

A közhasznú szervezetek típusai és azok jellemzői

A közhasznú szervezetekről szóló törvény után a **következő oldalakon azokat a szervezeteket fogjuk bemutatni, melyek a törvény hatálya alá léphetnek, közfeladatokat vállalva át az önkormányzatoktól.** Bemutatásuk legfontosabb oka, hogy e szervezeti formákról a művelt nagyközönség is keveset tud. Míg legalább hozzávetőleges tudásokkal bírnak az emberek arról, hogy például miben is áll a korlátolt felelősségű társaságok korlátozott felelőssége, miként jön létre és működik egy részvénytársaság, milyen kockázatot visel egy betéti társaság belfogója, addig a civil szervezetek felelősségi, döntési, vezetési viszonyai kevésbé ismertek. Rendjén való, hogy ezeknek a szervezeteknek a tevékenysége, közszereplése állt eddig a nyilvánosság előterében, de mostantól kezdve érdeklődésre tartanak számot a szervezeti jellemzők is, hiszen ezektől is függ milyen színvonalon és garanciákkal képesek biztosítani a vállalt szolgáltatásokat a közfeladatok ellátására vállalkozók.

Ezek az információk kiemelten fontosak és mérlegelendők azok számára, akik polgármesteri hivatalokban előkészítik illetve önkormányzati testületekben meghozzák a döntéseket közfeladatok civil szervezetekkel kötött ellátási szerződések útján történő biztosításáról. A szaktörvények ugyanis - mint azt kötetünk bemutatja - szabadságot adnak az önkormányzatoknak a feladatok ellátása módjának a megválasztására, így ellátási szerződések megkötésére, szolgáltatások vásárlására, de az ellátási kötelezettséget és felelősséget nem adhatják át: **a szolgáltató hibái az önkormányzat fejére hullanak vissza. Az ellátatlan polgárok az önkormányzatokon fogják követelni jogaik biztosítását.** Így az önkormányzatok felelőssége, hogy olyan szerződéses környezetet alakítsanak ki, amiben a hibákat minimalizálni tudják és a polgárok a lehető legkisebb kockázat mellett élvezhetik a törvények alapján őket megillető ellátásokat.

Mindezt mint az ellátások szerződéses biztosításának feltételét és nem mint gátját kell látnunk. Ha az önkormányzat eddig jól látta el feladatát, világos képe, koncepciója volt ellátási kötelezettségeiről és ellátó intézményeiről, ezekkel szemben jól tett eleget fenntartói kötelezettségeinek: a feladatokat és elvárásokat határozottan fogalmazta meg, értékelte az elvégzett szakmai munkát, akkor most csak azt kell mérlegelnie, nem valósíthatná-e meg még hatékonyabban céljait, ha civil szervezetre bízna ellátásokat. Ahol nem dolgozták ki a helyi szakmai koncepciókat, ott erre ösztönöznek az elmúlt években alkotott szakmai törvények - lásd például az önkormányzatok rendeletalkotási kötelezettséget a közművelődési ellátásokról -, s ebben a munkában már nem csak azok a lehetőségek vehetőek figyelembe, melyeket a szakmai törvények biztosítanak ellátási szerződések kötésére, de a közhasznú szervezeti törvénybe iktatott garanciák is.

1. Minden bogár rovar, de nem minden rovar bogár

A közhasznú szervezetről szóló törvény¹ az alábbiak szerint határozza meg a közhasznúvá minősíthető szervezetek típusait:

- „a) társadalmi szervezet, kivéve a biztosító egyesületet és a politikai pártot, valamint a munkáltatói és a munkavállalói érdekképviseleti szervezetet,
- b) alapítvány,
- c) közalapítvány,
- d) közhasznú társaság,
- e) köztestület, ha a létrehozásáról szóló törvény azt lehetővé teszi.”

A közhasznúvá minősítés lehetősége azonban nem jelenti azt, hogy a továbbiakban mindezen felsorolt típusokba tartozó szervezetek szükségszerűen csak közhasznú szervezetként működhetnének. Tehát minden közhasznú szervezet társadalmi szervezet, alapítvány, közalapítvány, közhasznú társaság vagy köztestület, de nem minden társadalmi szervezet, alapítvány, közalapítvány és köztestület közhasznú szervezet - értelemszerűen minden közhasznú társaságnak közhasznú szervezetnek kell lennie.

Továbbra is lesz bélyeg- és műgyűjtő egyesület, és még rengeteg más szervezet, mely a tagjai együttlétét és nem a tágabb köz üdvét fogja szolgálni, ez a civil társadalom alapvető jellemzője és

¹ 1997. évi CLVI. törvény

feltétele. Ugyancsak nem jelenti a közhasznú szervezetekről szóló törvény megjelenése azt, hogy teljesen megváltozott volna ezen szervezeti típusok törvényi szabályozása. Az új helyzet lényege, hogy az egyes szervezeti típusok eddigi szabályozása - így a szabályozás helye is - változatlan, a közhasznú szervezetekről szóló törvény pedig előírja, mely szabályok vonatkoznak egységesen minden közhasznú szervezetre, függetlenül azok konkrét szervezeti típusától. Ebben az írásunkban tehát nem a törvényi szabályozásnak a közhasznúságra vonatkozó speciális szabályait, hanem a - közhasznúvá nyilvánítható - szervezettípusok jellemzőit fogjuk áttekinteni.

