

DOKTORI (PHD) ÉRTEKEZÉS

Dr. Szilágyi Bernadett

Debrecen
2013

**DEBRECENI EGYETEM
MARTON GÉZA ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI
DOKTORI ISKOLA**

**AZ EGYHÁZAK FINANSZÍROZÁSÁNAK
KÉRDÉSEI**

Készítette:
Dr. Szilágyi Bernadett

témavezető:
Prof. Dr. Horváth M. Tamás
egyetemi tanár

A doktori program címe: Az állam és a jog változásai Közép- és Kelet-Európában

A doktori iskola vezetője: dr. Szabó Béla egyetemi tanár

*Az értekezés az MTA-DE Közzolgálatási Kutatócsoport által folytatott
„Területi közzolgálatások szabályozásai” című kutatási program (2012-
2016) keretében készült.*

A kézirat lezárva: 2013. december 31.

**Debrecen
2013**

NYILATKOZAT

Alulírott, dr. Szilágyi Bernadett, büntetőjogi felelősségem tudatában kijelentem, hogy a Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolában a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott, Az egyházak finanszírozásának kérdései című értekezésem saját önálló munkám, a benne található, másoktól származó gondolatok és adatok eredeti lelőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

Tudomásul veszem, hogy amennyiben részben vagy egészben sajátomként mutatom be más szellemi alkotását, vagy az értekezésben hamis, esetleg hamisított adatokat használlok, és ezzel a doktori ügyben eljáró testületet vagy személyt megtévesztem vagy tévedésben tartom, a megítélt doktori fokozat visszavonható, a jogerős visszavonó határozatot az egyetem nyilvánosságra hozza.

Debrecen, 2013. november 4.

aláírás

Témavezetői ajánlás

A közszolgáltatások biztosításának rendszere többcsatornás. A rájuk vonatkozó szakpolitikák tágíthatják vagy szűkíthetik medrüket, de aligha végletesen szokták tenni egyiket vagy másikat. Ezért az egyházak és felekezetek által, társadalmi felelősségvállalásuktól vezérelve végzett tevékenységei, egy közösségi feladatellátási csatornaként, a legkülönbözőbb felfogások és irányzatok mellett is jelentősek maradhatnak. Számos változó határozza meg azonban ennek tartalmát és tényleges súlyát. A szerep gyakorlásának az állami feladatok teljesítéséhez való viszonya ezzel összefüggésben, akárhogy is vesszük, megkerülhetetlen kérdés.

Különösen gyakorlatias a felvetés a közfinanszírozással összefüggésben. Érdekes, amikor az egyházi szerepek nőnek, a kapcsolatok tisztázása még fontosabbá válik, mint amikor ezért vagy azért visszafogottabb a szóbanforgó társadalmi aktivitás.

A disszertáció témája ezért nagyon aktuális. A „levegőben lógó” kérdést elemez a szerző. A támogatások mértéke és összehasonlításban elhelyezése, a pénzügyi-számviteli kontrollok érvényesíthetősége manapság talán több kérdést vet föl, mint korábban. Már csak azért is, mert különböző okoknál fogva, az egyházi szélesebb körű társadalmi felelősségvállalás terjedelme, volumene nő. Legalábbis Magyarországon jelenleg egyértelműen ez a helyzet.

Dr. Szilágyi Bernadett számos hasznos előzményre kutatási és publikációs alapra építve egy nem szokványos elméleti közegbe ágyazva elemzi a témáját. Lényegében a közfeladatok ellátásának általános struktúrája és az államháztartás szerepe oldaláról közelíti meg a problémakört. Az állami költségvetési hozzájárulás biztosításán túl a finanszírozás egész rendszerére figyelemmel értelmezi az egyházak társadalmi szerepvállalásának kérdéseit, és tekinti át annak fő területeit. Legalább akkora szerepe van ennek a viszonyoknak a költségvetési szabályozásra, mint általában a szolgáltatásnyújtói profil tartalmára és annak alakulására vonatkoztatva. Valójában tehát az általánosabb és általánosítható összefüggésről van szó. A munka ennek a kérdéskörnek az alapos és célratoró feldolgozásával érdemben hozzájárul a pénzügyi szabályozás jogi formái elméleteinek alkalmazásához, egy nagyon fontos társadalmi feladatellátási típus taglalásának ürügyén.

Nem volt könnyű munka az alkotmányjog, az egyházjog, a közigazgatási jog érintkezési felületeit kezelni a téma meghatározása és lehatárolása során. Ugyancsak tisztázni kellett a szakpolitika-elemzés, közgazdaságtan, a közpénzügyek fogalomrendszeréhez való viszonyulást. A szerző jó érzékkel oldotta meg ezt a jelen esetben igen nehéz problémát. A pénzügyi jogi elemzés sokoldalúan beágyazódik a tudományterületek tágabb környezetébe, anélkül azonban, hogy a szerző utat tévesztve bolyongana, csapongana egyik fogalomrendszerből a másikba. Sikert ért el hozzátenni a szabályozási, azon belül meghatározott jogági megközelítés ismeret- és fogalomképzési anyagához.

A jelölt tudományos munkássága megfelel a PhD-fokozat elnyerésével kapcsolatos követelményeknek. Több éve számos tanulmányt készített, részt vett és részt vesz nagy kutatási projektekből, amelyek keretében elsősorban ezzel a témával foglalkozott és foglalkozik jelenleg is. Emellett átfogó érdemi kutatásszervezői munkát végez. Alkotó módon alkalmazza, beépíti és továbbgondolja vizsgálatai eredményeit tudományos előadásaiban, egyetemi oktatási tevékenységében.

A kutatás idegen nyelvű közegében jól eligazodik. Forráskezelése korrekt. Szakirodalmi érdeklődése és ismeretei megfelelnek a követelményrendszernek. A szerteágazó téma széleskörű metodológiai alkalmazási gyakorlatot követelt. A kutatás átlátásához, feldolgozásához és értelmezéséhez tudományos igényű apparátus alkalmazására került sor.

Mindezek alapján a dolgozat műhelyvitára bocsátását támogatom.

Debrecen, 2013. november 13.

Horváth M. Tamás, DSc
egyetemi tanár

TARTALOMJEGYZÉK

Tartalomjegyzék	6
Ábrák jegyzéke.....	9
Táblázatok jegyzéke	10
Bevezető gondolatok	11
I. RÉSZ: ELMÉLETI ALAPVETÉSEK.....	16
1. Fogalmi meghatározások.....	16
1.1. Az egyházak finanszírozását meghatározó normák összessége.....	16
1.2. Kik tekintünk egyháznak és kik nem? Az egyházi státusz pénzügyi jogi relevanciájának alakulása 2012 előtt és után	21
1.3. Az egyházaknak nyújtott támogatások fogalmi elhelyezése.....	33
2. Az egyházak szerepe a közszolgáltatások nyújtásában	38
2.1. A közszolgáltatások fogalmának meghatározása.....	38
2.2. Az egyházak szerepe a közszolgáltatások nyújtásában.....	42
3. Az egyház-financezírozás elméleti megalapozása	49
II. RÉSZ: EGYHÁZ-FINANSZÍROZÁSI MODELLEK.....	66
1. Az egyház-financezírozás külföldi modelljei	66
1.1. A külföldi modellek csoportosítási lehetőségei	66
1.2. Az egyházi adó rendszerei	70
1.3. Az adóirányításos modell.....	71
1.4. Volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezése	73
1.5. Az egyházak közvetlen financezírozása	75
1.6. Az egyházaknak nyújtott indirekt támogatások	80
1.7. Összegzés	81
2. A magyar egyház-financezírozási modell alakulása 1990-től napjainkig	83
2.1. A kezdetek (1990-1996).....	83
2.2. A fordulat (1997)	87
2.2.1. A Vatikáni megállapodás és a kapcsolódó Kormány-megállapodások.....	88
2.2.2. Az egyház-financezírozási törvény.....	95
2.3. Napjaink egyház-financezírozása	98
2.4. Az egyházak támogatása a költségvetés szerkezetében	100

2.5. Összegzés: a felállított egyház-finanszírozási modell	102
III. RÉSZ: A MAGYAR EGYHÁZ-FINANSZÍROZÁSI MODELL ELEMELI... 109	
1. Az egyházak saját bevételei	109
1.1. A saját bevételekre vonatkozó állami egyházjogi szabályozás.....	109
1.2. A saját bevételekre vonatkozó belső egyházi szabályok	112
1.2.1. Magyar Katolikus Egyház.....	112
1.2.2. Magyarországi Református Egyház	115
1.2.3. Magyarországi Evangélikus Egyház	117
1.3. Összegzés	118
2. Normatív állami támogatás	121
2.1. A közfeladatok ellátására nyújtott normatív állami támogatás jogi alapja	121
2.2. A normatív finanszírozás alapvető szabályai.....	122
2.3. Az egyházaknak nyújtott kiegészítő támogatás szabályozása	128
2.3.1. A közfeladat átvállalása és a kiegészítő támogatás közötti összefüggés	129
2.3.2. A kiegészítő támogatás számítása és annak költségvetési alakulása	137
2.3.3. A kiegészítő támogatások ellentmondásai.....	140
2.4. A felsőoktatási normatíva	144
2.5. Összegzés	148
3. A volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséből származó költségvetési források.....	150
3.1. Az egyházi ingatlanrendezés előzményei és annak alkotmányos alapjai	150
3.2. Az ingatlanrendezés szabályai	153
3.3. Az ingatlanátadások költségvetési vonzatai.....	157
3.4. Az ingatlanrendezés járadékká történő átalakítása	160
3.5. Az egyházi ingatlanrendezés értékelése a közfeladatok ellátásával összefüggésben.....	166
4. A személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó által történő felajánlása	169
4.1. A rendelkezésre jogosultak köre és a rendelkezés módja	171
4.2. A kedvezményezettek köre	173
4.3. A személyi jövedelemadó rendelkezések költségvetési oldala.....	178
4.4. Az adóirányítási rendszer ellentmondásai	185
5. Az egyházaknak nyújtott további támogatások	192
5.1. A hitoktatás támogatása	192

5.2. Az 5000 lakosnál kisebb településeken szolgálatot teljesítő egyházi személyek jövedelempótléka	198
5.3. Egyházi közgyűjtemények és közművelődési intézmények, valamint az egyházak kulturális örökséggel összefüggő tevékenységének támogatása.....	201
5.4. Az egyházak ingatlanjainak megőrzéséhez, felújításához és gyarapításához nyújtott támogatások	204
5.5. Egyéb egyedi céltámogatások	206
5.6. Összegzés	210
6. Az egyházaknak nyújtott indirekt állami támogatások: Az egyházak sajátos adójogi státusza	212
6.1. Az egyházakat érintő speciális adójogi szabályok	213
6.1.1. <i>Az egyház mint a társasági adó speciális alanya</i>	213
6.1.2. <i>Az egyházak speciális helyzete az általános forgalmi adó rendszerében</i>	216
6.1.3. <i>Egyházak és a helyi adók</i>	218
6.1.4. <i>Egyházak és a gépjárműadó</i>	219
6.1.5. <i>Egyházak és az illetékek</i>	219
6.2. Az egyházaknak nyújtott adományok, közcélú adományok speciális adójogi szabályai.....	220
6.3. Az egyházi személyekre vonatkozó speciális adójogi szabályok	223
6.3.1. <i>Az egyházi személyek a személyi jövedelemadó rendszerében</i>	223
6.3.2. <i>Az egyházi személyek a társadalombiztosítás rendszerében</i>	225
6.4. Az egyházi jogi személyek által a magánszemélyeknek nyújtott juttatások speciális adójogi megítélése	226
6.5. Összegzés	228
Összegzés.....	229
Felhasznált irodalom jegyzéke.....	235
Összefoglalás.....	259
Summary.....	263
Mellékletek	266

ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. ábra	A felsőoktatási intézmények alakulása fenntartók szerint, 2011	47
2. ábra	Egyház-finanszírozási struktúra az 1990-es évek elején	87
3. ábra	Az egyház-finanszírozási törvénnyel kialakított egyház-finanszírozási struktúra	97
4. ábra	Az egyház-finanszírozás általam használt struktúrája.....	106
5. ábra	Az ingatlanrendezések megoszlása darabszám szerint, 1992-2010	158
6. ábra	Az ingatlanrendezések megoszlása értékük szerint, 1992-2010	159
7. ábra	Volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezése előirányzat, 1997-2012.....	160
8. ábra	A járadék százalékos megoszlása az egyházak között	163
9. ábra	Átadásra nem került ingatlanok utáni járadék alakulása, 1998-2013.....	166
10. ábra	Az egyházak javára rendelkezők megoszlása, 2011 (%).....	183
11. ábra	Az egyházak számának alakulása, 2000-2013	188
12. ábra	A hittanoktatás támogatása előirányzat költségvetési alakulása, 1992-2013	195
13. ábra	Az 5000 lakosnál kisebb településeken szolgálatot teljesítő egyházi személyek előirányzat költségvetési alakulása, 2003-2003.....	200

TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat	A felsőoktatási intézmények alakulás fenntartók szerint, 2005-2011	46
2. táblázat	A köznevelési intézmények szabályozása fenntartói, működtetői oldalról.....	125
3. táblázat	Az egyházi fenntartású közoktatási intézmények kiegészítő támogatásának számítása	137
4. táblázat	Az egyházaknak nyújtott kiegészítő normatíva mértéke	140
5. táblázat	A járadék mértékének alakulása az egyes egyházaknál	162
6. táblázat	A járadék kiegészítésének alakulása az egyes egyházaknál	164
7. táblázat	A kiemelt költségvetési előirányzatok, 1998-2013	177
8. táblázat	Az egyházaknak felajánlott szja 1% egyházankénti megoszlása, 2008-2011	182
9. táblázat	A személyi jövedelemadó rendelkezésekkel kapcsolatos költségvetési kiadások, 1991-2012.....	184
10. táblázat	Egyedi céltámogatások alakulása, 2011-2013.....	207

BEVEZETŐ GONDOLATOK

A vallási közösségek finanszírozásának kérdése aktuális, jelentős érdeklődésre számot tartó téma. A tudományos kutatásokban az állami szerepek újraértékelésével párhuzamosan előkerül a közcélú tevékenységet végző közösségi szerveződések funkcióinak az értelmezése, így a civil szervezetek és egyházak feladatai is. A közpénzügyek aspektusából a vizsgálódások arra keresik a választ, hogy ezen nem-kormányzati instrumentumoknak a működését milyen módon segíti elő az állam a pénzügyi szabályozókon keresztül. Hogyan, milyen feltételekkel és csatornákon keresztül alakítja ki velük a kapcsolatot az állam? Az állam és az egyházak közötti viszonyrendszer különösen érzékeny terület, egyrészt amiatt, hogy az állam alkotmányos berendezkedése milyen módon viszonyul az egyházakhoz, másrészt pedig hogy miként érvényesül az adott államban a lelkiismereti- és vallásszabadság joga, annak intézményi és alanyi oldala. Többek között ebből adódik, hogy az egyházak finanszírozása a költségvetési döntési ciklusok egyik legforróbb és legvitatottabb területe. Az egyházaknak nyújtott költségvetési támogatások a mindenkori aktuálpolitikának állandó és érzékeny területe, ami a szabályozásban vagy szabályozási kísérletekben is megnyilvánul.

Kutatási célom az egyház-finanszírozás elemzése, sajátosságainak és esetleges ellentmondásainak a feltárása a pénzügyi jog, különösen a költségvetési jog oldaláról. A kutatás időbeli dimenziója a magyar szabályozást tekintve a rendszerváltástól 2013. október 15-ig tart. Célom az egyházak finanszírozásának nyomon követése ezen időintervallum alatt, hogy rá tudjak világítani az egyes fontos szabályozási változásokra, tendenciákra. Az egyes témaköröknél sorra veszem a fontos szabályozási változásokat. A nemzetközi kitekintéssel kísérletet teszek a finanszírozási rendszer elhelyezésére a külföldi államok gyakorlatai sorába.

Dolgozatom *három fő részre* tagolható: az elméleti alapvetésekre, az egyház-finanszírozási modellek bemutatására és a magyar finanszírozási rendszer elemeinek a részletes elemzésére. A dolgozat első szerkezeti egységében olyan *fogalmakat vizsgálok*, melyek a téma kutatását alapvetően meghatározzák és végigkísérik. Az egyházak finanszírozására vonatkozó joganyagot alapvetően két térréumban találjuk, az állami egyházjog és az egyházak belső szabályozásában, ezért szükséges ezek definiálása. A dolgozat alapvetően az egyházak finanszírozásának kérdéseit vizsgálja,

ehhez azonban szükséges meghatározni, kit tekintünk a finanszírozás alanyának, azaz milyen fogalmi elemekkel bírnak az egyházak. Az egyházi státusz vizsgálatát alkotmányjogi szempontból veszem górcső alá, feltárva az 1990. évi IV. törvény szerinti szabályozást, valamint a 2011. évi CCVI. törvény által kialakított struktúrát és az ahhoz vezető utat.

Az egyházak bevételeinek döntő részét a költségvetési források képezik. Az állam a mindenkori költségvetési törvényben határozza meg az egyházaknak nyújtandó költségvetési támogatások mértékét. A dolgozat központi eleme ezen költségvetési források vizsgálata, melyhez nélkülözhetetlen a támogatások fogalmának közpénzügyi értelmezése. A költségvetési forrásokat az állam az egyházak két tevékenységére irányozza elő: a hitéleti tevékenységre és a közszolgáltatások nyújtására. A közfeladatok átvállalására kapott hozzájárulások az egyházak támogatásának jelentős részét képezik. A finanszírozás szempontjából ezért lényeges elem annak tisztázása, hogy mit tekintünk közszolgáltatásnak, abban milyen módon vállalnak szerepet az egyházak. A kapcsolódó definíciókat interdiszciplináris módon, jogtudományi, igazgatástudományi és közgazdaságtudományi megközelítésben tárom fel.

Kutatásaim előfeltételezik az egyházak számára nyújtott állami támogatások létjogosultságának, indokainak vizsgálatát. Ezen felvetéssel több tudomány is foglalkozik. Az egyházak finanszírozásának *elméleti megalapozását* interdiszciplináris, több tudományág által adott válaszok alapján kutatom. Vizsgálódásaim körébe politikai, filozófiai, közgazdasági, alkotmányjogi, igazgatástudományi, közpénzügyi teóriákat vonok be. A kapcsolódó elméletek közül a *pénzügyi föderalizmust*, a különböző kormányzati szintek, illetve szektorok közötti közpénzügyi kapcsolatok teóriáját vizsgálom részletesebben.

Dolgozatom második részét a *külföldi és a magyar egyház-finanszírozási modellek* vizsgálata képezi. A nemzetközi modellek összehasonlító elemzése során ez egyes államok finanszírozási rendszereit nem külön-külön, hanem komplex módon, az egyes finanszírozási módszerek megjelenése szerint vizsgálom a különböző országok szabályozásában. A magyar finanszírozási struktúrát a történeti módszer alkalmazásával tárom fel, majd a jogalkotó által kialakított és folyamatosan alakuló rendszer, valamint a szakirodalom erre vonatkozó eredményei alapján felállítom a finanszírozás jelenlegi szerkezetére vonatkozó modellt, ami a további kutatásaim alapjait képezi.

A kapcsolódó teóriák és a nemzetközi modellek által meghatározott elméleti keretek között kerül sor a dolgozat harmadik részében az *egyház-finanszírozás egyes elemeinek*

a részletes vizsgálatára. Dolgozatom harmadik részében az egyházak saját bevételeinek szabályozásával, a közfeladatok ellátására nyújtott normatív támogatásokkal, a volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezéséhez kapcsolódó költségvetési forrásokkal, a személyi jövedelemadó meghatározott részének adózó által történő felajánlásával, az egyházaknak nyújtott egyéb és indirekt támogatásokkal. Célom az egyes jogszabályok részletes elemzése, költségvetési törvények vizsgálata az előirányzatok alakulására vonatkozóan. Az egyes intézményeket pénzügyi jogi aspektusból vizsgálom. A megértés szempontjából azonban szükséges utalnom más jogágak (például alkotmányjog, közigazgatási jog), tudományok eredményeire is. Az egyes finanszírozási tételeket nem csupán leíró módon, hanem elemző, a szabályozásban megjelenő ellentmondásokra, anomáliákra koncentrálni tárom fel.

Kutatásaimat elsődlegesen összehasonlító, analitikus, történeti, teleologikus *módszerekkel* végzem. Ennek során az egyházakra vonatkozó finanszírozási szabályok változásait történetileg vizsgálom a vonatkozó jogszabályok, költségvetési törvények részletes elemzésével. A komparatív technikát a külföldi modellek vizsgálatánál alkalmazom, célom a magyar finanszírozási rendszerrel való összevetés során trendeket megfogalmazni a magyar szabályozásról. Dolgozatomban az egyes területeken támaszkodom a statisztikai adatgyűjtésekre, valamint az általam végzett adatfeldolgozásokra, melynek alapját döntően a költségvetési törvények előirányzatai adják.

Az egyházak finanszírozását elsődlegesen *pénzügyi jogi aspektusból* tárom fel, azonban a téma más jogágak (alkotmányjog, közigazgatási jog, jogtörténet), tudományok (politikai filozófia, közgazdaság-tudomány, közigazgatás-tudomány) bevonását is szükségessé teszi ahhoz, hogy a szabályozásban meglévő ellentmondásokat, anomáliákat feltárjam. Így a pénzügyi jog és közpénzügyek tudománya mellett erősen támaszkodom az alkotmányjogi ismeretekre. Vizsgálódásaim megalapozását *interdiszciplináris* módszerekkel végzem el, azonban a teljességre törekvés nélkül más tudományok bevonását csak a kutatás céljának alárendelten és szükséges mértékben teszem.

A kutatás során felvetett hipotéziseim a következők:

- Az egyház-financezírozás komplex, sokcsatornás rendszer, melynek költségvetési elmei nehezen átláthatóak.

- A kapcsolódó költségvetési előirányzatok szerteágazóak, gyakran jellemzi az egyházak finanszírozását az ad hoc, egyedi támogatások és az évről évre megjelenő költségvetési alkuk.
- A költségvetési támogatások rendszere állandó függőséget és kölcsönös egymásra utaltságot okoz az állam és az egyházak között.
- A saját bevételek kevésbé hangsúlyos tételt képviselnek az egyházak finanszírozásában, így nehezen elképzelhető az egyházak tényleges gazdasági önállóságának a kialakítása.
- Az egyházak bevételi forrásainak csoportosítása ellentmondásos, amelyet a jogszabályok rendelkezései is erősítenek.
- Az egyházak közszolgáltatások nyújtásában játszott szerepe növekvő, melyet még inkább elősegítenek a feladatok átvállalására, a feladatok tartalmára, valamint a finanszírozásra vonatkozó szabályok.
- A közszolgáltatások nyújtásában az egyházak speciális többletforrásokkal rendelkeznek, melyek nagyságrendje nem látható pontosan az egyházak autonómiája miatt.
- Ezen anomáliák összességében az egyházak pénzügyi átláthatatlanságához vezetnek, illetve problémákat okoznak az ellenőrzésükben, mindamellet, hogy törvény erejénél fogva átlátható szervezetnek minősülnek.

A kutatás területi dimenziója elsődlegesen a magyar szabályozás, azonban a finanszírozási technikák vizsgálatánál kitérek a nemzetközi modellek egyes jellemzőire. A magyar megoldás kizárólagos feldolgozásának oka az egyházak finanszírozásának országspecifikus szabályozása. Az egyházak finanszírozásának elemzése során abból a premisszából szükséges kiindulni, hogy ezen terület minden államban egyedi módon alakul, a modellek felállítása csupán kísérlet marad. Az egyházak pénzügyi alapjainak szabályozása tárgyát nagyban meghatározza az egyes országokban kialakult állam és egyház viszonyrendszer, a történelmi tradíció, a társadalmi fejlődés. Vannak ugyan különböző trendek, mind az állam-egyház kapcsolatára, mind pedig a finanszírozásra nézve, de a külföldi szakirodalom is egyetért abban, hogy ezek nem adnak valós képet, és adott esetben egy nemzetközi összehasonlítás félrevezető képet adhat.

A kutatásaimmal feltárt területek a pénzügyi jog területén eddig kevésbé képezték vizsgálódások tárgyát. Az egyházak finanszírozásának kérdéseit leginkább az

egyházakkal foglalkozó alkotmányjogi irodalom elemzi. Ebből következően átfogó, komplex, pénzügyi jogi aspektusból feltáró elemzés a témáról még nem született, így kutatásom hiánypótló, rendszerző szerepet tölt be a pénzügyi jogi szakirodalomban.

I. RÉSZ: ELMÉLETI ALAPVETÉSEK

Dolgozatom ezen szerkezeti egységében a kutatás alapját képező fogalmak meghatározására kerül sor, valamint az egyházak finanszírozását megalapozó elméletek felvázolására. Olyan definíciókat, illetve elhatárolásokat rendszerezek, amelyek dolgozatom egészén végigvonulnak. Így meghatározásra kerül az állami egyházjog fogalma, az egyház-ffinanszírozás tartalma, az egyházak státuszának kérdése. Mivel az egyházak bevételeinek döntő részét a központi költségvetésből érkező támogatások képezik, ezért szükséges a támogatások definíciójának megadása. Az egyházak finanszírozásának egyik területe a közszolgáltatások nyújtásához kapcsolódik, ezért foglalkozom az egyházak közszolgáltatások megvalósításában játszott szerepével. Ezen szerkezeti egység részét képezi a dolgozat elméleti megalapozása, melynek keretén belül annak a kérdésnek a megválaszolására teszek kísérletet interdiszciplináris módon, hogy miért támogatja az állam az egyházakat.

1. FOGALMI MEGHATÁROZÁSOK

1.1. Az egyházak finanszírozását meghatározó normák összessége

Az egyházak finanszírozására vonatkozó szabályanyagot két térenumban találjuk, egyrészt az állami jogszabályokban és állami szervezet közjogi szabályozó eszközeiben (állami irányítás egyéb jogi eszközei), másrészt az egyes egyházakra vonatkozó belső szabályokban. Szathmáry Béla meghatározása szerint „az egyház tagjaira és az egyházra, mint látható szervezetre vonatkozó, az egyházban érvényesülő szabályok összességét egyházjognak tekintjük”.¹ Az *egyházjogot* pedig tovább tudjuk bontani egyrészt az egyházak belső szabályrendszerét felölelő felekezeti egyházjogra, másrészt pedig az állami egyházjogra. A következőkben tehát a felekezeti egyházjog és az állami egyházjog definiálását szükséges elvégezni. Az egyházjog értelmezése azonban a

¹ SZATHMÁRY Béla, *Az állami egyházjog fogalma*. In: SZATHMÁRY Béla, *Egyházak az államban. Tanulmányok az állami és felekezeti egyházjogból*, Sárospataki Teológiai Műhely, Hernád Kiadó, Sárospatak, 2010, 7.

különböző egyházak felfogásában jelentős eltérést mutat abban a tekintetben, hogy az állami jogalkotást az egyházjog részének tekintik-e.²

Ádám Antal szerint „a pozitív jogi vagyis tárgyi jogi értelemben vett állami egyházjog Magyarországon azoknak a jogszabályoknak, jogszabályi rendelkezéseknek, a hazánkra is kötelező nemzetközi jogi és szupranacionális előírásoknak, közjogi normatív szerződéseknek és alkotmánybírósági általános határozatoknak rendszerezett összessége, amelyek a vallásszabadságra, egyház alapítására és megszűnési módozataira, az egyház autonómiájára és az államhoz fűződő partneri jogállására, az állam, valamint a bejegyzett egyházak és más vallási közösségek viszonyára és kapcsolati formáira, az államnak a vallásszabadság érvényesülésével és az egyházak rendeltetésszerű működésével összefüggő, intézményes támogatási kötelelességeire és tevékenységi formáira, valamint az egyházi jogi személyek jogosultságaira, mentességeire, védelmére, kötelelességeire és az általuk létrehozott, fenntartott és működtetett oktatási-nevelési, gyermek- és ifjúságvédelmi, tudományos, kulturális, egészségvédelmi, szociális, sport stb. intézetekre, az egyházi műemlékvédelemre, a Tábori Lelkeszi Szolgálatra, az állami oktatási intézetekben folytatható vallásoktatásra, valamint a lelkészek, más egyházi személyek és alkalmazottak egészség- és nyugdíjbiztosítására, adófizetési, katonai szolgálati és más kedvezményeire vonatkoznak”.³ Ádám Antal ugyanakkor megjegyzi, hogy a definíció a teljesség igénye nélküli, továbbá rögzíti, hogy „az állami egyházjog jelentős alkotmányi értékek által áthatott, egymással szoros funkcionális összefüggésben álló, de eltérő jogágazati jegyeket is viselő rendelkezéseknek rendszerbe foglalható összessége”⁴.

Antalóczy Péter felfogásában az *állami egyházjog* „az állam által alkotott jogi normák összessége, amelyek a vallásszabadságot, illetve a bejegyzett egyházak és vallási közösségek jogállását szabályozza”.⁵

Boleratzky Lóránd szerint „állami egyházjogon mindazoknak az államtól eredő jogi normáknak (törvényeknek, rendeleteknek és szerződéseknek) az összességét értjük, amelyek a vallásfelekezeteknek az államhoz való viszonyát, egymásközi és másokkal

² Erről lásd részletesen SZATHMÁRY Béla, *Az egyházi autonómia határai*, Jogtudományi Közlöny, 2007. (62. évf.) 3. szám, 92-96.

³ ÁDÁM Antal, *Az állami egyházjog fogalma, jellemzői és problémái Magyarországon*, Magyar Közigazgatás, 2000. (50. évf.) 9. szám, 540.

⁴ ÁDÁM Antal, *A közjogi szerződésekről*, Jura, 2004. (10. évf.), 1. szám, 20.

⁵ ANTALÓCZY Péter, *Az állami egyházjog fogalma*. In: ANTALÓCZY Péter (szerk.), *Az állami egyházjog alapjai*, Patrocinium, Budapest, 2012, 98.

való kapcsolatát, valamint az egyes emberek és jogi személyek jogi helyzetét a hit, a lelkiismeret és a világnézet szempontjából érintik”.⁶

Schanda Balázs az állam egyházjog kapcsán kifejti, hogy az a vallásszabadság garanciarendszerét foglalja magában, különösen az állam és az egyházak viszonyrendszerét. Felfogásában „az állami egyházjog a joganyag azon részét öleli föl, mely az egyházaknak és a vallási közösségeknek az államhoz, egymáshoz és az egyes személyekhez fűződő viszonyát tárgyalja”.⁷ Az állami egyházjog szerinte sem *jogág*, hanem a jogágaknak egy sajátos metszete, melyek „összességükben adják a vallásszabadság érvényesülésének feltételrendszerét”.⁸

Szathmáry Béla a Schanda Balázs és Boleratzky Lóránd által használt fogalom megközelítését megfordítva, kizárólag az államnak, mint közhatalomnak az egyházakhoz, mint szervezetekhez való viszonya szemszögéből vizsgálja az állami egyházjog fogalmát, és az egyházak egymáshoz való viszonyát már belső jogalkotásnak tekinti.⁹ Szathmáry Béla álláspontja szerint az állami egyházjog „az állam által alkotott azon jogi normák összessége, melyek az államnak az általa egyháznak tekintett társadalmi szervezetekhez való viszonyát, az ebben a közösségi formában történő vallásgyakorlás érvényesülési formáit és kereteit, valamint az e körben létrejövő közjogi jogviszonyok tartalmát határozzák meg”.¹⁰

Az állami egyházjog fogalmával kapcsolatban már korábban is felmerült a kérdés, hogy az egyházi státuszt nem választó vallási közösségek az állami egyházjog alanyainak tekinthetők-e.¹¹ A jelenlegi szabályozás azonban a vallási tevékenységet végző szervezeteket külön, mintegy sajátos vallási közösségként kezeli és speciális jogkövetkezményeket fűz működésükhöz. Felvetődik tehát egy olyan megoldásra váró probléma, hogy az ezen szervezetekre vonatkozó normák bevonhatók-e az állami egyházjog fogalma alá, ekkor ugyanis a fogalomhasználat nem szerencsés, érdemes lenne felváltani a vallási közösségek jogával.¹²

⁶ BOLERATZKY Lóránd, *Az állami egyházjog alapjai*, Valóság, 2000. (43. évf.) 1. szám, 49-50.

⁷ SCHANDA Balázs, *Magyar állami egyházjog*, Szent István Társulat, Budapest, 2000, 3.

⁸ SCHANDA Balázs, *Állami egyházjog. Vallásszabadság és vallási közösségek a mai magyar jogban*, Szent István Társulat, Budapest, 2012, 9.

⁹ SZATHMÁRY, *Az állami egyházjog...*, i.m. 15.

¹⁰ Uo. 15.

¹¹ Uo. 19.

¹² Az állami egyházjog fogalma körüli ellentmondásokra, valamint az egyes egyházak által képviselt eltérő fogalom meghatározásokra Szathmáry Béla hívja fel a figyelmet. Lásd erről részletesen SZATHMÁRY, *Az állami egyházjog...*, i.m. 7-19. és SZATHMÁRY Béla, *Az állami egyházjog fogalma*, Magyar jog, 2006. (53. évf.) 6. szám, 342-349.

A szakirodalomban használt definíciók alapján az állami egyházjogot az alábbi értelmezésben kívánom használni. Az állami egyházjog az olyan funkcionális, több jogághoz tartozó közjogi normákat foglalja magában, melyeket a jogalkotó a vallási közösségek szabályozására alkotott. Ennek egy részét képezik azon pénzügyi tárgyú normák, amelyek az egyházak, vallási közösségek finanszírozásában releváns szerepet játszanak.

Az egyházak pénzügyeire vonatkozó szabályozás egy részét azonban az állami egyházjog szabályain kívül, az egyházak belső viszonyait rendező normákban találjuk. Szathmáry Béla álláspontja szerint *felekezeti egyházjog* alatt „az autonóm egyházi szervezet belső szabályrendszerét értjük, amelyet az adott, magát egyházként tekintő szervezet belső szabályainak megfelelő eljárásban a jogalkotásra felhatalmazott személy vagy testület alkotott meg”.¹³ A Katolikus Egyház felfogásában a kánonjog tágabb értelemben a keresztény egyházak, szűkebben pedig csak a katolikus egyház jogát jelenti¹⁴, ezen belül is csak az egyház belső jogalkotását. Erdő Péter fogalomhasználatában a tételes egyházi jog alatt azon jogszabályok összességét érti, melyeket a „katolikus egyház illetékes szervei adtak ki vagy érvényesítenek, s amelyek ennek az egyháznak a szervezetét, működését és tagjainak az egyház sajátos céljaival kapcsolatos tevékenységét szabályozzák”.¹⁵

Az egyházak pénzügyi szabályozására vonatkozó rendelkezések tehát megtalálhatók mind az állami egyházjog, mint pedig az egyházak belső szabályaiban.

A dolgozat szempontjából releváns kérdés, hogy miként definiálhatók azon normák összessége, melyek az egyházak pénzügyi tárgyú szabályozását foglalják össze. Erre vonatkozóan a szakirodalom több helyen használja az *egyház-finanszírozás* kifejezést. Konkrét fogalom meghatározással Fazekas Csaba foglalkozik, más szerzőknél csak a címből és a tartalomból, valamint azok egymáshoz való viszonyából tudunk következtetni arra, hogy mit tekintenek egyház-finanszírozásnak. Fazekas Csaba álláspontja szerint „az állam (vagyis a költségvetés) által egyházi célokra fordított pénzösszeg nagyságrendjével, folyósításának, elosztásának módjával összefüggő kormányzati eljárást” tekintjük egyház-finanszírozásnak. Fazekas Csaba kifejti, hogy „abban minden közszereplő egyetért, hogy egyház-finanszírozásnak minősül a

¹³ SZATHMÁRY, *Az állami egyházjog...*, i.m. 8.

¹⁴ ERDŐ Péter, *Egyházjog*, Szent István Társulat, Budapest, 2005, 50.

¹⁵ ERDŐ Péter, *Az élő egyház joga. Tanulmányok a hatályos kánonjog köréből*, Szent István Társulat, Budapest, 2006, 20. o.

bejegyzett egyházak és vallásfelekezetek hitéleti tevékenységének költségvetési támogatása, melyet elsősorban a papság fizetésére, templomok, imaházak működtetésére, az istentiszteleti jellegű szertartások dologi költségeire fordítanak. Emellett a költségvetés nemcsak közvetlen, hanem célzott támogatásokkal (például egyes lelkészek külön javadalmazásával, egyházi rendezvények céltámogatásával), továbbá nem a költségvetési kiadási rovataiban megjelenő jogszabály-alkotással (például adómentesség és adóvisszatérítés biztosításával stb.) is hozzájárul az egyházak anyagi alapjainak megteremtéséhez és szélesítéséhez.”¹⁶ Fazekas Csaba arra az álláspontra helyezkedik, miszerint a hitéleti tevékenységek támogatásán túl a közfeladatok ellátásához nyújtott normatív, illetve kiegészítő hozzájárulások is az egyház-finanszírozás körébe tartoznak. Mások ezt azon az alapon vitatják, hogy „a közszolgálati jellegű tevékenység támogatása független attól, hogy mely intézményfenntartó kezelésében valósul meg. Ugyanez a helyzet az egyházi műemlékekkel, a vallási jellegű társadalmi egyesületekkel, egyházi folyóiratokkal stb.”¹⁷ Fazekas Csaba pedig az egyházak saját bevételeit nem tekinti az egyház-finanszírozás részének.

A szakirodalomban az egyház-finanszírozás kifejezést használók két csoportra bonthatók. A szerzők többsége egyház-finanszírozás alatt a költségvetéstől kapott közvetlen és közvetett támogatásokat értik, függetlenül attól, hogy azt az egyházak milyen célra kapják (Rixer Ádám, Fedor Tibor, Fazekas Csaba). A szakirodalomban azonban nincs egyértelmű válasz abban a tekintetben, hogy az egyházak nem államtól kapott forrásai beletartoznak-e az egyház-finanszírozás fogalmába. A szerzők kisebb része tehát az egyház-finanszírozás körében tárgyalja az egyházak államháztartáson kívüli forrásait, a saját bevételeit. E tekintetben Simon István fogalmaz egyértelműen, aki tanulmányában kifejti, hogy az egyházak bevételi rendszere között az állami hozzájárulások mellett meg kell különböztetnünk a saját bevételeket is, így ezek alapján az egyház-finanszírozás részeként vizsgálat tárgyává teszi a saját bevételeket is.¹⁸

Kőváriné Benkő Ingrid az egyház-finanszírozásra vonatkozóan az egyházak közfeladat-ellátásának pénzügyi feltételrendszerét kívánja górcső alá venni, ugyanakkor kitér a kifejezetten hitéleti célú forrásokra, valamint a saját bevételek szerzésének

¹⁶ FAZEKAS Csaba, *Egyházfinanszírozás Magyarországon*. In: Fazekas Csaba (szerk.), *Miskolci politikatudományi évkönyv I.*, Miskolci Egyetem BTK Politikatudományi Intézete, Miskolc, 2008, 73-74. <http://vmek.niif.hu/06600/06667/06667.pdf> (2011. május 10-i letöltés)

¹⁷ Uo. 74.

