

A közhasznú szervezetek törvényi szabályozása

I. A közhasznúsági törvény előzményei

1. A nonprofit szektor újjászületése

A jelentős történelmi hagyományokra visszatekintő „egyleti élet” negyven esztendő csipkerózsika álom után indult újra Magyarországon az 1980-as évek második felében. Ezt megelőzően az egypártrendszer csak a sport-, a szabadidős és a tudományos célú szervezeteket tűrte meg, valamint saját maga teremtett olyan „mozgalmakat”, amelyek saját politikai céljait szolgálták, mint például a Béketanácsot vagy a Nőtanácsot. Az úgynevezett „**nagy korporációk**”, az egyházak, a szakszervezetek és a nemzeti kisebbségek szövetségei lényegében pártirányítás alatt éltek át ezt az időszakot.

A változások első jeleként 1987-ben az **alapítvány** jogintézménye visszakerült a magyar magánjog rendszerébe: bekerült a **Polgári Törvénykönyvről** szóló 1959. évi IV. törvénybe. Az új alapítványok szerepe azonban az 1990-es rendszerváltás során kétarcú volt. Egyfelől elősegítették a polgári társadalom anyagi alapjainak kiépülését, másfelől azonban lehetővé tették, hogy a megszűnő állampárt valamint egyes közintézmények vagyona részben a magángazdaságba „meneküljön”.

A **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának** megfelelő egyesülési szabadságot Magyarországon az **egyesülési jogról** szóló 1989. évi II. törvény mondta ki. A törvény megszületésével párhuzamosan az egyesület jogintézménye bekerült a Polgári Törvénykönyvbe. Az egyesülési törvénynek nem az volt a célja, hogy kimerítően felsorolja a közcélú szervezetek körét, hanem arra irányult, hogy megteremtse a polgári önszerveződés és a demokratikus átalakulás jogi kereteit. E célnak megfelelően ez a törvény nem egy zárt szervezettípust, hanem egy gyűjtőkategóriát teremtett: a **társadalmi szervezetet**. E gyűjtőkategória az idők folyamán differenciálódott, és keretei között mára számos altípus intézményesült.

A **politikai pártok működéséről és gazdálkodásáról** az 1989. évi III. törvény rendelkezik, az egyházak jogi személyiségéről pedig a **lelkiismereti és vallásszabadságról valamint az egyházakról** szóló 1990. évi IV. törvény. Ezek a törvények még az 1990-es szabad választások előtt kialakították a nagy korporatív intézményeknek a polgári jogi szervezetektől eltérő szabályozási elveit. A demokratikus kormány megalakulását követően közjogi területen még a **szakszervezeti vagyoni védelméről** szóló 1991. évi XXVIII., illetve a **munkavállalói érdekképviseleti tagdíj önkéntességéről** szóló 1991. évi XXIX. törvények megalkotására, valamint - hosszan elhúzódó vita eredményeként - a **nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól** szóló 1993. évi LXXVII. törvény elfogadására került sor.

A közcélú szervezetek magánjogi szabályozásának fordulópontja a Polgári Törvénykönyv 1993-as reformja volt, amely a klasszikus nonprofit formák, az egyesület és az alapítvány intézményei mellett **új szervezettípusokat** honosított meg: a közalapítványt, a közhasznú társaságot és a köztestületet -. A köztestületekkel kapcsolatban a Polgári Törvénykönyv csak általános szabályokat tartalmaz, mivel köztestületet úgyis csak külön törvény hozhat létre. Ennek megfelelően a Polgári Törvénykönyvben szereplő köztestület - a társadalmi szervezet intézményéhez hasonlóan - gyűjtőkategória.

A közcélú szervezetek magánjogi formái mellett még **számos szervezettípus** található a magyar jogrendszerben. Ezek egy része az állam és a nonprofit szektor találkozásánál működő köztestület (hegyközség, vízgazdálkodási társulat, ágazati és szakmai kamara), más részük azonban a nonprofit szektor és az üzleti élet határmezsgyéjén tevékenykedő magánjogi formáció (társasházak, lakásszövetkezetek, erdőbirtokossági társulatok, legeltetési társulások).

A **privatizációból** az egyesületek és alapítványok - a kormány által alapított néhány közalapítványt kivéve - egészen a legutóbbi időkig kimaradtak. Ezzel szemben a politikai pártok és a szakszervezetek jelentős vagyonszerzésekben részesültek, az egyházak pedig visszakapták korábbi vagyonuk egy részét. Az Országgyűlés 1997 végén ugyan elfogadta a **társadalmi szervezetek által**

használt állami tulajdonú ingatlanok jogi helyzetének rendezéséről szóló 1997. évi CXLII. törvényt, de ez lényegében csak saját tulajdonukba juttatja vissza az 1990 előtt létrejött szervezeteket.

