NEMZETI CIVIL ALAPPROGRAM

Iktatószám: 68/2006
Tárgy: javaslatok az NCA törvény módosításához

Kiss Péter
Miniszter Úr
Szociális és Munkaügyi Minisztérium

Budapest
Alkotmány u. 3.
1054

Tisztelt Miniszter Úr!

A Nemzeti Civil Alapprogram Tanácsa 2006. szeptember 27-én tartott ülésén megvitatta a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvény módosításával kapcsolatos javaslatokat. Az alábbiakban ismertetem Önnel az ülésen elhangzottak alapján kialakult véleményünket:

A Nemzeti Civil Alapprogram Tanácsa a civil szektor fejlődési folyamatában mérföldkőnek tekinti az Alapprogram létrejöttét. Az NCA rendszerének alapintézményeként működő civil jelöltállítási rendszer megerősítette a szektoron belüli együttműködést, a 2004 óta kiosztott NCA pályázati támogatások jelentősen hozzájárultak a szervezetek megerősödéséhez, programjainak megvalósításához; hatásukra pozitív rendeződési folyamat indult el elsősorban a szervezetek jogszerű működése terén. A Nemzeti Civil Alapprogram Tanácsa egyetért azzal, hogy a törvény hatályba lépése óta eltelt időszak tapasztalatai alapján a szabályozók felülvizsgálatra kerüljenek. A korrekció első lépéseként a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvény módosítása szükséges.
Fontosnak tartjuk kijelenteni, hogy időtállónak bizonyult a 2003. évi törvény koncepciója, az NCA szervezetének újszerű konstrukciója, a szereplők „együttműködési kényszerére" épülő rendszere, ezért módosítási javaslataink elsősorban pontosító jellegűek. Ugyanakkor jelezzük, hogy az NCA támogatási rendszerében jelentős változtatásokra van szükség annak érdekében, hogy a pályázatok átfutási ideje csökkenjen, az egész folyamat gyorsabbá és átláthatóbbá váljon, egyértelműen tisztázásra kerüljenek az egyes szereplők feladatai és kompetenciái, illetve az Alapprogram kezelésével összefüggő működési költségek hatékonyan kerüljenek felhasználásra. Tapasztalataink szerint a civil szervezeteket közvetlenül leginkább ezek a kérdések, problémák érintik és foglalkoztatják.
A támogatási rendszer átalakítására, fejlesztésére vonatkozó ezen céljaink elérését a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvény végrehajtásáról szóló 160/2003. (X. 7.) Kormányrendelet módosítása szolgálja, illetve a Tanács és a Kollégiumok saját hatáskörükben is rendezhetnek számos kérdést. Ennek érdekében a Tanács még ebben az évben megkezdi a kormányrendelet módosítására vonatkozó javaslatok kimunkálását, valamint a támogatási rendszer alapvető szabályainak felülvizsgálatát.

Nemzeti Civil Alapprogram Tanácsa
1054 Budapest, Akadémia u. 3.
e-mail: nca.tanacs@szmm.gov.hu www.nca.hu

Kérjük Miniszter urat, hogy a törvénymódosítás előkészítéséhez hasonlóan a végrehajtási rendelet módosítási folyamatában is építsenek a Tanács és a Kollégiumok tapasztalataira és javaslataira, hiszen közös érdekünk az NCA értékeinek megőrzése és fejlesztése.

Az alábbiakban ismertetem az NCA törvény módosítására vonatkozó javaslatainkat:

1. Az NCA törvény által meghatározott kedvezményezetti körben vannak olyan szervezetek is, amelyek a törvényben rögzített normatív feltételeknek megfelelnek ugyan, támogatásuk azonban ellenkezik az Alapprogram támogatási céljával. Tipikusan ilyen szervezeteknek tekinthetők például a terméktanácsok, ipartestületek, amelyek az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény alapján jönnek létre, azonban hatósági jogosítványokkal rendelkeznek, és tevékenységüket leginkább e cél érdekében fejtik ki. Emiatt indokoltnak látjuk megfontolni az NCA kedvezményezetti körből való kizárását ezen szervezeteknek.
2. Az NCA tv. 3. § (1) bekezdésének a) pontja kizárja a pártokat az NCA kedvezményezetti körét alkotó társadalmi szervezetek közül, 14. §-ának b) pontja pedig nem tekinti a pártokat civil szervezetnek sem. Annak érdekében, hogy az Alapprogram pártpolitikától való függetlenségét elősegítsük, indokolt a pártalapítványok kizárása az NCA törvényben definiált civil szervezetek köréből.
3. Szintén kizárásra javasoljuk az NCA jogosultak köréből a pártok által alapított alapítványok körét annak érdekében, hogy ezzel az NCÁ-tól távol tartsuk a pártpolitikai tevékenységet.
4. Az NCA tv. 3. § (4) bekezdése szerint nem jogosult az Alapprogram támogatására az a civil szervezet, amely pártpolitikai tevékenységet folytat, illetve országgyűlési képviselői, megyei, fővárosi önkormányzati választáson jelöltet állít. Ez a rendelkezés az Alapprogram pártpolitikától való mentességét hivatott biztosítani, azonban nem indokolt valamennyi olyan szervezet kizárása, amely hosszú évekkel ezelőtt felhagyott a politikainak minősíthető tevékenységével. Éppen ezért szükségesnek látjuk e kizáró körülmény 5 évben történő behatárolását.
5. Javasoljuk továbbá, hogy a következő NCA választásoktól kezdődően ne lehessenek NCA testület tagjai azok, akik országgyűlési, megyei közgyűlési vagy települési önkormányzati képviselői tisztséget töltenek be.
6. Az NCA törvény 1.§ (2) bekezdése sorolja föl az Alapprogramból támogatható célokat, melyek között szerepel a „civil szervezetek közhasznú tevékenységének támogatása” is. Meg kell szüntetni az NCA minden közhasznú tevékenység finanszírozására irányuló törvényi felhatalmazását, mert ez a jogszabályi rendelkezés az ágazati-szakmai célokra, projektekre rendelt államháztartási források civilek elől elzárását eredményezheti. Ezáltal megelőzhető, hogy a minisztériumok arra történő hivatkozással szüntessék meg támogatási forrásaikat, hogy minden civil költségvetési támogatás forrása az NCA, s a „párhuzamosságok” kizárása érdekében meg kell teremteni az egycsatornás finanszírozást. Szövegszerű módosítási javaslatunk:
   „1.§ (2) Az Alapprogramból az alábbi célokra teljesíthetők kifizetések:
   a) civil szervezetek működési támogatása;
   b) civil szervezetek közhasznú tevékenységének támogatása a
      ba) nemzetközi civil kapcsolatokban a magyarországi civil szervezetek jelenlétének biztosítása, hazai és határon túli rendezvényeken, fesztiválokon történő részvétel támogatása, nemzetközi tagdíjakhoz támogatás biztosítása, európai integrációt elősegítő programok támogatása;

bb) civil szférával kapcsolatos tudományos kutatások, monitoring tevékenység és nyilvántartási feladatok támogatása;
bc) civil szférával kapcsolatos szolgáltató, tanácsadó, oktatási, fejlesztő, segítő, információs tevékenység és az ezt szolgáló intézmények, rendezvények támogatása;
bd) civil szférát bemutató kiadványok, elektronikus és írott civil szakmai sajtó támogatása körében.
c) civil szervezetek pályázati önrészeinek támogatása;
d) adományosztó és támogatásszervező civil szervezeteknek szóló juttatás az Alapprogram Tanácsa (a továbbiakban: Tanács), illetve a Kollégiumok egységes elvek mentén meghatározott, forrásautomatizmus biztosításáról szóló döntései alapján;
e) civil szervezetek együttműködési rendszereinek és hálózatainak támogatása;
f) civil érdek-képviseleti tevékenység támogatása;
g) az Alapprogram működésével és fejlesztésével kapcsolatos költségek fedezete."