¹⁸ SIMON István, *Az egyházfinanszírozás struktúrája*. In: KIRÁLY Miklós—RÁCZ Lajos (szerk.), *Állam – egyház és az egyetemalapító Pázmány*, Martin Opitz Kiadó, Budapest, 2010, 91.

lehetőségét is említi. Ily módon az egyház-finanszírozási szabályok alatt nemcsak az állam által nyújtott hozzájárulásokat érti, hanem az egyházak saját bevételeit is.¹⁹

Álláspontom szerint az egyházak finanszírozásába a *saját bevételeket* is bele kell érteni. Nem csupán az államtól kapott támogatás teszi ki bevételeiket, éppen ezért feladataik megvalósításához önálló, államháztartáson kívülről származó forrásokat is felhasználnak. A finanszírozás egyik lényege és célja az lenne, hogy az egyházak ösztönözve, motiválva legyenek a saját források szerzésére. Hasonlatosan az önkormányzatok finanszírozásába is egyértelműen beletartoznak a saját bevételek, hiszen ezek léte biztosítja részben a közfeladatok ellátásához szükséges forrásokat, melyet a központi költségvetésből érkező transferek egészítenek ki. Ugyanakkor a saját bevételek rendszere hivatott megvalósítani az önkormányzatok gazdálkodási autonómiáját. Amennyiben tehát teljes körű gazdálkodási autonómiát akar elérni a jogalkotó az egyházaknál is, úgy a szabályozást oly módon kell alakítani, hogy a saját bevételek aránya növekedjen, és csak kiegészítőleges legyen az állami források léte. Így tehát az egyházak finanszírozásában elengedhetetlen részt képvisel a saját bevételek vizsgálata. Álláspontom szerint tehát az egyházak finanszírozásának részét képezik a saját bevételek.

1.2. Kit tekintünk egyháznak és kit nem? Az egyházi státusz pénzügyi jogi relevanciájának alakulása 2012 előtt és után

Az egyházak jogállására vonatkozó szabályozás feltárása nélkülözhetetlen a finanszírozás vizsgálata kapcsán. Az egyházak fogalmának tisztázásával jelölhető ki a *finanszírozás alanyi köre*. A kutatás a mindenkori hatályos szabályozás szerint egyházakat tekint a finanszírozás alanyainak, azonban terminológiaiag lehetnek eltérések a különböző korszakokban, így egyházak alatt a dolgozatban az egyházi státusszal rendelkező vallási közösségeket értem. Jelenleg ugyanis az egyház elnevezést használhatja minden vallási közösség, ugyanakkor a bevett egyházak kategóriája felel meg a tényleges egyház fogalmának. A továbbiakban az egyház elnevezést a mindenkori állam által elismert egyházakra értem. Amennyiben más vallási közösségek szabályozására kívánok kitérni, azt külön jelzem. Ugyanakkor az egyházak státuszának

¹⁹ KÖVÁRINÉ BENKŐ Ingrid, *A civil és egyházi közfeladat-ellátás pénzügyi vonatkozásai*. In: ZSUGYEL János (szerk.), *A közpénzügyek nagy kézikönyve*, CompLex, Budapest, 2009, 123-133.

változása magával vonzza az egyes alanyokra vonatkozó finanszírozási szabályok megváltozását is.

A korábbi Alkotmány 60. §-ában a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság, valamint az egyházak vonatkozásában lefektetett alapelveket a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény részletezte. A vallásszabadság gyakorlásával szorosan összefüggő kérdés, hogy az állam mely vallási közösségeket ismer el egyházként, hogyan lehet egyházi státuszt szerezni, és jár-e valamilyen megkülönböztetéssel az egyházi jogállás elnyerése. A törvény szerint az azonos hitelveket követők, vallásuk gyakorlása céljából, önkormányzattal rendelkező vallási közösséget, vallásfelekezetet, egyházat hozhatnak létre. Az egyházak nyilvántartásba vételét a székhely szerinti illetékes megyei bíróság, illetve a Fővárosi Bíróság végzi. Az alapításhoz szükséges, hogy az egyház alapszabályát fogadja el, ügyintézőjét és képviseleti szerveit megválasztotta, valamint nyilatkozniuk kell arról, hogy vallási tevékenység végzése céljából hozzák létre, amely nem ellentétes törvénnyel és az Alkotmánnyal. A törvény az alapítók létszámára vonatkozóan megállapítja, hogy egyházat legalább száz természetes személy alapíthat.

A száz fős küszöb alkotmányosságát az Alkotmánybíróság is vizsgálta. A 8/1993. (II. 27.) AB határozatában a testület kimondta, hogy a száz fős korlát nem alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság szerint a vallásgyakorlás szabadsága nem köthető semmilyen szervezeti formához. A közösségi vagy közösségben történő vallásgyakorlás akkor is szabad, ha nem egyházban, hanem más szervezeti formában történik.²⁰ A testület elismeri ugyanakkor, hogy az egyházak *nagyobb szervezeti autonómiával* bírnak, mint egy egyesület, ugyanis az egyházakra nézve nem jelent kötelezettséget például a demokratikus működés. További eltérés, hogy az egyházi jogi személyek jogosultak csak fakultatív hitoktatásra az állami iskolában. Az Alkotmánybíróság szerint a vallásszabadsághoz való jog érvényesítésében meglévő gyakorlati különbségek alkotmányos határok között maradnak mindaddig, amíg nem diszkriminatív jogi szabályozásból erednek, illetve amíg nem vezetnek arra, hogy bárki vallásgyakorlását megakadályozzák.²¹ A testület szerint tehát a meglévő eltérések, azaz az egyházak és a vallási közösségek megkülönböztetése, alkotmányosnak mondható.

²⁰ SAJÓ András, *A „kisegyház” mint alkotmányjogi képtelenség*, Fundamentum, 1999. (3. évf.) 2. szám, 89.

²¹ 8/1993. (II. 27.) AB határozat.

Az 1990-ben felállított egyházi státuszra vonatkozó feltételrendszerről alapvetően megállapítható, hogy egy messzemenően liberális konstrukciót hozott létre a meglehetősen alacsony küszöbnek és a formai követelmények könnyed teljesíthetőségének köszönhetően, amely példátlan vallási sokszínűségre teremtett alapot Magyarországon.²² Ugyanakkor az 1990-es törvény nyomán a további jogalkotási gyakorlatban több egymásnak ellentmondó, az egyházak egyenlőként kezelése ellen ható tényezők is megjelentek. Schanda Balázs ezen tendenciákat akképpen értelmezi, hogy számos stabil pontja koherens módon érvényesül az egyházakra vonatkozó szabályozásban, ugyanakkor több bizonytalanság is körüllengi az 1990. évi IV. törvényt.²³ Az 1990-től felállított rendszer folyamatosan növekedő kedvezményeket nyújtott az egyházaknak, amihez nem társított többletkövetelményeket, hanem gyakran automatikusan járt az egyházi státusszal. Ez nagyban hozzájárult az egyházak számának növekedéséhez. Gondolhatunk egyfelől azon szervezetekre, melyek az egyházi státusz mögé bújva, kihasználták a kedvezőbb működési, adózási, pénzügyi lehetőségeket. Az úgynevezett „bizniszegyházak” kategória azonban nem feltétlenül kizárólagos, a kedvezőbb pénzügyi helyzet megteremtése más szempontból is kívánatos lehetett olyan közösségek számára, amelyek alapvetően nem akartak egyházzá válni. Amennyiben a többi vallási közösséggel, amelyek követték az egyházzá válás útját, versenyben akartak maradni, kényszerűségből is bevállalták az egyházi szervezeti formát.

A gyakorlatban azonban a törvény hatályba lépése után több olyan jogalkotási aktus is született, amely az *egyházak egyenlőként való kezelésének nem feleltek meg*, így azok a visszalépés irányába hatottak. Elég csak az Antall-kormány 1948 előtti államegyházi viszonyokra alapozott egyházi ingatlanrendezési törvényre vagy a Vatikáni megállapodásra épülő egyház-finanszírozási törvénycsomagra gondolni, mely újraélesztette a bevett és az elismert felekezetek közötti közjogi különbségtételt. A kormányzat és az egyházak közötti viszonyt pedig átszötte a különmegállapodásokra épülő paktumpolitika.²⁴ Ezek a törvények, megállapodások egyrészt az egyházak hitéleti tevékenységéhez, másrészt közcélú tevékenységéhez nyújtott többlettámogatásokról

²² UITZ, Renáta, *Freedom of Religion and Churches: Archeology in a Constitution-making Assembly*. In: TÓTH, Gábor Attila (ed.), *Constitution for a disunited nation: on Hungary's 2011 fundamental law*, Prime Rate Kft., Budapest, 2012, 205.

²³ Lásd erről részletesen SCHANDA Balázs, *Stabilitás és bizonytalanság a magyar állami egyházjogban. Húsz évvel az 1990. évi IV. törvény után*, Jogtudományi Közlöny, 2010. (65. évf.) 1. szám, 3-12.

²⁴ MÉSZÁROS István László, *A vallási jogegyenlőség védelmében*, Fundamentum, 1999. (3. évf.) 2. szám, 99.

rendelkeztek, melyek gyakorlatilag megteremtették az egyházak közfeladat-ellátásának előnyösebb anyagi feltételrendszerét, ugyanakkor a pénzügyi összefonódás árnyéka is rávetült a privilegizált egyházak és a kormányzat kapcsolatrendszerére.

A rendszerváltás utáni korszakról megállapíthatjuk, hogy bár jogilag nem létezett megkülönböztetés a történelmi egyházak és a kisegyházak között, azonban a különböző jogszabályoknak és megállapodásoknak köszönhetően mégis létrejött a privilegizált egyházak kategóriája.²⁵ A különmegállapodások tehát egy sajátos közjogi hierarchiát hoztak létre az egyházak között, melynek csúcsán a Magyar Katolikus Egyház áll, majd őt azok követik a Kormánnyal megállapodást kötött egyházak, végül pedig az ilyen megállapodásokkal nem bíró egyházak.²⁶ Mindezt erősítette az Alkotmánybíróság gyakorlata is, amikor a 4/1993. (II. 12.) AB határozatában kimondta, hogy az egyházak egyenlőként kezelése nem zárja ki, hogy az egyes *egyházak tényleges társadalmi szerepét figyelembe vegyék*, illetve a jogalkotó figyelemmel legyen ezen sajátosságokra. Schweitzer Gábor szerint az Alkotmánybíróság sajátos értelmezése közjogi aggályokat vet fel azzal, hogy a testület lényegében alapot teremt az egyes egyházak előnyben részesítésére, amire a történelmi beágyazottság önmagában nem lehet indok.²⁷

A rendszerváltást követően tehát az egyházakkal kapcsolatosan az alkotmánybíróági döntésekből – akár a vasárnapi ünnepnaphoz, tábori lelkeszi szolgálathoz, akár a száz fős korlátot vizsgáló döntéseket nézve – a következőket kerülhetnek megállapításra. Az Alkotmánybíróság egyértelműen elismerte a történelmi egyházak jelentős társadalmi súlyát, kulturális szerepét. Ezzel a gyakorlatukkal jelentősen befolyásolták és előmozdították a történelmi egyházaknak nyújtott privilégiumokat és a szerepük növekedését a közcélú tevékenységekben. Hiába került tehát rögzítésre az Alkotmányban az állam és egyház elválasztásának elve, valamint a semlegesség elve, a gyakorlatban a történelmi egyházak kiváltságos helyzete érvényesült. Az Alkotmánybíróság ezen érvrendszeréből azonban az következik, hogy a történelmi egyházaknak nyújtott kedvezmények, beleértve a pénzügyi kedvezményeket is, nem sértik az egyenlő méltóság és bánásmód elvét.²⁸

Az Alaptörvény elfogadása előtt már körvonalazódtak az egyházak státuszának újraszabályozásában szerepet játszó érvek. Az egyházak húszéves működését

²⁵ Uitz i.m. 205.

²⁶ SCHWEITZER Gábor, *A lelkiismereti és vallásszabadság, valamint az egyházak jogállásának alkotmányos keretei*, Acta Humana 2006. (17. évf.) 1. szám, 11.

²⁷ Uo. 11.

²⁸ TÓTH, Gábor Attila, *Unequal Protection: Historical Churches and Roma People in the Hungarian Constitutional Jurisprudence*, Acta Juridica Hungarica, 2010. no. 2. 129.

folyamatosan végigkísérték az alapítók létszámára vonatkozó újraszabályozási kísérletek²⁹, illetve azon érvelések, miszerint a „bizniszegyházak”-ként, „szekták”-ként működő egyházak fokozott veszélyt jelentenek a társadalomra nézve, valamint hogy az egyházak indokolatlan anyagi előnyökhöz jutnak. 2010-től felerősödtek ezen érvek a politikai köztudatban és a sajtóban is.³⁰ A gyakorlatban – mint arra az Alkotmánybíróság egyik döntésében is rámutatott – a bizniszegyház kategória korántsem jelentett jelentős veszélyt, mint a médiában megjelenő hírek szerint. Az Lvt. hatályban léte alatt ugyanis 33 egyházi jogi személy tevékenységével kapcsolatos beadványt, kérelmet nyújtottak be az ügyészségekhez. A tevékenység megszüntetésére irányuló felhívás ezekből két esetben történt, öt esetben pedig keresetet indított az ügyészség. Közérdekű bejelentés alapján azonban csupán egy egyház alapításánál merült fel a gyanú, hogy a szervezetet nyerészkedési céllal, a magasabb állami támogatások igénybevétele miatt hozták volna létre.³¹ Mind a 6/2013. (III. 1.) AB határozat, mind pedig a szakirodalomban megjelent az az álláspont, hogy az esetlegesen felmerülő törvénytisértések, valamint a gazdasági célú szervezetek nyilvántartásba vételének megakadályozására az Lvt. megfelelő garanciát teremtett és lehetőséget adott az arányos, ugyanakkor hatékony fellépésre. Ezen túlmenően pedig más eszközök is kielégítőek lettek volna, valamint a szükségességnek megfelelték volna. Így például az egyházi státuszhoz nem automatikusan kapcsolódó pénzügyi támogatások több szervezet átgondolta volna az egyházi státusz választását.³² Érdekes megemlíteni, hogy az egyházi státuszban beállt változások miként hatottak ki a pénzügyi kedvezmények igénybevételére Csehországban. Amikor 2003-ban a cseh szabályozás a tízezer fős létszám korlátot lecsökkentette, ez nem járt automatikusan a pénzügyi kedvezmények odaítélésével. Azok a közösségek, amelyek újonnan váltak egyházzá, megkapták a jogi személy státuszt, illetve bizonyos adókedvezményeket, azonban más támogatásokra csak bizonyos idő elteltével válnak majd jogosulttá.³³

²⁹ Erre vonatkozó összefoglalást lásd KÖBEL Szilvia, *Állam és egyház kapcsolata*. In: ANTALÓCZY Péter (szerk.), *Az állami egyházjog alapjai*, Patrocinium, Budapest, 2012, 78-94.

³⁰ Így például olyan nyilatkozatok jelentek meg, miszerint az új törvény célul tűzi ki a hiteles egyházi közösségek megerősítését és az üzleti célú szekták eltávolítását, vagy az egyházak által folytatott eddigi gyakorlat joggal való visszaélésnek minősül. Lásd erről UTTZ i.m. 208-209.

³¹ 6/2013. (III. 1.) AB határozat 178. pont

³² Lásd erre vonatkozóan a szakirodalomban SCHWEITZER Gábor, *Egyház és autonómia*, Fundamentum, 2004. (8. évf.) 2. szám 63-67.; BUDA Péter, *Állam és egyház: a polgári átalakulás eredményeinek leépítése*, Fundamentum, 2001. (5. évf.) 2. szám 127-142.

³³ TRETERA, Jiří Rajmund — HORÁK, Záboj, *The Financing of Religious Communities in the Czech Republic*. In: Basdevant-GAUDEMET, Brigitte — BERLINGÒ, Salvatore (éd.): *The Financing of Religious*

A 2012-ben hatályba lépett *Alaptörvény* felhatalmazta a jogalkotót, hogy az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvényben rendezze, amellyel egy máig elhúzódó folyamat indult útjára. Az egyházak státuszát rendező törvény(ek) megalkotását meglehetősen sok ellentmondás kísérte és kíséri. A törvény első javaslatának (T/3507. számú törvényjavaslat) benyújtása 2011. június 14-én történt – az utóbbi időben elterjedt formában – képviselői önálló indítványként.

A javaslat a magyarországi egyházakat, vallásfelekezeteket és vallási közösségeket több csoportba sorolta:

- a vallás szabad gyakorlásáról szóló 1895. évi XLIII. törvénycikk alapján bevett és elismert egyházak;
- jelentős közcélú tevékenységet ellátó egyházak, amelyekkel a Kormány megállapodást köt;
- országos lefedettségű, illetve világvallásokhoz kötődő, jelentős nemzetközi kapcsolatokkal rendelkező további, az Országgyűlés által elismert vallási közösségek.

Ezzel az Országgyűlés 45 egyházat ismert volna el. Az egyházak közötti különbségtétel azonban egyértelműen sérti azt a rendelkezést, miszerint az egyházakat azonos jogok illetik és kötelezettségek terhelik, sérti továbbá a hátrányos megkülönböztetés tilalmát is. A javaslat az egyházak vonatkozásában azt a kitélt is megfogalmazta, hogy egyházat csak cselekvőképes, magyarországi lakóhellyel rendelkező természetes személyek alapíthatnak. Az egyházak nyilvántartásba vételének szabályai az eredeti terv szerint úgy alakultak volna, hogy azokat – a korábbi szabályoktól eltérve – a Fővárosi Bíróság veszi nyilvántartásba. A nyilvántartásba vétel feltételeként írta elő a javaslat a minimális húsz éves egyesületként való magyarországi működést, illetve hogy legalább ezer, magyarországi lakóhellyel rendelkező természetes személy tagja legyen. Ezek alapján a szabályozás mindenképp visszalépést jelent az 1990. évi IV. törvényhez képest. További visszalépést jelent az egyházak kategorizálása, illetve alapításának megváltozott szabályai mellett, hogy a törvény definiálja a vallási tevékenység fogalmát,³⁴ illetve megadja a bíróságnak az esetleges lehetőséget, hogy szakértők segítségével megvizsgálja a nyilvántartásba vételi eljárás

Communities in the European Union. Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne, Peeters, Leuven/Paris/Dudley M.A, 2009, 125.

³⁴ T/3507. számú törvényjavaslat 6. § (1) bekezdés: „E törvény alkalmazásában vallási tevékenység olyan világnézethez kapcsolódó tevékenység, mely természetfeletti irányul, rendszerbe foglalt hitelvekkel rendelkezik, tanai a valóság egészére irányulnak, valamint az erkölcsöt és az emberi méltóságot nem sértő sajátos magatartás követelményekkel az emberi személyiség egészét átfogja.”

során, hogy az egyesület tevékenysége valóban vallásinak minősül-e, ez pedig egyértelműen a hittételek vizsgálatát jelenti.

A törvény megszületésének folyamatában egy igen jelentős fordulatot jelentett a 2011. július 11-én benyújtott *zárószavazás előtti módosító javaslat*. Mind az egyházak körére, mind pedig a nyilvántartásba vételre vonatkozóan igen lényeges eltéréssel fogadták el, a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvényt. Az egyházakat a törvény alapvetően két kategóriára bontja. Egyrészt 14 egyházat³⁵ a törvény automatikusan elismer, a többi egyesületnek pedig lehetősége lesz arra nézve, hogy egyházként elismerjék. Ehhez szükséges, hogy a nyilvántartásba vételre irányuló kérelmüket a miniszterhez benyújtsák, aki szintén jogosult szakértőt felkérni a vallási tevékenységre vonatkozó feltételek meglétének vizsgálatára. A nyilvántartásba vételhez szükséges korlátokat, hasonlóan az eredeti javaslattal, a törvény húsz éves magyarországi működéshez és ezer természetes, magyarországi lakóhellyel rendelkező, személy aláírásához köti. Amennyiben a törvény által megadott kritériumoknak az egyesület megfelel, a miniszter az egyház nyilvántartásba vételére irányuló kérelmet az Országgyűlés elé terjeszti. Ezek után az egyesület egyházként történő elismeréséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az egyházi státusz újraszabályozásának indokaként a kormányzati kommunikáció egyértelműen a „bizniszegyházakkal” való leszámolást jelölte meg. Nem új keletű a megközelítés, hiszen már az előző egyháztörvény kapcsán felmerült módosítási javaslatok is ezt a problémát próbálták volna orvosolni. Megjegyzem, a csupán az állami támogatásokra éhező „bizniszegyházak” kérdését a finanszírozási szabályok megváltoztatásával hatékonyabban és eredményesebben lehetett volna kezelni. Ezzel szemben olyan helyzet állt elő, hogy a valóban hitéleti tevékenységet végző, és a társadalom számára komoly értékű szolgálatot nyújtó vallási közösségek százait sikeresen összemosták a ténylegesen működő bizniszegyházakkal.³⁶

A 2011. évi C. törvény következménye az lett volna, hogy 2012. január 1-jétől az Országgyűlés által el nem ismert egyházak egyházi státusza megszűnik, és

³⁵ Magyar Katolikus Egyház; Magyarországi Református Egyház; Magyarországi Evangélikus Egyház; Zsidó vallásfelekezetek: Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége, Egységes Magyarországi Izraelita Hitközség (Statusquo Ante), Magyarországi Autonóm Orthodox Izraelita Hitközség; Orthodox Egyház: Budai Szerb Orthodox Egyházmegye, Konstantinápolyi Egyetemes Patriarchátus – Magyarországi Orthodox Exarchátus, Magyarországi Bolgár Orthodox Egyház, Magyarországi Román Orthodox Egyházmegye, Orosz Orthodox Egyház Magyar Egyházmegyéje (Moszkvai Patriarchátus); Magyar Unitárius Egyház Magyarországi Egyházkerülete; Magyarországi Baptista Egyház; HIT Gyülekezete

³⁶ <http://szuveren.hu/tarsadalom/felekezetek-utkeresese> (2011. november 24-i letöltés)

egyesületként működtek volna tovább. A törvénynek számos az alapjogokra, a jogállamiságra vonatkozó negatív vonzata is keletkezett, amely nemzetközi visszhangot is kapott. Ezt a kormányzat azzal igyekezett lecsendesíteni, hogy az egyházak státuszára vonatkozó kérdések nem nemzetközi alapjogi kérdések, ugyanis a különböző nemzetközi dokumentumok ezen alapjog csupán alanyi oldalára vonatkozóan rögzítenek kötelezettségeket.

A 2011. évi C. törvényről megállapítható, hogy sértette az állam és egyház elválasztásának elvét. A semlegesség elve azt kívánja meg, hogy az állam ne foglaljon állást bizonyos jó életről, helyes életvitelről, így a hitéleti kérdésekbe se avatkozzon bele. Nem dönthet az egyes közösségek által vallott nézetek igazságtartalmáról, helyességéről. A szabályozás szerint azonban a miniszter jogosult dönteni, hogy melyik közösséget tartja a vallási tevékenységénél fogva értékesebbnek, hasznosabbnak.

Sérül továbbá a felekezetek egyenlőségének elve és a diszkrimináció tilalma. A törvény, azzal, hogy politikai elismeréssel, szubjektív alapon adja meg egy egyesületnek az egyházi rangot, ezáltal a különböző közösségek nem egyforma eséllyel indulnak, hogy egyházzá válhassanak. Ennek következménye pedig, hogy a felekezetekhez tartozó személyeket sem egyenlőként kezeli az állam. További ellentmondás a szabályozásban, hogy az egyházi státuszukat elvesztő egyházak szerzett jogai sérülnek, ennek elkerüléséhez a jogalkotónak az 1990. évi IV. törvényt kellett volna irányadó minimumnak tekintenie.³⁷

Az egyházak nyilvántartásba vételével kapcsolatos problémát az okozza, hogy a nyilvántartásba vétel kikerül a bíróságok hatásköre alól, helyettük az Országgyűlés lesz az illetékes. Ennek két fontos következménye van. Egyrészt, sérül a *hatalmi ágak elválasztásának elve*, miszerint az Országgyűlés, vagyis a törvényhozó hatalom egyedi ügyekben, az általa megalkotott törvény alkalmazásáról nem jogosult dönteni.³⁸ Másrészt pedig, az Országgyűlés döntése alapján az egyesületnek nincs lehetősége jogorvoslattal élni, így pedig a jogorvoslathoz való jog elve fog sérülni.

Ugyanakkor az elismert egyházak szemszögéből vizsgálva a törvényt, megállapítható, hogy rájuk nézve is tartalmaz szigorúbb rendelkezéseket. Átláthatóbb működést, nyilvántartást követel meg tőlük a jogalkotó, tehát a mozgásterük szűkül. Ha a társaik iránt érzett szolidaritás miatt nem is, de a törvényi korlátozások arra készítették

³⁷ A törvény koncepció összességében nem meglepő, hiszen az előző Orbán-kormány idején is felmerült egy hasonló, egyértelműen visszalépést jelentő újraszabályozás.

³⁸ <http://www.vallasszabadsag.atw.hu> (2011. december 2-i letöltés)

volna az elismert egyházakat, hogy ők is hallassák hangjukat, azonban a remélt anyagi és nem anyagi előnyök miatt, nem tették.³⁹

Az egyházakkal kapcsolatos, meglehetősen vitatott „törvénygyártás”-nak nem tért véget a 2011. évi C. törvénnyel, ugyanis az Alkotmánybíróság 164/2011. (XII. 20.) AB határozatával közjogi érvénytelenség miatt megsemmisítette azt. A határozat legfőbb indoka, hogy a törvényhozási eljárás során garanciális házszabályi rendelkezést sértettek. A zárószavazás előtti módosító javaslat a törvényjavaslat számos rendelkezését, azon belül alapvető jelentőségű, elvi szabályozási részét is érintette. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 2011. évi C. törvény megalkotása során az eredeti javaslathoz képest koncepcionális változást tartalmazó zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására és elfogadására a Házszabállyal ellentétesen került sor, mely szerint a közügyek érdemi megvitatásának, a köz érdekében végzendő képviselői tevékenységnek, ezáltal a demokratikus hatalomgyakorlásnak garanciáját képezi, valamint a jogalkotás ésszerű rendjének biztosítékul szolgál a zárószavazás előtti módosításokra vonatkozó szabály. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtási lehetőségének koherenciazavarra történő korlátozása a törvényhozási eljárás ésszerűsége szempontjából jelentős, e nélkül a szabály nélkül a megfontolt és minőségi törvényhozást szolgáló biztosítékok kiüresedése történhetne meg.⁴⁰

Az Alkotmánybíróság döntése után az egyházak státuszára vonatkozó harmadik javaslatot Lázár János nyújtotta be 2011. december 21-én a T/5315. számú képviselői önálló indítványként,⁴¹ melyet végül december 30-án a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló *2011. évi CCVI. törvény*ként fogadott el az Országgyűlés és 2012. január 1-jén hatályba is lépett. Az egyházak körére vonatkozóan a törvény nem tartalmazott újítást, továbbra is 14 egyházat ismert el. Az egyházak elismerésének és nyilvántartásba vételének szabályai azonban lényegesen módosultak. Az alapcélként vallási tevékenységet végző egyesület egyházként való elismerését legalább ezer fő aláírásával a népi kezdeményezésre vonatkozó szabályok alkalmazásával lehet kezdeményezni. A törvény nyilvántartási korlátként az eddigi húsz éves magyarországi működés helyett, százéves nemzetközi működést szab. A népi kezdeményezés alapján az Országgyűlés

³⁹ <http://szuveren.hu/tarsadalom/felekezetek-utkeresese> (2011. november 24-i letöltés)

⁴⁰ Paczolay Péter különvéleményében kifejtette, hogy a törvény alkotmányosságát a testületnek érdemben kellett volna vizsgálnia.

⁴¹ A javaslathoz még húsz képviselő csatlakozott.

vallásügyekkel foglalkozó bizottsága fog törvényjavaslatot terjeszteni az Országgyűlés elé. Az egyesület köteles a nyilvántartásba vételhez szükséges feltételeket igazolni. A bizottság a vallási tevékenységre, hitvallásra, rítusra és a százéves nemzetközi működésre vonatkozó feltételek fennállásáról állásfoglalást kérhet a Magyar Tudományos Akadémia elnökétől.

A 2011. évi C. törvény hatályvesztéséig egy átmeneti helyzet állt elő. Azok az egyházak, amelyek benyújtották az egyházkénti elismerésüket a régi szabályok szerint, az Országgyűlés az új szabályok szerint – a népi kezdeményezésre vonatkozó rendelkezések kivételével – dönt 2012. február 29-ig.⁴² Azok az egyházak azonban, melyek kérelmét az Országgyűlés elutasította, 2012. március 1-jétől egyesületként működnek tovább. A parlament az Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottság törvényjavaslata alapján további 13 egyházat ismert el 2012. március 1-jétől. Ugyanakkor 66 vallási közösség kérelmét elutasították a 8/2012. (II. 29.) OGY határozattal. Az egyházak elismerésére a továbbiakban évente kerülhet sor, mivel az elutasított kérelmek újbóli benyújtására egy éven belül nem történhet meg.

Ugyanakkor a 2011. december 30-án elfogadott *Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései* az egyházak státuszával kapcsolatosan szintén jelentős változásokat vezettek be. Eszerint az Országgyűlés az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat meghatározó sarkalatos törvényben megállapítja az elismert egyházakat, valamint meghatározza a továbbiakban egyházként való elismerés feltételeit. Sarkalatos törvény továbbá előírhatja, hogy az egyházként való elismeréshez meghatározott idejű működés, meghatározott taglétszám, a történelmi hagyományok és a társadalmi támogatottság figyelembevétele szükséges. Az Átmeneti Rendelkezések ezzel alaptörvényi szinten deklarálták az egyházak Országgyűlés által történő elismerését. Az Alkotmánybíróság azonban az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek ezen szakaszait megsemmisítette a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatával.

Az egyházak státuszát övező kálvária a 2011. évi CCVI. törvény hatályba lépésével nem ért véget. 2012 folyamán több indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz, melyek a törvény megsemmisítését kérték. Az indítványozók legfőbb érvei, hogy az egyházi státuszról szóló döntés politikai karakterűvé válik azzal, hogy az Országgyűlés döntheti el, hogy ki minősül egyháznak és ki nem. Ez pedig magában rejti a szubjektív, illetve politikai alkuk nyomán történő elismerést. Az indítványokat benyújtók azon az alapon

⁴² Az egyházak, melyeket az Országgyűlés elutasít, 2012. március 1-jétől egyesületként fognak továbbműködni.

is kérték a törvény megsemmisítését, hogy az közjogi érvénytelenségbe ütközik, valamint annak alkalmazására a jogalkotó nem adott kellő felkészülési időt. Az Alkotmánybíróság az egyházak elismerésére vonatkozóan kimerítően vizsgálta a törvény megalkotásának előzményeit és annak módját. Vizsgálta az 1990. évi IV. törvényt abban a tekintetben, hogy a jogalkotó által a bizniszegyházak kiszűrésének lehetőségét milyen eszközökkel szolgálta, felvetve annak lehetőségét, miszerint az előző jogszabályban is megvoltak a hatékony eszközök a nem jogszerűen működő egyházak szankcionálására. A testület döntésével a 2011. évi CCVI. törvény egyes rendelkezéseit megsemmisítette, ugyanakkor több indítványt visszautasított. Az egyházként való elismerésre irányuló eljárást, illetve az egyházi célú költségvetési támogatásokra vonatkozó rendelkezést a grémium 2012. január 1-jére visszaható hatállyal semmisítette meg. A 2011. évi CCVI. törvény a 2012. január 1-jétől elismerést nem nyert egyházakat egyesületté minősítette, illetve ezzel kapcsolatosan több átmeneti rendelkezést is bevezetett, amelyeket az Alkotmánybíróság szintén megsemmisített.

A jelenleg hatályos egyháztörvény hármas kategóriát vezet be a lelkiismereti- és vallásszabadság jogának gyakorlását szolgáló intézmények tekintetében, amely eltérő jogokkal ruházza fel az egyes típusokat, illetve különböző működési szabályokat állapít meg rájuk nézve. A jogalkotó a vallási közösséget gyűjtőfogalomként használja az Országgyűlés által elismert egyházakra és a vallási tevékenységet végző szervezetekre. A bevett egyházak fogalmát az Országgyűlés által elismert egyházakra alkalmazza a törvény. Összesen tehát 2013. augusztus 1-jétől három kategória került felállításra: *vallási közösségek, vallási tevékenységet végző szervezetek és a bevett egyházak*.⁴³ Az egyes szervezetek különbözőek jogaikat, működési feltételeiket tekintve. Közös szabályként megállapítható a vallási közösségekre nézve, hogy elsődlegesen vallási tevékenység céljából jönnek létre. A jogalkotó továbbra sem hagyott fel a vallási tevékenység igen problémás definíciónak meghatározásával.⁴⁴ Fontos rendelkezés, hogy minden vallási közösségnek joga van az egyház elnevezést használni. Az e kategóriába eső közösségek esetében érvényesül az állam és egyház elválasztásának elve, mely szerint az állam az irányításukra, felügyeletükre szervet nem működtethet és nem hozhat létre. Az elválasztás elvét erősíti, hogy a vallási közösségek belső

⁴³ Az egyházak szabályozására vonatkozó módosításokat és jogalkotási lépéseket átfogóan az *1. melléklet* foglalja össze.

⁴⁴ 6. § (3) A vallási tevékenység olyan világnézethez kapcsolódó tevékenység, amely természetfelettire irányul, rendszerbe foglalt hitelvekkel rendelkezik, tanai a valóság egészére irányulnak, valamint sajátos magatartáskövetelményekkel az emberi személyiség egészét átfogja.

szabályzatában foglaltakhoz semmilyen állami jogkövetkezmény nem társul, azaz állami kényszer nem alkalmazható, állami hatóságok nem vizsgálhatják felül a vallási közösség döntését, belső jogviszonyból eredő jogvitákat nem bírálhat felül állami szerv. Ezen szabály újra bevezeti a XIV. század óta ismeretlen privilegium fori intézményét, ráadásul kiterjeszti azt a vallási közösségekre is.⁴⁵ A vallási közösségeknek lehetőségük van továbbá arra, hogy részt vállaljanak különböző közfeladatok ellátásában. Ez akkor lehetséges, amennyiben a vallási közösség jelentős társadalmi támogatottsággal rendelkezik és a Kormány erre vonatkozóan megállapodást köt vele.

A vallási közösségek működésében, a rájuk vonatkozó gazdálkodási, finanszírozási szabályokban, valamint az alapítás feltételeiben alapvető különbség van a vallási tevékenységet végző szervezetek és a bevett egyházak kategóriája között. Míg az előbbiek speciális egyesületnek minősülnek, amelyeket a Fővárosi Törvényszék vesz nyilvántartásba, addig az egyházakat továbbra is az Országgyűlés ismeri el egy meglehetősen szigorú követelményrendszer teljesítése esetén. A jogalkotó az állami támogatások szabályozása során is számos további kedvezményt nyújt a bevett egyházaknak. Így például csak az egyházak tarthatnak igényt egyenlő finanszírozásra a közfeladatok ellátása során, részesülhetnek adókedvezményekben, szervezhetnek hitoktatást, aminek a költségeit az állam fedezi. A két kategória részletes megkülönböztetését a 2. *melléklet* tartalmazza.

Az egyházak jogállására vonatkozó szabályokról összességében elmondható, hogy számos ponton megtartja a bevett egyházak privilegizált helyzetét. Az Alkotmánybíróság a 6/2013. (III. 1.) AB határozatában vizsgálta az elismert egyházak és a vallási egyesületek jogait, azok közötti lényeges különbségeket. Ezek egy részét a törvény kiküszöbölte, azonban továbbra is lényeges különbségek maradtak abban a tekintetben, hogy a bevett egyházak számos ponton többletjogosultságokkal és anyagi kedvezményekkel bírnak. További problémát jelent az egyházi státusz megszerzésének lehetősége a vallási tevékenységet végző szervezetek számára. A törvény egyik elismerési kritériumként a *közösségi célok érdekében történő együttműködésre* való képességet jelöli meg, azaz hogy az elismerést kérő szervezet az egyházként elismerés előtt közcélú tevékenységeket folytasson, továbbá ezen tevékenységekhez a lakosság

⁴⁵ Lásd erről részletesen SZATHMÁRY Béla, *A vallásszabadság és az egyházak helyzete a 2011. évi CCVI. tv. után*, Collegium Doctorum Jubileumi Konferencia, Miskolc, 2012. április 19., <http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/Collegium%20Doctorum%20Publikaciok/Szathm%e1ry%20B%e9la.pdf> (2013. szeptember 30-i letöltés)

nagyobb csoportjának hozzáférést tudjon biztosítani. A feltétel teljesítése azonban pont a korábbi egyházi státusz elvesztésével párhuzamosan az ezen feladatokhoz nyújtott állami támogatások megvonásával is járt, így adott esetben a közcélú tevékenységük ellehetetlenülése jelentheti a gátját ezen szervezetek újbóli egyházkénti elismerésének.⁴⁶

1.3. Az egyházaknak nyújtott támogatások fogalmi elhelyezése

Az egyházak finanszírozásában döntő jelentőséggel bírnak a központi költségvetésből érkező források. A támogatások elemzésekor érdemes vizsgálni, hogy az adott közpénzt milyen módon, milyen célra kapják az egyházak. Ehhez azonban szükséges a támogatások fogalmának, illetve típusainak a feltárása. A támogatások definíciójának elemzése meglehetősen komplex és bonyolult feladatnak mutatkozik a szakirodalomban jelentkező zavaroknak és a jogi anomáliáknak köszönhetően, hiszen a támogatás kifejezést szokás használni közpénzügyi, költségvetési, állami támogatásként, de ebbe a kategóriába tartozhat a pénzügyi transzferként nyújtott állami hozzájárulás is. Nagy Zoltán megállapítása szerint a *közpénzügyi támogatások* használata azért szerencsés, mert lefedi mind az államháztartás alrendszeréből származó támogatásokat, mind pedig az európai uniós forrásokat.⁴⁷ A fogalomhasználatban azonban a korábbi államháztartási törvény és a jelenlegi között eltérés van. Amíg a korábbi szabályozás a támogatások fogalmába a költségvetési és európai uniós támogatásokat is beleértette, addig a 2011. évi CXCV. törvény csak az államháztartás központi alrendszeréből, ellenérték nélkül, pénzben nyújtott támogatásokat érti.⁴⁸ Az *uniós jog* a támogatás fogalmát az 1605/2002/EK rendelet 108. cikkében határozza meg. Eszerint támogatásnak minősülnek a költségvetésből nem visszatérően juttatott közvetlen pénzbeli hozzájárulások, amelyek vagy az Európai Unió valamely politikájának részét képező célkitűzés elérésének segítésére szolgáló tevékenységet vagy egy általános európai érdeket szolgáló vagy az Európai Unió valamely politikájának részét képező célkitűzés érdekében tevékenykedő szervezet működését finanszírozzák.⁴⁹ Emellett szükséges megkülönböztetnünk az állami

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ NAGY Zoltán, *A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében*, Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXX/2., 2012, 340-341.

⁴⁸ Uo. 340-341.

⁴⁹ HALÁSZ Zsolt, *Az Európai Unió költségvetésének szabályozása*, PhD értekezés. Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc, 2010, 154. http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/halaszszs_mhert.pdf (2011. november 20-i letöltés)

támogatások fogalmát, mely szintén az Európai Unió támogatáspolitikájával hozható összefüggésbe az *állami támogatások* korlátozásának elvén keresztül, mely az EUMSz. 107. cikkében kerül kifejtésre. Eszerint amennyiben a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, feltéve, ha ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Ebben a tekintetben az egyházaknak nyújtott különböző támogatások meglehetősen távol esnek ettől a körtől.