Az **államháztartási reform** során a költségvetési kiadások kényszerű csökkentése miatt az állam az általa nyújtott - elsősorban humán - szolgáltatások körének szűkítésére kényszerült. Az állam által beszüntetett szolgáltatásokat az üzleti szektor csak a korábbinál magasabb árakon tudja nyújtani, ezért azok változatlan fenntartásához a **fizetőképes kereslet** növekedésére volna szükség. A fizetőképes kereslet növekedésére azonban rövid távon nem lehet számítani, ezért az állampolgárok szükségleteinek egy része - legalábbis egy időre - kielégítetlenül maradhat.

Erre a súlyos problémára megoldást jelentene, ha ezeket a szolgáltatásokat részleges állami finanszírozással és pótlólagos magánforrások bevonásával közhasznú szervezetek nyújtanák. Ekkor a **szolgáltatások ára** az üzleti szektor árainál alacsonyabb szinten maradna, ám a szolgáltatást mégsem állami szervek, hanem **magánszervezetek** biztosítanák. Ezt a lehetőséget azonban mindeddig akadályozta a közcélú szervezetek működésének és gazdálkodásának átláthatóságára és elszámoltathatóságára vonatkozó jogi keretek hiánya.

A Polgári Törvénykönyv ugyanis mind az egyesületek, mind az alapítványok esetében csupán a szervezet céljának - „tartós közérdekű célnak” - a rögzítését követeli meg, a közpénzek felhasználásának szabályozása azonban nem a szervezet céljain, hanem a valós tevékenységén kell alapuljon. A **közhasznúság kérdése** lényegében a közcélú szervezetek valós tevékenységének megítélésével azonos. Ez az a pont, ahol az állami támogatások szabályozására irányuló törekvések korábban minduntalan hajótörést szenvedtek.

2. A nonprofit szektor gazdasági problémái

A rendszerváltás óta a magyar nonprofit szervezetek **száma ugrásszerűen megnövekedett**. Amíg 1989-ben 1000 lakosra kevesebb mint 1 szervezet jutott, addig 1997-ben már több mint 5. A magyar közcélú szervezetek megközelítően kétötöde egyesület, és ezek a szervezetek mintegy 5 millió tagot számlálnak. Az alapítványoknak többsége ma még adománygyűjtő, de már emelkedik a szolgáltatások bevételeiből élő alapítványok száma.

A közcélú szervezetek számbeli növekedéséhez képest 1993 és 1996 között a szervezetek **bevételei lényegében stagnáltak**. A nonprofit szektor összes bevételei 1993-ban - az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak nélkül számítva - meghaladták a 121 milliárd forintot, 1994-ben megközelítették a 140 milliárd forintot, 1995-ben pedig kis híján elérték a 182 milliárd forintot. Ez a nominális növekedés azonban, tekintetbe véve a magas inflációs rátát, csak 1995-ben jelentett enyhe reálnövekedést. A valódi növekedés 1996-ban a költségvetési megszorítások és a magas adók ellenére is folytatódott, az összes bevételek elérték a 239 milliárd forintot. Tekintetbe véve azonban a szervezetszám növekedését is, a szektor bevételeinek növekménye mégsem haladta meg az inflációt.

A szektor **bevételi szerkezete jelentősen eltér** a fejlett országok átlagától. 1995-ben az állami támogatás mindössze 21 %, míg a magántámogatás 22 %, a saját bevétel aránya pedig kiugróan magas, 57 % volt. Ugyanezek az adatok hat fejlett ország átlaga alapján 43 %, 10 % és 47 %. 1996-ban Magyarországon ezek az arányok alig változtak, 22, 22 és 56 %-ot tettek ki. Ugyanekkor a saját bevételeken belül az alaptevékenységtől idegen tevékenységből származó bevételek 27,3 %-os aránya igen magas, míg ezen belül a befektetési tevékenység részesedése meglehetősen alacsony, 4,4 % volt.

Az **állami támogatások felhasználására** a nagyfokú és növekvő koncentráció jellemző. 1995-ben a közcélú szervezetek megközelítően 70 %-a semmilyen állami forrásban nem részesült, és a szervezetek kevesebb mint 10 %-a használta fel az összes állami támogatás több mint 90 %-át. 1996-ban az állami támogatásban részesülő szervezetek aránya lényegében nem változott, és 12 %-uk használta fel az elérhető állami támogatások 90 %-át, ám a szervezetek kevesebb mint 1 %-a kapta az állami támogatások közel 60 %-át.

Nagyrészt ennek az egészségtelen koncentrációnak tudható be, hogy a közcélú szektor **foglalkoztatási képessége csekély**. 1996-ban a szektor csupán 45.378 főállású, 21.020 másodállású és

3.948 részmunkaidős alkalmazottat foglalkoztatott. Az alkalmazottak növekménye 1995-höz képest mindössze 540 fő. Az állami forrásokból nem részesülő szervezetek technikai infrastruktúrája kifejezetten gyenge, és az általuk foglalkoztatott munkaerő szakképzettsége alacsony.