Civil szervezetek önkormányzati feladatvállalási lehetőségeiről írván **logikusan két önálló partner együttműködéséről volna szó**, ám ez nem minden esetre volna igaz, hiszen a hazai jogrend lehetővé teszi, hogy települési önkormányzatok alapítói lehessenek olyan típusú szervezeteknek, melyek közhasznú szervezeti besorolását nyerhetnek. Így alapíthatnak közalapítványt - nem is lehetnek alapítói másmilyen alapítványnak - és - önállóan vagy valamekkora tulajdoni hányad birtokosaiként - alapítói és tulajdonosai lehetnek közhasznú társaságnak. Ugyanígy tagjai lehetnek társadalmi szervezeteknek is. A maguk alapította szervezetekben nyilvánvalóan döntő befolyással bírnak az önkormányzatok, még akkor is, ha a közalapítványok esetében ennek eszköze csak a kezelőszerv (kuratórium) kijelölése illetve az alapító okirat elkészítése, esetleg módosítása, a közalapítvány visszavonása. Az érintett szervezeti típusoknál fogunk ezekről a kérdésekről is szólni.

2. A feladatvállalási-szerződés

Tekintettel arra, hogy minden közhasznú szervezet az alapítótól elkülönült jogi személyként működik, - a közhasznú társaságokra vonatkozó szabályozást idézve - a „társadalmi közös szükséglet kielégítéséért felelős szervvel [szerződést] köt a közhasznú tevékenység folytatásának feltételeiről.”² Akkor is meg kell kötni ezt a **közhasznú szerződést**, ha éppen az ellátásra kötelezett szervezet - esetünkben az önkormányzat - a szervezet alapítója.

A szerződéskötés részletes szempontjairól példákat is felvonultatva a kötet egyéb írásaiban szó esik, ezért itt csak a szűkebb témánkhoz szükséges legrövidebb formában írunk e kérdésről.

A szerződéses viszony mindenképpen egy **tiszta és határozott feladat-megállapítást** jelent, hiszen az elvégzendő feladatok és az azokra adott támogatás és az ellenőrzés pontos meghatározása jelenik meg. Mindez - nézetünk szerint -, folyamatosabb és érdemibb kapcsolattartásra készíteti az önkormányzatot, mint a költségvetési intézményi forma.

Az önkormányzatok tizenkét egyenlő nagyságú részlettel történő költségvetési támogatásához - formától függetlenül - alapvetően igazodnia kell az intézmények **finanszírozásának**. A szolgáltatók számára ez általában nem jelent nehézséget, hiszen a kiadások eléggé egyenletesen oszlanak meg a hónapok között, kicsi a szezonális hullámozás. A nem költségvetési intézményi formában működő szervezetek számára azonban általános előny, hogy az év végi pénzmaradványok megtartása nem évről évre visszatérő, alkuhelyzetekbe kényszerítő kérdés, az így kialakuló tartalék némi önálló mozgásteret biztosít.

A **tevékenység szakmai garanciáit és a visszacsatolás gyors formáit** a közhasznú szerződésnek illetve annak megújításának rendjének - időtávlatának, eredményessége vizsgálatának - kell megteremtenie.

Érdemes megjegyezni, hogy az önkormányzatnak ingatlanjai - és eszközei - tulajdonjogát nem kell átadnia a szolgáltatást nyújtó szervezetnek, az megmaradhat az önkormányzat birtokában, a szolgáltatás feltételei a használati jog megadásával biztosíthatóak. Így az önkormányzat gazdálkodási sikertelenség esetén sem veszíti el a szolgáltatáshoz szükséges vagyontárgyait.

² 59. § (1) A közhasznú társaság taggyűlésének kizárólagos hatáskörébe tartozik az olyan szerződés jóváhagyása, amelyet a társaság a társadalmi közös szükséglet kielégítéséért felelős szervvel köt a közhasznú tevékenység folytatásának feltételeiről.

Amikor az önkormányzat nem általa alapított szervezettel köt feladat-ellátási megállapodást, a **közhasznú szerződésnek kell minden garanciát biztosítania, mindkét fél számára.** Ez újszerű és nehéz szituáció az önkormányzat számára - is -, hiszen nincs nagy gyakorlata az apparátusoknak és a testületeknek a partneri együttműködésről szóló szerződések elkészítésében sem és az azok alapján való napi munkában sem. A közművek magánosítása révén mind több tapasztalatot gyűjtenek majd ezen a téren, ami várhatóan jótékonyan hatással, de biztosan nem zökkenőmentes tanulási folyamat lesz. A gazdasági kényszerből, tőkehiányból fakadó helyzetben szerzett tudás nagyobb teret nyithat a egyéb területeken is a vállalkozó partnerek előtt.

A szerződés megkötése előtt szükségszerű, hogy az önkormányzati testületekben politikai konszenzus alakuljon ki mind az ellátandó feladatok pontos megfogalmazásáról, mind a teljesítés méréséről. Ezeket az önkormányzatoknak a közhasznú szerződésekben el kell fogadtatniuk partnerükkel. Minden szerződésben alkalmas eljárást kell találni a gyors és hatásos visszacsatolásra is, arra az esetre, ha a szolgáltatás nem elégítené ki a követelményeket, ám kellő védelmet is kell adni a munkához.

A **közpénzek felhasználásának ellenőrzésére** is a közhasznú szerződésnek kell garanciákat adnia, támaszkodva azokra a szabályokra, melyekkel a közhasznú szervezetekről szóló törvény - a kapcsolódó jogszabályokkal együtt - átláthatóvá kívánja tenni alanyai működését. Szerződéskötéskor nem szabad megfélemlíteni arról, hogy önálló szervezet gazdálkodásába kell bepillantást kapnia az önkormányzatnak, kényes egyensúlyt találva az ellenőrzés szigora és a betekintés korlátozottsága között.