Földes Gábor és Nagy Tibor a *költségvetési támogatásokat* kétféle értelemben használja. Szerintük tágabb értelemben támogatásnak minősül az államháztartás rendszerén, alrendszerén belül végrehajtott jövedelemátcsoportosítás is, így a központi költségvetés által az önkormányzatoknak vagy a költségvetési szerveknek juttatott pénzeszközök is.⁵⁰ Szűkebb értelemben azonban csak az államháztartás valamely alrendszere költségvetéséből az államháztartáson kívülre ellenszolgáltatás nélkül nyújtott forrásokat tekintik költségvetési támogatásnak, így például a vállalkozásoknak vagy természetes személyeknek juttatott pénzeszközök tartozhatnak ide.⁵¹ Hasonlóan értelmezi az állami támogatások fogalmát Erdős Éva is. Álláspontja szerint az állami támogatások szabályozásának szükségességét többek között a piaci kudarcok kezelésére lehet visszavezetni.⁵²

A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatosan az utóbbi években egyre több bírósági eset merült fel, mely során a támogatásokkal kapcsolatos jogviták elbírálásánál problémát okozott a bírósági hatáskörök megállapítása a támogatási jogviszonyban keveredő magánjogi és közjogi elemek miatt. Ennek értékelésére a Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja összefoglaló véleményt alkotott, melyben többek között vizsgálta a támogatások terminológiája kapcsán kialakult nézeteket. Az elemzésben megállapítást nyert, hogy a támogatások bonyolult rendszert alkotva több dimenzióban felmerülnek, legyen szó állami, önkormányzati vagy uniós költségvetési támogatásról. A csoport a

⁵⁰ FÖLDES Gábor — NAGY Tibor, *Az adótan és az adójog általános része*. In: SIMON István (szerk.), *Pénzügyi jog I.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 367.

⁵¹ Uo. 367.

⁵² ERDŐS Éva, *Az állami támogatások jogi szabályozásának anomáliái*. In: ERDŐS Éva (szerk.), *Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciái. A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszékének szervezésében*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 132-133.

pénzügyi támogatásokon belül helyezi el a költségvetési támogatást, azon belül pedig az állami és uniós támogatásokat.⁵³

Az államháztartási kiadásokon belül a támogatások egy jelentős tételt képeznek, amelyet *többféle módon lehet csoportosítani*. Vigvári András a transzfer kifejezést használja, amikor olyan, a kormányzat különböző szintjein megjelenő kiadásokról van szó, amelyek különböző közszektoron kívüli és azon belüli szereplők számára jelentenek bevételt, ugyanakkor a pénzáramlás mellett jószágáramlás nem történik.⁵⁴ A támogatásokat a *pénzügyi transzferek* egyik típusának tekinti az adók és a használati díjak mellett Horváth M. Tamás.⁵⁵ A támogatások irányulhatnak a közszektoron belültre, illetve más szektorok is lehetnek a címzettjei. Így a közszektoron belül a támogatást a központi kormányzat allokalhatja azonos szinten vagy a kormányzat különböző szintjei között.⁵⁶

Vigvári András mind a közszektoron belüli, mind pedig a közszektoron kívüli támogatások között külön megemlíti az úgynevezett implicit transzfereket. Míg az előbbi csoporthoz tartoznak egyrészt a közszolgáltató szervezeteknek nyújtott adókedvezmények, valamint a részükre történő adományozás utáni adókedvezmények, másrészt pedig az úgynevezett keresztátutalások.⁵⁷ A második csoportot pedig a közszektoron kívüli szereplőknek nyújtott adókedvezmények és adómentességek alkotják. A szakirodalom az implicit transzfereket indirekt támogatásoknak is szokta nevezni.

A támogatásokat *közzgazdasági-pénzügyi sajátosságai* alapján alapvetően aszerint különböztethetjük meg, hogy annak felhasználásában mennyire van a támogatás címzettjének döntési szabadsága a forrás elköltésében. Eszerint léteznek szabadon felhasználható és kötött felhasználású támogatások.⁵⁸ A kötött felhasználású támogatások meghatározott célra irányulnak, specifikus feladatok ellátásához járulnak

⁵³ A pénzügyi támogatásokkal összefüggő jogviszonnyal, valamint azok bírósági megítélésével részletesen foglalkozik a csoport. Lásd Kúria Joggyakorlat-elemző csoportja: A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek joggyakorlata http://lb.hu/sites/default/files/joggyak/penzugyi_tamogatások_összefoglaló_velemény.pdf (2013. december 30-i letöltés)

⁵⁴ VIGVÁRI András, *Közpénzügyeink*, KJK KERSZÖV, Budapest, 2005 129.

⁵⁵ HORVÁTH M. Tamás, *Közösségi pénzügyek a politikai rendszerekben*. In: NEMEC, Juraj — WRIGHT, Glen (szerk.), *Közösségi pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*, Aula Kiadó, Budapest, 2000, 124.

⁵⁶ VIGVÁRI i.m. 131.

⁵⁷ Uo. 131.

⁵⁸ VIGVÁRI András, *A többszintű kormányzás pénzügyi kérdései*. In: DR. SIVÁK József — DR. VIGVÁRI András, *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*, CompLex, Budapest, 2012, 182.

hozzá. Ezeket gyakran nevezik szubvencióknak vagy címzett támogatásnak.⁵⁹ A szabadon felhasználható források, más néven tömbtámogatások nyújtása valamilyen mutatószám alapján történik, és nem ellenőrzik, hogy azt mire használták fel, megkötés nélkül elkölthető. Mind a szabadon felhasználható, mind pedig a felhasználási kööttséggel rendelkező támogatások között megkülönböztethetjük a kötelezően folyósítandó és a diszkrecionális hozzájárulásokat. Az előbbi csoport a hazai fogalomhasználatban a normatív támogatás név alatt vált elterjedtté, ami egyrészt jelentheti a forrás kötelező jellegét, másrészt pedig, hogy valamilyen paraméter (például ellátotti létszám, teljesítmény, korcsoport) alapján jár a jogosultnak.⁶⁰ A *normatív állami hozzájárulások* sajátossága, hogy a feladatoknak csak egy részét finanszírozza le, így a támogatásra jogosult ösztönözve van a saját bevételeivel történő kiegészítésre. Az 1990-ben kialakított önkormányzati finanszírozási rendszer alapját ez a megoldás képezte.⁶¹ A kötelező támogatások tehát a kormányzat részéről elköteleződést, a jogosultnak pedig egyfajta kiszámíthatóságot jelentenek. Ezzel szemben a kormányzat egyedi mérlegelése alapján nyújtott egyedi támogatások nem rendelkeznek a kiszámíthatóság jegyeivel, gyakran csak politikai akaraton alapulnak⁶², így kitettek a közösségi döntésekben rejlő veszélyeknek.⁶³

A támogatások további csoportosítási lehetősége a hozzájárulás alanyának ösztönzése szempontjából fontos. Eszerint elkülöníthetők az olyan támogatások, amelyek folyósítása meghatározott önrészt követel meg a jogosultnál.⁶⁴ Ezt a típust más néven illesztett támogatásoknak is szokták nevezni.⁶⁵ Amennyiben tehát a jogosult rendelkezik bizonyos önrésszel, azt a költségvetés valamennyi aránnyal ki fogja egészíteni. Tipikusan ilyen támogatások a beruházási célú támogatások. A támogatások további csoportját jelenti, hogy a hozzájárulás milyen célt szolgál. Eszerint ilyen

⁵⁹ HORVÁTH M. i.m. 136.

⁶⁰ VIGVÁRI András, *A szubszuverén kormányzatok működésének speciális vonásai, nemzetközi kitekintés*. In: ZSUGYEL János (szerk.), *A közpénzügyek nagy kézikönyve*, CompLex, Budapest, 2009, 109.

⁶¹ Ennek összefoglalását, részletes áttekintésére lásd HORVÁTH M. Tamás — PÉTERI Gábor — VÉCSEI Pál, *Iskolapéllda a pénzügyi decentralizációról. A magyarországi helyi forrásszabályozási rendszer (1990-2012) esete*. kézirat

⁶² VIGVÁRI, *A többszintű...*, i.m. 184.

⁶³ A közösségi döntések elméletei a közgazdaságtan módszerével keresi a válaszokat arra, hogy a közpolitikai döntésekben milyen preferenciák játszhatnak szerepet. Erről lásd részletesen STIGLITZ, Joseph E., *A kormányzati szektor gazdaságtana*, KJK KERSZÖV, Budapest, 2000, 171-204.

⁶⁴ VIGVÁRI, *A többszintű...*, i.m. 184.

⁶⁵ VIGVÁRI, *Közpénzügyeink...*, i.m. 131.

támogatás lehet a folyó vagy működési célú támogatás, valamint a beruházások megvalósítására szolgáló felhalmozási célú hozzájárulások.⁶⁶

Az állam által az egyházaknak juttatott támogatások vegyes képet mutatnak, amelyekről megállapítható, hogy egy államháztartáson kívüli szereplő a hozzájárulások címzettje. A támogatások egyes csoportjait végignézve kijelenthetjük, hogy az egyházak finanszírozásában megjelennek a direkt és indirekt támogatások, a szabadon felhasználható és felhasználási kötöttséggel bíró közpénzek. Ez utóbbi kategóriánál azonban több ellentmondás, illetve jogszabályi anomália merül fel. Egyrészt nem egyértelmű a jogalkotói szabályozás arra nézve, hogy az egyes pénzeszközöket az egyházak hitéleti vagy közcélú tevékenységeik finanszírozására használhatják-e fel. Ebből a szempontból pedig a közpénzek ellenőrzésére vonatkozó szabályokba, valamint az egyházi autonómia kérdéseibe ütközhetünk.

⁶⁶ VIGVÁRI, *A szubszuverén...*, i.m. 108.

2. AZ EGYHÁZAK SZEREPE A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK NYÚJTÁSÁBAN

Az egyházak közszolgáltatások nyújtásában való részvétele tény, azonban érdemes ennek hátterét és mikéntjét górcső alá venni. Ehhez azonban elengedhetetlen, hogy meghatározásra kerüljön, mit értünk közszolgáltatások alatt. Ebben a részben csak a kereteket vázolom fel, a dolgozat későbbi részében vizsgálom ennek finanszírozási részletszabályait.

2.1. A közszolgáltatások fogalmának meghatározása

A közszolgáltatások fogalmának meghatározása sokrétű, komplex feladat, definíciója tudományterületenként eltérő, ezért megközelítését célszerű *interdiszciplináris* módon elvégezni. A fogalom teljes körű elemzésére a dolgozat nem vállalkozik, azonban az egyházak által ellátott feladatokhoz nyújtott állami hozzájárulások szempontjából lényeges meghatározni, hogy mit értünk közfeladatok, közszolgáltatások alatt. A fogalmat több tudományág is vizsgálja, ezért elemzésem a közgazdaságtudományi, a közigazgatás-tudományi és a jogtudományi aspektusra tér ki.⁶⁷

A *jogtudomány* a közszolgáltatások fogalmára nem alakított ki egységes fogalomhasználatot. Hatályos jogunkban az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény tartalmaz definíciót a közfeladatokra vonatkozóan, mely szerint a közfeladat jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, haszonszerzési cél nélkül, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, valamint e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását is.⁶⁸ Eszerint tehát a jogalkotó jogszabályban minősít egy feladatot közfeladattá. Fontos jellemzője, hogy közfeladatot közérdekből és haszonszerzési cél nélkül kell ellátni a jogszabályokban rögzített kritériumoknak megfelelően. A jogalkotó a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását is közfeladatnak tekinti, azaz a jogszabály értelmezéséből következően a közfeladat

⁶⁷ Ilyen megközelítésben vizsgálja a közszolgáltatások fogalmát Hoffman István is. Lásd HOFFMAN István, *Adalékok a közszolgáltatás fogalmához*, Jogi tanulmányok, 2006. 1. szám, 85-112.

⁶⁸ A közfeladat közel azonos fogalmát használja a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 3. § 7. pontja azzal a kivétellel, hogy ezen jogszabály a közfeladatok közé sorolja az állam nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeiből adódó közérdekű feladatokat is.

tágabb fogalomnak számít. A közszolgáltatás definícióját azonban a törvény nem rögzíti, a hatályos jogunk a különböző közszolgáltatási ágazatok tekintetében az egyes ágazati jogszabályokban rendelkezik a közszolgáltatásokról.⁶⁹ Konkrét definíció megadása nem minden területen történik, gyakran a jogalkotó csak a közszolgáltatás tartalmát, annak nyújtására vonatkozó kritériumokat határozza meg.

A közszolgáltatások jogtudományi értelmezése kapcsán nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a fogalom meghatározásával az uniós jog is foglalkozik.⁷⁰ Fontos megállapítás, hogy az *Európai Unió a közszolgáltatásokkal kapcsolatosan* mintegy kiegészíti a tagállami szintű szabályozást, illetve a tagállamokra bízta a közszolgáltatássá minősítés kérdését, azonban sajátos fogalmi elhatárolásokat az Európai Unió is alkalmaz.⁷¹ A meghatározások közös pontja az általános érdekűség és a közszolgáltatási kötelezettség. Az uniós jog szempontjából a közszolgáltatások problematikáját a tagállamok széles diszkrecionális joga jelenti, mivel a tagállamok saját hatáskörébe tartozik annak meghatározása, hogy milyen szolgáltatások minősülnek közszolgáltatásnak. Ennek kimenetele azonban az állami támogatások értékelésénél komoly következményekkel járhat.

Észre kell tehát vennünk, hogy a közszolgáltatás, közfeladat meghatározása viszonylagos, amennyiben azt csak jogszabályi értelemben használjuk. Ezért olyan fogalmat szükséges használni, amely a szokásos feladat- és hatáskörök taxációján túllép és a közszolgáltatásokra vonatkozó legfőbb jegyeket foglalja össze.⁷²

A *közgazdasági szakirodalom* a közszolgáltatások fogalmának meghatározásában az állam közjavak előállításában játszott szerepe felől közelít.⁷³ A közjavak előállításának

⁶⁹ Így például a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény meghatározza a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás fogalmát. Eszerint hulladékgazdálkodási közszolgáltatás a közszolgáltatás körébe tartozó hulladék átvételét, gyűjtését, elszállítását, kezelését, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással érintett hulladékgazdálkodási létesítmény fenntartását, üzemeltetését biztosító, kötelező jelleggel igénybe veendő szolgáltatás.

⁷⁰ A közszolgáltatások szabályozásának európai uniós kérdésével és problematikájával kiterjedt szakirodalom foglalkozik. Ennek jó áttekintésére lásd VARJU Márton, *A közszolgáltatások szabályozása az Európai Unióban*. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Kilengések. Közszolgáltatási változások*, Dialóg Campus, Budapest—Pécs, 2013, 103-134.

⁷¹ Eszerint megkülönböztethetünk általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat, általános érdekű szociális szolgáltatásokat. VARJU i.m. 116.

⁷² Taxatív felsorolást találunk fogalom helyett a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok meghatározására a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben. Emellett a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvényben a közszolgáltatási tevékenységek vonatkozásában találunk taxatív felsorolást.

⁷³ A közjavak fogalmának értelmezésével széleskörű közgazdasági irodalom foglalkozik. Samuelson — Nordhaus megfogalmazása szerint „a közjavak olyan termékek, amelyek esetében a szolgáltatás kiterjesztése egy további személyre nem jár költséggel, továbbá az embereket nem lehet kizárni fogyasztásukból.” A közjavak problematikájának elemzéséhez további irodalomként szolgál: SAMUELSON, Paul A. — NORDHAUS, William D., *Közgazdaságtan*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2005.

legfőbb dilemmája, hogy ezen javak biztosítását nem lehet teljesen a piacra bízni, így azok termelésében, szabályozásában az államnak részt kell vállalnia. A közgazdasági irodalom ebből az előfeltevésből vezeti le a közszolgáltatások fogalmát. Ebben a felfogásban Valentiny Pál a közszolgáltatásokat olyan tevékenységeknek tekinti, ahol nagyszámú fogyasztó van jelen és az állam a javak előállításában, a szolgáltatás finanszírozásában, vagy a piac szabályozásában valamilyen formában szerepet vállal. A beavatkozás oka eredhet a szociális rendszerekben keletkező elosztási problémákból, a piaci működésben észlelhető zavarokból, a piaci kudarcok kezeléséből.⁷⁴ Vigvári András hasonló elemeket használ a fogalom megadására. Szerinte a „közszolgáltatás olyan szolgáltatás, amelynek biztosításáért végső fokon az állam (önkormányzat) felel, és amely mindenki számára azonos feltételek mellett vehető igénybe.”⁷⁵

Bordás Mária több tudományág elemeit ötvözve alkot definíciót. Szerinte „a legáltalánosabb értelemben a közszolgáltatás olyan általános érdekkeltséggel bíró tevékenység, amely nem tisztán piaci viszonyok között jön létre, hanem az állam valamilyen formában történő támogatásával és felelősségvállalásával.”⁷⁶ A definíció elmei között tehát megtaláljuk a közjavak oldaláról történő megközelítést, mivel a piaci viszonyok korlátozottsága jelenik meg a közszolgáltatások előállításakor. Ugyanakkor a szerző kiemeli az Európai Unió által is fontosnak tartott általános érdekesség elvét a javak biztosításában játszott állami szerep mellett.

A közszolgáltatások *igazgatástudományi megközelítése* magán viseli a többi tudományág fogalmi jegyeit. A közigazgatás-tudomány irodalma eltérést mutat abban a tekintetben, hogy mekkora szolgáltatási kört ölelnek fel a közszolgáltatások. Legtágabb értelemben mindazon szolgáltatások ide tartoznak, amelyet az állam nyújt az állampolgárok szélesebb rétegeinek, tehát az állam klasszikus közhatalmi feladatait is ide soroljuk.⁷⁷ Vannak azonban olyan értelmezések is, melyek szűkebben vonják meg a közszolgáltatások fogalmát, így kizárják az állam közhatalmi tevékenységét, vagy csak kifejezetten az állam tényleges, személyes jellegű szolgáltató tevékenységét értik a

763.; CULLIS, John—JONES, Philip, *Közpénzügyek és közösségi döntések*, Aula Kiadó, Budapest, 2003, 658.; NEMEC, Juraj, *A kormányzati szerepvállalás közgazdasági és társadalmi alapjai*. In: NEMEC, Juraj — WRIGHT, Glen (szerk.), *Közösségi pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*, Aula Kiadó, Budapest, 2000, 63-101.

⁷⁴ VALENTINY Pál, *A közszolgáltatások szabályozásáról*, Híradástechnika, 2004. (59. évf.) 11. szám, 2.

⁷⁵ VIGVÁRI András, *Miért fontos ismerni a közpénzügyeket?* In: DR. SIVÁK József — DR. VIGVÁRI András, *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*, CompLex, Budapest, 2012, 23.

⁷⁶ BORDÁS Mária, *A közszolgáltatások szervezésének (jogi) kérdései I.*, Jura, 2010. (16. évf.) 2. szám, 17.

⁷⁷ HOFFMAN István, *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása, Az elmélet és gyakorlat tükrében*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2009, 24.

fogalom alatt.⁷⁸ Rixer Ádám a közfeladat terminológiát használva hasonlóan szűkebb és tágabb értelemben használja a fogalmat. Szerinte a legtágabb jelentés magában foglalja az állami szervek feladatát, a közigazgatási szervek mellett más hatalmi ágak tevékenységét is, szűkebb értelemben azonban a különböző közüzemi, kommunális, illetve humán közszolgáltatások biztosítására irányuló tevékenységet érti közfeladat-ellátás alatt.⁷⁹ A szerző közszolgáltatás alatt közcélú, illetve közérdekű szolgáltatásokat ért, melyet egy nagyobb közösség minden tagja azonos feltételek mellett tud igénybe venni, ami miatt a közszolgáltatás valamilyen mértékig közösségi megszervezést, szabályozást, ellenőrzést igényel.⁸⁰

Horváth M. Tamás a közszolgáltatások fogalmának tágabb értelmét használja, így beleérti a hivatali feladatok ellátását is. A definíció magában foglalja azon feladatok ellátásának biztosítását, „amelyek adott feltételek között, valamilyen mértékig közösségi szervezést igényelnek és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják.”⁸¹ Kutatásomban a közszolgáltatások ellátására vonatkozó vizsgálódások során ezen fogalmat kívánom alkalmazni.⁸² A meghatározás lényeges eleme, hogy közszolgáltatásokat *közösségi szervezéssel* valósítják meg, melyek a *közös szükségletek kielégítését* célozzák, azaz ennek a két feltételnek együttesen kell fennállnia. A közszolgáltatásokat különböző módokon csoportosíthatjuk a közjavak fogalmával párhuzamot vonva. Lényeges elem, hogy az adott tevékenységet milyen területi szinten látják el. Eszerint megkülönböztethetünk transznacionális, országos és helyi közjavakat.⁸³ A közszolgáltatások területi dimenziójával kapcsolatosan érdemes felhívni arra a figyelmet, hogy a közszolgáltatások ellátását a szakirodalom általában az önkormányzatok által megvalósítandó feladatokként kezelte, azaz a közigazgatási területi beosztáshoz kötötten, addig ma már célszerű a területiséget tágan értelmezheti,

⁷⁸ HOFFMAN, *Adalékok...*, i.m. 89.

⁷⁹ RIXER Ádám, *Humán közszolgáltatások igazgatása. Az egészségügy, az oktatás, a kultúra és a sport igazgatása*, Patrocinium, Budapest, 2011, 11.

⁸⁰ Uo. 17.

⁸¹ HORVÁTH M. Tamás, *Helyi közszolgáltatások szervezése*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest—Pécs, 2002, 15.

⁸² Hasonlóan ezt a fogalmat használja Pump Judit és Előházi Zsófia is. Vö. PUMP Judit, *Közszolgáltatási modellek a hulladékgazdálkodásban*. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Kilengések. Közszolgáltatási változások*, Dialóg Campus, Budapest—Pécs, 2013, 139-172. és ELŐHÁZI Zsófia, *„Házon belüli beszerzés a helyi közüzemi és kommunális szolgáltatások szervezésében*. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Kilengések. Közszolgáltatási változások*, Dialóg Campus, Budapest—Pécs, 2013, 173-190.

⁸³ VÁRNAY Ernő, *Az államháztartás joga*. In: FÖLDES Gábor (szerk.), *Pénzügyi jog, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999, 55.*

hiszen a közszolgáltatások kiterjedt része a nagy ellátórendszereken keresztül valósul meg vagy hálózatos struktúrákat, illetve networköket (hálózatokat) alkotnak.⁸⁴

A tevékenység típusára vonatkozóan elkülöníthetjük az úgynevezett közüzemi szolgáltatásokat, a kommunális szolgáltatásokat, a lakásgazdálkodást, a humán szolgáltatásokat és a rendészeti szolgáltatásokat.⁸⁵ Más megközelítésben pedig az infrastrukturális közszolgáltatásokon belül elkülöníthetjük a településüzemeltetési és a hálózatos szolgáltatásokat, valamint a létesítmény-működtetést és ingatlanvagyonnal való gazdálkodást.⁸⁶

2.2. Az egyházak szerepe a közszolgáltatások nyújtásában

Az egyházak közszolgáltatások ellátásában nyújtott szerepét komplex módon, több tudomány oldaláról tudjuk megvilágítani. Jogtudományi megközelítésben több jogág foglalkozik az egyházak közszolgáltatások nyújtásában betöltött szerepével. Alkotmányjogi nézőpontból az állam és egyház kapcsolatokból szükséges kiindulni és értelmezni, hogy az állam mennyiben épít az egyházak közcélú tevékenységére. Míg korábban az együttműködés vonatkozásában alkotmányos szinten nem találunk rendelkezéseket, addig jelenleg az Alaptörvény megteremti annak lehetőségét, hogy a vallási közösségek részt vállaljanak a közösségi célok elérésében. Az Alaptörvény ötödik módosításának indoklásából következően a jogalkotó a meghatározott feltételeket teljesítő vallási közösségeknek sajátos jogállást és jogosultságokat biztosít a közösségi célok elérése érdekében történő együttműködésre tekintettel. Azoknak a vallási közösségeknek, amelyekkel az állam együttműködést szándékozik megvalósítani, bevett egyházi jogállást kell adnia.⁸⁷

Jogtudományi oldalról vizsgálva a rendszerváltást követően az Lvt. jogosította fel az egyházakat a közösségi feladatokban való részvételre. A törvény szerint az egyházak elláthatnak minden olyan nevelési-oktatási, kulturális, szociális, egészségügyi, sport,

⁸⁴ HORVÁTH M. Tamás, *Szemponatok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához*. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Kilengések. Közszolgáltatási változások*, Dialóg Campus, Budapest—Pécs, 2013, 9. A hálózatos kormányzás (network governance) elméletének összefoglalását lásd. HORVÁTH M. Tamás — JÓZSA Zoltán — HOFFMAN István, *Újraszabva. A városi kormányzás szövete a kontinensen*. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Jelenségek. A városi kormányzás köréből*, Dialóg Campus, Budapest—Pécs, 2013, 9-42.

⁸⁵ HORVÁTH M., *Helyi közszolgáltatások...*, i.m. 47-48.

⁸⁶ HORVÁTH M. Tamás, *Magunkon kívül*. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*, Budapest, 2007, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, 94.

⁸⁷ Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása indokolása

illetve gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenységet, amelyet törvény nem tart fenn kizárólagosan az állam vagy állami szerv számára. Ebből következően az egyházak a *humánszolgáltatások* területén jogosultak lettek arra, hogy feladatokat lássanak el intézmények létesítésével, illetve saját intézményeik fenntartásával. A feladatellátás részletes kibontását az egyes ágazati szabályok fejtették ki az egyházakra, illetve más nem állami szereplőkre vonatkozó speciális szabályokkal. Így például a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény már a hatályba lépésekor rögzítette, hogy a törvényben meghatározott személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátást a helyi önkormányzat, valamint az állami szerv szociális szolgáltatást végző egyesülettel, alapítvánnyal, egyházi jogi személlyel, ezek intézményeivel, egyéni vagy társas vállalkozóval kötött szerződés útján biztosíthatja. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény szerint közoktatási intézményt állam, helyi önkormányzat, kisebbségi önkormányzat, egyházi jogi személy, gazdálkodó szervezet, alapítvány, egyesület, más jogi személy, valamint természetes személy alapíthatott és tarthatott fenn. Az egyházak közcélú tevékenységének terjedését elősegítették az ebben a témában született alkotmánybíróági határozatok, valamint a feladatellátáshoz szükséges anyagi és infrastrukturális feltételeket biztosítása, különösen a volt egyházi ingatlanok rendezése által.

Az egyházak közösségi feladatokban játszott szerepének vizsgálata *menedzsmentelméletek* aspektusából szintén jelentős. A nyolcvanas évektől kezdve olyan irányzatok jelennek meg, melyekben általánossá válik, hogy az állam szerepe a közfeladatok ellátásában csökken, vagy a közvetlen feladat megvalósítását a reguláció, illetve más indirekt szabályozás váltja fel.⁸⁸ A közszolgáltatások szervezésének irodalma abból a feltevésből indul ki, hogy a társadalmi közös feladatok ellátója nem kizárólagosan az állam, hanem más *közösségi szerveződések*. A közfeladatok ellátásában közös trendként jelenik meg, hogy a kormányzati szerepkörök mozgásban vannak és a különböző funkciók elszivárognak szupranacionális, szubnacionális

⁸⁸ Ez a folyamat szorosan összefüggésbe hozható a New Public Management irányzatával, melynek kiterjedt külföldi és hazai szakirodalma létezik. A folyamatok átfogó összefoglalására lásd POLLITT, C. — BOUCKAERT, G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, New York, 2000. HUGHES, Owen E., *Public Administration and Management*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2003. HORVÁTH M. Tamás, *Közmenedzsment*, Dialóg Campus, Budapest—Pécs, 2005. JENEI György, *Közigazgatás-menedzsment*, Századvég, Budapest, 2005.

szintekre, valamint a kormányzati szektoron kívülre, amelyek a feladatok sokszínű megoldási formáit hozzák létre.⁸⁹

A közmenedzsment nyomán a klasszikus állami feladat-ellátás újraértékelődik és új dimenziók tárulnak fel. Dolgozatom témája szempontjából a humánszolgáltatások területén végbement változások bírnak jelentőséggel. Ezen a területen megjelenő folyamatokat a magánosítás fogalmával írhatjuk le. A javakallokálásának kérdésében a humánszolgáltatások magánjavakká, vegyes javakká való átalakítása nem érhető el minden területen, hiszen gyakran ezen szolgáltatásokhoz valamilyen alapjoggarantálása kapcsolódik. Az állampolgároknak például joguk van a művelődéshez, melyet az állam többek között az ingyenes és kötelező alapfokú oktatással biztosít számukra. Ezt az összefüggést Halász Zsolt és Klicsu László is kiemeli a közfeladatok megvalósítása során.⁹⁰

A humánszolgáltatások nyújtásában többféle változás jelenik meg az ellátás formáját tekintve. A feladatok méretgazdaságos megszervezésének egyik technikáját a társulásban vagy együttműködési megállapodások útján történő ellátások jelentik. Ugyanakkor ezen a területen a fő trend a feladatellátás *többszektorúvá válása* vagy pluralizálódása. Ez a folyamat egy szerződéses viszonyrendszerhez vezet, mely során a feladatellátás felelőse a közszektor (önkormányzat, állam) marad, de szerepe átalakuláson megy keresztül, azaz nem feltétlenül saját maga fogja a feladatokat megvalósítani, hanem más szektorbeli szereplőktől megrendeli azt. A szolgáltatói oldalon megjelenik a magánszektor, a civilszektor és az egyházak. Fontos elv, hogy a feladatok megvalósítása szolgáltatói versenyt generáljon. Ehhez több garancia szükséges. A közszektornek meg kell teremtenie az egyenlő versenyfeltételeket a szolgáltatókra nézve, a fogyasztóknak pedig biztosítani kell a szolgáltatóválasztás szabadságát és az egyenlő hozzáférhetőséget.⁹¹ A feladatok ellátásának fő dilemmája, hogy a különböző szektorbeli szereplőkkel kialakított *szerződéses viszonyrendszer* kiállja-e a szektorsemlegesség próbáját, azaz milyen feltételekkel, milyen pénzügyi ösztönzőkkel, támogatásokkal, hogyan tudnak az egyes szolgáltatók részt venni a feladatok ellátásában. A dolgozat későbbi részében az egyházak feladatellátására vonatkozó közpénzügyi szabályokat teszem vizsgálat tárgyává.

⁸⁹ HORVÁTH M. Tamás, *Magunkon kívül*. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2007, 83-84.

⁹⁰ HALÁSZ Zsolt — KLICSU László, *A magyar államháztartás szabályozása*. In: HALUSTYIK Anna (szerk.), *Pénzügyi jog II.*, Pázmány Press, Budapest, 2013, 34-35.

⁹¹ HORVÁTH M. Tamás, *Közmenedzsment...*, i.m. 117-119.

Az egyházak közszolgáltató tevékenysége a gyakorlatban leginkább az alap- és középszintű oktatás, a felsőoktatás, valamint a szociális feladatok területén van jelen. Alapvetően minden szolgáltatásról megállapítható, hogy az egyházi intézmények száma folyamatosan nő. A *közoktatás* területén az egyházak intézményfenntartói száma 2005 és 2012 között több mint kétszeresére emelkedett. Az óvodák esetén 2,38-szoros, az általános iskoláknál 2,15-szörös, szakiskoláknál 3,4-szeres, szakközépiskoláknál 3,5-szörös a növekedés, míg a gimnáziumok esetén ez kevésbé intenzív (itt 1,53-szoros volt az emelkedés). Külön érdemes azt a trendet is kiemelni az egyházak esetén, hogy 2011 és 2012 között minden intézménynél az egyházak ugrásszerű emelkedése tapasztalható, a megyei önkormányzatok fenntartói szerep azonban jelentősen visszaesett. Megállapítható továbbá, hogy 2005 és 2012 között az összes fenntartói szám alig növekedett vagy több esetben csökkent, így az egyházak a növekedésüket más fenntartók párhuzamos esésével érték el. Ebből következik, hogy az *egyházak számos intézményt vettek át más fenntartóktól*, döntően a települési önkormányzatoktól. Itt ugyanis általános a csökkenés. 2005 és 2012 között a legnagyobb fenntartói kör az oktatási szolgáltatásoknál a települési önkormányzatok, viszont számuk kis mértékben, de folyamatos csökkenést mutat. Az óvodák esetében ez a visszaesés mintegy 10 százalékos, általános iskoláknál 19 százalékos, szakiskolák esetében 16 százalékos, szakközépiskoláknál 20 százalékos és gimnáziumoknál 17 százalékos. Nem állami fenntartók közül az alapítványok oktatásban játszott szerepét érdemes megemlíteni, amelyről elmondható, hogy emelkedett a számuk az elmúlt időszakban, azonban nem olyan intenzíven, mint az egyházi fenntartóké. Ugyanakkor 2011-ről 2012-re minden területen csekély mértékben, de csökkent a számuk.⁹²

Az oktatási feladatokkal kapcsolatban összességében elmondható, hogy az egyházak leginkább (több mint 17 százalékos részvétellel) a gimnáziumok fenntartásában vesznek részt, döntően a szerepük az általános végzettséget adó, egyetemre felkészítő tudás nyújtásában van jelenleg. A többi területen a fenntartói szerepük körülbelül 6,2 és 11,9 százalék között mozog.⁹³ A szakintézmények esetén pedig inkább az alapítványok szerepe a döntő a nem állami szereplők közül. 2012-re azonban az egyházak a szakközépiskolák fenntartásában is ugyanakkora szerepre tettek szert, mint a gimnáziumok működtetésében. További érdekesség a fenntartói arányokban, hogy míg korábban az alapítványi óvodák magasabb számmal voltak jelen, addig 2011-től az

⁹² Az oktatásra vonatkozó részletes adatokat a 3. *melléklet* mutatja.

⁹³ Ennek részletes bemutatását a 2011-es évre vonatkozóan a 4. *melléklet* mutatja.

egyházak száma megelőzi ezen a területen az alapítványokat. Fordított tendenciát mutatnak a gimnáziumok, ahol az egyházak voltak nagyobb számban jelen, 2008-tól azonban az alapítványok tartottak fenn több intézményt, 2012-től pedig ismét az egyházi gimnáziumok jelennek meg magasabb számban.

Jelenlegi adatok a köznevelés egészére nézve a köznevelés információs rendszerében található, mely szerint az egyházi jogi személyek összesen 560 intézményt tartanak fenn. Vannak azonban olyan köznevelési intézmények, melyek többcélúak, így a típus szerinti bontás a következőképpen alakul: 228 óvoda, 321 általános iskola, 56 szakiskola, 89 szakközépiskola, 151 gimnázium.⁹⁴

A *felsőoktatás* területén szintén hagyományos szerepe van az egyházi intézményeknek, ugyanakkor a fenntartói kör ezen a területen kevésbé sokszínű. A szereplők számát tekintve megállapítható, hogy nincsenek olyan fokú változások, kiugrások, mint a közoktatás területén, az intézmények száma konstansnak mondható. A felsőoktatás szerkezetében az egyházi intézmények domináns szerepet játszanak, melynek alakulását az 1. táblázat és az 1. ábra mutatja.

1. táblázat

A felsőoktatási intézmények alakulás fenntartók szerint, 2005-2011

Felsőoktatási intézmények alakulása fenntartók szerint, 2005-2011				
	összes fenntartó	központi költségvetési szerv	egyház	alapítvány
2005	71	31	26	14
2006	71	31	26	14
2007	71	31	26	14
2008	70	30	25	15
2009	69	29	25	15
2010	69	29	26	14
2011	68	29	25	14

Forrás: KSH

⁹⁴ http://www.oktatas.hu/hivatali_ugyek/kir_intezmenykereso (2013. október 10-i letöltés)

A felsőoktatási intézmények alakulása fenntartók szerint, 2011



Forrás: KSH

A humánszolgáltatások körében az oktatás mellett az egyházak leginkább a *szociális ellátások* területén vannak jelen. Szolgáltatásszervezési szempontból a személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatásokat érdemes górcső alá venni, ahol az egyházak mind a szociális alapszolgáltatások, mind pedig a szakosított ellátások területén ellátnak feladatokat. A Központi Statisztikai Hivatal adatgyűjtését felhasználva a *tartós- és átmeneti elhelyezést nyújtó bentlakásos intézmények* alakulását vizsgáltam. Összességében az intézményekről megállapítható, hogy 2006 és 2012 között az intézmények száma csak minimálisan, mintegy 6,8 százalékkal növekedett. Ugyanakkor a feladat-ellátók körében az egyházak száma kiugróan, 91 százalékkal nőtt, a települési önkormányzatok által fenntartott intézmények száma pedig 56 százalékos csökkenést mutat. Más nem állami szereplők területén szintén növekedés tapasztalható, amelyből a társas vállalkozások száma több mint háromszorosára, a többi szolgáltatónál azonban csak minimális ugrás figyelhető meg (például az alapítványoknál 1,6 százalék; egyesületeknél 12 százalék). Az adatokból azt a következtetést tudjuk levonni, hogy az intézmények száma az elmúlt időszakban kis mértékben növekedett, de a fő trendet inkább a szektorok között átrendeződés jelenti. Az a hipotézis, mely szerint a települési önkormányzatoktól jelentős mértékben vettek át intézményeket az egyházak, a számokkal alátámasztva megállja a helyét. Ugyanakkor érdekesen alakul a feladat-ellátók köre 2012-től, amikor is a megyei önkormányzatok által fenntartott intézmények

átkerülnek a megyei intézményfenntartó központokhoz, így a legfőbb feladat-ellátóvá az állam válik, mintegy 27,65 százalékos arányban, az egyházak pedig a második leghangsúlyosabb intézményfenntartók lettek 18,58 százalékkal, a települési önkormányzatok pedig csak a harmadik helyen jelennek meg 13,55 százalékkal.⁹⁵

⁹⁵ Ennek részletes alakulását az 5. melléklet mutatja.

3. AZ EGYHÁZ-FINANSZÍROZÁS ELMÉLETI MEGALAPOZÁSA

Az állam támogatásokkal kapcsolatos kérdései, problémája számos államháztartáson kívüli szereplővel, számos közcélal kapcsolatban megfogalmazódhat. Milyen közcélokat tart az állam támogatásra alkalmasnak? Miért támogatja az állam a kultúrát, sportot, egyházakat? Ezeket a kérdéseket több diszciplína állította vizsgálódásainak középpontjába.

Az egyházak állam általi támogatásának vizsgálatánál szükségszerűen *az állam és egyház viszonyának premisszájából kell kiindulni*, amely meghatározhatja az egyházak dotációjának mértékét és mikéntjét. Az állam és egyház elválasztásának kiterjedt jogtudományi, vallásszociológiai, politikai filozófiai irodalma van, mind a hazai és külföldi kutatásokban. A kutatás kereteit jelentősen meghaladná ezen elméleteknek a vizsgálata, így a kutatás szempontjából legrelevánsabb alkotmányjogi aspektus néhány elemét kívánom feltárni. Európában az állam és egyház viszonya alapvetően három alapmodell köré csoportosul: az államegyház, a szétválasztás és az együttműködés modellje.⁹⁶ Az államegyházi rendszerekben speciális alkotmányos pozíciója van egy keresztyén egyháznak, ebből eredően speciális előnyökkel, ugyanakkor pedig többletterhekkel is rendelkezik ezen egyház. Ebben a berendezkedésben az állami hatalom döntő befolyással bír az egyházi élet szervezésére, az egyházi szabályok alkotására.⁹⁷ Jellemzően ebbe a csoportba tartozik Görögország, az Egyesült Királyság, Finnország és Dánia. A *szétválasztás elvét követő államokban* az állam és az egyház elválasztása alkotmányos szinten garantált. A rendszer lényeges eleme, hogy az állam nem avatkozik bele vallási ügyekbe, ugyanakkor garantálja a vallásszabadság érvényesülését, amit a magánügyek közé sorol. Az elválasztás egyik következménye, hogy ezekben az államokban jogszabályi szinten garantált az egyházak pénzügyi támogatásának tilalma, amit a gyakorlat számos ponton áttör. Európában az elválasztás legradikálisabb modelljét Franciaország valósítja meg, bár a pénzügyi szabályoknál látni fogjuk, hogy a laicizmus az állami támogatások tekintetében már lazult. Hasonlóan az elválasztást követő rendszerekhez tartozik Írország, Norvégia és Szlovénia.⁹⁸ Az

⁹⁶ DOE, Norman, *Law and Religion in Europe. A Comparative Introduction*, Oxford University Press, New York, 2011, 2.