7. Az NCA forrásának időarányos részét a Magyar Államkincstár negyedévenként, az adott negyedév első hónapjának 20. napjáig biztosítja az Alapprogram számára. A Magyar Államkincstár az első, második és harmadik negyedévre jutó forrásként a megelőző költségvetési évben, a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény 4. §-ában megjelölt kedvezményezetteknek ténylegesen kiutalt jövedelemadó-hányaddal megegyező összeg időarányos részét biztosítja. A negyedik negyedévre jutó forrásként a fenti módszer szerint számított összeg időarányos részét biztosítja, korrigálva azt az első, második és harmadik negyedévre biztosított forrás és a ténylegesen kiutalt jövedelemadó-hányaddal megegyező időarányos összeg különbözetével.
Tekintettel arra, hogy kedvezményezetteknek a tárgyévben ténylegesen kiutalt jövedelemadó-hányaddal megegyező összegről az APEH csak a tárgyév őszén tud először információt biztosítani, a költségvetési tervezés során csak becslésekre lehet hagyatkozni.
A személyi jövedelemadó-bevallás határidejének megváltozása miatt az APEH tárgyév novemberében még nem rendelkezik végleges információval a kedvezményezettek számára ténylegesen kiutalt személyi jövedelemadó-hányad összegéről, így mindig kérdéses a Nemzeti Civil Alapprogram adott évi előirányzati forrásának végleges mértéke. Ez azt eredményezi, hogy nem biztosítható az előirányzat maradéktalan és biztonságos felhasználása, hiszen a végleges adatok nélkül nem vállalható teljes felelősséggel kötelezettség. Amennyiben azonban tárgyév december 31-ig nem történik kötelezettségvállalás az előirányzat aktuálisan ismert mértékére, a kötelezettségvállalással nem terhelt maradványt a Pénzügyminisztérium elvonhatja.
Mindezek alapján javasoljuk a törvény olyan irányú módosítását, amely szerint az Alapprogram forrása nem a tárgyévben, hanem az azt *megelőző* költségvetési évben kedvezményezettek javára *érvényesen felajánlott* jövedelemadó-hányadhoz igazítaná az Alapprogram költségvetési forrását.

8. Az NCA tv. a testületi határozatok elleni kifogásolás rendje szerint a Tanács határozata ellen a határozathozataltól számított 30 napos határidőn belül a Tanács elnöke és bármely tagja kifogást nyújthat be a miniszterhez, a Kollégium határozata ellen a határozathozataltól számított 30 napos jogvesztő határidőn belül a Tanács elnöke, bármely tagja, valamint bármely kollégiumi elnök vagy tag kifogást jelenthet be a Tanácshoz. Az NCA tv. 9. § (2) bekezdése szerint a Tanács és a Kollégiumok döntéseinek az Alapprogram honlapján történő közzétételére is 30 nap áll rendelkezésre, amely jelentősen megnehezíti, egyes esetekben pedig ellehetetleníti a kifogási jog intézményének gyakorlását. Ennek érdekében szükséges lenne az NCA tv. fent jelölt bekezdéseiben annak pontosítása, hogy a kifogásolási jog gyakorlásának 30 napos határideje a honlapon történő közzététellel kezdődik.

9. Az NCA tv. 9. § (1) bekezdése szerint a Tanács, illetve a Kollégium bármely tagjának indítványára a Tanács, illetve a Kollégium kétharmados szavazati többséggel zárt ülésről vagy a napirend zárt tárgyalásáról határozhat, ha a személyiségi jogok védelme, adatvédelmi szempont vagy a Tanács, illetve a Kollégium törvényes működésének fenntartásához fűződő érdek ezt indokolja. A zárt ülésen hozott határozat kihirdetése ilyen esetben is nyilvánosan történik. Az NCA tv. korábbi rendelkezései egyértelműen rögzítik, hogy a testületek határozatképességéhez az összes tag több mint felének a szavazásban részt kell vennie, a döntéseikhez pedig a tagok legalább felének egyetértése szükséges. A törvény teljes koherenciájának megteremtése érdekében szükséges annak rögzítése, hogy zárt ülés elrendeléséhez is a testület összes tagja kétharmadának egyetértése szükséges.

10. Az NCA törvény összeférhetetlenségre vonatkozó 7. § (1)-(7) bekezdésekben megfogalmazott rendelkezések tartalmazzák a tanácsi és kollégiumi tagság korlátait, a kollégiumi tag eltiltását a napirendi pont tárgyalásától összeférhetetlenség esetén, az összeférhetetlenség bejelentésére, az ezzel kapcsolatos eljárásra, megszüntetésre vonatkozó szabályokat. Jelenleg a testületi tagok az NCA rendszerét érintő érdekeltségei nem titkosak ugyan, de nem is célzottan nyilvánosak. Mivel a testületek tagjai civil delegáltak, érdekkörükbe számos civil szervezet tartozik, melyeket összeférhetetlenségi alapon méltánytalan lenne kizárni a támogatásokból. A civil szféra képviselői részére mégis biztosítani kell az átláthatóságot. Javasoljuk az összeférhetetlenségre vonatkozó törvényi szabályozást kiegészíteni azzal, hogy a testületi tagok összeférhetetlenségi nyilatkozatát, valamint az érdekeltségi körükbe tartozó civil szervezetek támogatására vonatkozó adatokat a honlapon nyilvánosságra kell hozni – ezt jelenleg csak egy tanácsi határozat írja elő. A nyilvánosság kontrollja segítheti elkerülni a testületeket ért támadásokat, miszerint a tagok saját szervezeteiket az általánosnál nagyobb mértékben részesítik támogatásban.