Mindez arra utal, hogy a rendszerváltás során „szárba szökkenő” hazai nonprofit szektor fejlődése **az elmúlt években megtorpant**. Ennek oka csak kisebb részben az állami támogatások növekedésének megakadása, nagyobb részben azonban a támogatások kirívóan aránytalan eloszlása. Az elosztási viszonyok kedvezőtlen alakulása pedig nem annyira a gazdaság hanyatlásának, hanem inkább a fejlesztési elképzelések hiányának, valamint a jogi környezet hiányosságainak tulajdonítható.

3. A nonprofit szektor szervezeti problémái

1992 és 1997 között a **jogfejlődés nem kedvezett** a közcélú szervezeteknek. A hagyományosan dualista - a jogrendszert közjogra és magánjogra felosztó - magyar jogszemlélet szerint a közcélú szervezetek szabályozása alapvetően magánjogi kérdés, hiszen polgári jogi szervezetekről van szó. A magánjogi szabályozás azonban nem tudta pótolni a hiányzó közjogi rendelkezéseket, és nem tudott befolyást gyakorolni a közcélú szervezetek számára meghatározó jelentőségű adójogi szabályozásra.

1992 és 1996 között a közcélú szervezetek **adókedvezményei csökkentek**. A pénzügyi kormányzat ezt a szektor működési és gazdálkodási szabályainak hiányosságaival indokolta. Ez az indoklás azonban rosszhiszemű volt, mert a közcélú szervezetek számviteli, felszámolási és közbeszerzési szabályait éppenséggel a Pénzügyminisztériumnak kellett volna kialakítania. A pénzügyi kormányzat valójában az adókiesés növekedését kívánta megakadályozni, és ennek érdekében a szervezetszám növekedését a kedvezmények körének és mértékének csökkentésével ellentételezte.

A Polgári Törvénykönyv 1993-as módosítása nem tudta feloldani a **közjogi háttér bizonytalanságát**. Ez a reformkísérlet egyébként is alapvetően elhibázottnak bizonyult, mert nem rendezte kielégítően a klasszikus közcélú szervezettípusok, az egyesületek és az alapítványok működési és gazdálkodási szabályait, ám három új jogi formával, a köztestülettel, a közalapítvánnyal és a közhasznú társasággal bővítette a közcélú szervezetek körét. Következésképpen nem oldotta meg a problémákat, viszont növelte a megalakuló szervezetek számát, és így csökkentette a már működő szervezetek anyagi megerősödésének esélyeit.

A **személyijövedelemadó-törvény** 1994-es módosítása az adóhatóság előzetes minősítéséhez kötötte az adókedvezmények igénybevételére jogosító alapítványi igazolás kiadását. Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal azonban nem bizonyult alkalmas szervnek az alapítványok tevékenységének érdemi vizsgálatára, hiszen nem az adókedvezmények kiadásában, hanem az adóbevételek növelésében volt érdekelt. Ez a reformkísérlet kudarcot vallott, és már 1995-ben megszűnt az adóhatóság előzetes minősítési jogköre.

A nemzetgazdasági stabilizációs program miatt csak 1996-ban fogalmazódott meg az a törvényjavaslat, amely egy **ágazati törvény** keretében - a magánjog és a közjogi eszközeit egyaránt alkalmazva - kívánta rendezni az államháztartás és a közcélú szervezetek viszonyát. E törvényjavaslat feladata a közfeladatot ellátó nonprofit szervezetek jogi és anyagi alapjainak megerősítése, ezzel párhuzamosan a nonprofit szervezetek működési és gazdálkodási szabályainak rendezése volt. 1996 és 1997 folyamán több olyan törvény is született, amely a nonprofit szektor fejlesztését célozta. Ezek közül a szektor pénzügyi forrásait tekintve **a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti közcélú felhasználásáról** szóló 1996. évi CXXVI. törvény emelkedik ki, a jogfejlődés szempontjából pedig **a közhasznú szervezetekről** szóló 1997. évi CLVI. törvény bír meghatározó jelentőséggel.

II. A közhasznúsági törvény főbb elemei

1. A törvény kritériumrendszere

A **törvény célja** stabil együttműködés kialakítása a polgári társadalom és az állam között: a közcélú szervezetek, valamint az Államkincstár és az állami szervek jogi kapcsolatainak rendezése. Ezt a célt a törvény egy új jogi státusz, a közhasznú jogállás létrehozásával valósítja meg. Ez a jogállás

egyrészt jogokat - lényegében az állami támogatáshoz való jogot -, másrészt - a tevékenységek meghatározott formában és tartalommal történő végzésére vonatkozó - köteleességeket tartalmaz.

A közhasznú szervezetek kategóriájának megalkotásával a törvény a közcélú szervezeteken belül elhatárolja egymástól a közhasznú szervezeteket és a kölcsönös hasznú szervezeteket. Az elhatárolás célja a közvetett és közvetlen állami támogatásokhoz való hozzájutás esélyegyenlőségének biztosítása. A kölcsönös hasznú szervezetekre ez a törvény nem vonatkozik, mivel azok nem vehetik igénybe a törvény által biztosított pénzügyi és más kedvezményeket.