⁹⁷ SZATHMÁRY, *Magyar egyházjog...*, i.m. 93.

⁹⁸ DOE i.m. 29.

együttműködő modellt kooperációs vagy hibrid rendszernek is szokta a szakirodalom nevezni. Fő jellemző az együttműködést megvalósító államokban, hogy alkotmányos szinten rögzítik az állam és egyházak elválasztását, ami abban ölt testet, hogy az állam intézményesen nem fonódik össze egy egyházzal sem, a vallási ügyekbe nem szól bele, felügyeletükre nem fog létrehozni állami szervet. Mind az állam, mind pedig az egyház elismerik egymás önállóságát, ugyanakkor a közösségi szükségletek kielégítése érdekében kölcsönösen támogatják egymást.⁹⁹ Az állam ezzel deklarálja, hogy az egyházak jelentős közjóléti feladatokat látnak, ami a társadalmi célok elérése és a közszolgáltatások megvalósítása érdekében fontos, ennek érdekében pedig különböző jogi formában és területeken megállapodásokat kötnek egymással. Európában ez a megoldás jelenik meg Spanyolországban, Portugáliában, Olaszországban és a legtöbb kelet-közép-európai országban.¹⁰⁰ A hazai szakirodalomban Szathmáry Béla az állam és egyház elválasztását két alapvető típusra osztja, egyrészt az állam és egyház egységére épülő rendszerekre, amelyen belül az egyházállamiságot és az államegyházságot különböztethetjük meg, másrészt pedig az állam és az egyház elválasztására épülő modelleket, amelyhez az úgynevezett koordinációs rendszer és a teljes elválasztásra épülő berendezkedés tartozik.¹⁰¹ Schanda Balázs négy modellt különböztet meg az állam-egyház viszonyában: az államegyházi, a radikális elválasztás, a kapcsolódó és az együttműködő elválasztás rendszerét.¹⁰²

Az egyes modellekről összegezve megállapítható, hogy egyik sem létezik tiszta formájában, az egyes társadalmi és történelmi fejlődés eredményeként számos sajátosság alakult ki az egyes államokban. A jegyek tehát keverednek a különböző rendszerekben, amelyek gyakorlati megvalósulása arra a következtetésre enged, hogy az európai államok döntően a kooperációt valósítják meg a vallási közösségekkel. Ezek alapján kérdésként merülhet fel, hogy az *Európai Unió* tagállamainak van-e közös trendje az állam és egyház viszonyára nézve. A Lisszaboni Szerződéssel az Európai Unió működéséről szóló szerződés 17. cikke kitér az állam és egyház kapcsolatokra. Egyrészt fontos elvként rögzíti, hogy az Unió tiszteletben tartja és nem sérti a tagállamok nemzeti jogát a különböző világnézeti és vallási szervezetek, valamint a vallási közösségek jogállásának szabályozása kapcsán. Ebből tehát következik az is, hogy nem szól bele a tagállamok azon jogalkotási kérdéseibe, ami arra vonatkozik,

⁹⁹ SZATHMÁRY, *Magyar egyházjog...*, i.m. 94.

¹⁰⁰ DOE i.m. 29.

¹⁰¹ SZATHMÁRY, *Magyar egyházjog...*, i.m. 92.

¹⁰² SCHANDA, *Állami egyházjog...*, i.m. 73-83.

hogy milyen szervezetnek, milyen tartalommal ad egyházi státuszt a tagállam. Ugyanakkor a 17. cikk (3) bekezdésében az Unió elismeri az egyházak és más szervezetek identitását és különleges szerepüket, amelyre tekintettel az Unió nyílt, átlátható és rendszeres párbeszéd folytat velük. Ez a kezdeményezés, igaz nem szerződéses szinten, de már az 1990-es években megjelent Jacques Delors indíttatására.¹⁰³ Amennyiben tehát az Európai Unió, mint szupranacionális szervezet attitűdjét kívánjuk besorolni a klasszikus állam-egyház modellekbe, úgy az Unióról azt mondhatjuk, hogy együttműködésre építő rendszert kíván megvalósítani, amit az egyházi vezetőkkel folytatott rendszeres konzultációk is mutatnak.

Magyarország vonatkozásában alkotmányos szinten ugyancsak találunk rendelkezést az állam és egyház kapcsolatáról. A rendszerváltás után létrehozott alkotmányos berendezkedésünket áthatalmította az állam semlegességének elve, az ország politikai, társadalmi pluralizmust elismerő alkotmányos közösséggé vált.¹⁰⁴ Az alkotmány szövege a semlegesség kritériumát megvalósította, a különböző ideológiák versenyét elősegítette és nem foglalt állást az állampolgárok bizonyos jó életéről, így képes volt betölteni azt a funkciót, hogy a politikai közösség magáénak fogadja el.

Az állam világnézeti semlegességének követelményéből fakad az állam és egyház elválasztásának igénye.¹⁰⁵ Alkotmányunk 60. §-a rendelkezett a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság alapjogának tartalmáról, illetve explicit módon rögzítette, hogy az egyház az államtól elválasztva működik. Az állam vallási semlegességének tartalmát az Alkotmánybíróság a 4/1993. (II. 12.) határozatában értelmezi. A testület a semlegesség elvét két elvből vezeti le: az egyház és állam elválasztásából¹⁰⁶ és az egyenlőség elvéből.¹⁰⁷ *Alkotmányunk tehát garantálja és kifejezetten előírja az elválasztás elvét,* melyből egyértelműen következik, hogy az állam nem kapcsolódhat össze egyetlen egyházzal sem intézményesen, nem azonosíthatja magát egyetlen egyház tanításával

¹⁰³ http://ec.europa.eu/bepa/activities/outreach-team/dialogue/index_en.htm (2013. szeptember 10-i letöltés)

¹⁰⁴ TÓTH Gábor Attila, *Mi van és mi legyen a magyar alkotmányjogban?*, Közjogi Szemle, 2011. (4. évf.) 2. szám, 1.

¹⁰⁵ PACZOLAY Péter, *A lelkiismereti és vallásszabadság*. In: HALMAI Gábor —TÓTH Gábor Attila (szerk.), *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 559.

¹⁰⁶ 1949. évi XX. törvény 60. § (3) bekezdés: „A Magyar Köztársaságban az egyház az államtól elválasztva működik.”

¹⁰⁷ 1949. évi XX. törvény 70/A. § (1) bekezdés: „A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

sem, valamint nem avatkozhat be az egyházak belső ügyeibe. Az elválasztás további jelentéstartalma, hogy az állam nem foglalhat állást hitbéli igazságok kérdésében. Ebből az következik, hogy az egyházak hittételeinek vizsgálatára sem hivatott. A semlegesség másik aspektusa, a hátrányos megkülönböztetés tilalma azt követeli meg az államtól, hogy az egyházakat egyenlőként kezelje. Az egyenlőség elvét azonban az Alkotmánybíróság úgy értelmezte, hogy az egyházak egyenlőként kezelése nem zárja ki, hogy az egyes egyházak tényleges társadalmi szerepét figyelembe vegyék, illetve a jogalkotó ezekre a sajátosságokra tekintettel alkosson jogszabályokat. A testület ezen megállapítása a szakirodalom álláspontja szerint meglehetősen aggályosnak tekinthető.

Összességében elmondható, hogy a rendszerváltás után kialakított alkotmányos klauzula megfelel a semlegesség kritériumainak, azonban az állam és egyház elválasztásának alkotmányos imperatívusza a jogalkotás területén számos ellentmondást szült, valamint több ponton visszalépés volt megfigyelhető. Míg az alkotmányunk tehát rögzítette az elválasztás elvét, addig a gyakorlatra egy kooperációs modell volt jellemző 2012-ig.

Az Alaptörvény a régi szabályozáshoz képest teljes paradigmaváltást valósít meg. A radikális elválasztás és az állam semlegességének elve nem érvényesül tovább, helyette sokkal inkább egy *értékválasztó és együttműködő modellt* valósít meg. A világnézeti pluralizmust alapul vevő alkotmányos szabályozás után az Alaptörvény egy monolit ideológiát teremt meg, azaz polgárai egy részének világnézetét, vallását, családmmodelljét helyesnek fogadja el. Állást foglal abban a kérdésben, hogy melyik életfelfogás és világnézet értékes, ezáltal azonban alacsonyabb rendűnek tüntet fel más világnézeteket.¹⁰⁸ A nemzeti hitvallásban megfogalmazott keresztény értékek („kereszténység nemzetmegtartó szerepe”, „Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, hit és a szeretet.”) követésének imperatívuszát egy plurális társadalom nem minden tagja tudja elfogadni. A semlegesség doktrínáját az Alaptörvény több ponton elveti, hiszen a polgárainak egyfajta jó életről vallott felfogást közvetít, és bizonyos értékekről folyó diskurzusokat lezár.¹⁰⁹ Alkotmányos szinten radikális szakítás történik a pluralizmussal.

Az Alaptörvény VII. cikke rendelkezik az állam és az egyház viszonyáról, valamint a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság jogáról. Mint azt Uitz Renáta kifejti, nehéz

¹⁰⁸ TÓTH i.m. 1.

¹⁰⁹ Magyarország Alaptörvénye L) cikk (1) bekezdés: „Magyarország védi a házasság intézményét, mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját.”

az Alaptörvényt értékelni, illetve felmérni, mivel több szabályozási tárgykör részletes kifejtését sarkalatos törvényre bízta, így egy elhúzódo, késleltetett alkotmányozási folyamatnak lehetünk tanúi, amelyben állandó finomhangolásokat végez a jogalkotó.¹¹⁰ Sajátosan eltérő megoldást választott az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz képest a további jogalkotási feladatokra vonatkozóan. Míg a korábbi Alkotmány a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadsággal kapcsolatos szabályozást minősített többséghez kötötte, addig az új rezsím csak az egyházakra vonatkozó rendelkezéseket köti sarkalatos törvényhez¹¹¹, tehát mintha az alapjognak kevesebb védelmet szánt volna a jogalkotó.

Finomhangolások sorozata történik az Alaptörvény VII. cikkével is, melyet a jogalkotó már két ízben módosított eddig. Az Alaptörvény első változata az egyházak vonatkozásában deklarálta azok önállóságát. Másrészt rögzítette, hogy az állam és az egyházak különváltan működnek, ugyanakkor az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal. A rendelkezésből az következik, hogy az egyház és állam elválasztásának elve megszűnik, helyette egy különvált, de az együttműködésre különösen építő szabályozást előlegez meg.

Az Alaptörvény negyedik módosítása jelentősen átstrukturálta a VII. cikk rendelkezéseit, amely 2013. április 1-jén lépett hatályba. A jogalkotó Alaptörvénybe iktatta, hogy az Országgyűlés sarkalatos törvényben ismer el egyes vallási tevékenységet végző szervezeteket egyházként, amelyekkel együttműködik a közösségi célok megvalósításában. Az Országgyűlés általi elismerés elleni jogorvoslatként az alkotmányjogi panasz lehetőségét vezeti be a jogalkotó. Az államtól való különvált működést és az önállóságot a jogalkotó az egyházakon kívül kiterjeszti a vallási tevékenységet végző más szervezetekre is. Továbbra is érvényes, hogy az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény állapítja meg. A jogalkotó alaptörvényi szinten rögzíti az egyházi státusz megadásának egyik feltételét, miszerint a sarkalatos törvény az egyházi jogállás megszerzéséhez huzamosabb idejű működést, társadalmi támogatottságot és a közösségi célok megvalósítására való alkalmasságot írhat elő.

Az Alaptörvény 2013. október 1-jén hatályba lépett ötödik módosítása szintén jelentős változást eszközölt az egyházak szabályozásában, amely többek között a 2011.

¹¹⁰ Uitz *i.m.* 197.

¹¹¹ KUKORELLI István, *Az Alaptörvény és az egyházakról szóló sarkalatos törvény kapcsolata*. In: ERDÉLYI László (szerk.), *Egyházügyi, vallásszabadsági tudományos konferencia. Konferenciakötet*, „Boldog Élet” Alapítvány, Budapest, 2011, 25-27.

évi CCVI. törvény újabb kategóriáinak felállítása miatt vált szükségessé. Az Alaptörvény VII. cikkének hatályos rendelkezése szerint az azonos hitelveket követők vallásuk gyakorlása céljából vallási közösséget hozhatnak létre, melynek szervezeti formáit sarkalatos törvény határozza meg. A jogalkotó rögzíti, hogy a vallási közösségek önállóak és különváltan működnek az államtól. Tehát ezen alapelvek már nem kizárólagosan csak az egyházakat illetik meg, hanem a vallási tevékenységet végző szervezeteket is. További generál klauzulaként kerül megállapításra, hogy a vallási közösségek a közösségi célok érdekében együttműködhetnek az állammal, aminek a konkrét megvalósulásáról a vallási közösség kérelme alapján az Országgyűlés dönt. Nem teljesen egyértelmű az Alaptörvény azon rendelkezése, az együttműködésben részt vevő vallás közösségek bevett egyházként működnek. Értelmezhetjük oly módon a szabályt, hogy a bevett egyházak automatikusan részt vesznek az együttműködésben vagy másik értelmezési mód, hogy azon vallási közösségek, amelyeknek kérelmüket elfogadta az Országgyűlés a közösségi feladatok ellátásában, azok a továbbiakban a bevett egyházakra vonatkozó szabályok szerint működnek. A jogalkotó az Alaptörvényben deklarálja a bevett egyházak privilegizált helyzetét arra tekintettel, hogy részt vesznek a közösségi célok elérését szolgáló feladatokban. Burkoltan ugyan, de továbbra alaptörvényi szinten kerül rögzítésre, hogy az Országgyűlés kezében van a bevett egyházak meghatározása sarkalatos törvénnyel.¹¹²

Összességében tehát elmondható, hogy alkotmányjogi szempontból az egyházak állami támogatásának kérdését az állam és egyház közötti viszonyrendszerből vezethetjük le. Ugyanakkor egy állam alkotmányos rendelkezése nem feltétlenül ad teljes képet a *közpénzügyi kapcsolatra*. Számos országban ugyanis alkotmányos szinten deklarált az egyházak pénzügyi támogatásának tilalma, az alsóbb szintű jogalkotás mégis ennek ellenkezőjét mutatja. Az együttműködésre épülő rendszereknél sem feltétlenül következik a kooperációból, hogy az állami támogatásra is feljogosítja az egyházakat, hanem mintegy implicit módon beleértjük azt. A magyar rendszer ebbe a trendbe beleilleszthető, hiszen még korábban alkotmányos szinten az elválasztás szigorúan garantált volt, amelyet a további jogalkotási aktusok és alkotmánybírósági gyakorlat fellazított, addig az Alaptörvény nyomán az együttműködés explicit rögzítése magába foglalja az ehhez szükséges közpénzek nyújtását is.

¹¹² VII. cikk (5) A vallási közösségekre vonatkozó közös szabályokat, valamint az együttműködés feltételeit, a bevett egyházakat és a rájuk vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

Az állam és egyház közötti viszonyrendszerrel, illetve az egyházak állami támogatásának kérdésével széles körben foglalkozik a *politikai filozófia tudománya*. Számos eltérő elmélet alakult ki arra nézve, hogy az államnak milyen legyen az attitűdje az egyházakkal szemben. A legtöbb szerző az elemzése során a *pluralizmus*ból, illetve a liberális államok képéből indul ki, ahol a különböző vallási nézetek egyenlő módon versenyeznek. Ebből a szempontból az európai államok mindegyikét vizsgálhatjuk, hiszen a vallási pluralizmus mindegyik államban érvényesül függetlenül attól, hogy néhány államban kitüntetett szerepe a egy vallásnak. Szintén kiindulási pont tehát a demokrácia és a szekuláris állam. Robert Audi meghatározása szerint a demokratikus államok fontos alapelve, hogy jogi és intézményi kereteket állítsanak fel az állam és egyház viszonyára nézve, mindemellett pedig az államnak védenie kell a vallásszabadságot azzal, hogy a sokszínűséget befogadja. Szerinte a vallásokkal kapcsolatosan az államnak három elvet kell érvényesítenie: a szabadságot, az egyenlőséget és a semlegességet.¹¹³

Az egyházak támogatásának kérdésében a kiindulási pontot az *állam semlegességének elve* jelentheti, ez azonban feltételezi a demokráciát és pluralizmust. A semlegesség elméletének megalapozója, John Rawls abból a felvetésből indul ki, hogy az állam nem foglalhat állást polgárainak a jó életre vonatkozó versengő felfogásai között, nem részesíthet előnyben valamely felfogást azon az alapon, hogy valamelyik lényégénél fogva értékesebb vagy magasabb rendű más felfogások között.¹¹⁴ Az állam semlegességének kérdése az egyházak állami támogatásával kapcsolatosan is felmerül. Amennyiben ugyanis az állam úgy dönt, hogy támogatni kívánja az egyházak tevékenységét, úgy sérülhet a semlegesség elve, hiszen állást foglal valamilyen jó életről alkotott felfogás mellett, amire ráadásul polgárainak egy részét is részvételre kötelezi. Kis János ezt a templomépítés költségeinek állam általi fedezésével szemlélteti. Amennyiben az állam részt vállal a templomok építésének finanszírozásából, azt közpénzből, adóbevételekből teszi. Ily módon a terhek egy részét olyan állampolgárok adóiból finanszírozza, akik nem feltétlenül járulnának ehhez hozzá világnézetük szerint. Így ez a támogatási politika Kis János szerint sérti az egyenlő

¹¹³ AUDI, Robert, *Democratic Authority and the Separation of Church and State*, Oxford University Press, New York, 2011, 40.

¹¹⁴ GYÖRFI Tamás, *Az állam semlegességének elve az alkotmányjogban*, Jogelméleti Szemle, 2003. 3. szám, <http://jesz.ajk.elte.hu/gyorfi15.html> (2012. május 20-i letöltés)

bánásmód elvét, hiszen az állam nem egyenlően veszi figyelembe mindenkinek az érdekét.¹¹⁵

Az állam semlegességének vannak olyan területei, ahol az elv sérülni látszik. Ilyen terület az egyházak támogatásának kérdése. Ebben az esetben az állam feladata olyan nyilvános indokok keresése, amelyek az állam semlegességét támasztják alá. Ilyen érvek lehetnek az egyházak állami támogatására, hogy ezen szervezetek hozzájárulnak a közjóhoz, a társadalmi kohézióhoz. További érvként szolgálhat, hogy az állami támogatás hozzájárul az egyenlőség megvalósításához vagy az állampolgárok számára kiszélesíti az autonóm döntés lehetőségét. Az államnak azonban ennek során a különböző vallásokat egyenlőként kell kezelnie, és egyik vallás sem kaphat azon az alapon több forrást, hogy azt az állam értékesebbnek tartja a többitől.¹¹⁶

A politikai liberalizmus elméletei meglehetősen széles skálán mozognak abban a tekintetben, hogy az állam támogathatja-e a vallási közösségeket, és ha igen, milyen módon. Leni Franken szerint azonban mind az úgynevezett hands-off¹¹⁷ politika, mind pedig a vallási közösségek támogatása kompatibilis a liberális semlegesség elvével. Amennyiben egy kormányzat úgy dönt, hogy támogatja a vallásokat (például fizeti a papság bérét vagy templomokat épít), akkor ennek a támogatásnak szigorú kritériumoknak kell megfelelni, illetve teljesítenie kell a méltányosság és az egyenlőség elvét.¹¹⁸ Leni Franken és Patrick Loobuyck az állam és egyház Belgiumban érvényesülő viszonyának vizsgálata során az állami támogatások szükségességét Chandran Kukathas és Brian Barry elméletén keresztül tárja fel. Az állami támogatásokra vonatkozóan Kukathas álláspontja szerint az állam nem támogathatja a vallási közösségeket, nem szólhat bele vallási ügyekbe. Szerinte az állampolgárok képesek dönteni arról, hogy kívánják-e vallásukat gyakorolni, illetve arra milyen költségeket áldoznak. Ezzel szemben Barry az egalitárius liberalizmust vallja, ahol az állam különböző értékeket

¹¹⁵ KIS János, *Az állam semlegessége. Újabb nekifutás*, Fundamentum, 2011. (15. évf.) 3. szám, 8.; A semlegesség elvének részletes megalapozását Kis János korábbi alpművében fejti ki. Lásd erről részletesen KIS János, *Az állam semlegessége*, Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 1997.

¹¹⁶ FRANKEN, Leni, *Liberal state support for Religions: why and how?* (work in progress) <http://www.cevipof.com/rtefiles/File/pluralisme%20papers/Leni%20Franken%20-%20Liberal%20state%20support%20for%20Religions.pdf> (2013. február 10-i letöltés)

¹¹⁷ Szó szerinti fordításban el a kezekkel, ami azt jelenti, hogy az állam semmilyen módon nem vesz részt a vallási közösségek támogatásában, nem tekinti azt állami funkciónak.

¹¹⁸ FRANKEN *i.m.*

kínál, de ennek a kimenetelnek semlegesnek kell lennie, azaz minden vallásnak ugyanolyan lehetőséget kell kínálnia, egyenlőként kell kezelni azokat.¹¹⁹

Az egyházak támogatásának indokait Rik Torfs három *történeti korszakra* bontja. Szerinte a 19. században az állam az egyházakat önmagukért, azok méltóságáért támogatta. A jóléti állam fokozatos kiteljesedésével azonban az állam elkezd építeni a különböző társadalmi szereplőkre.¹²⁰ Az állam célja a jóléti szolgáltatások minél szélesebb körű biztosítása az állampolgárai számára, így a feladatok megvalósítása során egyre inkább számít a nonprofit szervezetek és az egyházak részvételére. Ekkor tehát az egyházak állam általi támogatásának a kulcsfontosságú eleme a jóléti szolgáltatások megvalósításában való közreműködés és a közszolgáltatások nyújtása lesz.

Napjainkban az egyházak támogatására vonatkozóan Torfs a 2001. szeptember 11-i dátumot jelöli meg a finanszírozás újragondolásának indokaként. Szerinte az egyházak támogatásában döntő szerepe van jelenleg a biztonság iránti megnövekedett igénynek.¹²¹ A finanszírozás funkciói között továbbra is jelen van a közszolgáltatások ellátásához való állami hozzájárulás, ugyanakkor a fókusz az úgynevezett biztonsági modellre helyeződik. Fontos követelményként fogalmazódik meg az egyházakkal szemben, hogy csak akkor számíthatnak az államok támogatására, amennyiben elfogadják a demokratikus állam működésének elveit.¹²²

Az egyházak állami támogatásának vizsgálatával a közgazdaság-tudományban a *jóléti közgazdaságtan* is foglalkozik, mely abból az alaptételből indul ki, hogy a modern vegyesgazdaságokban egyszerre jelenik meg a magángazdaság piaci koordinációja és a kormányzat szerepvállalása.¹²³ A közgazdaságtan legvitatottabb kérdése, hogy ez a kettős szereposztás térben és időben hogyan változik, azaz az állam gazdaságban betöltött funkciója meddig terjedjen, illetve a különböző feladatokat hogyan tudja a

¹¹⁹ FRANKEN, Leni — LOOBUYCK, Patrick, *Barry and Kukathas as Inspiring Sources for a Fair Church-State System in Belgium*, Journal for the Study of Religions and Ideologies, 2011. (vol. 10.) no. 28, 3-20.

¹²⁰ TORFS, Rik, *Church financing. Towards a European Model?* In: BASDEVANT-GAUDEMET, B.—BERLINGO, S., *The Financing of Religious Communities in the European Union. Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*, Peeters, Leuven/Paris/Dudley M.A., 2009, 343-350.

¹²¹ Uo.

¹²² Torfs itt valószínűleg az iszlám és más fundamentalista vallási mozgalmak és a demokratikus államok közötti konfliktusok kezelésére utal.

¹²³ NEMEC *i.m.* 63.

kormányzat a lehető leghatékonyabban teljesíteni.¹²⁴ A jóléti közgazdaságtan a Pareto-optimum alapján azt a tételt állítja fel, hogy a versengő piacok meghatározott feltételek mellett az erőforrások sajátos allokációjához vezetnek.¹²⁵ Az elmélet feltételezi továbbá, hogy amennyiben az emberek szabadon dönthetnek, az a társadalmi hatékonyságot elősegíti, így a kormányzati beavatkozás csak akkor szükséges, ha ez a fajta allokáció valamilyen oknál fogva nem működik, például az adott szolgáltatás előállítását nem lehet a piacra bízni vagy más egyéb piaci kudarc lép fel akadályozó tényezőként.¹²⁶ Ezzel függ össze az állami beavatkozás mikéntje és szükségessége az egyházak által megvalósított különböző célok területén. Az egyházak támogatása nem feltétlenül szükségszerű, hiszen ha azt a piac el tudja látni, akkor az ebbe való *kormányzati beavatkozás* felesleges lehet. Az állam és egyház viszonyát átfogóan a jóléti közgazdaságtan eszközeivel Szalai Ákos vizsgálja. Elemzésében több kérdést vet fel, hogy az államnak milyen módon kell beavatkozni a vallások érvényesülésébe, illetve az ezek során fellépő kudarcokat is górcső alá veszi. Az állami beavatkozás szükségességét makrogazdasági oldalról vizsgálva megállapítja, hogy a vallásosság és gazdaság teljesítménye között közvetlen kapcsolat van mind általánosságban, mind pedig az egyéni jövedelmek szintjén, ezért, ha az állam támogatja a vallásgyakorlást, az egyházakat, úgy az gazdasági növekedést fog okozni.¹²⁷ A szerző meglátása szerint a kormányzatnak a társadalmi jólét maximalizálása érdekében szükséges befolyásolni a vallási aktivitást¹²⁸, ennek egyik eszköze pedig az egyházak pénzügyi támogatása is lehet. A *társadalmi jóléti hatás* a szerző szerint abból ered, hogy az egyházak képesek olyan externális hatások kezelésére, mint például a gazdaság tranzakciós költségeinek a csökkentése, a tulajdon biztonságának és a szerződésekkel szembeni bizalom megteremtése.¹²⁹ Az egyházak minél kiterjedtebben tudnak jelen lenni egy társadalom életében, annál inkább meggyőző erőként tudnak hatni az emberekre.¹³⁰ Ezt a társadalmi hasznosságot Szathmáry Béla is kiemeli hangsúlyozva, hogy az állam az egyházak által

¹²⁴ Ennek részletes elemzését lásd MURAKÖZY László, *Államok kora. Az európai modell*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2012, 368.

¹²⁵ CULLIS, John — JONES, Philip i.m. 80.

¹²⁶ SZALAI Ákos, *Az egyházpolitika gazdaságtana. Állam és egyház viszonya a jóléti közgazdaságtan eszközeivel*, Századvég, 2005. (11. évf.) 38. szám, 4.

¹²⁷ Uo. 6-8.

¹²⁸ Uo. 15.

¹²⁹ Uo. 19.

¹³⁰ Ezzel a társadalmi jóléti hatással a szociológiai kutatásokban is találkozunk a társadalmi tőke elméletek alkalmazásával. A társadalmi tőke elméletének átfogó összefoglalására lásd PUSZTAI Gabriella — VERDES Emese, *A társadalmi tőke hatása a felekezeti gimnazisták továbbtanulási terveire*, Szociológiai Szemle, 2002. (12. évf.) 1. szám 90-106.

ellátott közfeladatokkal többletbefektetések nélkül jut jelentős haszonhoz.¹³¹ A fő kérdés azonban a vallásgyakorlás állami általi előmozdításában, hogy az adott állam milyen kereteket állít fel a szervezett, intézményi keretek között történő vallásszabadság jogának gyakorlására. Az államnak ebből a szempontból döntő befolyása van arra nézve, hogy a területén milyen lesz a vallási piacon a kínálat. Milyen szabályokat határoz meg a vallási piacra történő belépés feltételeinek? Engedi-e, hogy plurális módon az eszmék szabadon érvényesüljenek, vagy korlátozásokat vezet be és csak néhány szereplőt támogat vagy esetleg egyetlen monopóliumot engedélyez? Szalai Ákos ebből a szempontból vizsgálja a vallásosságot, hogy a vallási pluralizmus vagy a vallási monopólium támogatja-e jobban a vallásosságot?¹³² Az állam általi támogatás szintén fontos elem ebben a tekintetben, hiszen adott esetben az egyes vallási közösségek akkor tudnak híveik számára megfelelő szolgáltatást nyújtani, amennyiben megfelelő gazdasági erőforrásokkal rendelkeznek, legyen ez az erőforrások megteremtéséhez szükséges szabályrendszer vagy direkt költségvetési támogatás.

Az egyházak támogatásának közpénzügyi megközelítését az állam *államháztartáson keresztül megvalósított funkciójával* tudjuk összefüggésbe hozni, melyet többféle megközelítésben tárgyalhatjuk. Nemzetközi meghatározásban az OECD által is alkalmazott COFOG-szabvány (Classification of the Functions of Government) a kormányzati funkciókat a költségvetési kiadások szerint csoportosítja, melyen belül egyik funkcióként a szabadidő, kultúra és vallás jelenik meg.¹³³ Az államháztartás funkcióit vizsgálhatjuk funkcionális vagy feladat-megközelítésben, másrészt metodikailag, azaz a kormányzati tevékenység jellege szerint és végül közgazdasági megközelítés alapján.¹³⁴ A gazdaság fejlődésével az állampolgárok szükségletei bővültek, komplexebbé váltak, ezért egyre szélesebb feladatok ellátása hárult az államra, illetve az közfeladatokat megvalósító egyéb szervezetekre.¹³⁵ Tárgyunk szempontjából a következő funkciók bírnak relevanciával az egyházak által ellátott feladatokban. A feladat-megközelítés oldaláról elmondható, hogy az állam a szociális-

¹³¹ SZATHMÁRY, Béla, *Constitutional Background for State Funding of Church Schools and Teachers of Public Education in Hungary*, Religion in Eastern Europe XXX, 2010. no. 4. 37.

¹³² SZALAI, *Az egyházpolitika...*, i.m. 30-31.

¹³³ <http://www.oecd.org/gov/48250728.pdf> (2012. október 20-i letöltés)

¹³⁴ Ezek áttekintésére lásd BENDE-SZABÓ Gábor, *Az államháztartás joga*. In: FÖLDES Gábor (szerk.), *Pénzügyi jog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 73-80. és SIVÁK József, *Az állam szerepe és funkciói*. In: DR. SIVÁK József — DR. VIGVÁRI András: *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*, CompLex, Budapest, 2012, 55-78.

¹³⁵ Az állami egyre növekvő szerepét a Wagner-törvénnyel tudjuk szemléltetni, mely azt állítja, hogy „a jövedelmek emelkedésével párhuzamosan a közszektor gyorsabban nő, mint a magánszektor MURAKÖZY i.m. 38-39.

jóléti, valamint a kulturális feladatai megvalósításában támogatja az egyházakat, illetve épít a velük való együttműködésre. A kormányzat tevékenységének jellege a különböző közpolitikai célok megvalósításában lehet szabályozó vagy finanszírozó. Ennek érvényesítésére az állam konkrét intézményeket hoz létre a szabályozása által, amelyek működéséhez állami forrásokat rendel.¹³⁶ A finanszírozás egyrészt keresi a választ arra, hogy ki fogja megfizetni az állam által előállított szolgáltatás árát. Másrészt beszélhetünk forrásallokációról is, mely azt vizsgálja, hogy az egyes közpolitikai ágazatokon belül hogyan történik az elosztás, másrészt pedig a szolgáltatást megvalósító egyes szektorok milyen mechanizmusok által jutnak hozzá a szolgáltatás nyújtásához szükséges állami forrásokhoz. Az allokáció megvalósítása többféle technikával történhet. A kormányzat bizonyos feladatokhoz egyenletes finanszírozást rendel vagy teljesítményalapon bizonyos feladatmutatók alapján finanszíroz, megállapíthat használati díjakat vagy versenyeztethet, pályázatok útján oszthatja el a forrásokat.¹³⁷ Ez különböző hatásokkal járhat: ösztönözhet a kínálat növekedésére, a szolgáltatók versenyére, de eliminálhatja is a piaci sokszínűséget.¹³⁸

Kérdés az, hogy az állam a különböző közpolitikák megvalósítása során a politikai felhatalmazás birtokában, a közpénzekkel rendelkezve milyen társadalmi közszükségleteket elégít ki, milyen kollektív javakat biztosítanak és azokat milyen módon osztják el az egyes szereplők, illetve területi szintek között.¹³⁹

Az állami támogatások, transzferek nyújtásának jó elméleti alapot teremt a *fiskális föderalizmus teoretikus közege*, amely többféle, komplex megközelítéssel tárgyalja a közösségi feladatok ellátásának és megszervezésének kérdéseit.¹⁴⁰ A kiterjedt teória vizsgálja közfeladatok köz- és magánszektor közötti megosztását, a különböző kormányzati szinteken megvalósuló közfeladat-ellátást és az azokhoz kapcsolódó intézményi, szolgáltatásszervezési, döntési, finanszírozási, területpolitikai kérdéseket.¹⁴¹

¹³⁶ VIGVÁRI András, *Állami funkciók*. In: ZSUGYEL János (szerk.), *A közpénzügyek nagy kézikönyve*, CompLex, Budapest, 2009, 41-44.

¹³⁷ VIGVÁRI, *Közpénzügyeink...*, i.m. 118.

¹³⁸ VIGVÁRI, *Állami funkciók...*, i.m. 49.

¹³⁹ VIGVÁRI, *Miért fontos...*, i.m. 24.

¹⁴⁰ A fiskális föderalizmus elméletével átfogóan foglalkozó tanulmányokra lsd. HORVÁTH M. Tamás, *Urbanizáció-igazgatás és pénzügyi föderalizmus*, Tér és Társadalom, 2008. (22. évf.) 1. szám, 125-139.; KECSŐ Gábor, *A közpénzügyi föderalizmus, mint pénzügyi tudomány*. In: NAGY Marianna (szerk.), *Jogi Tanulmányok 2010. I-III.: Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából. 2010. április 23.* Budapest: ELTE-ÁJK, 2010, 195-210.; SZALAI Ákos (2002), *Fiskális föderalizmus. Áttekintés*, Közgazdasági Szemle, 2002. (49. évf.) 5. szám, 424-440.

¹⁴¹ A fiskális föderalizmusnak egy újabb irányzata az Európai Unió tagállamai kapcsán vizsgálja a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokat. Lásd erről részletesen CSÜRÖS Gabriella, *Kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok a területfejlesztés rendszerében*. In: ERDŐS Éva

A pénzügyi föderalizmusnak van egy olyan területe, amely kifejezetten a közösségi feladatok kormányzati szintek közötti megosztásával, azok ellátásának a decentralizációjával, centralizációjával foglalkozik.¹⁴² Amennyiben az elméletek által felállított érveket és ellenérveket felsorakoztatjuk, tisztábban tudjuk értékelni az egyes közfeladatok szubnacionális szintekre való telepítésének szükségességét. A decentralizáció melletti legfontosabb érv a helyi közjavak és externáliák léte.¹⁴³ Az egyházak által nyújtott közszolgáltatások, mint például a közoktatás vagy a személyes gondoskodás nyújtó szociális ellátások helyi közjavak, hiszen azokat egy bizonyos terület¹⁴⁴ lakosai veszik igénybe, ráadásul nem minden területen azonosan. Egy kistépülés esetén megjelennek üres kapacitások (pl. harminc tanuló mellett is alkalmazni kell portást, fenn kell tartani az épületet, tornatermet, de kihasználatlan lesz az), egy nagyobb településen a diáklétszám, illetve az ellátotti létszám és az igazgatási költségek optimálisabban aránylanak egymáshoz. Ennek a finanszírozásban is lesznek következményei. Amennyiben teljesen egységes a finanszírozás, azaz egy nagy átlagot állapítunk meg, akkor azok fognak jobban járni, akik optimálisabban tudják szervezni a kapacitásaikat. A helyi közjavak mellett megjelenő másik decentralizáció melletti érv a helyi döntés, illetve nagyobb közösségi kontroll. A helyi döntéshozók kellő helyismerettel felvértezve képesek a helyben keletkező problémákat megfelelően kezelni. Nem minden településen probléma például a hátrányos helyzetű gyerekekkel való foglalkozás vagy éppen megjelenhetnek olyan akut problémák a közoktatási intézmény működésében, amelyet egy központi irányítású hierarchikus rendszer képtelen gyorsan és rugalmasan kezelni. A decentralizáció melletti további érvként szokták felhozni a közvetlenebb demokrácia, jobb ellenőrzés tételét.¹⁴⁵ Eszerint, ha a döntések helyben születnek, akkor a kis közösségek által jobban kontrollálhatóvá, elszámoltathatóvá válik a politikusok tevékenysége.

Természetesen a centralizáció oldalán is megjelennek különböző érvek. Ilyenek a költségvetési megtakarítások, a feladatok méretgazdaságos megszervezése, a helyi kormányzatok általi államháztartási hiány növelése a nem megfelelő gazdálkodás következtében.

(szerk.), *Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciái. A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszékének szervezésében*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 190-202.

¹⁴² Részletesen Oates decentralizációs teorémája foglalkozik ezzel a kérdéskörrel, lásd OATES, Wallace E., *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanich, New York, 1972.

¹⁴³ SZALAI i. m. 425.

¹⁴⁴ Ez a területi kiterjedtség természetesen változik egy általános iskola vagy egy középfokú oktatási intézmény esetében.

¹⁴⁵ SZALAI i. m. 428.

A pénzügyi föderalizmus tágabb összefüggéseihez szorosan kapcsolódik a R. Musgrave által felállított teória¹⁴⁶, mely az államháztartás három funkcióját állítja fel (allokáció, redisztribúció, stabilizáció). Az egyes funkciókat nemcsak kormányzati szintek közötti metszetben képzelhetjük el, hanem hogy a kormányzat az egyes funkciókat hogyan értelmezi a köz- és magánszektor közötti feladatmegosztásban. Eszerint az egyes javakat az állam a gazdaságban betöltött szerepének függvényében különbözőképpen állíthatja elő, illetve vehet részt előállításukban. Így megkülönböztethetünk tiszta közjavakat, vegyes javakat, tiszta magánjavakat.¹⁴⁷ Azokban az esetekben, amikor a kormányzat nem kizárólagos előállítója az adott közjóságnak, – de közszolgáltatásnak minősül –, más szektorokra is bízhatja a feladatok ellátását. Az államháztartás allokációs funkciója mutatja meg, hogy ezen javak körének megosztása hogyan kerül meghatározásra, közösségi vagy piaci elosztással. Számos további probléma is felmerül a javak előállítása során. A kormányzatnak fontos szerepe van a javak előállítása során jelentkező piaci kudarcok, úgymint az externáliák, monopóliumok, meritórikus javak kezelésében.¹⁴⁸ A feladatok köz- és magánszektor közötti megosztásában azonban finanszírozási kérdések is megjelennek. Milyen ösztönzőkkel tudja elősegíteni a nem állami szereplők feladatellátását egy költségvetési szabályozó? Milyen bevételi és kiadási tételekkel jár az ilyen irányú allokáció?¹⁴⁹

A pénzügyi föderalizmus egy elméleti keretet szolgáltat arra nézve, hogy az egyes közfeladatokat elemezni tudjuk abban a tekintetben, hogy milyen átalakulási trendek jelennek meg napjainkban Magyarországon. Így van ez több infrastrukturális- és humánszolgáltatás területén is.

Az egyházak állami támogatásának kérdése, mint a közfeladatok megvalósításában szerepet játszó szektor dotációja szükségszerűen felveti azt a kérdést, hogy az állam milyen módon viszonyuljon az egyes aktorokhoz. Amennyiben tehát az állam az egyházakra szolgáltatásszervezési szempontból tekint, felvetődik a hasonlóan közszolgáltatásokat nyújtókkal való egyenlő kezelés kérdése, valamint az egyházak egyenlő támogatásának problémája. A *szektorsemleges finanszírozás* tehát két oldalról is felmerülhet a közszolgáltatások megvalósításában, egyrészt a különböző szektorok

¹⁴⁶ MUSGRAVE, Richard A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York, 1959, 627.