11. Az NCA tv. 6. § (1) bekezdése szerint „a Tanács és a Kollégiumok tagjait – a kijelölésüket, illetve megválasztásukat követő 15 napon belül – a miniszter bízza meg. A Tanács és a Kollégiumok tagjainak megbízatása három évre szól. A megbízatás lejártával a Tanács, illetve a Kollégium tagja tisztségére legfeljebb egy alkalommal újra jelölhető". A fenti bekezdés szerint a tagok megbízatása három (az első alkalommal megválasztott testületek megbízatása kettő) évre szól. Az NCA tv. 8. § (1) bekezdése szerint a tagok megbízatása többek között a tagok megbízatásának lejártával szűnik meg. A jelen megfogalmazás azonban nem pontos, hiszen így gyakorlatilag előfordulhat olyan eset, hogy egyidejűleg működik a régi és az újonnan megválasztott testület, akárcsak néhány napig is. Ennek kapcsán szükséges tehát az NCA tv. 8. § (1) bekezdés a) pontjának kiegészítése azzal, hogy a tagok megbízatása megszűnik a testület megbízatása időtartamának lejártával. Szükséges a testületi tagok újraválaszthatóságára vonatkozó szabályozást is egyértelművé tenni.

12. Az NCA törvény jelenleg nem tartalmaz arra vonatkozóan szabályozást, hogy egy személy csak egy testületben lehet tag vagy póttag. Ennek rögzítését amiatt tartjuk szükségesnek, hogy a támogatási döntések meghozatalában történő részvétel lehetőségét a civil szervezetek képviselőinek mind szélesebb köre számára tegyük lehetővé, illetve csökkentsük a támogatásokkal, illetőleg tiszteletdíjakkal történő visszaélés lehetőségét. Emellett az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy a kollégiumok pályázati döntéseinek meghozatalára gyakorlatilag egy időben kerül sor, és az ülésekről történő távolmaradás a testületek működőképességét veszélyeztetheti.

13. Az NCA törvény végrehajtásáról szóló kormányrendelet vezette be a póttag intézményét, annak érdekében, hogy a rendkívül idő- és költségigényes elektori gyűlések lebonyolítására minél kevesebb alkalommal kerüljön sor. A jogbiztonság érvényesítésének garanciális követelménye azonban szükségessé teszi, hogy a póttag megválasztására és megbízására vonatkozó legfontosabb szabályok a törvényben rögzítésre kerüljenek. Amennyiben a póttag intézménye a törvényben

szabályozásra kerül, úgy a megbízás megszűnésének esetei között kell megemlíteni a póttag felkérésére, illetve megbízására nyitva álló idő tartamát is

14. Az alábbi szövegszerű módosítást javasoljuk a törvény 7.§ (2) bekezdésére vonatkozóan:
„(2) A Kollégium tagja nem vehet részt a napirendi pont azon részeinek tárgyalásában és a döntésben, ha a támogatással érintett…”
Ugyanis egy napirendi ponton belül történhet több olyan döntés is, amely valamennyi pályázóra vonatkozik (például: a Kollégium döntésre alkalmasnak ítéli meg a megfelelt pályázatokat, és azt követően dönt a felhasználható kereten belül a felosztás szempontjairól és a támogatások mértéke megállapításának módszeréről is). Ilyenkor régiós szinten akár valamennyi tag érintett lehet, és nem születhetne döntés, akadályozná a Kollégium működését.

Tájékoztatom, hogy a Tanács módosítási javaslatait az Alapprogram internetes honlapján is nyilvánosságra hozzuk.

Kérem Miniszter úr szíves közreműködést abban, hogy a törvénymódosítás előkészítése során a Minisztérium vegye figyelembe a Tanács véleményét, s saját eszközeivel Ön is segítse az NCA rendszer valamennyi szereplőjének konstruktív együttműködését.

Budapest, 2006. október 5.

Üdvözlettel,

Németh Ferenc
elnök