A közhasznú szervezetek **kedvezményeinek körét** a törvény garantálja. E kedvezmények úgynevezett közbevételi kedvezmények, mivel a szervezeteknél maradó - más néven visszahagyott - központi és helyi költségvetési bevételekről van szó. A kedvezmények mértékét a vonatkozó adó-, illeték-, és vámtörvények tartalmazzák. Nem közbevételi típusú kedvezményként tartalmazza a törvény azt a lehetőséget, hogy a közhasznú szervezet polgári szolgálatos személyt alkalmazhat.

Az **adó törvények** részben adómentességeket, részben adókedvezményeket állapítanak meg: a célszerű tevékenység mentes a társasági adó alól, a vállalkozási tevékenység után pedig társaságiadó-kedvezmény jár a szervezetnek. A magánszemélyek adományai után személyijövedelemadó-kedvezmény, a jogi személyek adományai után pedig társaságiadó-kedvezmény jár az adományozóknak. A személyi jövedelemadó egy százaléka felajánlható közhasznú szervezet részére, a közhasznú szervezet szolgáltatását igénybevevő magánszemélyeket pedig személyijövedelemadó-kedvezmény illeti meg.

Az **adókedvezmények köre** nem csupán már korábban is létező kedvezményeket tartalmaz, hanem - az angol „covenant” mintájára - egy új típusú adókedvezmény is született. A **tartós adományozás** a közhasznú szervezet és támogatója által írásban kötött szerződés alapján nyújtott támogatás. A szerződésben az adományozó magán- vagy jogi személy arra vállal kötelezettséget, hogy a támogatást legalább négy éven keresztül, évente azonos vagy növekvő összegben ellenszolgáltatás nélkül nyújtja. A tartós adományozás adókedvezménye magasabb, mint az eseti adományozásé.

A közhasznú szervezetek körén belül a törvény megkülönböztetést alkalmaz: kiemelkedően közhasznúnak tekinti azokat a szervezeteket, amelyek törvény vagy törvény felhatalmazása alapján más jogszabály szerint állami szerv vagy helyi önkormányzatok által ellátandó közhasznú feladatokat látnak el. A kiemelkedően közhasznú szervezeteket többletkedvezmények illetik meg.

A közhasznú jogállás elnyerésének eljárási és anyagi feltételei vannak. Az **eljárási feltétel** a közhasznúsági nyilvántartásba vétel, amire csak a törvény hatálya alá tartozó szervezetek esetében kerülhet sor, s ezek közül is csak azoknál, amelyek alapító okiratukban, illetve belső szabályzataikban vállalják a törvény által előírt közhasznúsági alapfeltételeket.

A törvény hatálya a társadalmi szervezetekre, az alapítványokra, a közalapítványokra, a közhasznú társaságokra, és bizonyos esetekben a köztisztviselőkre terjed ki. A társadalmi szervezetek közül azonban a törvény kizárja azokat, amelyek kizárólag tagjaik érdekében tevékenykednek (biztosító egyesületek, politikai pártok, illetve munkaadói és munkavállalói érdekképviseletek).

A közhasznúsági alapfeltételek meghatározásakor a törvény korlátokat állít a közhasznú szervezetek tevékenysége elé. Ezek a korlátok a szolgáltatások hozzáférhetőségére, a vállalkozási tevékenységre, a nyereségfelosztásra, valamint a politikai tevékenységre vonatkoznak. A közhasznúsági alapfeltételek lényegében tevékenységi oldalról zárják ki a kölcsönös hasznú szervezeteket.

A közhasznúság anyagi feltételei összefoglalóan a közhasznú működés biztosítására vonatkoznak. A közhasznú jogállás nem csupán a Polgári Törvénykönyv által előírt bármely „tartós közérdekű cél” vállalásához, hanem az új törvény által felsorolt valamely **közhasznú tevékenység** folytatásához kötődik. A törvényben szereplő „tevékenységi lista” meglehetősen széles, jelenleg huszonnégy tevékenységi kört tartalmaz. A közhasznúság továbbá nem csupán - a létesítő okiratában vagy a belső szabályzatokban rögzített - kötelezettségek vállalását, hanem a törvényben meghatározott működési és gazdálkodási rend betartását is jelenti.

A közhasznú működés szabályai a legfőbb szerv tevékenységét, a belső felügyelet rendjét, a vezető tisztségviselők hozzáférhetetlenségét és az adománygyűjtés szabályait érintik. **A közhasznú**

gazdálkodás szabályai a profit-felosztás tilalmára, a közfeladat-ellátásra és a pályázatrendszer, a vállalkozási tevékenységre, a hitelfelvételi és a befektetési tevékenységre, valamint a nyilvántartások vezetésére és a beszámolási kötelezettségre vonatkoznak.

A **közhasznú gazdálkodás keretében** a törvény elrendeli, hogy közhasznú szervezet az államháztartás alrendszeréből származó támogatást csak **írásbeli szerződés** alapján kaphat. Az ilyen szerződésekben rögzíteni kell a támogatással való elszámolás feltételeit és módját. A törvény azt is kimondja, hogy a központi költségvetésből és a helyi önkormányzatoktól származó **támogatási lehetőségeket**, illetve azok mértékét és feltételeit a sajtó útján nyilvánosságra kell hozni. A közhasznú szervezetek által nyújtott cél szerinti juttatások pedig bárki által megismerhetők.