¹⁴⁷ NEMEC *i.m.* 82-91.

¹⁴⁸ A piaci kudarcok témaköréről lsd. részletesen: NEMEC *i.m.* 63-101.; CULLIS — JONES *i.m.*

¹⁴⁹ CSÜRÖS Gabriella, *Az Európai Unió, mint regionális gazdasági integráció egyes pénzügyi jogi aspektusai*, PhD értekezés. Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc, 2012, 42. http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/csuros_g_ert.pdf (2012. szeptember 5-i letöltés)

egyenlőként kezelése, másrészt pedig az egyes vallási közösségek közötti diszkrimináció aspektusából. Ez utóbbi kérdés nyilvánvalóan akkor merülhet fel, ha vallási pluralizmus érvényesül az adott államban, azaz a közszolgáltatások piacához való hozzáférésben verseny van a szereplők között. Mint arra Szathmáry Béla is rámutatott, az egyházak támogatása nem ellentétes az állam semlegességével, amennyiben az egyházakat egyenlőként kezeli.¹⁵⁰

A különböző szektorokhoz való állami viszonyulás zsinórmértéke a közfeladatok ellátása során, az úgynevezett szektorsemlegesség. A kérdés szorosan összefügg a közfeladatok decentralizált módon történő megszervezésével, amikor is a feladat felelőse a közszektor marad, azonban magát a szolgáltatást valamely közszektoron kívüli szereplő nyújtja. A garancia ebben a szolgáltatásszervezési sokszínűségben, hogy a költségvetési finanszírozásnak a szolgáltatást nyújtó szereplő szektoriális hovatartozásától függetlennek, egyenlő mértékűnek kell lennie.¹⁵¹ Az elvet vizsgálhatjuk a feladat-ellátás mikéntjére nézve aszerint, hogy ugyanazok a működési feltételek vonatkoznak-e a különböző szereplőkre vagy milyen módon vállalhat át feladatot a szolgáltatás felelősétől. Ugyanakkor a közfeladatok ellátásához kapcsolódó költségvetési finanszírozás oldaláról is felmerül a szereplőkhöz való neutrális viszonyulás. Az elv azt az elvárást támasztja, hogy az egyes szereplők a közfeladatok finanszírozása alapján, az állami vagy önkormányzati feladatokkal arányos támogatást kapják meg, függetlenül attól, hogy mely szektorhoz tartoznak. Ez tehát azt jelenti, hogy a szektorsemleges finanszírozás normatív támogatásra jogosítja fel a szereplőket. Ugyanakkor ezen finanszírozási rendszernek a sajátossága, hogy a transferek nem teljes mértékben finanszírozzák le a feladattal felmerülő költségeket, így a feladat ellátója szükségszerűen többletforrások becsatornázására kényszerül. Ez az önkormányzatok oldaláról jelentheti a saját intézményfenntartás kiadásait saját bevételekkel történő kiegészítését. A nem állami szektornak történő átadással a forráshozzáadás más csatornán keresztül történik. Ilyen forráshozzáadás lehet a pályázati és egyéb források, az államháztartáson kívüli támogatások, adományok vagy a személyi jövedelemadó meghatározott részéről történő állampolgári rendelkezések esete.¹⁵²

¹⁵⁰ SZATHMÁRY Béla, *Az állam és az egyházak szétválasztásának lehetőségei Magyarországon*, Zempléni Múzsza, 2007. (7. évf.) 2. szám 35.

¹⁵¹ HORVÁTH M. Tamás: *Az ördög a részletekben van. Decentralizáció a szolgáltatásszervezésben*, Educatio, 1997. (6. évf.) 3. szám, 470.

¹⁵² Lásd erről részletesen HORVÁTH M. Tamás, *Közügyháztartás... i.m.* 144-147.

A szektorsemleges finanszírozás elvével szorosan összekapcsolódik a közfeladatok megvalósításának egyik finanszírozási technikája az úgynevezett *utalványrendszer*, amely a feladat finanszírozásának egy normatív jellegű, az ellátottak számán, valamint az ellátás meghatározott mérőszámain alapuló rendszerét jelenti.¹⁵³ Az utalványok (voucher) egyik fajtája szerint az állam a közfeladatok finanszírozását az ellátottakhoz köti, azaz minden – függetlenül az intézmény fenntartójának típusától – szolgáltató igénybe tudja venni. Az előnye ennek a rendszernek tehát a szektorsemleges finanszírozási rendszerben jelenik meg, hiszen a támogatások utáni versenyben minden szolgáltató egységesen indul, ugyanakkor ösztönzi őket a hozzáadott erőforrások becsatornázására.¹⁵⁴ Az utalványrendszer azonban csak ott fejti ki jótékony hatását, ahol a szolgáltatások piacán verseny van, amennyiben azonban egy monopólium látja el az adott feladatot, okafogyottá válik ezen finanszírozási technika alkalmazása. A módszer további következménye, hogy a kormányzati feladatellátástól a magántermelés és alternatív szolgáltatásszervezés felé tolja el a közfeladat-ellátást, illetve növeli az igénybevevők fogyasztási szuverenitását.¹⁵⁵ Magyarországon az 1990-ben kialakított önkormányzati rendszer és helyi közfeladatok finanszírozásában a normatív állami hozzájárulást tette központi elemmé, amely több ponton magán viselte az utalványrendszer előnyeit. A szektorsemleges támogatást Robert Audi is kívánatosnak tartja, hogy a közszolgáltatások nyújtása során érvényesülni tudjon a verseny, például olyan esetben, amikor a szülő a gyermekének nyújtandó oktatást választja ki. A szerző álláspontja, hogy ezt a legteljesebben a voucherrendszerrel lehet megvalósítani. Ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy az így kapott támogatásokból a vallási közösségek olyan célokat is meg tudnak valósítani, amely a hitérettel van összefüggésben, emiatt pedig számos kormányzat elveti a vallási közösségek ezen az alapon történő finanszírozását.¹⁵⁶

Összegezve az egyházak finanszírozásának elméleti megalapozásáról, modelljeiről megállapítható, hogy számos tudomány teszi vizsgálódásai tárgyává. Ezen teóriák sokrétűen elemzik azt a kérdést, hogy az állam támogathatja-e az egyházakat. Amennyiben igen, arra kell keresni a választ, hogy milyen elvek mentén képzelhető el a támogatási rendszer. Álláspontom szerint az állam és egyházak viszonya adja meg a

¹⁵³ HOFFMAN, *Önkormányzati közszolgáltatások...*, i.m. 49-50.

¹⁵⁴ HOFFMAN, *Adalékok...*, i.m.106-107.

¹⁵⁵ VIGVÁRI, *A többszintű...*, i.m. 186.

¹⁵⁶ AUDI i.m. 55-56.

kiindulási pontot, ugyanakkor az államok erre vonatkozó alkotmányos berendezkedése nem kizárólagos, a gyakorlat számos pontos áttöri vagy árnyaltan juttatja kifejezésre az alkotmányos elveket. A felsorakoztatott alkotmányjogi, politikai filozófiai, közgazdaságtani, közpénzügyi teóriák alapján több megállapítás tehető. Egyrészt fontos elkülöníteni az egyházak támogatását abban a tekintetben, hogy milyen célra nyújtja az állam, hiszen eltérő indoka lehet a hitéleti tevékenység támogatásának, illetve a közszolgálati tevékenységhez való hozzájárulásnak. Míg az előbbi a vallásszabadság elősegítése szempontjából lehet jelentős, addig az utóbbi a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés miatt. Ebből következhet az államok eltérő attitűdje az egyházak költségvetési támogatása során. Amennyiben egy állam úgy dönt, hogy közpénzt biztosít az egyházak bármilyen tevékenységére, az elméletek mindegyike arra az álláspontra helyezkedik, hogy a zsinórmérték az egyenlőként történő kezelés. A kutatás többek között ennek a gyakorlati érvényesülésére mutat rá.

II. RÉSZ: EGYHÁZ-FINANSZÍROZÁSI MODELLEK

Dolgozatom ezen szerkezeti részében általában vizsgálom az egyház-finanszírozási modelleket. Célom egyrészt, hogy a külföldi országok általános gyakorlatát feltárjam az egyházak finanszírozására vonatkozóan, másrészt pedig a magyar egyház-finanszírozási struktúrát vizsgálja. Utóbbit a történeti módszer segítségével tárom fel, majd a rendszerváltástól napjainkig tartó folyamatokat szintetizálva modellt alkotok, amely a vizsgálódásaim további irányát meghatározza.

1. AZ EGYHÁZ-FINANSZÍROZÁS KÜLFÖLDI MODELLJEI

Ebben a fejezetben célom a külföldi államokban érvényesülő egyház-finanszírozás elemzése. A vizsgálat jelentőségét az adja, hogy a különböző államokban érvényesülő trendek feltárásával következtetéseket lehet levonni a magyar egyház-finanszírozási rendszerre, hogy mennyiben illeszthető bele a külföldi államokban alkalmazott módszerek sorába. Az egyes államok vizsgálata nem teljes körű, kifejezetten a trendek, modellek vizsgálata a célom. Elemzésem tárgyává az európai államokat teszem, nem célom feltárni az Európán kívüli államok gyakorlatát, melyet az egyházak Európa történeti, társadalmi fejlődésében betöltött sajátos szerepe indokol.

1.1. A külföldi modellek csoportosítási lehetőségei

A külföldi egyház-finanszírozási modellek vizsgálatánál fontos tisztázni, hogy az állam által nyújtott támogatások nyújtása nem feltétlenül tükrözi az állam és egyház elválasztásának alkotmányos módját. Általánosságban elmondható, hogy az állam és az egyházak közötti kapcsolatrendszer egyik legkényesebb terepe a pénzügyi támogatások kérdése. Ezen téma vizsgálata mélyebbre vezet az állam és egyház viszonyának megértésében. Az európai államokról megállapítható, hogy valamilyen mértékben, *közvetlenül vagy közvetetten az állam támogatja a vallási közösségeket*. Így a közpénzügyeket tekintve általában a kooperációt tekinthetjük dominánsnak az állam és egyházak kapcsolatában. Az egyes államok szabályozását külön-külön vizsgálva, néhány kivételtől eltekintve valóban általános jellemző az együttműködés. Mindemellett egy olyan új tendencia is megfigyelhető Európa-szerte, hogy az államok az utóbbi időkben az egyházak finanszírozásának kérdését egyre inkább egy szerződéses

viszonyrendszerben képzelik el, ami szintén alátámasztja a két fél kölcsönös egymásrautaltságát.¹⁵⁷ Rik Torfs szerint a növekvő szerződéses kapcsolatok indokát az adja, hogy az államok „üzletet” látnak a vallásszabadságban, azaz az adok, hogy adj elv ('do ut des') mentén az államok támogatást nyújtanak a vallási közösségeknek, hogy azok cserébe bizonyos közjavakat garantáljanak, mint például békét vagy biztonságot.¹⁵⁸

Az egyes európai államok alkotmányos rendelkezései eltérően határozzák meg az egyházak támogatására vonatkozó elveket. Vannak olyan államok, amelyek explicit módon rögzítik az egyházak állami támogatásának tilalmát, ugyanakkor az alsóbb szintű jogalkotás már nem követi ezt az elvet. Az ír alkotmány rendelkezése szerint az állam garantálja, hogy nem támogat semmilyen vallást, ugyanakkor azonban a bírósági esetjog ezt úgy értelmezi, hogy a tilalom csak az állandó pénzügyi támogatásra vonatkozik egy kiváltságos egyház részére.¹⁵⁹ A lengyel alkotmányban nem találunk kifejezett rendelkezést az egyházak és a vallási közösségek finanszírozásáról, ugyanakkor alkotmányos szinten kerül rögzítésre, hogy az állam és az egyes egyházak közötti kapcsolatok milyen további jogforrásokon alapulnak, így a katolikus egyház tekintetében a Szentszékkal kötött nemzetközi szerződés, más egyházaknál pedig kormánymegállapodások rendezik a felek viszonyát.¹⁶⁰ Az egyházakat és a vallásszabadságot szabályozó törvényben a jogalkotó rögzíti, hogy az állam semleges a vallásokat és más meggyőződéseket tekintve, ami magában foglalja, hogy az állam nem nyújthat támogatást az egyháznak és vallási közösségeknek.¹⁶¹ A szétválasztás elvét rögzítő alkotmányok nem feltétlenül valósítják meg a jogszabályok szintjén az állami támogatások nyújtásának tilalmát. A dán alkotmány 4. cikke szintén tartalmaz a finanszírozásra vonatkozó rendelkezést, miszerint a luteránus egyházat, mint államegyházat az állam támogatja. A spanyol jog alkotmányos szinten a katolikus egyházzal, valamint a többi felekezettel történő együttműködést garantálja.

Az egyházak finanszírozása igen eltérő képet mutat az egyes államokban. Az egyház-finanszírozási modelleket a szakirodalom a különböző támogatási formák szerint csoportosítja, melyekről megállapítható, hogy nincs olyan állam, amelyik egyik vagy másik módszert választaná az egyházak támogatására, hanem a különböző elemek

¹⁵⁷ DOE *i.m.* 175.

¹⁵⁸ TORFS *i.m.* 343-350.

¹⁵⁹ DOE *i.m.* 175.

¹⁶⁰ Lengyel Köztársaság Alkotmánya 25. cikk

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (2013. december 30-i letöltés)

¹⁶¹ Rynkowski

egyszerre vannak jelen. Rixer Ádám megkülönbözteti a közvetlen költségvetési támogatás rendszerét, az egyházi adó rendszerét és az adománygyűjtésre épülő formát.¹⁶² A közvetlen támogatást az állam nyújthatja akár az egyházak alaptevékenységére, akár a közcélú feladataik megvalósításához. Az egyházi adónál Rixer Ádám különbséget tesz aszerint, hogy az állam részt vesz-e a fizetési kötelezettség beszedésében vagy csupán magánjogi kötelemként elismeri az arra vonatkozó igényérvényesítést. A szerző az adománygyűjtésre épülő rendszereknél külön típusként említi az adóátírányításos modellt alkalmazó államokat.¹⁶³

Erdő Péter és Schanda Balázs szintén hármas felosztásban tárgyalja az egyházfinanszírozás nemzetközi modelljét. A szerzők elkülönítik az adományozási és gyűjtési rendszereket, az egyházi hozzájárulás rendszerét, valamint az egyházi adó és az ahhoz hasonló adózás rendszerét.¹⁶⁴ Ezen csoportosítás érdekessége, hogy inkább csak az egyháztagok hozzájárulási módjait csoportosítja, az egyházak államtól kapott támogatásaival azonban nem számol.

Leni Franken a liberális államok egyházaknak nyújtandó támogatásainak vizsgálata során arra nézve állít fel többféle konstrukciót, amennyiben egy kormányzat úgy dönt, hogy az egyházakat oly módon támogatja, hogy megadja számukra a lehetőséget, hogy adóbevételhez jussanak. Fontos elvként fogalmazza meg minden modellre vonatkozóan, hogy az állam garantálja az állampolgárok szabad döntését. Egyik megoldásként felállíthat olyan finanszírozási rendszert az állam, melyben az elismert vallásokat és nem vallási világnézetet kollektíven adókból finanszíroz. Ilyen rendszer működik Belgiumban. A megoldás problémája azonban, hogy az olyan polgárok adóját is újraosztja, akik nem tartják támogatandónak az egyes világnézeteket. Másik támogatási megoldásként Leni Franken azokat a rendszereket említi, melyben az állam a vallási világnézetek mellett nem vallási alternatívákat (például jótékonyági szervezeteket) állít azon állampolgárok számára, akik nem kívánnak vallási célokat támogatni.¹⁶⁵ Végül harmadik megoldásként létezik olyan támogatási rendszer, melyben a kormányzat egyáltalán nem támogatja az egyházakat adókból, hanem egy egyházi adórendszert

¹⁶² RIXER Ádám, *Egyházak és vallási célú egyesületek gazdálkodása*. In: ANTALÓCZY Péter (szerk.), *Az állami egyházjog alapjai*, Patrocinium, Budapest, 2012, 221.

¹⁶³ Uo. 221.

¹⁶⁴ ERDŐ Péter — SCHANDA Balázs, *Egyház és vallás a mai magyar jogban. A főbb jogszabályok szövegével, nemzetközi bibliográfiával*, Szent István Társulat, Budapest, 1993, 65-74.

¹⁶⁵ Ilyen rendszer működik Spanyolországban, Olaszországban és Magyarországon is.

felállítva a polgárookra bízva annak eldöntését, hogy kívánják-e az egyházakat támogatni.¹⁶⁶ Ezt a finanszírozási rendszert követi Németország és Ausztria.

Jean Duffar az egyházak finanszírozását két nagy csoportja osztja. Megkülönbözteti az egyházak magánúton történő finanszírozását, illetve a közpénzből történő támogatását, azonban ezek keveredve, nem tisztán fordulnak elő az egyes államok gyakorlatában. A magán úton történő bevételek gyűjtése hagyományosan, történetileg bír nagy jelentőséggel. Napjainkban erre a szervezeteknek az államtól felhatalmazást kell kapniuk vagy direkt módon vagy indirekt módon, amikor is az állam nem szabályozza, de nem is tiltja a szervezetek számára az adományok gyűjtését.¹⁶⁷ A közpénzből történő finanszírozás az állam és az egyházak közötti kapcsolatnak egy metszete. Az államoknak csak egy kis száma fogadja el azt az alapvető elvek a finanszírozásban, hogy az egyes vallási szervezeteket diszkriminációmentesen és egyenlő módon kell kezelni a jogszabályoknak.¹⁶⁸ Jean Duffar az egyes államokban megjelenő finanszírozási módszereket a következők szerint csoportosítja. Megkülönbözteti az elismert egyházak számára beszedett adókat. Ezen típuson belül alapvetően két eltérő finanszírozási forma jelenik meg, az egyházi adó rendszere, valamint az adózó adójáról történő rendelkezés. Másik csoportként a közszolgáltatások nyújtására kapott támogatásokat jelöli meg, melyen belül elkülöníthető az oktatásra, a hitoktatásra, a tábori lelkesítői szolgálatra, szociális szolgáltatásokra kapott pénzeszközök. Harmadik típusként a közvetlen támogatásokat jelöli meg, amelyen belül megjelennek a célhoz kötött és a felhasználási kötöttség nélküli források. További támogatásként jelennek meg az egyházak finanszírozásában a különböző adómentességek, mint közvetett eszköz, valamint az egyházak kompenzálása az előző rendszerben okozott vagyoni jogsértésekért.¹⁶⁹

A külföldi szakirodalomban a finanszírozási technikákat legkomplexebb módon, az összehasonlító módszert alkalmazva, Norman Doe vizsgálja. A szerző az egyházak direkt és indirekt támogatásának öt típusát határozza meg. Csoportosításában elkülöníti az egyházi adó rendszerét alkalmazó államokat, az adóelosztás vagy adólevonás intézményét, az egyházak által végzett közszolgáltatások állami támogatását, az

¹⁶⁶ FRANKEN, *Liberal state...*, i.m.

¹⁶⁷ DUFFAR, Jean, Le financement des religions dans les États de l'Union Européenne. Rapport de synthèse. In: Basdevant-GAUDEMET, Brigitte — BERLINGÒ, Salvatore (éd.), *The Financing of Religious Communities in the European Union. Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*, Peeters, Leuven/Paris/Dudley M.A, 2009, 9-10.

¹⁶⁸ Uo. 11.

¹⁶⁹ Uo. 32.

egyházak kompenzálását a tulajdonuk elkobzása és az őket ért vagyoni károk miatt, valamint az adómentességek és adókedvezmények rendszerét.¹⁷⁰ Az egyes európai államok gyakorlatát ilyen felosztásban kívánom tárgyalni, mivel ez átfogóbb, komplex képet nyújt az egyház-finanszírozási rendszerekről, mint a jogi szabályozás országonkénti bemutatása.

1.2. Az egyházi adó rendszerei

Egyházi adó rendszer több országban működik, bár a részletszabályok eltéréseket mutatnak. Ezen finanszírozási megoldás többféle módon valósulhat meg. Vannak olyan államok, melyben a fizetési kötelezettséghez állami végrehajtói kényszer társul, néhány ország polgári kötelemként ismeri el az ebből származó igényt, és működnek teljesen önkéntes rendszerek. Finnországban az evangélikus-luteránus és az ortodox egyház hívei fizetnek egyházadót a jövedelemadójuk egy részéből. A hozzájárulást az állam szedi be, melynek költségeit az egyházak megtérítik az államnak. Emellett a jogi személyek is kötelesek megfizetni az egyházadót, amit teljes egészében a luteránus közösségek kapnak meg, kivéve, ha kifejezetten az ortodox egyház érdekeltségéhez tartozik a jogi személy.¹⁷¹ Dániában szintén jelentős ez a bevételi típus, mely az úgynevezett népegyház forrásainak 75 százalékát teszi ki.

Németországban az egyházak finanszírozásának alapelve, hogy az egyházak által végzett tevékenységeinek költségét a tagok fedezzék. Az egyházi adó alapját a weimari alkotmány és a jelenlegi alaptörvény jelenti. Ezen fizetési mód már a 19. század óta létezik, bevezetésének oka az államháztartás kiadásainak csökkentése az egyházi célú támogatások tekintetében.¹⁷² A köztestületek jogi státuszával bíró vallási szervezetek adót vethetnek ki a tagjaira. A hozzájárulást csak az egyháztagoknak kell megfizetni, akik amennyiben nem akarják teljesíteni ezen kötelezettségüket, ki kell lépniük az egyházból. *Az adót az állami szervek szedik be* a jövedelemadó egy részeként.¹⁷³ Amennyiben az egyháztag nem teljesít, úgy az adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül, így az adóhivataloknak végrehajtási joguk van. Az államnak az egyházak ezen

¹⁷⁰ DOE i.m. 177.

¹⁷¹ HEIKKILÄ, Markku — KNUUTILA, Jyrki — SCHEININ, Martin, *État et Églises en Finlande*. In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008, 573-574.

¹⁷² ROBBERS, Gerhard, *État et Églises en République fédérale d'Allemagne*. In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008, 93.

¹⁷³ SCHANDA Balázs, *Állam és egyház Németországban*, Acta Humana, 2000. (11. évf.) 39-40. szám, 105.

végrehajtási és beszédési tevékenységükért költségtérítést fizetnek, ami a befolyt bevételek 3-5 százaléka.¹⁷⁴ Az egyházadóra vonatkozóan a munkáltatónak adólevonási joga is van.¹⁷⁵ A hozzájárulás mértéke tartományonként változik. Baden-Württembergben és Bajorországban a személyi jövedelemadó 8 százaléka, a többi tartományban 9 százalék.¹⁷⁶

Az osztrák egyházi adó rendszere a németországihoz képest eltérő jegyeket mutat. Itt ugyanis a fizetési kötelezettséget nem az állam szedi be, így az nem válik adók módjára behajtandó köztartozássá. Ugyanakkor azonban az állam a tartozást magánjogi kötelemként elismeri, amit az állami szervek előtt érvényesíteni lehet.¹⁷⁷ Az elismert egyházak által kivethető hozzájárulás megfizetésére minden nagykorú egyháztag köteles, függetlenül attól, hogy igénybe veszi-e az egyház által nyújtott szolgáltatásokat.¹⁷⁸

Az egyházi adó speciális formáját jelenti az az eset, amikor a hozzájárulást kifejezetten az egyházi belső normák rendezik. Ezen adók egyháztagok általi megfizetése önkéntes, nem fűződik hozzájuk sem állami, sem pedig az egyháztagságra kiható következmény. Ilyen belső egyházi adót alkalmaznak például Lengyelországban, ahol a katolikus egyháznak sajátos bevétele a minden év elején az egyházi személyek által tett házlátogatások alkalmával a hívek által fizetett koléda, ami a papság éves jövedelmének mintegy 25 százalékát adja.¹⁷⁹

1.3. Az adóirányításos modell

Az egyház-finanszírozási rendszerek következő eleme az adófizetési kötelezettségből történő levonás, illetve elosztás egyházi célokra. Magyar szóhasználatban ezt a finanszírozási formát adóirányítási rendszernek nevezi a szakirodalom. Ezen hozzájárulás abban különbözik az egyházi adótól, hogy míg az egyházi adót alkalmazó államoknál a vallási szervezeteket az állam adóztatási joggal

¹⁷⁴ ROBBERS *i.m.* 93.

¹⁷⁵ Uo. 93.

¹⁷⁶ PETERSEN, Jens, *The church tax in Germany*, <http://www.steuer-forum-kirche.de/church-tax.pdf> (2013. augusztus 2-i letöltés)

¹⁷⁷ RIXER, *Egyházak és vallási célú...*, *i.m.* 221.

¹⁷⁸ POTZ, Richard, *État et Églises en Autriche*. In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008, 441.

¹⁷⁹ RYNKOWSKI, Michał, *Financing of Churches and Religious Communities in Poland*. In: Basdevant-GAUDEMET, Brigitte — BERLINGÒ, Salvatore (éd.): *The Financing of Religious Communities in the European Union. Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*, Peeters, Leuven/Paris/Dudley M.A, 2009, 279.

ruházza fel, addig az elosztási rendszerben az állam az egyéneket feljogosítja arra, hogy azok az adójuk egy részét önkéntesen irányítsák át egy általuk választott valláshoz vagy egyéb értékes célokhoz.¹⁸⁰ Ily módon *az állampolgároknak joguk lesz közvetlenül befolyásolni az állam újraelosztási funkcióját.* A szakirodalom legtöbb esetben Olaszországot említi az adóirányítási rendszer elemzése kapcsán, ahol a személyi jövedelemadóból származó teljes költségvetési bevétel 0,8 százalékának felhasználásról döntenek az adóalanyok.¹⁸¹ Az adományozás önkéntes módon történik oly módon, hogy az adóalanyok az adóbevallásukban a megfelelő rubrika kitöltésével jelölik meg az általuk támogatni kívánt célt. Az úgynevezett IRPEF-ről (*imposta sul reddito delle persone fisiche*) az adózók három célra tudnak rendelkezni. Egyrészt megjelölhetik célként az olasz állam olyan rendkívüli intézkedéseit, amelyek éhínség elleni küzdelmet, természeti katasztrófák sújtotta területen élőket, a menekülteket, valamint a kulturális javak megőrzését segítik. Másik adományozási célként a jogforrás a katolikus egyház által végzett tevékenységeket jelöli meg, így istentiszteleti célok, papság fizetése, karitatív tevékenységek végzése Olaszországban és a harmadik világbeli országokban. További választási lehetőségként az adózók olyan felekezet javára is tehetnek nyilatkozatot, amelyekkel az állam megállapodást kötött.¹⁸² Ilyen megállapodást nem kívánt kötni a keresztény evangélikus-baptista szövetség.¹⁸³ Az adóbevételek azon részére, amelyre az adózók nem rendelkeztek, a rendelkezések arányában felosztják a kedvezményezettek között, így az adóirányítási rendszerhez közvetve azon adózók is hozzájárulnak, akik nem szeretnék ezen lehetőséggel élni. Adott esetben tehát az adófizetők döntése nem érvényesül teljes mértékben, így előfordulhat, hogy egy adózó adóját olyan célokra fordítja az állam, amely a vallásszabadságával nem összeegyeztethető. Ezen kiegészítési lehetőségről a valdensek, metodisták, pünkösdisták ezen indokok miatt lemondtak.¹⁸⁴

Hasonló adóirányítási rendszert vezettek be Spanyolországban is azzal a különbséggel, hogy itt az összes személyi jövedelemadó bevétel 0,7 százalékáról rendelkezhetnek az adózók, de csak a katolikus egyház vagy más, a kormány által

¹⁸⁰ Uo. 178.

¹⁸¹ SIMON i.m. 111.

¹⁸² FERRARI, Silvio, *État et Églises en Italie*, In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008, 235.

¹⁸³ DOE i.m. 179.

¹⁸⁴ NICORA, Mons. Attilio, *A vallási felekezetek finanszírozásának rendszere Olaszországban*. In: KARCZUB Gyula (szerk.), *Egyházfinanszírozás: konferencia Dobogókőn. 1998. február 27.* Faludi Akadémia, Budapest, 1999, 15.

meghatározott szociális célokra.¹⁸⁵ Így tehát a katolikus egyházon kívüli egyéb vallási szervezetek nem részesülnek ezen forrásból. Ugyanakkor a kormány és a Szentszék közötti megállapodásban a felek ezen finanszírozási rendszer kiegészítésében is megállapodtak. A kiegészítés azt a célt szolgálja, hogy az újonnan bevezetett intézményhez eleinte a jogalkotó nem fűzött olyan reményeket, hogy fedezni fogja a korábbi támogatási szintet. Így az adóirányítási rendszer bevezetésétől számított három évig kiegészítést rendelt el.¹⁸⁶

A kelet-közép-európai országok többségében szintén ismert a jövedelemadó meghatározott részének adózók általi felajánlásának lehetősége, így ezt a módszert alkalmazzák Szlovákiában, Szlovéniában, Csehországban, Romániában, azonban néhány rendelkezésben eltérnek az országok gyakorlatai. Romániában az adófizetők személyi jövedelemadójuk 2 százalékát ajánlhatják fel non-profit szervezeteknek vagy vallási közösségeknek.¹⁸⁷ Szlovákiában szintén 2 százalékról lehet rendelkezni, azonban itt a társasági adót fizetők is élhetnek a lehetőséggel.¹⁸⁸

Viszonylag újabb jogintézményként került bevezetésre olasz-spanyol-magyar mintára a személyi jövedelemadóról történő rendelkezés Lengyelországban, ahol 2005-ben élhettek először az adózók a lehetőséggel.¹⁸⁹ A kedvezményezettnek köre nem válik külön civil és egyházi szervezetekre, mint általában a többi államban alkalmazott rendszernél. Itt az adózó a személyi jövedelemadójának egy százalékát csak közhasznú szervezetek részére ajánlhatja fel. A közhasznú szervezetek között azonban nem szerepelnek az egyházak külön, hanem csak az általuk alapított közhasznú szervezetek, így a gyakorlat azt mutatja, hogy az egyházak kevésbé kampányolnak a felajánlások mellett.¹⁹⁰

1.4. Volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezése

¹⁸⁵ DOE i.m. 179.

¹⁸⁶ IBÁN, Iván C., *État et Églises en Espagne*. In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008, 162.

¹⁸⁷ TĂVALĂ, Emanuel P., *State and Church in Romania*

http://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/inst/IEVR/Arbeitsmaterialien/Staatskirchenrecht/Staat_und_Kirche_in_der_EU/State_and_Church_in_Romania.pdf (2013. június 24-i letöltés)

¹⁸⁸ BULLAIN, Nilda, *Comparative Charts on Percentage Legislation in CEE*. In: TÖRÖK, Marianna — MOSS, Deborah, *Percentage Philantropy*, 2004
http://szazalekosadomany.honlaphat.hu/files/sharedUploads/1229/onepercent.hu/onepercent.hu_study/EC_NL_comparative_charts.pdf (2013. június 30-i letöltés)

¹⁸⁹ RYNKOWSKI i.m. 278.

¹⁹⁰ <http://www.pozYTEK.gov.pl/1,podatku,-,aktualnosci,1093.html> (2014. január 2-i letöltés)

Európában több államban a *korábbi politikai rendszerek* alatt az egyházak tulajdonának elkobzása, államosítása történt meg. Ezen intézkedéseket minden állam igyekszik valamilyen formában helyreállítani, a jogsérelmeket orvosolni. Németországban a kormányzat megállapodás alapján évente három millió eurót fizet a Központi Zsidó Tanácsnak, illetve hasonló megállapodások alapján a tartományok is nyújtanak meghatározott összegű kompenzációt a zsidó közösségeknek.¹⁹¹ Ausztriában a jóvátétel alapját a bécsi szerződés 26. cikke jelenti, mely szerint az állam köteles helyreállítani azon anyagi károkat, melyek a nemzeti-szocialista jogalkotásból erednek, illetve ezen korszakban történt erőszakos cselekmények okoztak. Erre vonatkozóan a katolikus egyházzal nemzetközi szerződést kötött az egyház, a protestánsok, ókatolikus és zsidó közösségek jóvátételét pedig törvények rendezik. A jóvátétel különösen nagy problémák vet fel a zsidó közösségekkel kapcsolatban, mivel a nekik okozott károkat nehéz bizonyítani, így az ezzel kapcsolatos jogalkotás viszonylag lassan folyik.¹⁹² Az 1960-as megállapodások alapján jelenleg a katolikus egyház évente 14 millió euró, a protestánsok körülbelül 898.000 eurót, az ókatolikusok 41.000 eurót és a zsidók körülbelül 248.600 eurót kapnak.¹⁹³

A *kompenzáció* intézménye szintén megjelenik a volt kommunista országok egyházfinanszírozási rendszerében. Szlovákiában az 1948. február 25. és 1949. november 1. közötti időszakban államosított egyházi ingatlanoknak a visszaadásának célja az egyházak anyagi és gazdasági függetlenségének a megteremtése és az ezzel okozott vagyoni károk jóvátétele.¹⁹⁴ Szlovákiában a volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezését ideiglenesen vezették be, mely az egyházak gazdasági függetlenségéhez járul hozzá. Míg más országokban megjelenik a tulajdoni rendezés helyett az anyagi kompenzáció, addig a szlovák szabályozás kizárólag az eredeti állapot visszaállítását teszi lehetővé, az előző rendszerben az egyházaknak okozott károkért nem nyújt kompenzációt. Legutóbbi becslések szerint a katolikus egyház tulajdonának 35 százalékát sikerült rendezni.¹⁹⁵ A reprivatizáció intézménye Szlovéniában is megjelenik az egyházak finanszírozásában. Az 1991-ben született törvény szerint, amennyire lehetséges, vissza kell állítani az államosítások előtti állapotokat, de amennyiben ez nem lehetséges, akkor

¹⁹¹ DOE *i.m.* 184.

¹⁹² POTZ *i.m.* 440.

¹⁹³ DOE *i.m.* 184.

¹⁹⁴ MORAVČÍKOVÁ, Michaela, *État et Églises en République slovaque*. In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008, 548.

¹⁹⁵ Slovak Republic 2012 International Religious Freedom Report
<http://www.state.gov/documents/organization/208578.pdf> (2014. január 4-i letöltés)

az egyházaknak kompenzációt köteles az állam nyújtani vagy más ingatlan felajánlásával vagy pénzbeli kárpótlással. A volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezése Szlovéniában sem konfliktustól mentes, ezért az Alkotmánybíróság többször vizsgálta ezen ügyeket.¹⁹⁶

Romániában szintén törvény rendelkezik a volt egyházi tulajdonok rendezéséről beleértve a zsidó közösségeket is. A szabályozás az 1940 és 1989 között elkobzott ingatlanokra vonatkozik, azonban nem terjed ki azokra az ingatlanokra, melyet a korábbi kommunista kormány a görög katolikus egyháztól vett el és 1948-ban átadott az ortodox egyház részére. Ebben az esetben a törvény lehetőséget ad, hogy a görög katolikus egyház kárpótlást kérjen az ortodox egyháztól, amennyiben a két fél között nem jön létre megegyezés, bírósági eljárást kezdeményezhet a görög katolikus egyház. Ez azonban nem jelenti az ingatlanok automatikus visszaállítását.¹⁹⁷ A jogszabály szerint speciális bizottságot kell felállítani a tárgyalások lebonyolítására, amelyeknek döntésük során figyelemmel kell lenniük a lakosság igényeire. Így az ingatlanok rendezésére döntően az ortodox egyház jó szándékúságából és a helyi lakosság méltányosságából kerülhet sor, ez utóbbi a román lakosság vallási összetételét tekintve azonban kétséges.¹⁹⁸ A volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezése Romániában meglehetősen vitatott módon és igen lassan zajlik. Számos esetben már az Emberi Jogok Európai Bírósága is felszólította az államot a késedelmes átadások felgyorsítására.¹⁹⁹

1.5. Az egyházak közvetlen finanszírozása

Az egyházaknak nyújtott közvetlen támogatások igen változatos képet mutatnak Európában. A legtöbb állam közvetlenül támogatja a történelmi vallási épületek, létesítmények fenntartását, az egyházak által börtönökben, kórházakban, fegyveres erőknél végzett tevékenységeket. Az egyes országok a közvetlen támogatások területén leginkább az egyházi személyek díjazásának és az egyházak közszolgáltatásokban való

¹⁹⁶ ŠTURM *i.m.* 520.

¹⁹⁷ Romania 2012 International Religious Freedom Report
<http://www.state.gov/documents/organization/208570.pdf> (2014. január 4-i letöltés)

¹⁹⁸ TÁVALÁ, Emanuel P., *Restitution of Church Properties in Romania*,
http://www.academia.edu/3179698/Restitution_of_Church_properties_in_Romania (2014. január 5-i letöltés)

¹⁹⁹ Lásd például ECHR, Sâmbata Bihor Greek Catholic Parish v. Romania, a Nagykamara 2010. január 12-i ítélete (ügyszám: 48107/99); ECHR, Sfântul Vasile Polonă Greek Catholic Parish v Romania, a Nagykamara 2009. április 7-i ítélete (ügyszám: 65965/01)

részvételének finanszírozásában térnek el, továbbá szintén változatos képet mutat a hitoktatás megszervezése és finanszírozása. A gyakorlatban megjelenik az az elv, hogy a direkt támogatások nem a vallási közösségek jogi státuszához kapcsolódnak, hanem sokkal inkább politikai tényezőkhez, illetve az egyes egyházak társadalomban betöltött szerepéhez.²⁰⁰ Ebből következően többször felmerül a vallások közötti diszkrimináció, amennyiben a jogalkotó tekintettel van az egyházak tényleges nagyságára a társadalomban, ami a finanszírozásnál szükségszerűen felveti a szektorsemlegesség elvének korlátozott érvényesülését. Ezt a feltevést erősíti a Romániában alkalmazott rendszer, mely szerint a költségvetési forrásokból való részesülés aránya a lakosság vallási hovatartozásától függ, amelyet meglehetősen aggályosan a népszámlálási adatokból állapítanak meg. Ez alapján a közpénzek döntő többsége az ortodox egyházhoz kerül, mivel a legutóbbi 2011-es adatok szerint a román lakosság 86 százaléka ortodox, 4-6 százaléka római katolikus és csak kevesebb, mint egy százaléka görög katolikus.²⁰¹

Az egyházak a különböző közcélú feladatok, illetve *humánszolgáltatások nyújtásában* a legtöbb államban részt vesznek, amihez az állam finanszírozást társít. Németországban a kórházaknak nagy számban egyházi fenntartásban működnek, amelyek az egészségbiztosítás rendszerén keresztül finanszírozottak. Ezen kívül más közcélú, közérdekű egyházi tevékenységet is támogat az állam, melynek során fontos elvként jelenik meg a különböző feladatellátók egyenlő, szektorsemleges finanszírozása.²⁰² Belgiumban az oktatás területén bírnak kiemelkedő szereppel az egyházak, ahol az iskolai oktatás 70 százalékát az egyházak végzik. 2008 óta a támogatásokról elmondható, hogy a nem állami és állami intézmények azonos mértékben finanszírozottak, viszont a direkt támogatást csak az elismert szervezetek kapják meg.²⁰³

A közvetlen támogatások között az *egyházi személyek díjazásának* állam általi garantálása különböző módokon jelenik meg az egyes államok szabályozásában. Van olyan modell, ahol egyáltalán nincs ilyen finanszírozási elem, van, ahol hangsúlyos részt képvisel az egyházaknak nyújtott támogatásokon belül, illetve léteznek olyan államok, ahol csak bizonyos tevékenységek ellátásához kapcsolódik az egyházi

²⁰⁰ DOE *i.m.* 180.