Még előljáróban szeretnénk megjegyezni, hogy a közhasznú szervezeteknek tulajdonított³ hatékonyabb szolgáltatásnyújtási képesség semmiképpen nem jelentheti azt, hogy az önkormányzati intézményi ellátás nyújtásához szükségesnél kisebb önkormányzati finanszírozás mellett köthetőek lennének feladat-átadási szerződések. Ez a kijelentésünk ma Magyarországon nem sokkal több, mint egy közhelyes bölcsélet. Ugyanis azt, hogy mennyibe kerül egy ellátás, nem nagyon vizsgálták. **A központi költségvetés által biztosított normatívák ugyanis köztudomásúan nem elegendőek az ellátásokhoz** - emlékezzünk például a bölcsőde-bezárásokra, amiknek okai között döntő súlyú volt a támogatási-bekerülési olló elviselhetetlen megnyílása, szintén közismert a közoktatási normatívák elégtelen volta is -, ilyen körülmények között a minisztériumoknak természetesen nem érdeke a tényleges ráfordítási igény felmérése és főleg nem publikálása, hiszen azok alapján kellene biztosítani a központi költségvetési támogatást. Az önkormányzatok által közzétett ráfordítási adatok pedig olyan szórást mutatnak, ami szintén nem lehet egzakt meghatározás alapja. Tudományos igényű átfogó kultúra-, szociális ellátás-, stb. szakközgazdaság-tani felmérések pedig nincsenek. Így nem tudunk különösebb meghatározást adni a szükséges finanszírozási mértékre, mint azt a tapasztalati számot, amit adott település az elmúlt időben az egyes szolgáltatásokra költött - legfeljebb a tájegység alapvetően azonos jellegű településeinek azonos jellemzőjű ellátóinak költségeire támaszkodhatunk még, tudottan korlátozott érvényességgel. Tehát azt mondjuk fenti állításunkkal, hogy **nem szabad sem az önkormányzatnak átadni, sem a vele szerződést kötő partnernek a korábban szükségesnél kisebb fedezet biztosítása mellett átvenni a feladatot, mert az a jogosultak ellátásának minőségét illetve az ellátáshoz való hozzáférést veszélyeztetheti.** Reális lehetőség a költségek együttes elemzésének kikötése a finanszírozás elvi szintű szabályozásának közös megalkotására, aminek eredményeként valóban csökkenhet az ellátásra fordítandó önkormányzati kiadás vagy a nőhet a hatékonyság, azaz azonos ráfordítás mellett javulhat az ellátás színvonala, az ellátottak száma, de ez semmiképpen nem tekinthető szükségszerűen teljesülő célnak.

Bizonyos szempontból ennek éppen az ellenkezője várható: a szerződéses feladatellátók ugyanis jóval erősebb alkupozícióból küzdhetnek azért, hogy az ingatlanok és az ellátásokhoz használt egyéb eszközök megfeleljenek a korszerű szakmai követelményeknek, mint például - az épületek állagából levonható következtetés alapján - teheték ezt az önkormányzati alkalmazott - így egzisztenciálisan

³ Kuti Éva mutatott rá A nonprofit szervezetek szerepe a kilencvenes évek magyar társadalmában és gazdaságában (Közgazdasági szemle, XLIII. évfolyam 1996. október 905-919.) című tanulmányában, hogy a civil szervezetek hatékonyságára vonatkozó tételt még senki nem vizsgálta, így nem is bizonyítható tudományos módszerekkel.

függő - általánosiskola-igazgatók. Ez azonban az ellátásokra jogosultak, a polgárok érdekeinek képviselője és kielégítése.

3. Az egyes szervezettípusok jellemzői

A konkrét szervezeti jellemzők áttekintését kezdjük azokkal a szervezetekkel, melyeknek alapítója az önkormányzat!

3.1 Közhasznú társaság

A Polgári Törvénykönyv⁴ által leírt közhasznú társaság - melynek nem csak partnere, de alapítója is lehet az önkormányzat - ma még nem tartozik az elterjedt vállalkozási formák közé. **Az alapforma - a korlátolt felelősségű társaság - közismert, a lényegi különbséget a polgári törvénykönyv definíciószerűen megadja:**

„A közhasznú társaság közhasznú - a társadalom közös szükségleteinek kielégítését nyereség- és vagyonszerzési cél nélkül szolgáló - tevékenységet rendszeresen végző jogi személy. A közhasznú társaság üzletszerű gazdasági tevékenységet a közhasznú tevékenység elősegítése érdekében folytathat; a társaság tevékenységéből származó nyereség nem osztható fel a tagok között.”⁵

Fontos tudnunk továbbá, hogy:

„Közhasznú társaságot természetes és jogi személy, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság alapíthat, illetve működő ilyen társaságba tagként beléphet.”⁶

Önkormányzatok eddig jellemzően **korábbi intézményeik átalakításával alapítottak** közhasznú társaságokat, melyek a variációs lehetőségek igen változatos megvalósulásait mutatják: tekintettel kis számukra is, jószerével ahányan vannak, annyifélek.

Minthogy közhasznú társaságot gyakorlatilag minden jogalany alapíthat, ez a forma közfeladat ellátójaként szóba jöhet önkormányzat adott célra alapított szervezeteként és a feladatot elvállaló - az önkormányzattól függetlenül létrejött - szervezetként is.

Lássuk először a közös jellemzőket!