A törvény **magánjogi alapelve** az önkéntesség, mely szerint a közhasznú jogállás nem kötelező, hanem önkéntes vállalkozáson alapul. **Közjogi jellegű** alapelvek viszont az átláthatóság és az elszámoltathatóság, melyek értelmében a közpénzek felhasználásáról a nyilvánosság előtt számot kell adni. Az alapelveket a közhasznú **támogatások és juttatások nyilvánossága**, valamint az általános beszámolási kötelezettség kapcsolja össze. Az utóbbinak megfelelően a közhasznú szervezet **közhasznúsági jelentést** köteles készíteni, ami nyilvános, bárki által megtekinthető.

2. A törvény eljárásrendje

A **közhasznú jogállás** megszerzése kérelem alapján történik. A kérelmező szervezet alapító okiratának tartalmaznia kell a közhasznúsági alapfeltételeket, valamint tartalmaznia kell a közhasznú működés és gazdálkodás törvényben meghatározott biztosítékait. A kérelemben meg kell jelölni, hogy a szervezet melyik közhasznúsági fokozatba kéri nyilvántartásba vételét.

A **közhasznúsági nyilvántartást** a szervezetet nyilvántartásba vételére egyébként illetékes bíróság vezeti. A közhasznúsági nyilvántartásba vételről a bíróság nemperes eljárás keretében, soron kívül határoz. A bíróság a közhasznú nyilvántartásba vételt csak abban az esetben tagadhatja meg, ha a kérelmező szervezet létesítő okirata és annak mellékletei a törvény előírásainak nem felelnek meg, azaz ha a kérelem formailag hiányos. A nyilvántartásba vétel megtagadása esetén bírósági peres eljárás keretében van helye jogorvoslatnak.

A közhasznú **szervezetek felügyelete** a közcélú szervezetek általános felügyeleti rendszeréhez illeszkedik, mely szerint az adóügyi ellenőrzést az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal látja el, a költségvetési támogatások felhasználását az Állami Számvevőszék ellenőrzi, a törvényességi felügyeletet pedig az ügyészség gyakorolja. Az ügyészség felügyeleti jogköre kiterjed **a közhasznú szervezetekről** szóló törvény rendelkezéseinek érvényesítésére is. A jövőben az ügyészség a közhasznúsági alapfeltételek fennállását, valamint a működési és gazdálkodási rend betartását is ellenőrizheti.

Az **ügyész** általános felügyeleti jogkörében jelzést és figyelmeztetést intézhet a szervezethez, óvást emelhet a szervezet vezető szervének határozata ellen. A közhasznú szervezetekkel kapcsolatos speciális jogköre alapján pedig indítványozhatja a bíróságnál a szervezet alacsonyabb közhasznúsági fokozatba történő átsorolását, vagy a szervezet törlését a közhasznúsági nyilvántartásból. Az indítványra azonban csak akkor kerülhet sor, ha a törvényellenes működést vagy vagyonfelhasználást a szervezet az ügyész felszólítása ellenére sem szüntette meg.

A **közhasznú jogállás megszűnéséről** a bíróság az ügyész indítványára vagy a szervezet kérelmére dönt. A közhasznú szervezet hatvan napon belül köteles kérni alacsonyabb közhasznúsági fokozatba történő átsorolását, vagy a közhasznúsági nyilvántartásból való törlését, ha működése a közhasznúsági feltételek valamelyikének nem felel meg. A bíróság a szervezet kérelméről vagy az ügyész indítványáról nem peres eljárás keretében, soron kívül határoz. A bírósági határozat ellen peres eljárás keretében van helye jogorvoslatnak.

3. A közhasznú működés szabályai

A működési szabályok lényegében a közhasznú szervezetek „intézményes minimumát” állapítják meg. A Polgári Törvénykönyv szabályai jellemzően csak a létesítés és megszűnés legalapvetőbb

szabályait rögzítik, míg a **közhasznú szervezetekről** szóló törvény a közhasznú szervezetek közös szabályait, illetőleg a közhasznú működés intézményes kellékeit követeli meg.

A törvény szerint a szervezet **létesítő okiratának** tartalmaznia kell a vezető szerv működésére, a vezető tisztségviselők összeférhetlenségére, a felügyelő szerv létrehozására és működésére, valamint az éves beszámoló jóváhagyására vonatkozó szabályokat. A vezető szerv működésére vonatkozó kötelezettségek nem a létesítő okirat, illetve a belső szabályzatok pontosan tartalmát írják elő, hanem a szabályozandó témaköröket.

A **vezető szerv** eljárásával kapcsolatban a törvény rögzíti, hogy a létesítő okiratban rendelkezni kell az ülések gyakoriságáról, az ülések összehívásáról és a napirend közléséről, az ülések nyilvánosságáról, valamint a határozatképességről és a határozathozatal módjáról. Az üléseken továbbá jegyzőkönyvet kell vezetni, amely tartalmazza a döntések időpontját, tartalmát és hatályát, valamint a döntést támogatók és ellenzők nevét, titkos szavazás esetén a számarányát.