²⁰¹ Romania 2012 International Religious Freedom Report
<http://www.state.gov/documents/organization/208570.pdf> (2014. január 4-i letöltés)

²⁰² ROBBERS *i.m.* 94.

²⁰³ FRANKEN — LOOBUYCK, Barry and Kukathas..., *i.m.* 3-20.

személyek állam általi díjazása. Franciaországban az 1905-ös szeparációs törvény 2. cikke törölte el az egyházi személyek állami díjazást, emellett megszüntetett minden vallási célú előirányzatot is a költségvetésben, valamint megtiltotta a vallási célú közpénzek nyújtását. Kivétel azonban mégis van a francia modellben, ugyanis az állam néhány egyházi személynek fizet honoráriumot, akik börtönökben, kórházakban végeznek szolgálatot, illetve hitoktatást tartanak a magániskolákban.²⁰⁴ Nem finanszírozza az állam az egyházi személyek fizetését sem Hollandiában (kivéve a börtönökben, fegyveres erőknél szolgálatot teljesítők díjazását), sem pedig az Egyesült Királyságban. Belgiumban az alkotmány is rendelkezik arról, hogy az elismert vallások vezetőinek a fizetését és nyugdíját az állam fedezi, melyről minden évben a költségvetési törvény rendelkezik. Emellett az egyházi személyek megélhetéséhez az önkormányzatoknak is hozzá kell járulniuk oly módon, hogy azokon a településeken, ahol plébánia működik, az egyházi személy lakhatását az önkormányzat köteles biztosítani.²⁰⁵ Luxemburgban szintén az állam fedezi a költségvetésből a papok, püspökök és más egyházi személyek fizetését, amelyet alkotmányos szinten garantálnak.²⁰⁶ Svédországban a 2000-ben felállított vallási alapból térítik meg az egyházi szolgálatban lévők díjazását.²⁰⁷ Görögországban állami fizetést és nyugdíjat azok a püspökök és papok kapnak, akiknek saját plébániájuk van, valamint a diakónusok és az ortodox egyház által alkalmazott világi személyek is.²⁰⁸

A közvetlen támogatások leginkább alkalmazott és legkevesebb vitát kiváltó területe a *történelmi egyházi épületek fenntartására és felújítására* nyújtott költségvetési források. Az egyetértés abból következik, hogy az egyházi épületek minden államban a kulturális örökség részét képezik, s így az állam kötelezettsége az ezzel kapcsolatos feladatokat ellátni. Amennyiben azonban ezek egyházi tulajdonban vannak, az állam hozzájárul a szükséges költségek fedezéséhez. Vannak olyan országok, ahol a kulturális örökséghez kapcsolódó finanszírozás mellett megjelenik az egyházak tulajdonában álló közgyűjtemények, műalkotások, levéltárak, illetve könyvtárak támogatása is azon az

²⁰⁴ BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte, *État et Églises en France*. In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008. 187.

²⁰⁵ TORFS, Rik, *État et Églises en Belgique*. In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008. 28-29.

²⁰⁶ PAULY, Alexis, *État et Églises au Luxembourg*. In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008. 337.

²⁰⁷ DOE i.m. 181-182.

²⁰⁸ Ezen személyek száma napjainkban tízezerre növekedett. PAPASTATHIS, Charalambos, *État et Églises en Grèce*. In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008, 138.

alapon, hogy ezen értékek szintén védettek és kulturális, valamint oktatási többletet jelentenek.

Az Egyesült Királyságban, ahol az egyházak támogatása csak rendkívüli esetekben jelenik meg, az egyetlen közvetlen közösségi finanszírozás a történelmi emlékművek fenntartásánál jelenik meg, amely igen kiterjedt, mivel a 16.000 plébániából 13.000 részesül ilyen támogatásban. Az állam az angol örökséghez tartozás címén a használatban lévő templomok, illetve katedrálisok helyreállítására is előirányoz költségvetési forrásokat.²⁰⁹ Hollandiában az egyházi ingatlanok felújításra és karbantartásra több támogatást kapnak, mint más műemlékek. A forrásokat nemcsak a központi költségvetés nyújtja, hanem az önkormányzatok, tartományok is. Ezek a támogatások azonban nem fedezik a költségek teljes részét, ahhoz az egyházaknak önrésszel is rendelkezniük kell.²¹⁰ Az egyházi épületekhez kapcsolódó támogatás megjelenik a román rendszerben is, de nem közvetlen, hanem közvetett formában, mely szerint az egyházi épületek építési, restaurálási, karbantartási munkálatainak elvégzése mentes az általános forgalmi adó alól.²¹¹ Szlovéniában az egyházaknak nyújtott közvetlen támogatások körülbelül 30-50 százalékát a vallási javak restaurálása teszi ki, ami az egyház-finanszírozáshoz nem feltétlenül kapcsolódik direkt módon, hiszen ezen épületek a kulturális örökség javainak a részét képezik.²¹²

A direkt támogatások között említhetjük az *egyházak által ellátott hitoktatási feladatok* állam általi finanszírozását. Erre vonatkozóan több modell alakult ki Európában. Létezik olyan megoldási forma, ahol az iskolai oktatás rendszerén belül kötelező tárgyként szerepel a keresztény ismeretek oktatása. Ennek tartalmát az állam határozza meg, valamint oktatja és finanszírozza, ugyanakkor a vallásszabadság jogából következően a szülőnek és gyermeknek joga van ennek oktatását elutasítani. Ez a megoldási forma általában az államegyházi típusú államokra jellemző, így például Dániára, Finnországra és az Egyesült Királyságra.²¹³ Vannak olyan államok, ahol a felekezeti oktatás kötelező az iskolai oktatáson belül, de ezt nem az állam, hanem az

²⁰⁹ MCCLEAN, David, *État et Églises au Royaume-Uni*. In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008, 619.

²¹⁰ BIJSTERVELD, Sophie C. van, *État et Églises aux Pays-Bas*. In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008, 410-411.

²¹¹ TÁVALÁ, Emanuel P., *State and Church in Romania*

http://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/inst/IEVR/Arbeitsmaterialien/Staatskirchenrecht/Staat_und_Kirche_in_der_EU/Staate_and_Church_in_Romania.pdf (2013. június 24-i letöltés)

²¹² ŠTURM, Lovro, *État et Églises en Slovénie*. In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008, 518.

²¹³ DOE i.m. 191-192.

egyes felekezetek szervezik, amelyeknek megállapodásuk van erre nézve a kormányzattal. Ugyanakkor ezen oktatás költségeit is a költségvetésből fedezik. Ez a rendszer megjelenik mind az együttműködési, mind pedig az államegyházi modellben, így kötelező a felekezeti oktatás Görögországban, Cipruson, Máltán, Ausztriában, Németországban, Belgiumban. Az államok között olyan különbségek vannak azonban, hogy egyes országokban csak egy felekezet tarthat hitoktatást, míg másokban több vallási közösség jogosult erre.²¹⁴ A vallás oktatása nem kötelező jelleggel működik Olaszországban, Spanyolországban, Portugáliában és a legtöbb kelet-közép-európai államban. A rendszer fő jellemzője, hogy az állami intézményekben a semleges, tárgyilagos, világnézetektől mentes oktatást kell megteremteni, ugyanakkor a vallásszabadság érvényesülése érdekében elérhetővé kell tenni választható formában a hitoktatást a tanulók számára. Ebben az oktatásban való részvétel eldöntése a szülő, illetve a tanuló joga. A hitoktatást általában a tradicionális nagyobb egyházak végzik az általuk biztosított személyek által, de a költségeket itt is az állam fedezi.²¹⁵ A vallásoktatás negyedik formája az úgynevezett választható nem felekezeti vallási oktatás. Ez azt jelenti, hogy a tanulók és szülők joga eldönteni, hogy igénylik-e a vallási oktatást, amit nem a felekezetek szerveznek, hanem az állam által összeállított tematika alapján oktatják, magától értetődően állami finanszírozással. Ez a rendszer jellemzi Svédországot, Észtországot.²¹⁶ A legritkább megoldási forma a hitoktatás területén, a vallási oktatás teljes tiltása. Ez a szigorú szétválasztás elvét követő Franciaországban és az együttműködő modellt megvalósító Szlovéniában van jelen. A szabályozás szerint tilos vallási tárgyat oktatni világi intézményben. Ugyanakkor amennyiben a szülőnek és a tanulónak erre igénye van, az államnak meg kell adni a lehetőséget arra, hogy a tanuló tanórákon kívül részt vegyen hitoktatáson, amiért őt semmilyen hátrány sem érheti. Franciaországban ezt oly módon valósítják meg, hogy heti egy munkanapot arra kell fordítani, hogy a szülők a hitoktatást biztosítani tudják gyermekük számára. Ez a nap jelenleg a szerda.²¹⁷ Franciaországban oly annyira szigorú a rendszer, hogy a hitoktatás semmilyen körülmények között sem zajlíthat a világi oktatási intézményben. Ehhez képest a szlovén rendszer megengedőbb. Összességében a hitoktatás szervezéséről elmondható, hogy többféle modell szerint valósítják meg az egyes államok, amelyekben

²¹⁴ Uo. 193-194.

²¹⁵ Uo. 195.

²¹⁶ Uo. 196.

²¹⁷ LEFKÁNITS György, *Az egyházra vonatkozó szabályozás Franciaországban*, Acta Humana 2000. (11. évf.) 39-40. szám, 95.

közös nevező, hogy szinte kivétel nélkül az állam fedezi a költségeit. Ebből a szempontból a francia és a szlovén rendszer kilóg a sorból, itt ugyanis a finanszírozás az igénybevevők által történik.²¹⁸

1.6. Az egyházaknak nyújtott indirekt támogatások

Az egyházaknak nyújtott az *adókedvezmények és adómentességek*, mint indirekt támogatások számos országban megjelennek. Ezek a rendelkezések általában függetlenek attól, hogy milyen az adott állam viszonya a vallási közösségekhez. Az adókedvezményeknek több formája létezik az európai államokban. Az egyházak speciális adójogi helyzete széles körben jelenik meg, így például a jövedelemtípusú, a vagyoni típusú, a fogyasztást terhelő és a helyi adóknál, valamint a különböző jogügyletekhez kapcsolódó fizetési kötelezettségeknél is.

Az egyházaknak nyújtott kedvezményeket aszerint is csoportosíthatjuk, hogy közvetlenül rájuk vonatkozik-e a speciális szabály, vagy az általuk végzett tevékenységre, vagy az egyházak szolgálatában álló személyekre, illetve az egyházaknak adományokat nyújtókra. Az egyházakat megillető privilégiumok általában azokra a vallási közösségekre vonatkoznak, amelyek jogi személyiséggel bírnak. A jogalkotó ezzel az egyházak nonprofit módon végzett tevékenységét kívánja támogatni. Az Egyesült Királyságban az egyházak csak azokban a kedvezményekben részesülhetnek, melyeket a jótékonyági szervezetek is élveznek.²¹⁹ Romániában csak azon vallási közösségek mentesülnek az adó alól, melyek a gazdasági tevékenységből származó nyereségüket a karitatív és szociális feladataik ellátására fordítják.²²⁰ Ugyanez a szabály érvényesül Spanyolországban is. Görögországban az ortodox egyház és más vallások is több adókedvezményben részesülnek, amelyek egyrészt az egyházak bevételeire vonatkoznak, másrészt az ingatlan tulajdonjogához (például épületek tulajdonának megszerzése, illetve öröklése). Emellett az Athos hegyen élő szerzetesek még nagyobb privilégiumokat élveznek.²²¹ Franciaországban az adományozást kívánja elősegíteni az adórendszer oly módon, hogy a vallási közösségeknek nyújtott adományok költségként leírhatók az adókból.²²² Németországban szintén leírhatók az

²¹⁸ DOE *i.m.* 197.

²¹⁹ MCCLEAN, David, *État et Églises au Royaume-Uni*. In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008, 619.

²²⁰ TÁVALÁ *i.m.*

²²¹ PAPASTATHIS *i.m.* 138.

²²² BASDEVANT-GAUDEMET *i.m.* 188-189.

adókból az adományok és az egyházi adó összege.²²³ Szlovéniában törvényi vélelem áll arra nézve, hogy az egyházak nonprofit módon működnek, ezért jövedelmük után nem kell adózniuk, ugyanakkor a jövedelmező tevékenységre már nem vonatkozik az adómentesség.²²⁴ Olaszországban az egyházaknak nyújtott adományok azonban csak egy bizonyos értékhatárig írhatók le az adóból.²²⁵

Lengyelországban az egyházak adójogi státusza szintén speciális. Az egyházak gazdasági tevékenységéből származó jövedelme akkor adómentes, ha azt a tárgyévben vagy a következő évben az alaptevékenységükre költik. Az adóalanyok adományozását a jogszabályok ösztönzik. Míg a természetes személyek jövedelmük 6 százalékáig adományozhatnak a közhasznú szervezetek és egyházak részére oly módon, hogy azt az adójukból leírhatják, addig a jogi személyeknél a korlát a jövedelem 10 százaléka. Az egyházak azonban kedvezőbb helyzetben vannak más civil szervezetekkel szemben. Az egyházak részére történő adományozás korlátlan a természetes személyeknél, a jogi személyeknél pedig csak a katolikus és az ortodox egyház számára nyújtott adományok lehet leírni korlátlanul adóalapot csökkentő tételként. Ez tehát azt jelenti, hogy egy természetes személy teljes jövedelmét felajánlhatja az egyházak részére mentesülve az adófizetés alól.²²⁶

1.7. Összegzés

Az egyházak finanszírozása minden európai államban jelen lévő közpénzügyi kérdés. Minden állam valamilyen módon, de részt vállal az egyházak támogatásában. Összességében megállapítható a többcsatornás rendszerekről, hogy azokban az országok töredékes a finanszírozás legkevésbé, ahol az egyházi adó rendszerét alkalmazzák. Szintén elmondható a klasszikus adóirányítást választó államokról, hogy kevesebb további támogatási típust irányoznak elő az egyházak részére. A kelet-közép európai államok vonatkozásában megállapíthatjuk, hogy nagyon hasonlóak a finanszírozás technikáját nézve. Ezen országokban megjelenik az adóirányítás rendszere, ugyanakkor számos egyéb költségvetési előirányzat szolgál az egyházak támogatására. Szintén közös trend, hogy a kelet-közép-európai országok a Szentszékekkel kötött konkordátumban rendezik a katolikus egyházra vonatkozó pénzügyi és egyéb

²²³ ROBBERS *i.m.* 94.

²²⁴ ŠTURM *i.m.* 519.

²²⁵ FERRARI *i.m.* 237.

²²⁶ Rynkowski 282.

szabályokat, viszont csak Magyarország tekintetében van érvényben külön megállapodás az anyagi természetű kérdésekről.

2. A MAGYAR EGYHÁZ-FINANSZÍROZÁSI MODELL ALAKULÁSA 1990-TŐL NAPJAINKIG

Ebben a fejezetben a Magyarországon kialakult egyház-finanszírozási struktúrát kívánom bemutatni. Célom, nem az egyes tételek részletekbe menő elemzése, hanem az 1990-től érvényesülő trendek, változások folyamatszerű bemutatása, majd pedig a hatályos modell felállítása. Az egyes jogcímek kibontása későbbiekben külön fejezetekben történik. Az egyházak finanszírozására, bevételi szerkezetére vonatkozóan nincs egyetlen, átfogó jogszabály. A szabályanyagot több, különböző jogszabályban találjuk. Az egyház-finanszírozási törvény kísérletet tesz ugyan az összefoglalásra, de az hiányos marad.

A fejezet további fontos célja, hogy az egyházaknak nyújtott költségvetési támogatásokat elhelyezzem a költségvetési törvények szerkezeti rendjében. Végül a történeti módszer segítségével feltárt finanszírozási struktúrából modellt állítok az egyház-finanszírozásra, ami későbbi vizsgálódási tárgyakat meghatározza.

2.1. A kezdetek (1990-1996)

A rendszerváltást követő néhány évben az egyházak finanszírozására vonatkozó struktúrát az 1990. évi IV. törvény határozta meg, majd ezt a kört bővíti az 1991. évi XXXII. törvény. Az államtól kapott konkrét támogatásokat a költségvetési törvényekben a költségvetési alkuk nyomán kialakult előirányzatok tartalmazták.

Az 1990-től hatályos a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény fontos rendelkezéseket tartalmazott az egyházak finanszírozására nézve. Az állam elismerte, hogy az egyházak a társadalomban kiemelkedő fontosságúak, értékhordozó és közösségteremtő funkciókkal bírnak. A jogszabály preambulumban külön választja az egyházak által ellátott feladatokat, így megkülönböztethetünk hitélethez kapcsolódó, illetve közösségi feladatokat (kulturális, nevelési-oktatás, szociális-egészségügyi).

Mint ahogy a korábbi alkotmány, úgy az Lvt. is rögzítette, hogy az egyház az államtól elválasztva működik. Ugyanakkor elismerve az egyházak által ellátott

közösségi feladatokat, az ezek teljesítéséhez szükséges finanszírozási rendszert vezetett be.

Tehát már 1990-ben a jogalkotó megteremtette annak lehetőségét, hogy az egyházak, mint közfeladatot ellátók jelenjenek meg más szektorok mellett. Az Lvt. szerint az egyházak részt vállalhatnak a nevelési-oktatási, kulturális, szociális, egészségügyi, sport, gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok ellátásában, abban az esetben, ha ez nem kizárólagosan állami feladat.²²⁷ Erre az egyházak intézményt létesíthetnek, illetve intézményt tarthatnak fenn. Tehát a rendszerváltástól az egyházak egyik közfeladat-ellátási tevékenysége megjelent az önálló intézményfenntartás lehetőségében. Emellett fontos megemlíteni, hogy az állami által fenntartott nevelés és oktatási intézményekhez kapcsolódóan is elláthatnak az egyházak feladatot, amennyiben a szülőknek és tanulóknak igénye van rá. Ilyen nem önálló, hanem más intézményhez kapcsolódó tevékenységet jelent például a fakultatív jellegű vallásoktatás.

Az egyházak tevékenységéhez szükséges anyagi erőforrások jogszabályi alapját is megteremtette az Lvt. A rendszert a következő elemek alkotják: egyrészt az egyházak saját bevételei, amelyek származhatnak *alaptevékenységükből, gazdasági-vállalkozási tevékenységükből, továbbá állami hozzájárulásokból.*

Főszabályként kerül rögzítésre²²⁸, hogy az egyházak bevételei és vagyona elsősorban az államháztartáson kívülről, a természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek adományaiból és egyéb hozzájárulásaiból, illetve az egyházi szolgáltatásokért fizetett díjakból tevődik össze. Ezen kívül pedig az egyházak adományokat is gyűjthetnek.

Az egyházak kiegészítő jelleggel, hogy a céljaikhoz szükséges anyagi erőforrásokat megteremtsék, gazdasági-vállalkozási tevékenységet folytathatnak. A jogalkotó azonban bizonyos tevékenységeket nem minősít ilyennek, így az intézmények működtetését, a hitellethez szükséges kiadványok, kegytárgyak előállítását, értékesítését, az épületek hasznosítását, illetve a temetőfenntartást. Ez a különbségtétel majd az adózási szabályok alakulásánál nyer jelentőséget.

Az állam az egyházak által fenntartott intézmények működéséhez hozzájárul. A jogszabályban megállapításra kerül, hogy ilyen esetben, amikor az egyházak közfeladat-ellátásáról van szó, akkor az egyházi fenntartókat is normatív módon finanszírozza és a

²²⁷ Lvt. 17. § (1)

²²⁸ Más kérdés, hogy a gyakorlatban nem ez válik főszabállyá, hanem az állami támogatások nyújtása.

hasznoló állami intézményekkel azonos mértékű költségvetési támogatást nyújt részükre, illetve elkülönített pénzeszközökből ad támogatást az állam.

A felállított finanszírozási rendszer az Lvt-ben rögzített 19. § (2) bekezdés miatt azonban meglehetősen kiszámíthatatlan és esetleges volt, mivel megadta a lehetőségét annak, hogy az Országgyűlés az egyházak egyéb tevékenységeire egyedi döntések alapján támogatást adjon. Ezt a jogalkotó a költségvetési törvényben rendezhette egyházanként és konkrét célonként. A támogatásra vonatkozó igényt pedig az egyház legfelsőbb szerve nyújthatta be az illetékes miniszterhez. A törvényben biztosított lehetőség a költségvetési törvények előirányzatait vizsgálva tényként kezelhető, hiszen az 1991. évi előirányzatokban már számos jogcím megjelent az egyházak támogatására vonatkozóan. Míg 1991-ben nyolc jogcím rendelkezett az egyházak támogatásáról, addig 1997-re ez 46 jogcímre növekedett. A jogalkotó valamennyi évben forrást nyújtott az egyházaknak az alapintézményeinek működésére, felújítására, beruházásra, fejlesztésre. Ezen kívül a finanszírozás konstans elemeként jelent meg az egyházi közgyűjtemények támogatása. A finanszírozás esetlegességét, illetve a különböző tételek költségvetési alkuk nyomán történő alakulását támasztja alá, hogy a költségvetési törvények az egyes egyházak számára külön-külön egyes célokra irányzott elő forrásokat évről évre. Ezek általában valamilyen intézmény építéséhez, rekonstrukciójához kapcsolódtak.

A rendszerváltást követő évek költségvetési támogatásairól összességében elmondható, hogy az állam egyrészt hozzájárulást nyújtott az egyházak által ellátott közfeladatokhoz, másrészt pedig az egyházak hitéleti tevékenységét és működését támogatta. Az egyházak részére adott pénzeszközök folyamatos növekedést mutattak mind összecsúszásban, mind pedig az előirányzatok számát illetően. Már a kilencvenes évek elején dinamikusan emelkedett az Egyházak támogatása fejezeti kezelésű előirányzatának mértéke, ami egy új finanszírozási elem megjelenésének, a *volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezésének* volt köszönhető. A volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. törvénnyel a jogalkotó az egyházaktól 1948. január 1-je után kártalanítás nélkül elvett ingatlanjaik tulajdoni helyzetét kívánta rendezni. Az egyházak kárpótlása már kezdetben heves vitákat váltott ki, mivel a második világháború előtti állapotok nem voltak visszaállíthatóak hiánytalanul, így a teljes reprivatizáció elképzelhetetlen volt és ezt a

megváltozott társadalmi helyzet sem tette lehetővé.²²⁹ Másik oldalról viszont az egyházak ingatlanjaik és megfelelő erőforrás, infrastruktúra nélkül nem vállalhattak újra szerepet a közfeladatok ellátásában, holott ennek jogi lehetősége már az Lvt. hatálybalépésével fennállt. Így a jogalkotó egy funkcionalitás elvén nyugvó ingatlanrendezés megvalósítása mellett döntött. Ezek alapján a törvény az egyházak 1948. január 1-je után kártalanítás nélkül állami tulajdonba került beépített ingatlanjai közül azokra terjed ki, amelyek a törvény hatálybalépésekor állami vagy helyi önkormányzati tulajdonban állnak. A jogalkotó a törvény elfogadásakor tíz éves határidőt tűzött ki az egyházi ingatlanok rendezésére. Az új finanszírozási mód bevezetése azt a lehetőséget kívánta megteremteni, hogy az egyházak pénzügyileg önállósodjanak, ugyanakkor az egykor államosított ingatlanok visszaadása újabb költségvetési források előteremtését tette szükségessé, mivel a gyakran igen rossz állapotban lévő épületek felújításra szorultak, amihez a szükséges pénzeszközöket az egyházak ugyancsak költségvetési források útján remélték.²³⁰

Az új finanszírozási elem tehát nem teremtette meg az egyházak stabil pénzügyi forrásait, a költségvetési törvényekben továbbra is évről évre megmaradtak a különböző egyedi céltámogatások, illetve az egyéb működési jellegű források, amivel párhuzamosan az egyházi előirányzatok nagyságrendje is folyamatosan emelkedő tendenciát mutatott.

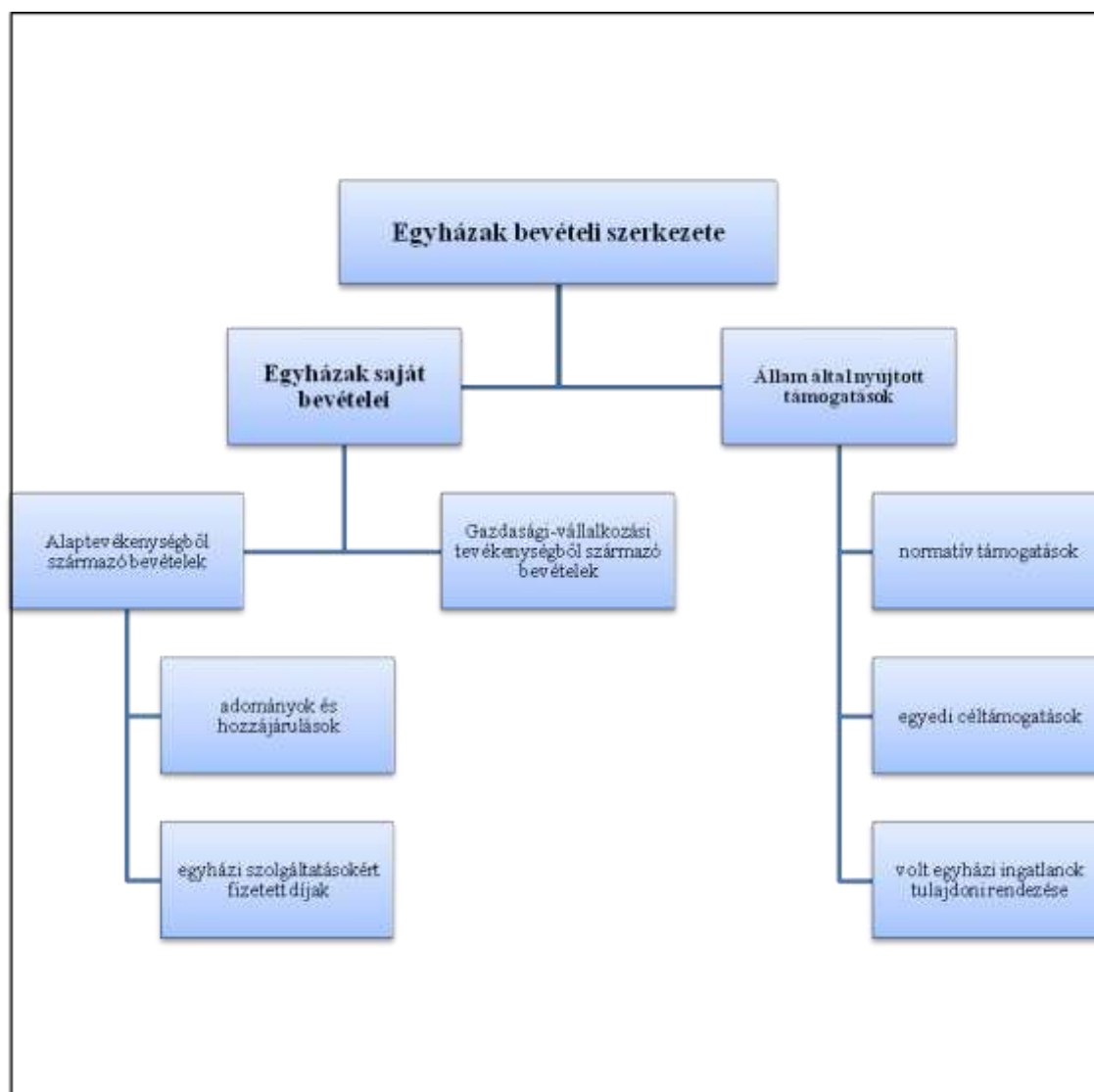
Összességében tehát az 1990-ben kialakított rendszerről elmondható, hogy az egyházak *sokcsatornás finanszírozási rendszerét* teremtette meg, melyben megfelelően elválasztásra kerültek az eltérő tevékenységekre vonatkozó szabályok, azonban az Országgyűlés által egyedi elbírálás által nyújtható támogatások az egyház-financezírozási rendszert kiszolgáltatták az aktuális politikai alkuknak, közösségi döntésekben rejlő veszélyeknek, ezáltal kevésbé nyújtott a társadalom számára is igazolható megoldásokat, így adott esetben az egyházak is veszthettek hitelességükből.

A kilencvenes évek első felében az egyházakra jellemző bevételi szerkezetet, illetve finanszírozási struktúrát az 2. ábra vázolja fel.

²²⁹ FAZEKAS *i.m.* 74.

²³⁰ Uo. 74.

Egyház-finanszírozási struktúra az 1990-es évek elején



Forrás:saját szerkesztés

2.2. A fordulat (1997)

Az egyház-finanszírozási struktúrában 1997-et jelölhetjük meg cezúraként, amikor is az egyházak állami támogatása új alapokra helyeződik. Ennek előzményei azonban már korábbra, 1995-re visszavezethetők. Egyrészt világosan láthatóvá vált ekkorra, hogy a volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezésére a törvényben meghatározott tíz éves határidő nem lesz tartható, így az egyházak ennek kitolását 2011-ig, valamint az

egyházi igények rendezésének új módjának, a járadék forrásává történő alakítását kezdeményezték, mellyel az egyház-finanszírozási viták újból felélénkültek.²³¹

A jogalkotó 1996-ban olyan intézményt vezetett be, mellyel a magánszemélyek számára lehetőséget adott arra, hogy a személyi jövedelemadójuk meghatározott százalékáról rendelkezzenek bizonyos szervezetek számára. A kedvezményezettek között az egyházak is megjelentek, így finanszírozásukban egy újabb elem jelent meg. Az Országgyűlés által elfogadott a *személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról* szóló 1996. évi CXXVI. törvény ellen azonban az egyházak azon az alapon tiltakoztak, hogy a jogalkotó az egyházakat versenyezteti más civil szervezetekkel.

Az egyházak finanszírozásába beálló fordulatot a *Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentszék között létrejött 1997-es megállapodás és az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről* szóló 1997. évi CXXIV. törvény, valamint az ezek nyomán elfogadott egyes törvénymódosítások jelentették.

2.2.1. A Vatikáni megállapodás és a kapcsolódó Kormánymegállapodások

Az egyházak finanszírozására vonatkozóan legnagyobb jelentőséggel a Vatikáni megállapodásban rögzítettek és annak hatásai bírnak, ezért érdemes alaposabban górcső alá venni ezen jogforrást. A Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentszék között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdésről szóló megállapodás megkötése előtt a felek között már korábban két szerződés is aláírásra került. Már a rendszerváltás után közvetlenül felmerült a Szentszékkel történő diplomáciai kapcsolatok felvétele a kormányzat részéről, így már 1990. február 9-én a Magyar Köztársaság megállapodást kötött az Apostoli Szentszékkel a diplomáciai kapcsolatok felvételéről, mely szerint a felek a kölcsönös érdeklődésre számot tartó kérdéseket a jövőben közös megállapodás útján oldják meg.²³² Emellett a Honvédségnél és a Határőrségnél végzendő lelkipásztori szolgálat tárgyában született a két fél között megállapodás 1994. január 10-én. Ez alapján és a többi történelmi egyházzal, valamint vallásfelekezetekkel kötött megállapodásban foglaltak végrehajtására a Kormány

²³¹ Uo. 76.

²³² SCHANDA Balázs, *A kormány és az egyházak közötti megállapodások jogi értéke*, Jogtudományi Közlöny, 2001. (56. évf.) 4. szám, 193.

megalkotta a Tábori Lelkészi Szolgálatról szóló 61/1994. (IV. 20.) Korm. rendeletet, amely alapján minden bejegyzett vallási közösség, vallásfelekezet, egyház – a katonák igényei alapján – vallási tevékenységet folytathat a katonai szervezeten belüli csoportos és egyéni vallásgyakorlás, valamint lelki gondozás biztosítása érdekében. Magyarországon miután megszűnt a sorkötelezettség békeidőben, valamint a Határőrség szervezetében változások álltak be, a felek a megállapodás módosítását elkerülve 2008. december 8-án memorandumban értelmezték az eredeti megállapodást.²³³

Az egyház-finanszírozást tekintve a legjelentősebb dokumentum tehát „A Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdésről” szóló megállapodás, amelyet 1997. június 20-án írtak alá a felek Rómában.²³⁴ A dokumentum jogi jellegét tekintve *nemzetközi szerződés*, mivel mindkét fél nemzetközi jogalanyisággal bír.²³⁵ A Szentszék és az államok, valamint más nemzetközi jogalanyok között született szerződéseket konkordátumnak szokták nevezni, amely a felek közötti kapcsolatok egész körét átfogóan szabályozó ünnepélyes dokumentum.²³⁶ Függetlenül attól, hogy a felek milyen elnevezést (például szerződés, megállapodás, egyezmény, paktum stb.) használnak a közöttük létrejött szerződésre, azt konkordátumnak kell tekinteni.²³⁷

A Vatikáni megállapodás tartalmát tekintve nem átfogó jelleggel rendezi a felek kapcsolatát, hanem egy bizonyos tárgykörre fókuszál, így *részleges megállapodás*nak tekinthető. Az egyezmény célja, hogy a két fél között már korábban aláírt, diplomáciai kapcsolatok helyreállításáról szóló dokumentumnak megfelelően a kölcsönös érdeklődésre számot tartó kérdéseket közös megállapodás útján rendezzék. Jelen esetben a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének a finanszírozását, illetve néhány vagyoni természetű kérdést kívánnak a felek kölcsönösen rendezni, tekintettel az akkor hatályban lévő 1990. évi IV. törvény és az 1991. évi XXXII. törvény rendelkezéseire.

A megállapodás tartalma tehát kifejezetten az egyház finanszírozási kérdéseit rendezi átfogó jelleggel, így rögzíti az egyházaknak a közfeladatok ellátására nyújtott állami

²³³ SCHANDA, *Állami egyházjog...*, i.m. 13.

²³⁴ A megállapodást a Szentszék részéről Angelo Sodano bíboros államtitkár, a Magyar Köztársaság részéről pedig Horn Gyula miniszterelnök írta alá.

²³⁵ A Szentszék jogalanyiságával Schanda Balázs foglalkozik részletesen. Lsd. SCHANDA Balázs, *Az Apostoli Szentszék a nemzetközi jogban*, Jogtudományi Közlöny, 1999. (54. évf.) 7-8. szám, 315-328.

²³⁶ ÉRSZEGI Márk Aurél, *A Szentszék és a kelet-közép-európai államok szerződései*, <http://www.keesz.hu/node/1432> (2012. január 20-i letöltés)

²³⁷ A Vatikáni megállapodás eredményeit és hatásait elemző bizottság jelentése 9. <http://www.okm.gov.hu/letolt/egyhaz/vatikanijelentes06nov11.pdf> (2012. március 20-i letöltés)

támogatások szabályait, a kulturális tevékenységükhöz kapott pénzügyi forrásokat, a volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezésével kapcsolatban felmerült pénzügyi kérdéseket, továbbá garanciális szabályokat rögzít a magánszemélyek személyi jövedelemadó meghatározott részének felajánlásának módjáról. A dokumentum címéből látható, hogy a felek külön választják az egyház közszolgálati és hitéleti tevékenységének támogatását. A szerződés rögzíti, hogy az egyházak a közszolgálati tevékenységüket ugyanolyan szabályok szerint látják el, mint az állami intézmények, így a közoktatási intézmények után is ugyanolyan szintű pénzügyi támogatásban kell részesülniük, mint a hasonló intézményeket működtető állami és önkormányzati fenntartóknak. Ugyanakkor a Vatikáni megállapodás az eddigi normatív finanszírozáson túl új támogatást is bevezet az egyházi fenntartók esetében. Az úgynevezett kiegészítő támogatások alapja az állampolgárok azon döntése, ahogyan az egyházi közszolgáltatásokat igénybe veszik. Ennek a támogatásnak biztosítania kell az egyházi intézményfenntartónak az államival, valamint önkormányzattal azonos szintű támogatását. A kiegészítő támogatás számítási módját a megállapodás kiegészítő jegyzőkönyve tartalmazza. A közszolgálati feladatok ellátásánál a dokumentum külön rögzíti a felsőoktatásra vonatkozó normatív finanszírozás szabályait az egyházak vonatkozásában.

Az egyházi közgyűjtemények támogatása már 1992-től folyamatosan megjelenik az éves költségvetési törvényekben, kifejezve azt, hogy az egyházi intézményekben őrzött értékek is a kulturális örökség részét képezik, s ezáltal állami támogatásuk indokolt. A Vatikáni megállapodás ennek fontosságát és állami támogatását garantálja a Katolikus Egyház vonatkozásában. Az egyház tulajdonában lévő levéltárak és könyvtárak tekintetében külön garanciát rögzítenek a felek arra vonatkozóan, hogy az állami támogatások megállapításánál az 1997. évi támogatási összeget kell alapul venni.

A volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezésének szabályozása kapcsán a Vatikáni megállapodás új szabályokat vezet be. Rögzíti azon ingatlanokat, amelyek átadására egyházi igény mutatkozik, illetve az eredetileg tíz évre szóló időszakot 2011-ig hosszabbítja meg, amit évenkénti értékarányos ütemezésben kell az egyház részére átadni. Emellett a szerződő felek új ingatlanrendezési módszert és ezzel új finanszírozási csatornát vezetnek be, az úgynevezett járadék forrását. A Katolikus Egyház 42 milliárd forintnyi ingatlan igényéről mondott le, kérve annak járadék forrásává alakítását, melynek az 1997. évi bázisösszege 1890 millió forint, ami évente valorizáltan kerül megállapításra.

Korábban az 1996. évi CXXVI. törvény hatályba lépésével bevezetésre került a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásának intézménye, mely szerint az adózó az általa megjelölt kedvezményezett javára rendelkezhetett személyi jövedelemadójának egy százalékáról. A megállapodás új szabályokat tartalmaz az egyház, mint kedvezményezett vonatkozásában, mely szerint törvényileg is lehetőséget kell biztosítani, hogy a magánszemély a személyi jövedelemadója egy százalékáról az általa megjelölt egyház vagy külön állami alap javára rendelkezzen. Ez azt jelenti, hogy az államnak garántálnia kell, hogy az egyházak nem a többi civil szervezettel versenyezzen az egy százalékok összegéért, hanem külön legyen meg a lehetősége ezen forrásra. A szerződés külön garanciát nyújt a felajánlott összeg minimális mértékére nézve, ami a központi költségvetésből kerül fedezésre.

Összességében a Vatikáni megállapodás a Katolikus Egyház finanszírozása tekintetében rögzíti az egyes *költségvetési forrásokat garanciális elemekkel kiegészítve*, ugyanakkor több új finanszírozási módot is bevezet, ami eddig nem volt jelen a magyarországi modellben. Mindezek mellett külön jelentősége van, hogy az Lvt-ben megjelenő egyedi támogatások nyújtásának lehetőségét a megállapodás továbbra is fenntartja a pontosan meghatározott és a Magyar Katolikus Püspöki Kar által jelzett célokra. Az egyházak, illetve egyházi személyek, tevékenységek speciális adójogi megítélése vonatkozásában a megállapodás garantálja, hogy az adókedvezmények és adómentességek körét az egyház beleegyezése nélkül az állam nem fogja szűkíteni.