A közhasznú társaság **alapítására és adminisztrációs, adó-, stb. kötelezettségeire** - természetesen a közhasznú szervezetekről szóló törvény alapján a közhasznú szervezeteket megillető adó-, illeték-, vám-, stb. kedvezmények mellett - a korlátolt felelősségű társaságokra vonatkozó szabályozások érvényesek, **kötelezően elrendelve felügyelő-bizottság és könyvvizsgáló választását.**⁷ (Ezért egy esetleges átalakítás előtt mindenképpen összevetendők a meglévő költségvetési intézmény és a megalakítandó közhasznú társaság adminisztratív feladatai és azok költségei.)

A külső **források bevonása** szempontjából a közhasznú társaság kedvező forma lehet, mivel a törvény erejénél fogva alaptevékenysége támogatására jogosult gazdálkodási tevékenységre, tehát együttműködő partnerként, szolgáltatóként maga is bővítheti anyagi eszközeit. A költségvetési alapok pályázati kiírásai lehetővé teszik közhasznú társaság támogatását.

A közhasznú társaság az összes többi közhasznú szervezeti típussal szemben hallatlan előnyben van abban a tekintetben, hogy **jelentős alapítóvagyonnal** rendelkezik - az összeg nagysága tekintetében is a korlátolt felelősségű társaságokra érvényes aktuális szabályozás hatályos -, ami egyrészt a tevékenység folytatásához szükséges saját eszközökkel való rendelkezést jelentheti, másrészt a szerződés betartása mögé vagyoni garanciát állít.

3.2 Önkormányzati (rész)tulajdonú közhasznú társaság

Mint már láttuk, közhasznú társaság alapítására minden jogalany jogosult, sőt, **egy társaság alapításában több alapító is részt vehet**, illetve egy társaságot több tulajdonos - köztük önkormányzat is - birtokolhat.

⁴ Törvény a Polgári törvénykönyvről §

⁵ 57. § (1)

⁶ 58. § (1)

⁷ 59. § (2) A közhasznú társaságnál felügyelő-bizottság létrehozása és könyvvizsgáló választása kötelező. Ha a felügyelő-bizottság a közhasznú tevékenység folytatásának feltételeiről kötött szerződés megszegését észleli, köteles haladéktalanul összehívni a közhasznú társaság taggyűlést.

Költségvetési intézmények dolgozói néhányszor saját egzisztenciális biztonságukat növelendő, de többnyire önkormányzati nyomásra lettek alapítótársakká közhasznú társaságokban önkormányzatok mellett. Bizonyára lesz ilyenre példa a jövőben is. Ugyanígy biztosra vehetjük olyan közhasznú társaságok létrehozását, melyekben jogi személy lesz az önkormányzat partnere - például egy nagyvállalat jelentős anyagi hozzájárulása fejében saját magának jelentős, politikai erőknek pedig minimális beleszólást kíván biztosítani egy középiskolában, ahol viszont az önkormányzat is nagyobb szerepet kíván, mintsem, hogy csak az épületet biztosítsa. Az ilyen társaságok esetében a garanciális rendszer egy további - igen sokféle megoldási lehetőséget kínáló - eszközzel bővül. Ez a **társasági szerződés**, mellyel az alapítók az alapítói jogok megosztásáról, gyakorlásáról rendelkeznek. Az ilyen esetekben szükségszerűen részletes és aprólékos alkufolyamatban párhuzamosan kell kidolgozni a társaság struktúráját, az azt leíró társasági szerződést, továbbá a közhasznú szerződés alapvetéseit, melyeknek együttesen, de elkülönítetten kell kielégíteniük az önkormányzat ellátási kötelezettségeiből, illetve az önkormányzat és partner tulajdonosi szempontjaiból adódó követelményeit.

Az önkormányzat szempontjából is igen nagy körültekintést igényel a **kettős kötődés**, hiszen a kizárólagosan birtokolt társaságban tulajdonosként egyszerűen érvényesítheti szándékait; olyan partnerrel szemben pedig, melyben nincs tulajdona, teljes a szabadsága a közhasznú szerződés megkötésekor. A részben tulajdonolt közhasznú társaságok esetében mindkét pozíció nyitott. Ez persze segítheti nagyon kiegyensúlyozott működés kialakulását, de mindenesetre nyomos okok kellene ahhoz, hogy az önkormányzat vállaljon egy ilyen együttműködést. A partnernek komoly, az önkormányzat számára értékes anyagi és/vagy szellemi forrásokkal kell rendelkeznie.

(A nyilvános társasági szerződés mellett természetesen létezhet csak az alapítók által ismert **szindikátusi szerződés** is, mely a közös társasággal kapcsolatos további megállapodásokat tartalmazhat. Például a tulajdonhányad esetleges értékesítésére, a szervezet későbbi átalakítására vonatkozó és/vagy hosszú távú megállapodásokat, stb. Ezek azonban alapvetően üzleti, tulajdonosi jellegű megállapodások, melyek a szolgáltatásnyújtásra közvetlen hatással alig vannak.)

Az általános jellemzők mellett fontos, hogy a teljesen vagy részben önkormányzati alapítású, tulajdonú közhasznú társaságok esetében az önkormányzatnak kizárólagos - illetve az alapításkor kikötött (reális feltételezés szerint nagy) mértékű beleszólása van a vezetés, a felügyelő bizottság kiválasztásában. Ezek az eszközök alkalmasak a gazdasági mellett a szakmai működés erős ellenőrzésére is, ráadásul a **kontroll gyakorló személyes felelősséget is viselnek** az intézmény működéséért. Ez mindenképpen sokkal alaposabb és állandóbb kapcsolatot jelent a közösség igényeivel, mint a költségvetési intézmények szokásos irányítása.