További kötelezettség, hogy vagy létesítő okiratának vagy valamely belső szabályzatának rendelkeznie kell a vezető szerv döntéseinek nyilvántartásáról, a döntések közlésének és a nyilvántartásba való betekintés módjáról, valamint a működés, a szolgáltató tevékenység és a beszámolás nyilvánosságáról.

Az **összeférhetlenségi szabályok** célja lényegében az, hogy garantálja a profitfelosztás tilalmát, valamint megakadályozza az adományozókat és támogatókat a közhasznú szervezet számára általuk nyújtott támogatás cél szerinti juttatásként, vagy munkadíjként történő „visszaszerzésében”.

E szabályok egyrészt az úgynevezett **érdekelt személyeket** és hozzátartozóikat zárják ki a vezető szerv döntéshozatali eljárásából, másrészt a vezető szerv és az annak ellenőrzését végző felügyelő szerv, illetve könyvvizsgáló közötti **összefonódásokat** előzik meg. A törvényjavaslat kötelezi a közhasznú szervezetek vezető tisztségviselőit, hogy más közhasznú szervezetnél betöltött hasonló tisztségükről tájékoztassák szervezetüket. E fontos rendelkezés megfogalmazása pontatlan, és e kötelezettség elmulasztását semmilyen szankció nem sújtja.

Felügyelő szervet a közhasznú szervezetnek akkor kell létrehoznia, ha éves bevétele meghaladja az ötmillió forintot. A felügyelő szerv felhatalmazása meglehetősen széles körű, mivel a szervezet működésének és gazdálkodásának minden területére kiterjed, jogosítványai pedig elegendőek ahhoz, hogy ennek a feladatának képes legyen eleget tenni.

A felügyelő szerv **jelentősége abban áll**, hogy ha a szervezet törvényes működésének helyreállítása érdekében az arra jogosult szerv a szükséges intézkedéseket nem teszi meg, akkor a felügyelő szervnek haladéktalanul értesítenie kell az ügyészséget. A felügyelő szerv szabályai egyébként is meglehetősen részletesek. Ennek ellenére a felügyelő szerv létrehozására, illetve kijelölésére vonatkozó szabályozás a gyakorlatban még problémákat okozhat, mivel a különböző szervezettípusoknál a belső felügyelet csak nagyon eltérő módon alakítható ki.

A legkönnyebben talán a **közhasznú társaság** esetében oldható meg ez a probléma, ahol a Polgári Törvénykönyv szerint - a társasági törvénynek megfelelő - felügyelő bizottság létrehozása kötelező. Ezzel szemben a **társadalmi szervezeteket** eddig semmilyen előírás nem kötelezte felügyelő szerv létesítésére, így számukra a törvényből új kötelezettség keletkezik. Megjegyzendő azonban, hogy a **nagy táglétszámmal** rendelkező szervezetek már eddig is sok esetben hoztak létre számvizsgáló bizottságokat, és így már korábban is megfeleltek a törvény elvárásainak. Az **alapítványok** és a **közalapítványok** esetében a felügyelő szerv kijelölésére az alapító jogosult.

4. A közhasznú gazdálkodás szabályai

A közhasznú gazdálkodás legfontosabb elve a **nyereségfelosztás tilalma**. E tilalom megtartásának biztosítása érdekében a törvény kimondja, hogy a közhasznú szervezet nem részesítheti cél szerinti juttatásban a szervezet alapítóját, vezető tisztségviselőjét, valamint a szervezetben döntési jogkörrel vagy képviseleti joggal rendelkező személyt, továbbá mindezen személyek közeli hozzátartozóit. Ez a szabály azonban nem vonatkozik a bárki által megkötés nélkül hozzáférhető szolgáltatásokra, illetve a tagsági jogviszony alapján minden tagot megillető juttatásokra.

A közhasznú gazdálkodás keretében a törvény elrendeli, hogy közhasznú szervezet **közvetlen állami támogatást** csak írásbeli szerződés alapján kaphat, amiben rögzíteni kell a támogatással való elszámolás feltételeit és módját. A törvény azt is kimondja, hogy a központi költségvetésből és a helyi önkormányzatoktól származó támogatási lehetőségeket, illetve azok mértékét és feltételeit

nyilvánosságra kell hozni. A közhasznú szervezetek által nyújtott cél szerinti juttatások pedig bárki által megismerhetők.

E szabályok jelentőségét nehéz lenne túlbecsülni. A **támogatási szerződések** kötelezővé tétele újdonság a korábbi gyakorlathoz képest, és az elszámoltathatóság alapvető biztosítéka. A közhasznú juttatások **nyilvánosságának biztosítása** pedig átláthatóvá teszi a közpénzekből történő támogatások rendszerét. Ezek a szabályok egyrészt nem csupán a közhasznú szervezetekre, hanem a költségvetési és önkormányzati szervekre is kötelezettséget rónak, másrészt nem csak az állami forrásokból származó, hanem a közhasznú szervezetek által nyújtott támogatásokra is kiterjesztik a nyilvánosság követelményét.