A Vatikáni megállapodásnak köszönhetően a Katolikus Egyház anyagi természetű kérdései nemzetközi szerződésben vannak rendezve, azaz a jogforrási hierarchiában magasabb szinten, mint bármely más pénzügyi rendelkezés az egyházak finanszírozására vonatkozóan. Ebből az következik, hogy amennyiben a jogalkotó az egyházak pénzügyeire vonatkozó szabályanyagot módosítani kívánja, úgy vizsgálni kell a Vatikáni megállapodásban rögzítettekkel való összhangot. Így a nemzetközi szerződésbe való ütközést a jogalkotó oly módon tudja elkerülni, hogy vagy nem fogad el a megállapodással összeegyeztethetetlen szabályt vagy a konkordátum módosítására/megszüntetésére kényszerül. Nemzetközi szerződés lévén a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény tartalmaz rendelkezéseket a szerződések *megszüntetéséről és módosításáról*.²³⁸ Az egyezmény szerint a szerződések

²³⁸ Magyarországon a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről szóló 1987. évi 12. törvényerejű rendelettel került kihirdetésre a bécsi egyezmény.

a részes felek közötti megállapodással módosíthatók. A Vatikáni megállapodás módosítására vonatkozóan a felek az alábbi szabályokat határozták meg: V. cikk (1) „Ha a jelen Megállapodás értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatban valamilyen nehézség merülne fel, a Felek közös megegyezéssel keresik a legmegfelelőbb megoldást.” (3) „Amennyiben a Felek egyike úgy ítéli meg, hogy gyökeresen megváltoztak azok a körülmények, amelyek között a megállapodást megkötötték, tárgyalásokat kezdeményez a Megállapodásnak az új körülményekhez történő igazítására.” A rendelkezés a módosításokra vonatkozó szabályokat igen szűken határozza meg. Módosításra ugyanis csak abban az esetben kerülhet sor, amennyiben a körülmények lényegesen megváltoztak. A bécsi egyezmény ugyanakkor a *clausula rebus sic stantibus* elvére való hivatkozással megadja a feleknek azt a lehetőséget, hogy kezdeményezhesse a szerződés megszüntetését. A Vatikáni megállapodás esetén ezt a felek kizárták, hiszen egyedüli lehetőségként a tárgyalások útján történő módosítást tartja irányadónak.²³⁹

A megállapodás körülményeit és a szabályozandó tárgyköröket nézve elmondható, hogy olyan szakpolitikai kérdéseket rendeztek a felek egymás között, amelyek megváltoztatása meglehetősen körülményes adott esetben, mindemellett az ágazatpolitikai célok helyett a nagypolitika érdekeinek lenyomatát viselik magukon.²⁴⁰ A Vatikáni megállapodásnak kétségtelenül hatása volt az egyház-finanszírozás további alakulására, illetve a Kormány más egyházakkal való kapcsolatának rendezésére. Mivel más egyházaknál nem beszélhetünk a legfőbb szervének nemzetközi jogalanyiségéről, ezért közöttük és a magyar állam között nemzetközi szerződési szinten nem lehet rendezni hasonló kérdéseket.

A Kormány a három történelmi egyházzal, a Magyarországi Református Egyházzal, a Magyarországi Evangélikus Egyházzal és a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetségével kötött megállapodásokat, amelyeket kormányhatározattal hirdettek ki.²⁴¹ Ezen kívül megállapodás született a Kormány és a Budai Szerb Ortodox Egyházmegye,

²³⁹ A Vatikáni megállapodás..., i.m. 11.

²⁴⁰ LANNERT Judit, *A közoktatás finanszírozásának lehetséges megoldásai*, TÁRKI-TUDOK, 2010, 9. http://www.tarki-tudok.hu/file/finanszirozasi/v_oktfin.pdf (2012. január 21-i letöltés)

²⁴¹ 1057/1999. (V. 26.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Református Egyház között 1998. december 8-án létrejött Megállapodás közzétételéről; 1056/1999. (V. 26.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Evangélikus Egyház között 1998. december 7-én létrejött Megállapodás közzétételéről; 1058/1999. (V. 28.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége között 1998. október 1-jén létrejött Megállapodás közzétételéről; 1045/2001. (IV. 20.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége között 2000. december 21-én aláírt megállapodás közzétételéről

valamint a Magyarországi Baptista Egyház között.²⁴² Ezen megállapodás jogi jellege különbözik a Vatikáni megállapodástól, mivel határozati formában hirdették ki, így azok egyediek és nem normatív jellegűek. Az alapvető kiindulópontot az jelenti, hogy a Katolikus Egyházon kívül a többi egyháznak nincs olyan legfőbb szerve, amely nemzetközi jogalanyisággal rendelkezne, így egy államnak nemzetközi szerződést kötni kizárólag a Katolikus Egyházzal van lehetősége. A magyar jog jogforrási rendszerből adódóan a más egyházakkal kötött megállapodásokra nem létezik olyan megoldási forma, ami megfelelően be tudná sorolni ezen megállapodásokat. Kérdés, hogy miként lehet tehát értékelni ezen dokumentumokat.

Schanda Balázs a *megállapodások értékelése* szempontjából többféle nézetet vázol fel.²⁴³ Elképzelhető, hogy közjogi szerződésnek minősüljenek a megállapodások, hiszen itt az állam nem magánjogi jogalanyként lépett fel. A megállapodásokból eredő jogviták, illetve értelmezés kérdések megoldása azonban problémát vethet fel a közjogi szerződések jogi tisztázatlansága miatt. Másik értelmezési lehetőség, hogy ezen megállapodásokat az állam elvben, hallgatólagosan ugyanolyan értékűnek tekinti, mint a Vatikáni szerződést, ugyanakkor ez tényleges jogi megítélésén továbbra sem változtathat. Az értelmezési kísérletek sorában a politikai kontraktusnak történő minősítés lehetősége is fennáll.

A dokumentumok tartalmát illetően szintén különbség található az Apostoli Szentszékkal és a többi egyházzal kötött megállapodás között. Míg a Vatikáni szerződés kifejezetten anyagi természetű kérdéseket rendez, addig a többi tartalmukat tekintve átfogó jellegűek, nemcsak a finanszírozási elemekre térnek ki, hanem az egyház és állam együttműködésére vonatkozó általános elveket rögzítenek, valamint rendezik az egyházak szerepét, részvételét a közfeladatok ellátásában. A megállapodások preambulumaiban utalnak az egyházakat szabályozó jogi normákra (Alkotmány, 1990. évi IV. törvény, 1997. évi CXXIV. törvény, 1991. évi XXXII. törvény)²⁴⁴, az egyházak társadalomban betöltött fontos szerepére, a határon túl élő magyarság érdekében kifejtett munkásságukra, a közfeladat-ellátó szerepükre. A felek alapelveként elismerik az állam és egyház szétválasztásának elvét, ugyanakkor kifejtik, hogy az

²⁴² 1043/2001. (IV. 20.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Budai Szerb Ortodox Egyházmegye között 1998. december 9-én aláírt megállapodás közzétételéről; 1044/2001. (IV. 20.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Baptista Egyház között 1998. december 10-én aláírt közzétételéről.

²⁴³ SCHANDA, *A kormány...*, i.m. 194.

²⁴⁴ A Magyarországi Református Egyházzal és Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetségével kötött megállapodás utal a 4/1993. (II. 12.) AB határozatra is.

állam és egyház kapcsolatában egy partneri, kölcsönösen felelős együttműködés időszaka következett be. A megállapodások egy része utal arra is, hogy a demokratikus államrend visszaállításával, az ideológiai szembenállás megszűnésével új alapokra helyeződik az egyházakkal történő párbeszéd.

Tárgykörüket tekintve a dokumentumok általában kitérnek az oktatási, felsőoktatási, kulturális feladatok ellátására, finanszírozási szempontból pedig utalnak az azonos finanszírozás elvére, rögzítik a járadék alapjául szolgáló ingatlanértéket és annak kiegészítését.²⁴⁵ További közös elemként jelenik meg a személyi jövedelemadó meghatározott részéről történő rendelkezésekre való jogosultság, mint anyagi forrás megállapítása, valamint az adókedvezményekre való utalás. A felek általában úgy állapodtak meg az adókedvezmények, mentességek tekintetében, hogy az érvényben lévő szabályok szűkítését az egyház beleegyezése nélkül a Kormány nem kezdeményezi.²⁴⁶ A kedvezmények vonatkozásában a legmegengedőbben a Református Egyházzal kötött kontraktus fogalmaz, miszerint a Kormány az egyházzal történő előzetes egyeztetés nélkül nem kezdeményezi, és nem támogatja olyan jogszabály megalkotását, vagy hatályos jogszabály olyan módosítását, amely a Református Egyházat vagy jelen megállapodást érinti, illetve amely a Református Egyházat, az egyházi személyeket vagy az egyházi tevékenységet megillető jelenleg hatályos törvényekben foglalt kedvezményeket szűkítené. Tehát nemcsak az adójogszabályokban foglalt kedvezményekre vonatkozik a korlátozás, hanem minden más jogszabályban foglalt kedvezményre is. Ettől a MAZSIHISZ-szal kötött megállapodás abban tér el, hogy a felek a szigorúbb feltételek megállapítását állítják csak korlátnak, addig a Református Egyháznál bármilyen érintőleges szabályozáshoz egyeztetés szükséges. A többi egyház vonatkozásában kifejezetten az adójogszabályokban nyújtott kedvezményekre történik utalás.

A megállapodások sorában a legszélesebb tárgykörrel a Magyarországi Református Egyházra és a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetségre vonatkozó Kormányhatározat foglalkozik.²⁴⁷ A dokumentum rendelkezik többek között az egyház jogállásáról, annak állami felügyeletének tilalmáról. A hitéleti feladatok

²⁴⁵ A kiegészítésre vonatkozó szabályokat a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége tekintetében külön megállapodás tartalmazza: a 1058/1999. (V. 28.) Korm. határozat. Külön a járadék kiegészítésére vonatkozó megállapodást kötött a Kormány a Budai Szerb Ortodox Egyházmegyével: 1043/2001. (IV. 20.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Budai Szerb Ortodox Egyházmegye között 1998. december 9-én aláírt megállapodás közzétételéről.

²⁴⁶ Ennek részletesebb elemzését az egyházak adójogi státuszával foglalkozó fejezetben végzem el.

²⁴⁷ Megjegyzendő, hogy a két megállapodás sok tekintetben szó szerint ugyanazokat a rendelkezéseket tartalmazza.

vonatkozásában a felek megállapítják, hogy az egyháznak joga van nem egyházi intézményekben lehetővé tenni a vallás szabad gyakorlását, végezhet hit- és erkölcsi oktatást oktatási és nevelési intézményekben, részt vállalhat a szociális, egészségügyi, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok ellátásában saját intézmény működtetésével, de ezen tevékenységek folytatásához létrehozhat alapítványokat, egyesületeket, közhasznú társaságokat.

Összességében az egyházak és a Kormány között létrejött megállapodások a finanszírozás tekintetében a következőket tartalmazzák. Az egyházak közfeladat-ellátása során járó támogatások alapelveként kerül meghatározásra, hogy az általuk fenntartott intézmények után ugyanolyan pénzügyi támogatásban kell részesíteni az egyházakat, mint a hasonló intézményeket működtető állami és önkormányzati fenntartókat. Támogatásban részesülnek a felsőoktatási, kulturális, szociális, egészségügyi és egyéb közfeladatok ellátása során is. A felek rögzítik a volt egyházi ingatlanok rendezésére vonatkozó járadék formájú finanszírozást, továbbá a személyi jövedelemadó meghatározott részének adózó által történő felajánlásának lehetőségét, valamint az egyházak részére egyéb céljellegű, rendkívüli támogatások nyújtását.

2.2.2. Az egyház-financezírozási törvény

A Vatikáni megállapodás előkészítésével párhuzamosan folytak az egyházak finanszírozását komplex módon szabályozandó törvény előkészületeinek munkálatai, így az elfogadott jogszabály szabályozási struktúráját tekintve sok hasonlóságot mutat a nemzetközi dokumentummal. Az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről (egyház-financezírozási törvény) szóló 1997. évi CXXIV. törvény elismeri, hogy az egyházak saját bevételre tehetnek szert, melyről – az állam és egyház szétválasztási elvének megfelelően – az állami szervek nem kérhetnek adatokat, illetve nyilvántartást nem vezethetnek. A saját bevételek mellett az állami támogatások több új formáját építi be a financezírozásba a jogalkotó. Megteremti a lehetőséget arra, hogy a nem rendezett egyházi ingatlanokra vonatkozó pénzbeli igényt a felek közös megegyezéssel *járadékká* alakíthassák át, mely gyakorlatilag örökjáradéknak tekinthető, hiszen az egyház jogutód nélküli megszűnéséig is járhat. Rögzíti az úgynevezett *adóirányításos módszer*en alapuló financezírozást, mely alapján az állampolgároknak lehetősége nyílik, hogy az adójuk egy százalékáról rendelkezzenek az általuk megjelölt egyház javára. Az állam az egyházakat a közfeladatok ellátására tekintettel a hasonló

feladatot ellátó állami és helyi önkormányzati intézményekkel azonos normatív hozzájárulásban részesíti. Ezen kívül az egyház-finanszírozási törvény a közfeladatok ellátásához további *kiegészítő támogatás* nyújtását teszi lehetővé, melynek alapja az állampolgárok azon döntése, hogy az adott egyház által fenntartott közszolgáltatást vesz igénybe. Ezen támogatások összegét minden évben a költségvetés elfogadásáról szóló törvényben irányozzák elő, majd a végrehajtásról szóló törvényekben korrigálják.

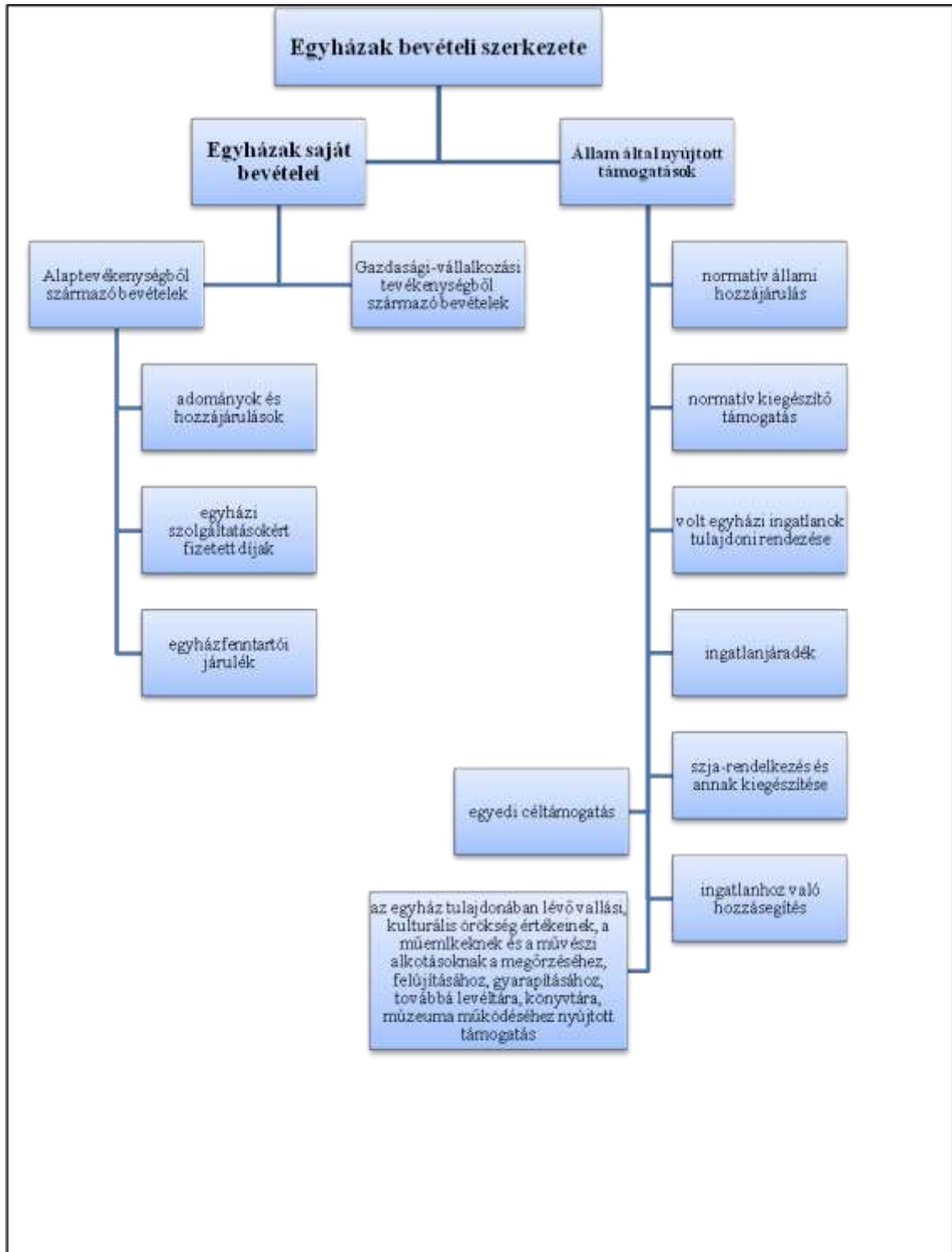
Az egyház-finanszírozási törvény hatályba lépésével külön támogatási forrást irányoz elő az egyházak tulajdonában lévő vallási, kulturális örökség értékeinek, a műemlékeknek és a művészi alkotások megőrzéséhez, felújításához, gyarapításához, továbbá levéltára, könyvtára, múzeuma működéséhez. A támogatás mértékét minden évben a költségvetési törvényben határozzák meg.

Az egyház-finanszírozási törvényt hatályba lépése után többször módosították, mely a finanszírozási rendszerben változásokat vezetett be. Kezdetben a jogszabály tartalmazta az egyházak saját bevételeit, a járadékot, a személyi jövedelemadó egy százalékának felajánlását, a normatív állami hozzájárulást az oktatási, szociális és egészségügyi feladatok ellátásához, a kiegészítő támogatást, az egyházak tulajdonában lévő vallási, kulturális örökség értékeinek, a műemlékeknek és a művészi alkotások megőrzéséhez, felújításához, gyarapításához, továbbá levéltára, könyvtára, múzeuma működéséhez nyújtott éves költségvetési támogatást és az egyházak segítségét az ingatlanvagyonhoz való hozzájárásban. A Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről szóló 1998. évi XC. törvény a járadék kiegészítésére is lehetőséget adott. Átfogó módosítást a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény tartalmazott. Több új jogcím is bevezetésre került. Az egyházak bizonyos feltételek fennállása esetén jogosultakká váltak közcélú adomány, illetve adomány juttatása esetén adókedvezményre jogosító igazolás kiállítására. Szintén új elemként jelenik meg a finanszírozási struktúrában, hogy az állam a költségvetésből hozzájárul az *egyházi hitoktatás* költségeihez. Az Lvt-ben rögzített egyedi döntések alapján nyújtható költségvetési támogatások bekerültek az egyház-finanszírozási törvénybe. Fontos módosítása továbbá a jogszabálynak, hogy az egyházak ingatlanvagyonhoz való hozzásegítését kiterjesztik minden egyházra, megszűnik a korábban jelentős ingatlanvagyonnal nem rendelkező egyházakra vonatkozó feltétel, így újra előnyre tehetnek szert a történelmi egyházak.

Az egyház-finanszírozási törvény által bevezetett finanszírozási struktúrát a 3. ábra szemlélteti.²⁴⁸

3. ábra

Az egyház-finanszírozási törvénnyel kialakított egyház-finanszírozási struktúra



Forrás: saját szerkesztés

²⁴⁸ Az ábra a törvény hatályba lépésekor felállított struktúrát vázolja fel.

2.3. Napjaink egyház-finanszírozása

Az egyházak finanszírozására vonatkozó szabályozást jelenleg is több jogszabály, jogi norma határozza meg. Az egyházak jogállására vonatkozó alapvető szabályokat, illetve az egyházak pénzügyei tekintetében is bizonyos alapelemeket a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény tartalmaz. Az egyházakra vonatkozó finanszírozási szabályokat továbbra is az 1997. évi CXXIV. törvény, illetve a hatályban lévő Kormány és egyházak között létrejött megállapodások rögzítik. Az egyes pénzügyi források éves mértékét az Országgyűlés a költségvetési törvényekben állapítja meg évről évre. A különböző finanszírozási elemekre vonatkozó részletes szabályokat az egyes ágazati törvények, illetve adójogszabályok határozzák meg, valamint néhány előirányzat tekintetében a hatályon kívül helyezett az egyházi költségvetési céltámogatások sajátos szabályairól szóló 142/2012. (VII. 3.) Korm. rendelet szabályait részben felváltó az egyházi elismerésről és az egyházi jogi személyek jogállásának és működésének sajátos szabályairól szóló 295/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet tartalmaz részletes előírásokat.

A jelenlegi egyház-finanszírozási struktúra a jogszabályok alapján a következő elemekből tevődik össze. Az új egyháztörvény szerint az egyházaknak alapvetően háromféle tevékenységükből származik saját bevételük: az alaptevékenységből, a gazdasági-vállalkozási tevékenységnek nem minősülő tevékenységből, valamint a gazdasági-vállalkozási tevékenységből.

Az egyházak bevételi szerkezete jelenleg is *többszatornás rendszert* képez, melyben a bevételek egyik része a természetes személyek, jogi személyek, jogi személyiség nélküli szervezetek adományaiból és egyéb hozzájárulásaiból áll. A kapott adományokra vonatkozóan az adójogi szabályok sajátos kedvezményeket, mentességeket nyújtanak. Vannak az egyházaknak olyan bevételei, amelyeket az általuk végzett tevékenység ellenértékéként kapnak, mint például egy szolgáltatás ellenértéke, díja, térítése. Ezek között is különbséget kell tenni az adójogi megítélés miatt abban a tekintetben, hogy a szolgáltatást alaptevékenysége körében vagy gazdasági-vállalkozási tevékenységnek nem minősülő vagy annak minősülő tevékenységként végzi.

A *saját bevételeken* túl az egyházak bevételeinek másik csoportját a költségvetésből juttatott *támogatások* képezik. Ezek egy részét az egyház-finanszírozási törvény és az

egyházakkal kötött különmegállapodások tartalmazzák. Ide tartoznak a közfeladatok ellátása során kapott az állami, illetve önkormányzati intézményekkel azonos mértékű hozzájárulás, valamint a kiegészítő támogatás, a magánszemélyek által felajánlott személyi jövedelemadójuknak egy százaléka és annak kiegészítése, a volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezéséből származó járadék, illetve a költségvetési törvényben évről évre megállapított – egy részük az egyházak által jelzett célokra – egyéb támogatási jogcímek. Az utóbbira vonatkozóan megállapítható, hogy a rendszerváltástól kezdve az éves költségvetési döntési folyamatok, alkuk határozták meg számukat, mértéküket. A 295/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet értelmében azonban három fejezeti kezelésű előirányzat egyházi költségvetési céltámogatásnak minősül, így a hittanoktatás támogatása, az 5000 lakosnál kisebb településeken szolgálatot teljesítő egyházi személyek jövedelempótléka, az egyházi közgyűjtemények és közművelődési intézmények támogatása. Ezen előirányzatok szabályozása tekintetében tehát a továbbiakban egyfajta stabilitás és kiszámíthatóság várható, szemben azokkal, amelyek évről évre a költségvetési törvényben kerülnek meghatározásra.

Ezen kívül az egyházak az államháztartás alrendszereiből, európai uniós forrásokból vagy nemzetközi megállapodás alapján finanszírozott programokból, pályázati úton vagy pályázati rendszeren kívül, egyedi döntés alapján támogatásban részesülhetnek.

Az egyházak finanszírozási struktúrájában 1990-től folyamatosan jelen vannak az úgynevezett közvetett támogatások, melyek az egyházak sajátos adójogi státuszukból következnek. A rendszerváltást követően több olyan adójogszabályt fogadott el a jogalkotó, melyekben adókedvezményeket, adómentességeket nyújt az egyházaknak. Ilyen a személyi jövedelemadóról szóló törvényben az egyházi személyek kedvezményes helyzete, a társasági adóról szóló törvényben az egyházak adózása és a részükre adományozók kedvezménye, az általános forgalmi adó, a gépjárműadó, a helyi adók, az illetékek szabályai között megtalálható speciális egyházi jogállás, valamint a társadalombiztosítás rendszerében elfoglalt egyházi személyek sajátos helyzete.

Összességében a magyarországi egyház-financezírozási struktúrával kapcsolatosan a következő megállapítások tehetők. Az 1990-es évek elején az egyházak állami támogatását az évről évre alakuló költségvetési preferenciák határozták meg. Az egyházak pénzügyi helyzetét 1997-ben a jogalkotó átfogó jelleggel a Vatikáni megállapodás nyomán rendezte az 1997. évi CXXIV. törvénnyel. A financezírozás elemeit, szerkezetét tekintve megállapítható, hogy 2002 óta nagyobb változásokon nem

ment keresztül. Az új Alaptörvény és az új egyháztörvény elfogadásával azonban újra felélénkültek és vitára okot adnak az egyházak pénzügyeire vonatkozó szabályok.

Az egyházak finanszírozásának újabb jelentős kihatással bíró fordulópontja a Vatikáni megállapodás módosítása. A szerződés újratárgyalása az utóbbi években történt hazai jogszabályváltozások, valamint a magyar jogrendszer jelentős megváltozása miatt elkerülhetetlenné vált.²⁴⁹ A közszolgáltatások ellátása területén nagy átalakítások kezdődtek, ami a feladatok ellátásának nem kisebb finomhangolását, hanem rendszerszerű megreformálását jelentette, mely kihatott az egyházak tevékenységére, így a Vatikáni megállapodás rendelkezései sok tekintetben anakronisztikussá váltak. Az egyezmény módosítására és a tervezett szöveg előkészítésére a 77/2012. (VI. 26.) ME határozat adta meg a felhatalmazást. A szöveg végleges megállapítására pedig a 127/2013. (X. 8.) ME határozat adta meg a felhatalmazást. A módosítás aláírására 2013. október 21-én került sor.²⁵⁰ Az Országgyűlés általi elfogadásra 2013. december 2-án került sor és december 12-én lépett hatályba. A megállapodás tartalmát tekintve több tárgykörben (hitoktatás, felsőoktatás, kulturális örökséggel összefüggő feladatok) a megváltozott körülményekhez igazítja a szabályozást, azonban sem az egyházfinanszírozásban meglévő ellentmondásokat nem küszöböli ki, sem pedig a szektorsemlegesség megvalósulása felé nem lépéseket. A hitéleti finanszírozással kapcsolatban a személyi jövedelemadó egy százaléka, valamint az ingatlanjáradékra vonatkozó szabályozást módosítja a szerződés.

2.4. Az egyházak támogatása a költségvetés szerkezetében

Az egyházak költségvetési finanszírozása a költségvetési törvényekben 1992-től külön előirányzatként jelenik meg. Az előirányzatokra jellemző, hogy 2005-ig a kifejezetten egyházi célú támogatásokat az Egyházak támogatása fejezeti kezelésű előirányzatként tervezték meg, majd 2006-tól az Egyházi célú központi költségvetési hozzájárulások fejezeti kezelésű előirányzatokon belül jelentek meg. A fejezeti kezelésű előirányzatokra sajátos szabályok vonatkoznak, speciális jogállással bírnak a fejezetrendben. A költségvetési fejezet a költségvetési tervezés, végrehajtás és beszámolás szempontjából önállóan felügyelt, irányított szervek és előirányzatok összessége, melyek címekre, alcímekre, jogcímcsoportokra és jogcímekre

²⁴⁹ 2013. évi CCIX. törvény indokolása

²⁵⁰ A módosítást Magyarország részéről Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettes, az Apostoli Szentsek részéről pedig Alberto Bottari de Castello apostoli nuncius írta alá.

tagozódnak.²⁵¹ A fejezeti kezelésű előirányzatok a fejezeteken belül helyezkednek el, azok fejezetenként egy címet alkotnak. Ennek bevételi és kiadási előirányzatait a központi költségvetésről szóló törvény az előirányzat-csoportra, kiemelt előirányzatra vonatkozó bontás nélkül, összesítve tartalmazza. A fejezeti kezelésű előirányzatok nincsenek költségvetési szervekhez rendelve²⁵², vagy a fejezetet irányító szerv szakmai, ágazati feladatainak ellátásául, vagy állami kötelezettségek teljesítése során felmerülő bevételek és kiadások elszámolásául szolgálhatnak.²⁵³ Az egyházak vonatkozásában a fejezeti kezelésű előirányzatok különböző fejezeteken belül kerültek megtervezésre. 1992 és 1995 között a Művelődési és Közoktatási Minisztériumon belül helyezkedett el minden, egyházra vonatkozó támogatás.

Az egyházak támogatásához kapcsolódó forrásokat azonban nemcsak a fejezeti kezelésű előirányzatokon belül találjuk meg, hanem a közfeladatok ellátására nyújtott pénzeszközök miatt a költségvetés szerkezetében máshol megjelennek az egyházakra vonatkozó kiadási előirányzatok. Az átláthatóság szempontjából problémát jelent, hogy a kiadási előirányzatok évről évre más-más fejezeten belül kerültek megtervezésre, emellett pedig a tervezés logikája nem követi a közcélú és hitéleti források elkülönítését. Így 1996-tól az egyházi források több helyen kerülnek rendezésre. 1998-ig a Művelődési és Közoktatási Minisztérium mellett párhuzamosan megjelennek különböző források a Miniszterelnökség fejezetén belül, ami által a források nehezen nyomon követhetővé válnak. Az Egyházak támogatása fejezeti kezelésű előirányzat marad a szaktárcánál, ugyanakkor a Miniszterelnökségnél is megjelennek hasonló célú források például az egyházi intézmények felújítására vonatkozóan. 1999-2000-ben még tovább töredezik a támogatások rendszere, ekkor ugyanis a Belügyminisztérium, az Oktatási Minisztérium és a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma is tartalmaz egyházi előirányzatokat. Viszonylagos állandósság a 2007 és 2010 közötti éveket jellemzi, ahol az egyházak forrásait egy tárca, az Oktatási és Kulturális Minisztérium kezelte. Az utóbbi években pedig a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium és a Nemzeti Erőforrás Minisztérium, majd az Emberi Erőforrások Minisztériuma fejezetén belül kerülnek az előirányzatok megtervezésre.

Összességében az egyházak támogatásainak a költségvetés szerkezetén belüli elhelyezkedéséről megállapítható, hogy nincs állandósult helye. Fontos lenne, hogy a

²⁵¹ HALÁSZ — KLICSU *i.m.* 54.

²⁵² BÁN Tamás — SIMON István, *A központi költségvetés*. In: SIMON István (szerk.), *Pénzügyi jog I.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 120.

²⁵³ 2011. évi CXCV. törvény 17. § (3) bekezdés

tételek nyomon követhetősége, átláthatósága miatt rendeződjön az egyházpolitikának a helye a költségvetésen belül is. Ugyanakkor az egyházak szerteágazó tevékenysége miatt ez nehezen megoldható.

2.5. Összegzés: a felállított egyház-finanszírozási modell

Az egyházak bevételeinek, finanszírozási struktúrájának vizsgálata a szakirodalomban leginkább az egyházak jogállásával, az állami egyházjoggal foglalkozó monográfiákban, tanulmányokban jelenik meg külön résztémaként. Kifejezetten finanszírozási tárgykörben kevés írás született eddig. Az egyházak finanszírozási rendszerét többféle módon csoportosítja a szakirodalom. Simon István az egyház-finanszírozás magyarországi alapstruktúrájáról megállapítja, hogy összetett, többszintű rendszert alkot, amelyet többféle szerkezetben lehet tárgyalni.²⁵⁴ A szerző kétféle csoportosításban vázolja az egyház-finanszírozás struktúráját. Az egyik csoportosítás szerint az egyházak bevételeit és sajátos adójogi státuszukat érdemes elkülöníteni. A bevételek között megkülönböztetjük a saját bevételeket (adomány, közcélú adomány, nem vállalkozási bevétel, járadék), az állami támogatásokat (normatív, kiegészítő, egyéb) és a személyi jövedelemadó egy százalékát, valamint annak kiegészítését.

Másik megközelítésben Simon István az egyházak által ellátott tevékenységeket választja külön. Mint ahogy az egyház-finanszírozási törvény is megkülönbözteti, hogy az egyházak két fő tevékenységet látnak el, a hitéleti és a közcélú tevékenységet. Simon István szerint hitéleti célú források a saját bevételek, a járadék, a személyi jövedelemadó egy százalék és a támogatások. A közcélú feladatok fedezésül szolgálnak szintén a saját bevételek, a támogatások és a kiegészítő támogatás.

Rixer Ádám az egyházak finanszírozásával kapcsolatosan az egyházak vagyoni helyzetével és gazdálkodásával foglalkozik.²⁵⁵ Az egyházak támogatásai között külön vizsgálja az egyházak közfeladatot ellátó tevékenységére kapott pénzeszközöket, úgymint az egyházi közoktatási intézmények normatív és kiegészítő támogatását, az egyházi felsőoktatás finanszírozását, az egyházak szociális, egészségügyi és kulturális intézményeinek állami támogatását, az egyházi épületek rekonstrukciója és egyéb egyházi célú beruházások költségvetési jogcímeit. Ugyancsak ide sorolja az egyházakat

²⁵⁴ SIMON, i.m. 91.

²⁵⁵ RIXER Ádám, *Egyházak gazdálkodása, egyházi pénzügyek*, Glossa iuridica. http://www.glossaiuridica.hu/cikkek/Egyhazak_gazdalkodasa_penzugyei.pdf (2012. február 10-i letöltés)

tevékenységük folytatásához szükséges ingatlan megszerzéséhez való állami segítséget, valamint az egyéb alap- és közcélú tevékenységek elősegítésére nyújtott költségvetési támogatásokat. Az egyházak hitéleti jellegű tevékenységére nyújtott támogatásokhoz Rixer Ádám az alábbi közvetlen és közvetett eszközöket sorolja: az állampolgárok személyi jövedelemadójuk egy százalékáról történő rendelkezése, az egyházi ingatlanok rendezése, a hitoktatás állami támogatása, a termőföld tulajdonjogának megszerzésének jogszabályi lehetősége, bizonyos elővásárlási jogok garantálása az egyházak számára. Ezen kívül Simon Istvánhoz hasonlóan Rixer Ádám is külön szerkezetet alkotva tárgyalja az egyházakra vonatkozó sajátos adókötelezettségeket.

Fedor Tibor az egyházak támogatását szintén abban a szerkezetben tárgyalja, hogy az egyházak közfeladatot ellátó tevékenységét és a hitéleti jellegű tevékenységét különíti el.²⁵⁶ A közfeladat ellátására nyújtott állami hozzájárulások közé sorolja az egyházi közoktatási intézmények normatív és kiegészítő támogatását, az egyházi felsőoktatás támogatását, a szociális, egészségügyi és kulturális intézmények finanszírozását, az egyházi épületek rekonstrukcióját és egyéb egyházi célú beruházások támogatását, valamint az állam segítségét a közcélú tevékenység folytatásához szükséges ingatlan megszerzéséhez. Hitéleti célú forrásnak tekinti Fedor Tibor a személyi jövedelemadó egy százalékát, az egyházi ingatlanok járadék formájára történő átalakítását, az egyházi hitoktatás költségeinek állam általi átvállalását, az egyházak nemzetközi tevékenységének támogatását, valamint az egyházak speciális adójogi helyzetéből következő adókedvezmények és mentességek körét.

Schanda Balázs az egyházak állami támogatását a következőképpen tárgyalja.²⁵⁷ Vizsgálja a volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezése címén kapott forrásokat, az adóhányad-irányítási rendszert, az egyházak által ellátott közfeladatok támogatását, az egyes diszkrecionális támogatásokat és sajátos támogatásokat, valamint az egyházak közteherviselési mentességeit és kedvezményeit. Külön csoportba sorolja azon támogatásokat, melynek során az egyházi feladatok költségeinek viselését az állam átvállalja. Ilyen a vallásoktatás költségeihez való állami hozzájárulás, a hitéleti felsőoktatás támogatása, a Tábori Lelkészi Szolgálat költségeinek viselése, valamint a vidéki lelkipásztorok támogatása.

²⁵⁶ FEDOR Tibor, *Egyház-finanszírozás Magyarországon*,
http://www.mtak.hu/interreg/kotet2/20_fedor.pdf (2011. december 10-i letöltés)

²⁵⁷ SCHANDA, *Állami egyházjog...*, i.m. 129-150.

Szathmáry Béla az egyházak bevételeként alapvetően két anyagi forrást jelöl meg: az állam támogatását, valamint az egyház saját bevételeit.²⁵⁸ Az állami hozzájárulásokon belül további két típusként megkülönbözteti a közvetlen és közvetett támogatásokat. A közvetlen támogatások alatt azt a finanszírozási módot érti, amikor az egyház az államtól az állam által már beszedett bevételeiből évente meghatározott elveknek megfelelően pénzüsszegeket vesz át. Közvetettnek pedig azon hozzájárulásokat tekinti, amikor az állam bevételeinek egy részéről lemond az egyházak javára (például adókedvezmények nyújtása, illetékek elengedése). Az egyházak saját bevételeinél Szathmáry Béla elkülöníti az állampolgárok által nyújtott adományokat, az egyházfenntartói hozzájárulást, valamint az egyházak vállalkozói tevékenységéből származó pénzüsszegeket.

Összességében az egyházak finanszírozásának struktúrájáról – mint ahogy erről már korábban szóltam – megállapítható, hogy a szakirodalomban nincs egyetértés abban a tekintetben, hogy beleértjük-e a témakörbe az egyházak saját bevételi forrásait, több szerző ugyanis kizárólag az állam támogatását sorolja ebbe a körbe. Amennyiben a saját forrásokat az egyházak finanszírozási elemének tekintjük, úgy csoportosítási lehetőségként felmerül a saját bevételek és állami források szerinti elválasztás. A szakirodalomból továbbá az is kitűnik, hogy a legtöbb szerző igyekszik a témát oly módon tárgyalni, hogy a közfeladatok ellátására nyújtott pénzeszközöket elkülöníti a hitéleti jellegű forrásoktól.

Az egyházak állam általi finanszírozásának legfőbb kérdése, annak meghatározása, hogy az adott közpénzt milyen felhasználási célra kapja. Mint azt a Vatikáni megállapodás eredményeit és hatásait elemző bizottság jelentésében kifejtette, az egyházak és a társadalom kapcsolatát tekintve két tevékenységi kört érdemes elkülöníteni: a hitéletet és az államtól átvállalt közfeladatok ellátását. Míg az állam és egyház elválasztásából következően a hitélet a privát szférába van helyezve és abba az állam nem szólhat bele, ide értve a hitélet finanszírozását is, addig az államtól átvállalt közfeladatok teljesítése a társadalmi nyilvánosságban zajlik, annak megteremtője és fenntartója az állam. Így ha közfeladatok finanszírozásáról van szó, akkor helyénvaló az állami segítség, de annak a feladatellátóktól független, szektorsemleges támogatása.²⁵⁹

A magyarországi struktúra alapvető problémája azonban, hogy számos költségvetési forrás felhasználáshoz nem kötött, az egyház bármilyen célra, hitéletre vagy közfeladat

²⁵⁸ SZATHMÁRY Béla, *Magyar egyházjog*, Századvég, Budapest, 2004, 99.