3.3 Független közhasznú társaság

Azon társaságokkal - és minden más szervezettel - való feladat-ellátási megállapodás esetén, melyekben az önkormányzatnak nincsenek tulajdonosi pozíciói, a közhasznú szerződésnek kell minden garanciát biztosítania.

A nem tulajdonolt partnerekkel való szakmai kapcsolattartás - az elvárások, a nyújtandó szolgáltatások megfogalmazása és teljesítésük ellenőrzése - is nehéz pont az önkormányzatok számára, miközben ez önmagában nem ad megoldást a szakmai legitimitás problémájára, azaz arra, hogy az önkormányzatok a lehető legnagyobb biztonsággal azokat a szolgáltatásokat biztosítsák, amire a polgároknak igényük van. Viszont sokkal nagyobb a felelősség, mint önkormányzati tulajdonlás esetében, hiszen a szakmailag megalapozatlan, a partner számára kárt okozó döntések, intézkedések végső soron a bíróság mérlegére kerülhetnek, ahol a költségvetési intézmények irányításánál napi gyakorlatot jelentő esetlegességek könnyűnek találtathatnak, ami (köz)penzbe kerülhet. **Biztosra vehetjük, hogy a közhasznú társaságok fogják leghatározottabban érvényesíteni törvényes jogaikat, hiszen a többi szervezettípussal szemben ők rendelkeznek saját vagyonnal is, amit a szerződések be nem tartása kockára tehet, pontosan ezért kötelezi a törvény a felügyelő bizottság tagjait minden ezt megakadályozó intézkedés megtételére.**

3.4 Közalapítvány

A közhasznú társaság mellett a közalapítvány a másik önkormányzat által alapítható, közhasznú szervezeti forma.

A Polgári törvénykönyv definíciója szerint: „A közalapítvány olyan alapítvány, amelyet az Országgyűlés, a Kormány, valamint a helyi önkormányzat képviselő-testülete közfeladat-ellátásának folyamatos biztosítása céljából hoz létre. Törvény közalapítvány létrehozását kötelezővé teheti.
(...)

[A törvény] alkalmazásában közfeladatnak minősül az az állami vagy helyi önkormányzati feladat, amelynek ellátásáról - jogszabály alapján - az államnak vagy az önkormányzatnak kell gondoskodnia. A közalapítvány létrehozása nem érinti az államnak, illetve az önkormányzatnak a feladat-ellátására vonatkozó kötelezettségét.”⁸

(Az alapítványok általános bemutatását rögtön a közalapítvány után következik.)

A közalapítványokra vonatkozó legfontosabb további szabályok:

„(4) Közalapítvány alapítására jogosult szerv alapítványt csak közalapítványként hozhat létre.

(5) Közalapítvány létesítése esetén az alapító okiratban a kezelő szervet is meg kell jelölni, vagy ilyen célra külön szervezet - ideértve a kezelő szerv ellenőrzésére jogosult szervet is - létrehozásáról kell gondoskodni.

(6) A közalapítvány alapító okiratát hivatalos lapban közzé kell tenni.

(7) A közalapítványhoz - ha törvény eltérően nem rendelkezik - bárki feltétel nélkül csatlakozhat, az alapító okirat azonban előírhatja, hogy a csatlakozás elfogadásához a kezelő szerv (szervezet) jóváhagyása szükséges.

(8) A kezelő szerv (szervezet) a közalapítvány működéséről köteles az alapítónak évente beszámolni és gazdálkodásának legfontosabb adatait nyilvánosságra kell hoznia. A közalapítvány gazdálkodásának törvényességét és célszerűségét - a helyi önkormányzat képviselő-testülete által alapított közalapítvány kivételével - az Állami Számvevőszék ellenőrzi.

(9) A bíróság a közalapítványt az alapító kérelmére nemperes eljárásban megszünteti, ha a közfeladat iránti szükséglet megszűnt vagy a közfeladat-ellátásának biztosítása más módon, illetőleg más szervezeti keretben hatékonyabban megvalósítható. A közalapítvány megszűnése esetén a közalapítvány vagyona - a hitelezők kielégítése után - az alapítót illeti meg, aki köteles azt a megszűnt közalapítvány céljához hasonló célra fordítani és erről a nyilvánosságot megfelelően tájékoztatni.”⁹

Ezek a szabályok nagyrészt már önmagukban is pontos választ adnak a megfogalmazott követelményekre, s további garanciák megteremtésére ad lehetőséget a közhasznú szerződés.

A közalapítványok esetében is elegendő az ingatlanok használatának biztosítása - tehát nem szükséges tulajdonba adásuk -, és az önkormányzat vagyona megőrzésére további garanciát jelent, hogy nem visszavonhatatlan a közalapítvány megalapítása, hanem lehetőség van más megoldás választására, ha a feladatot más formában kívánja megoldani. **Megszüntetés esetén az alapítóra száll vissza a vagyon, kikötvé annak a megszüntetett közalapítványhoz hasonló célra történő felhasználását.**

A közalapítványok esetében egyaránt lehetséges, hogy az alapító által kinevezett kezelő testület - általános elnevezéssel kuratórium - saját maga vigye az összes ügyet, és az is, hogy irányítása mellett ügyvivő - titkár, igazgató, stb. - feladata legyen a napi ügyvitel.