A közhasznú szervezetek **vállalkozási tevékenységével** kapcsolatban a törvény mindössze annyit mond, hogy a közhasznú szervezet vállalkozási tevékenysége csak közhasznú céljainak érdekében végezhető, és ez a tevékenysége nem veszélyeztetheti a közhasznú célok megvalósulását. Ez a megfogalmazás annyiban korlátozza a vállalkozási tevékenységet, hogy az egyfelől nem végezhető közhasznúnak nem minősülő cél szerinti tevékenység érdekében, másfelől nem végezhető akkor, ha bármilyen formában is gátolja a közhasznú cél megvalósítását.

A közhasznú szervezetek **hitelnyújtási és hitelfelvételi tevékenységét** a törvény korlátozza. Váltót illetve más hitelviszonyt megtestesítő értékpapírt közhasznú szervezet nem bocsáthat ki. Vállalkozási tevékenysége érdekében a szervezet nem vehet fel olyan mértékű hitelt, amely közhasznú tevékenységét veszélyezteti. További korlátozás, hogy költségvetési támogatás hitel fedezetéül vagy annak törlesztésére nem használható fel. E rendelkezések azonban nem vonatkoznak a közhasznú társaságokra, mivel azok a közhasznú tevékenység elősegítése érdekében üzletszerű gazdasági tevékenységet folytathatnak.

A közhasznú szervezetek **befektetési tevékenységét** a törvény nem korlátozza, viszont megköveteli, hogy az ilyen tevékenységét folytatni kívánó szervezet befektetési szabályzatot készítsen. A befektetési szabályzat jóváhagyása a szervezet legfőbb szervének hatáskörébe tartozik. E rendelkezés értelme abban áll, hogy a befektetési döntésekre vonatkozó hatáskörök a szervezeten belül tisztázottak legyenek, és e döntésekért viselt felelősség utólag megállapítható legyen.

A törvény megváltoztatja a közcélú szervezetekre korábban vonatkozó **nyilvántartási szabályokat**. Ezek a nyilvántartások a jövőben - a közhasznú szervezetek esetében bizonyosan - részletesebbek lesznek. Emiatt a **társadalmi szervezetek gazdálkodásáról** szóló 115/1992. (VII.23.) számú és az **alapítványok gazdálkodásáról** szóló 115/1992. (VII.23.) számú kormányrendeletek módosítása a közeljövőben várható.

A változások lényege abban foglalható össze, hogy a közhasznú szervezetek cél szerinti és vállalkozási tevékenységeiből származó **bevételeit és kiadásait elkülönítetten** kell nyilvántartani. Ez nem jelent alapvető változást a korábbi helyzethez képest. Újdonság az, hogy a jövőben a cél szerinti tevékenységből származó bevételeket és kiadásokat is meg kell bontani - a közhasznú tevékenység folytatásából, valamint az egyéb cél szerinti tevékenység folytatásából származó bevételekre, illetve az azok érdekében felmerült kiadásokra.

A törvény nem változtatja meg, hanem kiegészíti a közcélú szervezetek számára a számviteli jogszabályok által előírt **beszámolási kötelezettséget**. A törvény egy új típusú beszámoló készítését rendeli el, amelyet közhasznúsági jelentésnek nevez. Ezt a jelentést az éves számviteli beszámolóval egyidejűleg kell elkészíteni, és annak elfogadása a szervezet legfőbb szervének hatáskörébe tartozik.

A **közhasznúsági jelentésnek** a következőket kell tartalmaznia: a számviteli beszámolót, a költségvetési támogatások felhasználására vonatkozó kimutatást, a vagyon felhasználásával kapcsolatos kimutatást, a cél szerinti juttatások kimutatását, az államháztartás alrendszereitől származó támogatás mértékét tartalmazó kimutatást, a szervezet vezető tisztségviselőinek nyújtott juttatások értékére és mértékére vonatkozó kimutatást, valamint a közhasznú tevékenységről szóló rövid tartalmi beszámolót.

A közhasznúsági **jelentések nyilvánosak**, azokba bárki betekinthez vagy saját költségére azokból másolatot készíthet. A közhasznúsági jelentés nyilvánosságán túl a kiemelkedően közhasznú szervezetek további kötelezettsége, hogy cél szerinti tevékenységük és gazdálkodásuk legfőbb adatait helyi vagy országos sajtó útján is nyilvánosságra kell hozniuk.

III. A közhasznúsági törvény erényei és hibái

1. A törvény jelentősége

A magyar törvény **úttörő jogalkotás** a közép és kelet-európai régióban. A magyarhoz hasonló közhasznú tervezet létezik Lengyelországban, és attól némileg eltérő törvényt fogadtak el Csehországban. Átfogó polgári jogi tervezet készült Bulgáriában és meglehetősen retrográd törvény hoztak Szlovákiában. Romániában pedig újra hatályba léptették az 1924-es alapítványi törvényt, és jelenleg annak felülvizsgálatát tervezik.

