az alábbi feltételek közül kettő érvényesül:

- a) a személyi jövedelemadó meghatározott része az adózó rendelkezése szerint felajánlott összeg, továbbá a magánszemélytől, jogi személyiséggel rendelkező szervezettől kapott támogatás, az adomány együttes összege eléri az összes bevétel egytizedét;
- b) a személyi jellegű kiadásai – a vezetők juttatásainak figyelembevételével – eléri az összes ráfordítás (költség, kiadás) egytizedét;
- c) a központi költségvetési forrásból származó bevétele (ide nem értve valamely közigazgatási szerv felelősségi körébe tartozó feladat ellátáshoz biztosított pénzeszköz) nem éri el az összes bevétel felét.



A koncepció szövegezői alapvetően feltörik a civil szféra non-profit jellegéhez kötődő logikát és a közhasznú státuszt csupán olyan szervezeteknek adnák meg, amelyek gazdasági erőforrásaik alapján életképesnek mutatkoznak – vagyis hatékonyan képesek működni. A közhasznúsághoz kötődő kedvezmények csupán csak akkor vehetők igénybe, ha az adott szervezet elég „fejlett”, ami két okból is gond lehet – s ez az a pont, ahol a szövegezők nem veszik figyelembe a civil szféra realitását.

Egyrészt ezen erőforrások hiányában az újként alakuló, illetve „erőtlenebb” szervezetek egyszerűen el vannak vágva minden közhasznúsági előnytől, s a helyzetük tovább romlik azáltal, hogy adott esetben kilátásuk sem lesz a tervezetben szereplő erőforrás-feltételek megszerzésére. A másik fontos probléma, hogy nem

minden civil szervezet rendezkedett be „taggyűjtésre”, s nem feltétlenül az a célja, hogy a támogatások megszerzésére építse működését.

A fő gond pedig az, hogy az ilyen civil szervezetek – függetlenül attól, hogy a tervezet szövegezői szerint „nem rendelkeznek” elég támogatással – éppen úgy tölthetnek be közhasznú célokat, mint a forrásokban és támogatókban bővelkedő szervezetek. Ezen a ponton vethető fel, hogy a szövegezők által meghatározott támogatottsági kritériumok [57. § (3)-(4) bek.] mindegyike sokkal inkább vonatkozik az erőforrásokra, mintsem a valódi támogatottságra. Ez alapvetően hibás felfogást tükröz, hiszen egy közhasznú civil szervezetnek akkor is lehet nagy a támogatottsága, ha nem mozgat meg jelentős anyagi forrásokat. Mindez egy újabb példája annak, hogy a Fidesz-kormányzás egyik legfontosabb célkitűzése, a hatékonyság és pusztán racionalitás-alapú (jó) kormányzás csak igen nagy vérvesztéssel képviselhető.

Végül pedig ejtsünk néhány szót a finanszírozási feladatokat ellátó, az NCA-t felváltó Nemzeti Együttműködési Alapról (83-101. §§), amelyik az államháztartásról szóló törvény szerinti – a civil önszerveződések működését, a nemzeti összetartozást, valamint a közjó kiteljesedését, illetve a civil szervezetek szakmai tevékenységét támogató – elkülönített állami pénzalap. Az Alap feletti rendelkezési jogot a társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért felelős miniszter gyakorolja. Az állami támogatások felett diszponáló Alap céljainak megvalósítása érdekében a miniszter az elvi, irányító és koordináló döntések meghozatalára Nemzeti Együttműködési Alap Tanácsot létesít.

A Tanács 9 tagú a következő összetételben: 3 tagját a civiltörvény szerinti civil jelöltállítási rendszeren keresztül bejelentkezett szervezetek képviselőire jogosult elektorok közvetlenül választják meg (vagyis ezek lesznek a tisztán civil tagok); 3 tagját az Országgyűlés az illetékes szakszabályok útján jelöli ki (vagyis ezek lesznek a tisztán politikai tagok); további 3 tagját a jogszabályok előkészítésében való

[társadalmi részvételről szóló törvény](#) rendelkezései szerint civil szervezetekkel megkötött stratégia partnerségi megállapodás alapján, a szervezetek személyi javaslatára a miniszter saját hatáskörében kéri fel (vagyis ezek lesznek a civilnek álcázott, ám politikai tagok).

A Tanács elnökét is a miniszter nevezi ki a tagok közül. Mindezek alapján láthatjuk, hogy ezzel nem történne más, mint hogy az NCA burkoltan politikai indíttatású rendszerét egy nyíltan politikai szempontok szerint vezérelt rendszerre cserélnék le. (Amint azt korábban kifejtettem: a társadalmi részvételről szóló törvény alapján megköthető stratégiai megállapodások is politikai alkuk eredményei lehetnek, lévén, hogy a miniszter egyedül diszponál e megállapodások megkötése felett).

Összességében megállapíthatjuk, hogy az új civiltörvény számos előremutató elemet tartalmaz (a fantomszervezetek kiszűrése, egységes civil kódex), de mind a finanszírozás elveit (a hatékonyságalapú szemlélet abszolútizálása), mind annak potenciális intézményét tekintve (Nemzeti Együttműködési Alap) felvethető, hogy e törvénnyel többet vesztenénk a réven, mint amennyit a vámon nyernénk. Önmagában ugyan elfogadható szempont a racionalizálás, de mind emellett elengedhetetlen az autonómia biztosítása, s legfőképp annak a feltételrendszernek a megteremtése, hogy a civilek állami köldökzsínór és komolyabb üzletvitel nélkül is életképesek legyenek, hiszen nem gazdasági társaságok, hanem „... *a társadalom alapvető sejtjei amelyek folyamatosan hozzájárulnak közös értékeink mindennapi megvalósulásához.*”

Az elemzés a Jogi Fórumon megjelent [cikk](#) felhasználásával készült.