A kuratórium tagjainak kijelölése jó eszköz az önkormányzat kezében arra, hogy a település különböző igényeket megfogalmazó csoportjai, közösségei, esetleg szervezetei számára közvetlen befolyást adjon az ellátások formáinak és tartalmának alakítására.

A kuratórium működése is - hasonlóan a közhasznú társasághoz - egyértelmű, folyamatos kapcsolatot jelent az önkormányzattal illetve a szolgáltatásokat igénybe vevőkkel.

A közalapítványt törvényi szabályozása garanciákkal igen védett közhasznú szervezeti formává teszi, de a klasszikus civil szervezeti feladatvállalás itt nem érvényesül, hiszen nem civil, hanem önkormányzati akaratból jön létre a szervezet.

Közfeladatok közalapítvány útján való ellátása két esetben különösen indokolt. Akkor, amikor az önkormányzat saját eszközei nem elégségesek valamely szolgáltatás nyújtásához, ezért szükség van

⁸ 74/G. § (1)

⁹ 74/G. §

adományozók - tehát a megvalósításba beleszólni nem kívánók, tulajdonosi pozíciót nem vállalók - támogatására. Vagy olyan esetben, amikor az önkormányzat eszközei elégségesek, de a működtetést gesztus értékkel szeretné magától, a politizálástól elemelni az önkormányzat, s ezért civil irányítás, kontroll alá kívánja helyezni a szolgáltatást, **co-management** megoldást választva (a lassan meghonosodó kifejezést magyarul talán együttirányításnak mondhatnánk?).

3.5 Alapítvány

Az alapítványra vonatkozó törvényi szabályozásból¹⁰ témánk szempontjából az alábbiakat tartjuk fontosnak kiemelni:

„Magánszemély, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság (a továbbiakban együtt: alapító) - tartós közérdekű célra - alapító okiratban alapítványt hozhat létre. Alapítvány elsődlegesen gazdasági tevékenység folytatása céljából nem alapítható. Az alapítvány javára a célja megvalósításához szükséges vagyont kell rendelni. Az alapítvány jogi személy.

(...)

A nyilvántartásba vétel után az alapító az alapítványt nem vonhatja vissza.”

A számtalan lehetséges kategorizálásából kiemeljük, hogy vannak:

- zárt és nyílt,
- konkrét cél teljesítését kitűző (project) és általánosabb célú alapítványok, továbbá
- adománygyűjtők, adományozók, szolgáltatók, érdekvédelmi, korábbi állami feladatot ellátók, társas kapcsolatokat elősegítők.

A zárt alapítványok esetében az alapító által a célra rendelt vagyonhoz senki nem járulhat hozzá¹¹, míg a nyílt alapítványok céljaival egyetértők eszközeikkel hozzájárulhatnak azok megvalósításához. A zárt alapítvány céljaira az alapítónak akkora vagyont kell rendelnie, ami hozadékaival együtt elégséges a kitűzött célok teljesítésére, míg a nyílt alapítványoknál a tevékenység megkezdését kell biztosítani.

A konkrét cél megvalósítására létrejött alapítványok a cél elérésekor vagy lehetetlenné válásakor megszűnnek¹², míg az általánosabb célúak külső kényszertől nem befolyásolt időtávon¹³ szolgálják a közjót.

Nyilvánvaló, hogy a közellátások biztosítóiként - a szabályt erősítő kivételektől eltekintve - a szolgáltató típusú, nem egy konkrét cél (project) eléréseért létrehozott alapítványok közül a nyílt alapítványok jönnek szóba.

Az alapítványi forma fontos tulajdonsága az **alapítótól való elkülönültség**, aminek törvényi biztosítéka, hogy a létrehozás, az alapító okirat elkészítése és módosítása, a kurátorok kijelölése és a más alapítvánnyal való esetleges egyesítés alapítói jogain túl minden döntés az alapítvány kezelő testületét (kuratóriumát) illeti, ahol az alapító nem rendelkezhet döntő befolyással. Ettől függetlenül ajánlható, hogy a feladat-ellátási megállapodás előkészítése során az önkormányzat tájékozódjon az alapító véleménye felől. Ugyanis az alapítványok esetében sem szükségszerű, hogy számottevő vagyonnal rendelkezzenek, így **a megkötött megállapodás teljesülésének garanciái itt is inkább személyi, mint érdemben peresíthető jogi-vagyoni biztosítékok**. A személyi garanciákat pedig semmissé teheti, ha az alapító megváltoztatja a kuratórium összetételét, ami - mint láttuk - jogában áll.

Az alapítványok felügyeletét az ügyészség látja el, ami a tevékenység jogszerűségi és alapítási cél szerinti ellenőrzését jelenti, eltérés esetén eszköze pedig csak a felszólítás és az alapítvány bírósági bejegyzése megszüntetésének kezdeményezése. Azaz **a hibákra való figyelmeztetés nem jár együtt semmiféle beleszólási joggal**. Akkor sem, ha a kuratórium - illetve az alapító - nem orvosolja azokat.

Az alapítványok bejegyzése és gazdálkodása egyszerű és olcsó formákban zajlik. Ezek közül a gazdálkodás fontos témánk szempontjából. Az 1998 nyarán hatályos vonatkozó kormányrendelet¹⁴ azt célozza, hogy a legkisebb terhet kelljen viselniük az alapítványoknak, de mégis legyenek alapvető

¹⁰ Polgári törvénykönyv 74/A-F. §

¹¹ Ilyenek például a díjalapítványok és például ezért hívják a nem Nobel által alapított közgazdasági díjat Nobel Emlékdíjnak

¹² Például, ha elkészül egy műemlék rekonstrukciója vagy, ha ez már soha többé nem lesz lehetséges, mert megsemmisül az óvando érték.