A törvény jelentősége abban áll, hogy biztosítja a direkt és indirekt állami támogatásban részesülő nonprofit szervezetek **átláthatóságát és elszámoltathatóságát**. Ezt a törvény azáltal éri el, hogy meghatározza a működés és a gazdálkodás nyilvántartásának rendszerét, bevezeti az éves közhasznúsági jelentés készítésének kötelezettségét, és ezeket a jelentéseket hozzáférhetővé teszi a nyilvánosság számára. A nyilvános beszámolási kötelezettség **versenyhelyzetet teremt** a közhasznú szervezetek között a támogatások illetve a szolgáltatások piacán.

A törvény jelentős újdonsága a korábbi gyakorlathoz képest a **támogatási szerződések** kötelezővé tétele, amelyek az elszámoltathatóság alapvető biztosítékai. A közhasznú juttatások nyilvánosságának biztosítása pedig átláthatóvá teszi a közpénzekből történő támogatások rendszerét. Ezek a szabályok nem csupán a közhasznú szervezetekre, hanem a **költségvetési és önkormányzati** szervekre is kötelezettséget rónak, továbbá nemcsak az államháztartás alrendszereiből származó, hanem a közhasznú szervezetek által nyújtott támogatásokra is kiterjesztik a nyilvánosság követelményét.

A magyar törvény közvetlenül ugyan nem érinti az Európai Unióhoz való csatlakozást, közvetve azonban nagyban hozzájárul az ország európai integrációjához. A nonprofit szervezetek szabályozása terén ugyanis - eltérően a gazdasági társaságoktól - **nincsen jogharmonizációs kényszer**. Ellenben a vámügyek kiemelt területei a jogharmonizációnak, az adó- és illetékügyek terén pedig az Európai Unióban folyamatos viták zajlanak. A csatlakozás után már nem lesz lehetséges olyan jelentős közbeveteli kedvezményeket biztosítani a nonprofit szervezetek számára, mint a csatlakozást megelőző időszakban.

2. A törvény hiányosságai

Nemzetközi és hazai tapasztalatok egyaránt azt igazolják, hogy a közhasznú gazdálkodás alapvető problémája a nyereség költségként való „kiosztásának” megakadályozása. A magyar törvény ugyan egyértelműen rögzíti a **nyereségfelosztás tilalmát**, ám nem rendel elég hatékony eszközöket e tilalom biztosítására. A probléma megoldására ugyanis a törvény nem a tilalom részletezését, hanem a nyilvánosság biztosítását választotta. A nyilvánosság szükséges de nem elégséges feltétel a nyereségfelosztás tilalmának érvényesüléséhez. A törvénynek szankcionálható részletszabályokat kellene tartalmaznia ezen a területen.

A nyilvánosság biztosítása érdekében a törvény kimondja, hogy a közhasznúsági jelentések mindenki számára hozzáférhetők. Ez a megoldás azonban nem nyújt kellő biztosítékot a szándékos visszaélésekkel szemben. Jobb lenne, ha - a számviteli beszámolókhöz hasonlóan - a közhasznúsági jelentést is valamely **állami szervnél letétbe** kellene helyezni, amely azokat közérdekű adatként kezelné és azok nyilvánosságát megfelelő módon biztosítaná. Megoldásként a közhasznúsági nyilvántartást vezető bíróságok vagy a törvényességi felügyelet ellátó ügyészségek kínálkoznak

A törvény komoly hiányossága, hogy nem határozza meg az **adomány jogi fogalmát**, és így nem tesz különbséget az **adomány** és a **támogatás** (szponzorálás) között. Magyarországon jelenleg a bírói gyakorlat mind az adományozásra, mind a támogatásra az ajándékozás szabályait alkalmazza. Az ajándékozás azonban egyoldalú jogügylet és a megajándékozott az ajándékot szabadon használhatja fel. Ezzel szemben az adomány valamilyen **közhasznú célt** kell szolgáljon, és az adókedvezmény csak azzal a feltétellel vehető igénybe, ha a megadományozott az adomány átvételét írásban igazolja az

adományos számára. A támogatás ráadásul már nem is valamilyen cél, hanem valamely közhasznú tevékenység elősegítését szolgálja, és általában **ellenszolgáltatással jár** együtt, így semmiképpen sem tekinthető egyoldalú jogügyletnek.

Az adókedvezmények között nem szerepel a **forgalmi adó** visszaigénylésének lehetősége, holott a közhasznú szervezetek - meghatározásukból adódóan - nem tekinthetők az áruk és a szolgáltatások végfelhasználójának. A kedvezményrendszer továbbá nem terjed ki az olyan **adójellegű járulékok** alóli mentességre, mint amilyenek Magyarországon a kulturális járulék, vagy a szakképzési, illetve a rehabilitációs hozzájárulás. Ez azért lenne célszerű, mert e mentességek és az adókedvezmények indokai megegyeznek: mindkét esetben a közhasznú tevékenységek adójogi támogatását kellene sorra keríteni.