¹³ Ilyenek például az idősgondozó alapítványok.

¹⁴ 115/1992. (VII. 23.) Kormányrendelet az alapítványok gazdálkodási rendjéről

garanciái a gazdálkodásnak. Az alapítvány autonómiája szempontjából fontos, hogy a kormányrendelet kimondja:

„9.§ Az alapítvány az egyéb bevételei között nyilvántartott, az éves költségvetésről szóló törvény szerint szerződéses jogviszony alapján **állami feladat-ellátás címén kapott céltámogatás felhasználását, maradványának elszámolását a céltámogatást nyújtó szervezet előírásainak megfelelően végzi.**”

Arra vonatkozóan is tartalmaz a rendelet szabályozást, hogy mely alapítványok vállalkozhatnak közfeladat-ellátására, kimondván:

„Az alapítvány az alapító okiratban meghatározott célok szerinti tevékenységet (a továbbiakban: alapítványi célú tevékenység) folytathat és vállalkozási tevékenységet végezhet, amennyiben az az alapítvány célját nem veszélyezteti.”¹⁵

Tehát azok az alapítványok jönnek szóba, melyeket - nem önkormányzatok vagy más, csak közalapítvány alapítására jogosultak - kifejezetten közfeladat-ellátására hoztak létre, illetve amelyek alapítási céljait a teljesüléshez közelebb viszi valamely közfeladat-ellátása.

Az alapítványok a **külső források bevonása lehetősége** szempontjából nem ítélték meg egyértelműen. Az újkori hazai alapítványtörténelem első éveinek visszaélései miatt a közvélemény szemében nem makulátlan ez a forma. Kifejezte ezt az adományozást a kezdeti évekenél jóval kevésbé ösztönző adószabályozás is. Bár a közhasznú szervezetekre vonatkozó kedvezmények természetesen megilletik az alapítványokat is, a társadalmi megítélés még nem felejtette le a botrányokat, miközben még mindig abban a romantikus csodaváró hitben él, hogy elegendő egy célt kitűzni és az a köz adakozásából már meg is valósul. A szektor szívós munkájára lesz szükség, hogy az alapítványok - többek között szolgáltatásaik színvonala alapján - megbecsült feladatellátókká legyenek és ennek kifejeződéséül forrásokkal is támogassák őket.

Az elmúlt években a központi költségvetési forrásokat leosztó közalapítványok, alapok egy része teljesen vagy csak egyes pályázatok kiírásában kizárta alapítványok támogatását. Szükséges lesz ezt a gyakorlatot harmonizálni a közhasznú szervezeti törvénnyel: csak a mainál sokkal szűkebb körben lehet ennek a gyakorlatnak jogosultsága, a mainál sokkal határozottabb elvi megokolás alapján.

Az alapítványok is végezhetnek vállalkozói tevékenységet céljaik megvalósítása érdekében.

Meglátásunk szerint alapítvány közfeladat ellátásával történő megbízására alapvetően ott kerülhet sor, ahol a - helyi és napi - politika szférájától határozottan elkülönülő, világosan megfogalmazott szellemi értékeket megjelenítő csoport van, mely reprezentativitásával vagy éppen ellenkezőleg, homogenitásával vitathatatlanul megjeleníti a helyi követelményt, vagy annak egy markáns részét, ahol működik olyan szakmai-szellemi fórum, mely képes folyamatosan gondozni valamely ellátás ügyeit, ideértve az ellátás legitimitása - a polgárok igényeinek feltárása és kielégítése - kérdését is. Ennek kisebb településeken látjuk nagyobb valószínűségét, ahol a klasszikus értékközvetítő értelmiségi magatartása és a helyi gazdaság vezető szereplőinek település iránti felelőssége önmagában is erőforrásként tud megjelenni és ahol az intézményi forma költségeinek egy része megváltható önkéntesi munkával, s így is bővíthetők a szűkös források.

Nagy a valószínűsége még ezen forma alkalmazásának akkor is, ha a feladat-ellátásra vállalkozni kívánók nem rendelkeznek társaság alapításához elégséges eszközökkel vagy nem akarják vállalni a társaság magasabb működési költségeit. Az ilyen **szolgáltató kisalapítványok** jellemző és nagyszámú szereplői Nyugat-Európában a humánszolgáltatási szférának, amiben bizonyára annak is jelentősége van, hogy a kuratóriumi tagok egyúttal az ellátások biztosításában is vezető szerepet töltenek be, egy pontba koncentrálna a vezetés összes funkcióját, a stratégiai tervezéstől a megvalósításig.

3.6 Társadalmi szervezetek

A polgárok szövetkezésének keretét adó szervezeteket - azonos módon - két törvény is leírja. Bár a Polgári törvénykönyv is szól az egyesületekről, az egyesülési jogról rendelkező külön törvény¹⁶ a forma tényleges szabályzója.

¹⁵ 2. § (2)

¹⁶ 1989. évi II. törvény

Ennek a formának¹⁷ lényegi jellemzője, hogy:

- legkevesebb tíz alapító hozhatja létre,
- a szervezet teljesen autonóm, csak törvényességi felügyeletet gyakorol felette az ügyészség,
- a szervezeten belül a tagok teljesen egyenrangúak, aminek végső biztosítéka, hogy a tagok az alapszabállyal ellentétes működést feltételezve bírósági felülvizsgálatot kérhetnek,
- a szervezet alapvető döntéseit a törvény a közgyűlés hatáskörébe utalja,
- a szervezet bejegyzése, működtetése egyszerű, olcsó,
- a gazdálkodást kormányrendelet¹⁸ szabályozza,
- a társadalmi szervezet végezhet vállalkozói tevékenységet, de kifejezetten ilyen célra nem alapítható.

Külső források bevonása szempontjából a társadalmi szervezeteket felértékeli, hogy támogatóit lehetnek a központi költségvetési forrásoknak, jogosultak gazdálkodói tevékenységre és speciális előnyként **jelentős önkéntesi munkát lehetnek képesek mozgósítani** - hiszen szabad polgárok pont azért hozták létre őket, hogy valamely célt összefogásukkal, közös munkálkodással érjenek el.

4. A társadalmi szervezeti forma fontos jellemzői a feladat-ellátás tekintetében

A társadalmi szervezetek közfeladattal való megbízás szempontjából fontos figyelembe venni az önkormányzatnak, a **tagok szervezeten belüli nagy autonómiáját**, hiszen a vezetők könnyen változhatnak, így nincs meg az a személyi állandóság, amit például a kurátorok mandátumának hossza ad az alapítványok esetében. Ugyanebből a szempontból fontos tudni, hogy a szervezet mely testületének illetve képviselőjének mekkora a kompetenciaköre, továbbá mi a teljes tagság véleménye a feladatvállalásról.

Fontos tudni, hogy **a társadalmi szervezet felelősség szempontjából nagyon nehezen megfogható szervezeti típus**: a tagság bármikor felülbíráhatja korábbi döntését és mivel személyes vagyonával nem felelős döntéseiért - csak a megállapított tagdíj megfizetéséért -, továbbá a társadalmi szervezetek alapítását és működését törvény nem köti vagyoni feltételekhez, a társadalmi szervezetek jellemzően nem rendelkeznek olyan vagyontárgyakkal, melyek jogvita esetén az ellenérdekelt fél anyagi követelésének teljesítését ígérnek. A társadalmi szervezeteknek nincs megváltoztathatatlan döntése és nincs veszténivalója, ami egy szerződés garanciája lehetne.¹⁹ **Ez erősen kétes lehetőséggé teszi a társadalmi szervezetek perelhetőségének értelmét, amit különösen fontos figyelembe venni szolgáltatások nyújtására vonatkozó szerződések feltételeinek kialakításakor, jellemzően nem jogi szankciókat és főleg megelőző garanciákat kell beépíteni.** Legalább kezdetben - a polgároknak a szolgáltatásokhoz való jogának garantálása érdekében - indokolt rövid finanszírozási és ellenőrzési periódusokban megállapodni. A társadalmi szervezeteknek nem céljuk a vagyonfelhalmozás, az elmúlt évek gazdasági viszonyai amúgy sem kedveztek volna annak, így szükségszerű, hogy a feladatvállalások során - használatra - megkapják az önkormányzatoknak a feladat-ellátáshoz kapcsolódó minden eszközét. **A vagyoni felelősségről elmondottak fényében azonban semmiképpen nem ajánlható a tulajdonba adás, hiszen a társadalmi szervezetek törvényi szabályozása nem nyújt vagyoni garanciákat a partnereknek.** Az ellátás folyó kiadásainak biztosításán túl elengedhetetlen, hogy a szerződés pontos garanciákat tartalmazzon egyrészt az eszközök, főleg az ingatlanok karbantartásának finanszírozására, másrészt az ilyen célra adott támogatás célszerű felhasználására.

Ezért véleményünk szerint a társadalmi szervezetek ott lehetnek biztos közfeladat-ellátók, ahol nagyon határozott és nem múló érdeke van a tagoknak illetve a szervezet egészének. **Így különösen alkalmas lehet ez az ellátó rétegszolgáltatások nyújtására.** Például egy gyerekszervezet remekül üzemeltethet gyerekházat. Sőt, akár az is elképzelhető, hogy ezt kizárólag saját tagjai számára működtesse, ha az adott településen oly sok tagja van, hogy az ő ellátásuk leköti a kicsi intézmény minden kapacitását. Ez a civil szervezetek erősítése, a polgár-nevelés előnyei mellett az intézményi kínálat és a lakossági

¹⁷ Az egyesülési jog részeként elismeri a törvény a nem formalizálódó, bírósági bejegyzést és ezzel jogi személyiséggé válást nem igénylő, minden kötelezettségtől mentes szervezetek - pontosabb itt mozgalmakról szólni - létrehozásának jogát is. Témánk vizsgálata szempontjából csak a bejegyzett, jogi személyiséggel bíró szervezetek relevánsak, így a továbbiakban csak ezeket értjük társadalmi szervezetek alatt.

¹⁸ 114/1992. (VII. 23.) Korm. rendelet a társadalmi szervezetek gazdálkodó tevékenységéről

¹⁹ Sajnálatos módon az általános hazai közállapotok mellett az erkölcsi jóhír, a goodwill megőrzése nem ilyen érték.

igények közötti legitimációs kérdést is kiiktatja. Ugyanígy működtetheti a közösségi házat a településrész egyesülete, nyugdíjasok napközijét maga a nyugdíjas-egyesület - s a szolgáltatás igénybevevői közvetlenül eldönthetik, kik lesznek saját alkalmazottaikként gondozóik!

Alapvetően az ilyen rétegszolgáltatásoknak nagyobb településeken lehet esélye, ahol eddig sem nyújthatta egy szolgáltató az egész településen az ellátást.