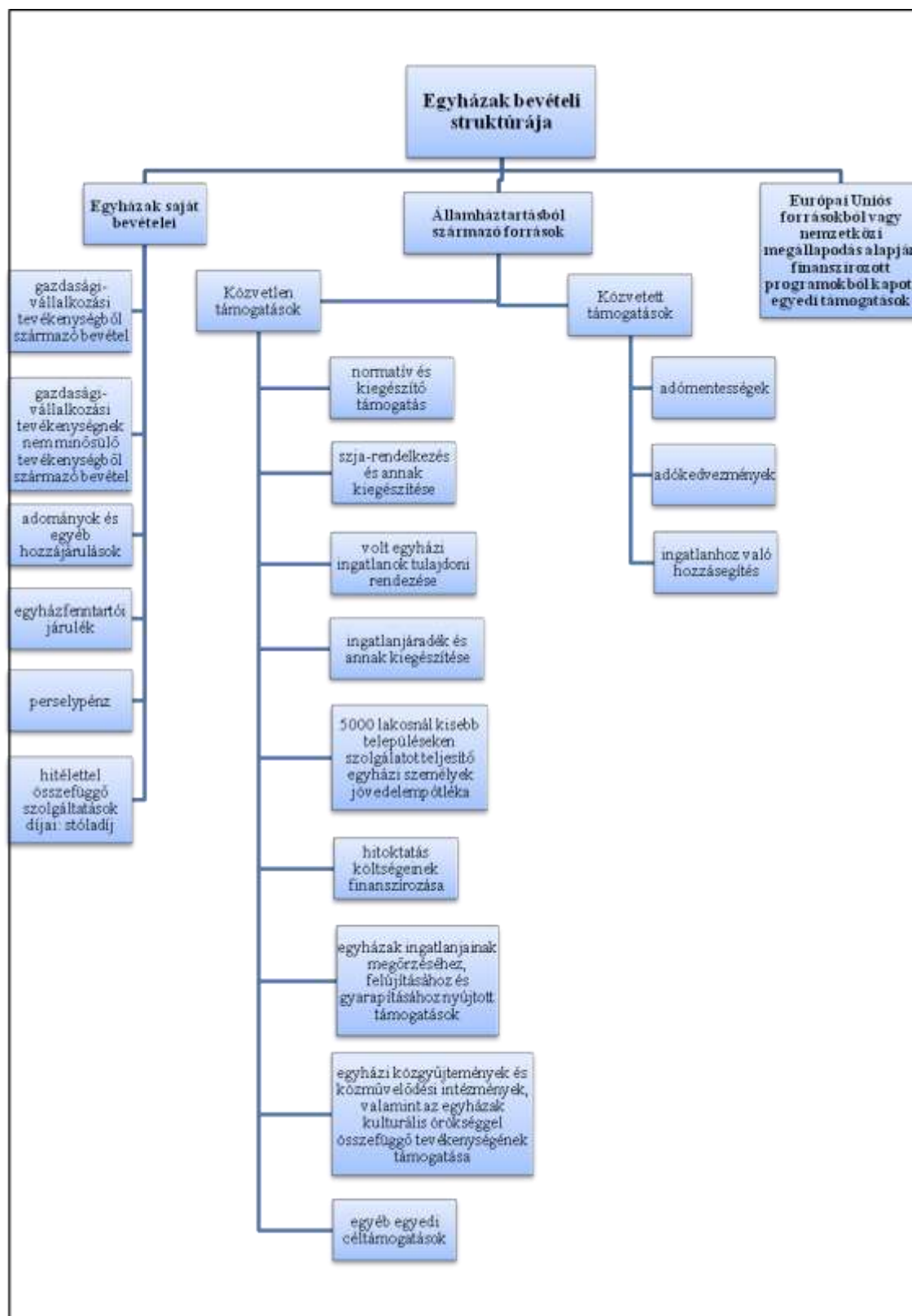
²⁵⁹ A Vatikáni megállapodás..., i.m. 6.

ellátására is fordíthatja. A hitéleti célra elköltött közpénzeket az állam és egyház elválasztásából következően állami szerv nem ellenőrizheti. Ez azonban kihatással van a közfeladatok ellátására is, hiszen nem derül ki pontosan sem az, hogy mennyi közpénz áll rendelkezésre a közfeladatok ellátása során, sem pedig az, hogy mennyi államháztartáson kívüli pénzeszközhöz jutnak hozzá az egyházak. Hiába teremti meg mind a Vatikáni megállapodás, mind pedig az egyház-finanszírozási törvény a két tevékenység elválasztását, az egyes források részletekbe menő feltárása során kiderül, hogy azok nem egy célt szolgálnak. Így például a személyi jövedelemadó egy százalékának felajánlásából származó pénzeszeget az egyházak szabadon, saját maguk belső szabályaiban rögzítettek szerint használhatják fel. A kutatás további irányára nézve tehát – hiába logikus lenne a közcélú és hitéleti célú tevékenységek szerinti vizsgálat – olyan tárgyalási módszert alkalmazok, melyben az egyes forrásokat külön veszem górcső alá. Egyben előzetes hipotézisként felvethető, hogy az egyházak pénzügyeinek és finanszírozásának átláthatósága és közpénzek ellenőrizhetősége érdekében szükséges lenne az egyes források felhasználási módjának tisztázására.

Az alábbiakban az általam követendő finanszírozási struktúrát kívánom felvázolni, amely a dolgozat későbbi tárgyalási módját jelenti is egyben. Az egyházak finanszírozásának szerepet játszó források egyik nagy csoportjának az egyházak saját bevételeit tekintem. A másik nagy kategóriát az államháztartás alrendszeréből érkező, valamint az Európai Uniótól és más nemzetközi szervezetektől kapott pénzeszközök alkotják. A költségvetési támogatásokat tovább csoportosíthatjuk aszerint, hogy milyen célra kapják az egyházak vagy milyen módon jelenik meg bevételi szerkezetükben. A korábban meghatározott okok miatt azonban nem célszerű a hitéleti és közcélú támogatások elkülönítése szerint tárgyalni a finanszírozási rendszert. Ehelyett tehát aszerint csoportosítom a támogatásokat, hogy melyek jelentenek közvetlen forrást az egyházak számára, és melyek járulnak közvetett módon hozzá a finanszírozáshoz. Ugyanakkor az egyházak saját bevételei között számos olyan forrás jelenik meg, amelyekhez olyan állami szabályozás kapcsolódik, ami által ezen forrásaikhoz is kedvezőbb feltételek mellett jutnak hozzá az egyházak. Végző soron tehát az egyházak finanszírozásának egészét áthatja az állami támogatások rendszer közvetve vagy közvetlenül.

Az általam használt modell szerkezetét a 4. ábra szemlélteti.

Az egyház-finanszírozás általam használt struktúrája



Forrás: saját szerkesztés

A magyar finanszírozási rendszert összevetve az előző fejezetben vizsgált külföldi modellekkel, megállapítható, hasonló finanszírozási módszerek léteznek hazánkban is. Magyarországon az egyházi adó intézménye olyan formában nem működik, hogy ahhoz az állam jogkövetkezményeket fűzne, viszont a legtöbb egyháznál rendszeres fizetési kötelezettséget írnak elő egyházfenntartói járulék címén a hívek számára, aminek fizetéséhez egyházi következmény sem társul. Az adóirányítás rendszere 1997 óta működő jogintézménye az egyház-ffinanszírozásnak, amely a magánszemélyek számára a személyi jövedelemadójuk 1+1 százalékáról történő rendelkezést teszi lehetővé olyan formában, hogy az egyik egy százalékot civil szervezetek, illetve meghatározott intézmények számára ajánlhatja fel az adózó, a másikat pedig kizárólag a bevett egyházak vagy az éves költségvetési törvényben meghatározott kiemelt költségvetési előirányzat részére. Így a magyar rendszerben biztosított az adózók számára a választási szabadság abban az esetben is, amennyiben az adózó nem kíván bevett egyház számára nyilatkozni. A volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezése többféle történelmi ok miatt számos országban problémát okozott, melyre a tulajdoni viszonyok teljes visszaállítása nem jelentett megoldást, így alternatívaként több államban megjelenik az anyagi úton történő kompenzálás. Ez az út Magyarországon is hasonló módon zajlott és zajlik. A tulajdoni rendezések mellett megjelenik az igények járadékká történő átalakítása, mely lényegében az egyházak állandó és kiszámítható forrásául szolgál, ugyanakkor folyamatos kiadási tétel a költségvetés oldalán. Az egyházak közvetlen támogatása, mint minden európai államban szerteágazó. A kulturális tevékenység finanszírozásának az oka hazánkban is a kulturális örökség védelme. A hitoktatás költségeit ugyancsak a költségvetés fedezi. A közszolgáltatások nyújtását az állam normatív módon azon az alapon finanszírozza, hogy az állampolgárok az egyházak által ellátott közszolgáltatásokat veszik igénybe. Erre tekintettel külön kiegészítő támogatásokra jogosultak az egyházak, melynek tudományos megítélése ellentmondásos a szektorsemleges finanszírozás szempontjából. Az egyházi személyek díjazása nem költségvetési forrásból történik hazánkban, igaz az 5000 lakosnál kisebb településeken szolgálatot teljesítő egyházi személyeknek a költségvetés jövedelem pótlékot nyújt, mindemellett több adókedvezmény jár az egyházi személyeknek.

A magyar finanszírozási struktúrában is megjelennek az indirekt támogatásként számon tartott adókedvezmények és adómentességek. Ezek egy része az egyházak tevékenységéhez kapcsolódik (társasági adó, általános forgalmi adó, helyi adók, illetékek, gépjárműadó speciális szabályai), másik részük az egyházi személyek számára

kedvezőbb adózási szabályokat (személyi jövedelemadó, speciális társadalombiztosítási szabályok) ír elő, végül pedig léteznek olyan jogszabályok, melyek az egyházaknak adományokat nyújtókat részesítik kedvezményekben.

III. RÉSZ: A MAGYAR EGYHÁZ-FINANSZÍROZÁSI MODELL ELEMEI

Dolgozatom központi részében az egyházak finanszírozására vonatkozó egyes tételeket állítom vizsgálódásaim tárgyává. Célom az egyes jogszabályok részletes elemzése, költségvetési törvények vizsgálata az előirányzatok alakulására vonatkozóan. A kutatásomban a következő forrásokat tárom fel: az egyházak saját bevételei, a normatív állami támogatások, a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséből származó költségvetési források, a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó által történő felajánlása, az egyházaknak nyújtott további támogatások és az egyházak indirekt állami támogatásai. Az egyes intézményeket pénzügyi jogi aspektusból vizsgálom, ahol azonban a megértés szükségessé teszi, más jogágak (például alkotmányjog, közigazgatási jog), illetve tudományok felvetéseire is utalok. Az egyes finanszírozási tételeket nem csupán leíró módon, hanem elemző, a szabályozásban megjelenő ellentmondásokra, anomáliákra koncentrálni tárom fel.

1. AZ EGYHÁZAK SAJÁT BEVÉTELEI

Az egyházak saját bevételeire vonatkozó rendelkezéseket nemcsak az állami egyházjog szabályozza, hanem az egyes egyházak belső szabályai. Ebben a fejezetben az állami egyházjogi rendelkezéseket a saját bevételek aspektusából vizsgálom, valamint az egyházak belső szabályozását tárom fel. A vizsgálódás nem terjed ki valamennyi egyház belső normarendszerének elemzésére a dolgozat keretei miatt, hanem három történelmi egyházon keresztül mutatom be a saját bevételeket. A választás indokát a tényleges társadalmi szerep és a történelmi beágyazottság adja.

1.1. A saját bevételekre vonatkozó állami egyházjogi szabályozás

Az állami egyházjogi normák közül az 1990. évi IV. törvény, az 1997. évi CXXIV. törvény és a 2011. évi CCVI. törvény tartalmaz irányadó szabályokat. Az állami jogforrások különböző saját bevételeket említene, egységes tipizálást nem állítanak fel, általában csak példálózó felsorolást adnak. Emellett rögzítenek alapelveket a saját bevételek nyilvántartására és az állami ellenőrzéstől való elválasztásra vonatkozóan.

Az Lvt. rögzítette, hogy az egyházi jogi személyek vagyona elsősorban természetes személyek, jogi személyek, jogi személyiség nélküli szervezetek *adományaiból* és egyéb *hozzájárulásaiból*, illetőleg az *egyházi szolgáltatásokért fizetett díjakból* képződhet. A jogszabály tehát fő bevételi forrásként az államháztartáson kívülről származó tételeket jelöli meg, azonban mint ahogy azt Szathmáry Béla is megjegyzi, az anyagi források döntő részét az állami támogatások jelentik, épp ezért az egyház államtól való elválasztása nem lehet teljes.²⁶⁰ A törvény lehetőséget nyújt az egyházaknak, hogy a belső szabályainak megfelelően külön engedély nélkül *adományokat* gyűjthessenek. Emellett az egyházak gazdasági-vállalkozási tevékenységet is végezhetnek, melynek folytatására vállalatot, gazdasági társaságot hozhatnak létre, abban részt vehetnek. Az Lvt. meghatározta azon tevékenységeket, amelyek nem tekinthetők a gazdasági-vállalkozási körhöz tartozónak. Amennyiben az egyházi jogi személy kulturális, nevelési-oktatási, szociális és egészségügyi, gyermek- és ifjúságvédelmi intézményeket működtet, a hitélethez szükséges kiadványokat, kegytárgyakat állít elő és értékesít, az egyházi célra használt épületeket részlegesen hasznosítja, illetve temetőt tart fenn, nem végez gazdasági-vállalkozási tevékenységet.

A saját bevételek kategóriája megjelenik az egyház-finanszírozási törvényben is, mely kezdetben rögzíti, hogy az egyházak saját bevételre tehetnek szert. Az állam és egyház elválasztásának elvét érvényesítve a jogszabály arról is rendelkezik, hogy az egyház belső szabályai szerint szedett egyházfenntartói járulékról, gyűjtött adományokról az állami, önkormányzati és közigazgatási szervek adatokat nem kérhetnek és nyilvántartást nem vezethetnek. Ezzel meghatározza a jogalkotó, hogy az állami beavatkozás meddig terjed az egyházi pénzügyek területén, ami egyrészt magában foglalja, hogy az egyház nem kötelezhető adatszolgáltatásra az állam felé, másrészt pedig, hogy az állam nem jogosult az ebbe a körbe tartozó adatokat nyilvántartani.²⁶¹

Az egyház-finanszírozási törvény 2000. évi CXXXIII. törvénnyel való módosításával a saját bevételek mellett szabályozásra kerül a *gazdasági-vállalkozási tevékenység* kategóriája és a saját bevételek elkülönített nyilvántartására vonatkozó számviteli alapelv, illetve az adományok és közcélú adományokhoz kapcsolódó adókedvezmények. A törvény az Lvt-hez képest bővíti azon tevékenységi köröket,

²⁶⁰ SZATHMÁRY, *Magyar egyházjog...*, i.m. 238.

²⁶¹ SIMON i.m. 94.

melyek nem minősülnek gazdasági-vállalkozási tevékenységnek.²⁶² Ezen tevékenységek a hitélethez és az egyházak alaptevékenységéhez szorosan kapcsolódnak, ugyanakkor az állam nem tekinti azokat nyereségszerzési céllal végzett tevékenységeknek. Megkülönböztetésük az adózási szabályoknál nyer értelmet, hiszen a társasági adó tárgyát nem képezi azon gazdasági tevékenység, mely nem jövedelem- és vagyonszerzésre irányul, vagy azt nem eredményez. A jogszabály továbbá külön szabályt tartalmazott az egyház önálló képviseleti szervvel rendelkező, jogi személynek nem minősülő szervezeti egysége esetén, mely szerint több tevékenység közül választhat, hogy mit minősít nem gazdasági-vállalkozási tevékenységnek.

Az egyház *nem gazdasági-vállalkozási tevékenységből* származó bevételeként az egyház a szolgáltatás ellenértékét, díját, térítését, a tevékenységhez kapcsolódó kártalanítást, kártérítést, kötbért, bánatpénzt, bírságot, adóvisszatérítést, a tevékenységhez visszafizetési kötelezettség nélkül kapott támogatást és juttatást számolhatja el. Ugyanakkor az ezen bevételekhez kapcsolódó hozamok, kamatok már nem minősülnek ezen tevékenységből befolyt összegnek.

2012. január 1-jétől a nem gazdasági-vállalkozási tevékenységre vonatkozó szabályanyag az egyház-finanszírozási törvény 2011. évi CLXVI. törvény módosításával hatályukat veszítették és az új egyháztörvénybe kerültek át. A 2011. CCVI. törvény az egyházak saját bevételeit illetően nem tartalmazott új elemet az egyház-finanszírozási törvényhez képest, azonban a 2013. évi CXXXIII. törvénnyel történő módosítás eredményeképpen a vallási közösségek, illetve a vallási tevékenységet végző szervezetek kategóriájának felállításával változtak a saját bevételre vonatkozó szabályok. 2013. augusztus 1-jétől a vallási tevékenységet végző szervezetek esetében is ugyanolyan saját bevételeket tesz lehetővé a jogalkotó ezen szervezetek számára, mint a bevett egyházaknál. Továbbá jogosultak az adománygyűjtésre és az államháztartás alrendszeréből történő támogatásra is. A bevett egyházak

²⁶² Eszerint nem minősül gazdasági-vállalkozási tevékenységnek: hitéleti, nevelési-oktatási, kulturális, felsőoktatási, szociális és egészségügyi, sport, gyermek- és ifjúságvédelmi intézmény működtetése, valamint az említett tevékenységek folytatása; üdülő hasznosítása egyházi személy részére történő szolgáltatásnyújtás révén, hitélethez szükséges kiadvány, kegytárgy előállítása, értékesítése; egyházi célra használt ingatlan részleges hasznosítása; temető fenntartása, a kizárólag hitéleti, nevelési-oktatási, kulturális, felsőoktatási, szociális és egészségügyi, sport, gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenységet szolgáló immateriális jószág, tárgyi eszköz és készlet értékesítése, illetve ezen tevékenységeket szolgáló eszköz nem nyereségszerzési célú hasznosítása.

vonatkozásában azonban a jogalkotó továbbra is fenntartja a nem gazdasági-vállalkozási tevékenység végzésének a privilégiumát.²⁶³

Összességében az állami egyházi jogi szabályok jelenleg differenciáltan szabályozzák a vallási tevékenységet végző szervezetek és a bevett egyházak saját bevételszerzési lehetőségeit. Eszerint a vallási tevékenységet végző szervezet bevétele származhat adományokból, illetve egyéb hozzájárulásokból. A bevett egyházak bevételszerző lehetőségei azonban sokkal szélesebb körűek, hiszen alaptevékenységük mellett végezhetnek egyéb olyan tevékenységet, amellyel saját bevételre tehetnek szert, ráadásul ezek egy részéhez komoly adókedvezmények társulnak. Így tehát a saját bevételek tekintetében a bevett egyházak előnyösebb helyzetben vannak az ezzel a státusszal nem rendelkező szervezetekhez képest.

1.2. A saját bevételekre vonatkozó belső egyházi szabályok

1.2.1. Magyar Katolikus Egyház

A Magyar Katolikus Egyház anyagi forrásaira vonatkozó rendelkezések az 1983-as Codex Iuris Canonici V. könyvében (Az egyház anyagi javai) találhatók. Az egyház anyagi forrásaival kapcsolatosan fontos alapelv, hogy a katolikus egyháznak született joga, hogy a világi hatalomtól függetlenül anyagi javakat szerezzen, birtokoljon, igazgasson és elidegenítsen a céljai megvalósításához. A Katolikus Egyház felfogásában az anyagi javak a lelki javak (pl. szentségkiszolgáltatás, igehirdetés, tanítói tevékenység) megvalósításához szükségesek, azok eszközeit, feltételeit jelentik, így a lelki céloknak alárendeltek.²⁶⁴ A kánonjog szerint az egyház különböző módokon tehet szert anyagi javakra, ilyen szerzési mód lehet az adó, az illeték, az adomány, gyűjtés, hozzájárulás, valamint az állami jogszabályok által meghatározott módok.²⁶⁵ Ugyanakkor a hozzájárulások közül az önkéntes adományok, a kért támogatások és az egyházi adó között a fokozatosság elve érvényesül, mely szerint elsődlegesen az

²⁶³ A gazdasági-vállalkozási tevékenységnek nem minősülő tevékenységek köre bővül az egyházi jogi személy nevének, rövidített nevének, köznyelvben meghonosodott elnevezésének, címerének, illetve logójának más által történő használatához adott hozzájárulással.

²⁶⁴ KUMINETZ Géza, *Az egyházi vagyongazdálkodás alapjai*, Veszprémi Érseki Hittudományi Főiskola, Veszprém, 1995, 17.

²⁶⁵ KUMINETZ i.m. 59.

önkéntes hozzájárulásokra, majd a kért támogatásokra kell építeni az anyagi szükségletek fedezését, és csak végső soron alkalmazható az egyházi adó kivetése.²⁶⁶

A hívők az egyháznak bármely célból adhatnak adományt, amit nem lehet visszautasítani csak abban az esetben, ha nem megfelelő okból nyújtotta az adományozó, például az egyház által vallott nézetekkel nem összeegyeztethető, morálisan nem elfogadható. Az adományozó azonban meghatározhatja az adomány célját, melyet ekkor az egyház csak eszerint használhat fel, azaz felhasználását tekintve ezen pénzeszköz kötött. A kapott adományokról törvényi vélelem áll fenn, miszerint az a jogi személyt, nem pedig az azt elfogadó személyt illeti meg.

A Katolikus Egyház az adományok gyűjtésére vonatkozóan is megfogalmaz előírásokat. Gyűjtést bármilyen vallásos, egyházi célra vagy intézmény számára abban az esetben lehet rendezni, amennyiben arra engedélyt kapott az adománygyűjtő az egyház részéről. A helyi ordinárius elrendelhet speciális gyűjtés rendezését is meghatározott plébániai, egyházmegyei, országos vagy egyetemes vállalkozások számára.

Az adományok egyik speciális fajtája a mise bemutatásával kapcsolatban felajánlott adomány, az úgynevezett miseadomány. A miseadomány a misén kívül, a misét bemutató papnak adott rendszerint pénzbeli adomány, melyet azért kap, hogy a misét egy bizonyos szándékre ajánlja fel.²⁶⁷ A miseadomány mértékét a tartományi zsinat vagy a tartomány püspökeinek gyűlése írja elő határozatban, aminek mértékétől többet a pap nem kérhet, csak elfogadhat.

A hívek anyagi hozzájárulásának kötelezettségének jogi alapját a törvénykönyv rögzíti, mely szerint az egyház veleszületett joga, hogy a krisztushívőktől megkívánja azt, ami sajátos céljaihoz szükséges. Az egyháznak tehát joga van az anyagi javakhoz, a krisztushívőknek pedig kötelezettsége hozzájárulni az egyház szükségleteinek kielégítéséhez. A megyéspüspök feladata, hogy ezen kötelezettségre a hívőket figyelmeztesse köriratok, lelkipásztori buzdítások, igehirdetések formájában.²⁶⁸ Az egyházi törvénykönyv II. Függelék 12. cikkelye határozza meg részletesen a hívők anyagi hozzájárulását, mely szerint az ajánlott mérték a kereső egyháztagok évi átlagkeresetének egy százaléka. Ez alatt a nettó kereset egy százaléka értendő. A fizetési

²⁶⁶ KUMINETZ i.m. 63.

²⁶⁷ Lásd erről részletesen ERDŐ Péter, *Egyházjog*, Szent István Társulat, Budapest, 2005, 465-468. és CIC 945-958. kánon

²⁶⁸ KUMINETZ i.m. 62.

kötelezettség elmulasztását vagy mértékének be nem tartását az egyház nem szankcionálja.²⁶⁹

A Katolikus Egyház bevételeit képezik a különböző szolgáltatásokért fizetett adományok, illetékek, amelyek mértékének meghatározása főszabály szerint a tartomány püspökeinek gyűlésének joga. Magyarországon a hivatali ügyek intézéséért fizetett illetékeket (például elbocsátás, felmentés, anyakönyvi igazolás), valamint a szentségek és szentelmények kiszolgáltatásáért felajánlandó adományokat az egyházmegyei körlevelekben kiadott stóladíjszabás határozza meg. A díjak meghatározása azonban történhet a püspöki konferencia szintjén is. A meghatározott mértékű adományokon, díjakon kívül mást a kiszolgáltató nem kérhet a hívektől, illetve a szentségben részesülők anyagi helyzetére is tekintettel kell lenni az adomány mértékénél. A gyakorlatban ilyen stóladíj például a harangozás, csendesmise, orgonásmise, esküvő, temetés, gyászmise.²⁷⁰

Az egyházmegyei adó intézménye a kánonjog szerint másodlagos a többi hozzájárulási formához képest. A megyéspüspök rendszeres adót vethet ki az irányítása alá tartozó hivatalos jogi személyekre. Ugyanakkor súlyos szükség esetén a többi természetes és jogi személyre is kiróhat rendkívüli és mérsékelt hozzájárulást. A fizetési kötelezettség előírásához egyeztetni szükséges a gazdasági tanáccsal és a papi szenátussal. További követelmény a hozzájárulásra nézve, hogy annak mértéke mérsékelt és arányosan legyen megállapítva, illetve az egyházmegye szükségleteinek fedezésül szolgáljon. A Katolikus Egyházon belül további előírás az egyházmegyék számára, hogy lehetőségeikhez mérten járuljanak hozzá az Apostoli Szentsték szükségleteihez.

A gyakorlatban működő további bevételi forrása a Katolikus Egyháznak a perselypénz, melyet a szentmisek alkalmával gyűjtenek. Ezen összegek hozzájárulnak az egyházközségek működési költségeihez, azonban évente minimum öt célgyűjtést kell meghirdetni (katolikus iskolák, karitás, Péter-fillérek, szentföldi keresztények, missziók). Ezen kívül rendkívüli gyűjtést is lehet tartani egy-egy meghatározott célra, például természeti katasztrófa áldozatainak megsegítésére.²⁷¹

²⁶⁹ ERDŐ, *Egyházjog...*, i.m. 219.

²⁷⁰ [https://sites.google.com/site/bujakrk/fontos-tudni-;](https://sites.google.com/site/bujakrk/fontos-tudni-) [http://www.cegled-plebania.net/piszkos-anyagiak/;](http://www.cegled-plebania.net/piszkos-anyagiak/) <http://www.albertfalviplebania.hu/tamogatas.html> (2013. január 12-i letöltés)

²⁷¹ <http://www.albertfalviplebania.hu/tamogatas.html> (2013. január 12-i letöltés)

1.2.2. Magyarországi Református Egyház

A Magyarországi Református Egyház a 2002. évi I. törvényében rendelkezik az egyház gazdálkodásáról és azon belül az egyház gazdálkodásának anyagi forrásairól. A törvény a református egyház bevételeit négy csoportra különíti el: az egyházfenntartói járulékra, az anyagi támogatásra, a központi költségvetési forrásokra, valamint a hitéleti és vállalkozási tevékenységből származó bevételekre.

A Református Egyház abból a célból, hogy szolgálatait el tudja látni, egyháztagjaitól anyagi áldozatot kér és fogad el, mely lehet pénzbeli és természetbeni támogatás. Legfőbb anyagi hozzájárulásként az egyházfenntartói járulékot rögzíti a 2002. évi I. törvény, melynek megfizetése az egyháztagok hitből fakadó kötelessége. A járulék éves minimális mértékét a gyülekezet presbitériuma határozza meg, melyet az egyháztagokkal a tárgyév február 28. napjáig ismertetni kell. A hozzájárulás mértékére vonatkozóan a fokozatos testületek ajánlásokat fogalmazhatnak meg, ugyanis az egyházi törvény csak annyit határoz meg, hogy az az egyháztag jövedelmének, nyugdíjának egy százalékától nem lehet kevesebb. A járulékot az egyháztag abban az egyházköztségben köteles megfizetni, amelynek nyilvántartásában szerepel. A hozzájárulás érvényesítése szempontjából érdekes azonban megjegyezni, hogy a megfizetés elmulasztásának vagy annak mértékének be nem tartásának jogi, illetve az egyháztagságra kiható következménye nincs²⁷², így annak teljesítése az egyháztag erkölcsi meggyőződésén múlik. Az egyházfenntartói járulék mértékének feltüntetése a gyakorlatban csak néhány egyházközségi honlapon történik meg. Ezen információkból az derül ki, hogy a hozzájárulást a presbitérium vagy nem határozza meg konkrét összegben vagy a minimálbér egy százalékának mértékétől alacsonyabb összeget ír elő ajánlásként.

Az egyháztagok természetesen az egyházfenntartói járulékon kívül egyéb adományokat is nyújthatnak az egyház részére, ami lehet céladomány vagy cél nélküli, úgynevezett adomány Isten dicsőségére. Míg az előbbit az adományozó által meghatározott célra kell felhasználni, az utóbbi azonban az adományozás kötetlenebb formája, felhasználási kötöttség nélküli pénzeszköz.²⁷³ Gyakran azonban maga az egyházközség is szervez külön gyűjtéseket konkrét beruházásokra, fejlesztésekre.

²⁷² SZATHMÁRY, *Magyar egyházjog...*, i.m. 237.

²⁷³ <http://www.szabadsagtelepiref.hu/adakozas> (2013. január 15-i letöltés)

Ezekről a módokról az egyházi törvény nem rendelkezik, de a gyakorlatban funkcionáló bevételi források.

Rendszeres egyházközségi bevételt jelent a perselyes adakozás, amely szintén felhasználási kötöttség nélküli, azonban alkalmanként meghatározott célra fordítja az egyházközség (például árvízkárosultak megsegítése). A perselypénz a gyülekezet pénztárába kerül, és onnan kerül felhasználásra. A perselyes adakozás az istentiszteletek után történik úgy, hogy kifelé menet a templomból mindenki a bejárat közelében elhelyezett perselyekbe dobja adományát.²⁷⁴

A Református Egyház anyagi támogatást elfogad az egyház tagjai körén kívüli természetes személyektől, egyházi és nem egyházi szervezetektől, valamint más jogi és nem jogi személyektől, amennyiben a támogatás az egyházi szolgálatokhoz és tevékenységekhez nyújtanak segítséget és annak elfogadása nem ellentétes az egyház szellemiségével.

A 2002. évi I. törvény az egyház bevételei vonatkozásában rögzíti, hogy a hitéleti és vállalkozási tevékenységeiből, valamint a vagyoni eszközeinek célszerű felhasználásából is jövedelemre tehet szert. A hitélettel összefüggő feladatok vonatkozásában az egyházi törvénykönyv konkrét ellenszolgáltatási kötelezettségeket nem ír elő. A temetési és esketési szolgálatért járó stóla²⁷⁵ a lelkészek szolgálatáról és jogállásáról szóló 2013. évi I. törvény szerint a lelkésszolgálatot illeti meg, nem pedig az egyházközséget. Ennek díjaira vonatkozó konkrét rendelkezést szintén nem találunk a törvénytárban. A keresztelest azonban stóla nem kérhető.

Az önálló jogi személyiséggel rendelkező intézmények jogosultak vállalkozási tevékenység folytatására, azonban az erre vonatkozó állami szabályokat kötelesek betartani. További előírás a Református Egyház részéről, hogy a vállalkozási tevékenységgel kapcsolatosan hozott határozatokat meg kell küldeni a felettes egyházi hatóságnak.

A Zsinati Tanács 2013. december 4-én új törvényt fogadott el az egyház gazdálkodásáról. A Magyarországi Református Egyház gazdálkodásáról szóló 2013. évi IV. törvény az egyház anyagi forrásait más struktúrában tárgyalja, mint a 2002. évi I. törvény, de tartalmilag hasonlóan. Hitéleti bevételek közé sorolja az egyházfenntartói járulékot, a perselypénzt, az adományokat, az egyházi szolgálatokért adott adományt.

²⁷⁴ <http://www.szabadsagtelepiref.hu/adakozas> (2013. január 15-i letöltés)

²⁷⁵ A 2013. évi I. törvény 7. § 19. pont szerint a stóla az eseti egyházi szolgálatokért az egyházközségnek vagy közvetlenül a lelkésznek juttatott vagyoni jellegű adomány.

Emellett az egyház tagjai körén kívüli személyektől, szervezetektől, jogi személyektől is elfogadhat anyagi támogatást. A törvény rögzíti az államtól átvállalt közfeladatok elvégzése után járó finanszírozást, valamint az egyéb egyedi döntésen alapuló támogatásokra való jogosultságot. Az államtól kapott hitéleti célú további támogatásnak az szja-rendelkezést és annak kiegészítését, valamint az ingatlanjáradék és annak kiegészítését tekinti. A vállalkozási tevékenységgel kapcsolatosan az új törvény garanciálisan állapítja meg, hogy a vállalkozási tevékenység nem veszélyeztetheti sem erkölcsileg, sem anyagilag az egyház hitéleti tevékenységét.

1.2.3. Magyarországi Evangélikus Egyház

A Magyarországi Evangélikus Egyház gazdálkodásáról és anyagi forrásairól Az egyház háztartásáról szóló 2000. évi I. törvény rendelkezik. Az egyház bevételeiről a törvény nem rendelkezik külön pontban, hanem több helyen találjuk meg az erre vonatkozó előírásokat. A törvény szerint az egyháznak bevétele származik a hitéleti tevékenység keretében végzett szolgálatokból, a hívektől kapott egyházfenntartási hozzájárulásból és adományozásból. Ezen kívül az egyház végezhet vállalkozási tevékenységet, amit gazdálkodó szervezet létrehozásával is folytathat, valamint vagyonával szabadon és felelősséggel, önállóan rendelkezhet.

A hívektől kapott anyagi támogatásnak többféle formája létezik. A törvény szerint az egyházköztség tagjai évenként egyházfenntartási hozzájárulást²⁷⁶ fizetnek, melynek rendjére és mértékére ajánlásokat az országos egyház közgyűlése, valamint az egyházmegye közgyűlése fogalmaz meg. Ezen ajánlások figyelembe vételével a hozzájárulás konkrét mértékét az egyházköztség határozza meg a tagjai jövedelmi és anyagi viszonyai alapján, melyet évente felül kell vizsgálni és aktualizálni. Ezen fizetési kötelezettséget az egyházköztség méltányosságból, esetenkénti elbírálással mérsékelhet. A hozzájárulás minimális mértékére vonatkozó előírást a törvény nem tartalmaz, a gyakorlatban azonban kétféle megoldás alakult ki. A presbitérium meghatározhat konkrét összeget az egyháztagok számára külön kategóriába sorolva az aktív keresőket (9.000-10.000 Ft/fő/év) és a nem keresőket (4.000-6.000 Ft/fő/év), vagy a jövedelem nagyságát alapul véve annak bizonyos hányadát írja elő ajánlott összegként (például havi 50.000 Ft-ig a jövedelem 0,5-1 százaléka, havi 50.001-100.000 Ft-ig a jövedelem

²⁷⁶ Az egyházközségek honlapjain az egyházi törvénykönyv névhasználatától eltérően mindenhol egyházfenntartói járulék néven szerepel.

1-2 százaléka).²⁷⁷ Mint ahogy a Református Egyháznál is megállapításra került, a fizetés elmulasztásához vagy annak mértékének be nem tartásához itt sem fűződik az egyháztagságra kiható jogkövetkezmény. Ugyanakkor a törvény úgy rendelkezik, hogy azok a személyek és hozzátartozók, akik nem vesznek részt a gyülekezet anyagi terheinek rendszeres hordozásában, de alkalmanként eseti szolgáltatásokat vesznek igénybe, azok az illetékes presbitérium által meghatározott díjat kötelesek megfizetni a gyülekezetnek.

A rendszeres egyházfenntartási hozzájáruláson kívül az egyház bármely önkormányzati szervezete felhívhatja az egyházközségeket és az egyháztagokat adományozásra. Ezen támogatási forma meghatározott céllal történik, az így befolyt összeget csak erre lehet felhasználni.

A gyakorlatban az Evangélikus Egyház bevételeit képezi az úgynevezett perselypénz.²⁷⁸ További anyagi forrást jelent az egyház számára a kötelezően elrendelt offertórium is, melyet minden egyházközség köteles meghirdetni és az ebből befolyt összegeket hiánytalanul továbbítani kell az egyházmegye részére.²⁷⁹

Az egyház tagjai tehát anyagilag hozzájárulnak egyházközségük fenntartásához, ezen kívül azonban maga az egyházközség is köteles anyagilag támogatni a felsőbb önkormányzati szintek működését, az egyházi intézmények fenntartását. A többi egyházközség támogatásában érvényesül egy úgynevezett kiegyenlítő funkció, miszerint az egyházközségeknek lehetőségük szerint hozzá kell járulniuk a gazdaságilag erőtlén egyházközségek támogatásához.

1.3. Összegzés

Az egyházak saját bevétel szerzésének lehetőségét a jogalkotó azzal biztosítja, hogy megteremti azon feltételeket, kereteket, ami szerint az egyházak adományt gyűjthetnek, szolgáltatásaikért díjakat szedhetnek, vállalkozási tevékenységet végezhetnek. A hitéleti tevékenység keretében szerezhető bevételekhez azonban állami kikényszeríthetőség nem fűződik, sőt leggyakrabban egyházi sem. A hívek számára előírt fizetési kötelezettségeket sem az állam, sem az egyház nem tudja szankcionálni, így az a hívek lelkiismeretére van bízva. Tehát a jogalkotó hiába teremti meg az önálló források

²⁷⁷ <http://kelenfold.lutheran.hu/dokumentumok/ajanlas-az-egyhazfenntartasrol/>;
<http://erosvar.hu/rolunk/tamogatas>; <http://hegyvidek.lutheran.hu/index.php/11>;
<http://kiskoros.evangelikus.hu/tudnivalok.php?oldal=adakozas> (2013. január 9-i letöltés)

²⁷⁸ <http://hegyvidek.lutheran.hu/index.php/11> (2013. január 9-i letöltés)

²⁷⁹ Az offertórium beszédésének módja többféle lehet, akár perselypénz formájában is teljesíthető.

szerzésének lehetőségét, miképpen az önkormányzati finanszírozás területén, ugyanakkor jogkövetkezményt már tud hozzá társítani. Így az az elképzelés, mely szerint fontos lenne az egyházak anyagi, gazdálkodási önállóságának, államtól való függetlenségének megteremtése, nehezen elképzelhető a bizonytalan saját bevételek miatt. Az állam ugyanakkor pozitív jogkövetkezményt társíthat a hívek által fizetett hozzájárulásokhoz, ösztönözheti őket az önkéntes adakozásra adókedvezmények, adómentességek nyújtásával. Igaz ez más társadalmi célok megvalósításánál is.²⁸⁰

Az egyházak saját bevételeinél problémás lehet a hívek adakozási kedve az egyházi belső szankciórendszer hiánya miatt. Elképzelhető, hogy vannak olyanok, akik egyáltalán nem járulnak hozzá a közösségi szükségletek kielégítéséhez vagy nem olyan mértékben, ahogyan azt az egyház elvárja. Mivel az egyházak híveik számára úgynevezett közjavakat állítanak elő (intézmények, infrastruktúra, hitéleti szolgáltatások), így mint általában a közjavak esetében felmerülő problémaként néz szembe a szolgáltatás előállítója a potyautas-problémával.²⁸¹ A potyautas-probléma lényege egyrészt, hogy senki sem akar önkéntesen fizetni az egyes szolgáltatásokért, másrészt pedig a potyautas stratégiája, hogy fizetés nélkül fogyasszon a közjavakból. A modellnek azonban az a konklúziója, hogy amennyiben mindenki potyautasként fog viselkedni, úgy nem lesz miből előállítani a közjószágot, így kormányzati beavatkozás szükséges.²⁸² A modell tehát lefordítható az egyházak által nyújtott szolgáltatásokra is. Az egyes egyházközségekben is megjelennek a kevésbé aktív személyek, akik kevesebbel járulnak hozzá az egyházi közjavakhoz. Ez az egyház általános támogatásánál kerül elő, a külön szolgáltatásokért fizetett díjaknál (például esküvő, temetés) kevésbé. A közösség számára lehetőség van kiszűrni, ellenőrizni a nem fizetőket, azonban ez költséges lehet.²⁸³ Végző soron tehát az egyházak finanszírozása kormányzati beavatkozásra költségvetési pénzekből fog történni. A potyautas magatartást azonban az is erősíti, hogy a közvéleményben általánosan elterjedt az egyházak állam általi támogatása, így a szolgáltatást igénybevevők passzivitása eredhet abból is, hogy a kormányzati támogatásra számítanak, így nincsenek ösztönözve az önkéntes hozzájárulásra.

²⁸⁰ Vigvári András ezt a gondolatot a kulturális célokkal hozza összefüggésbe. VIGVÁRI András, *A modern társadalom speciális szükségletei, a kollektív javak*. In: DR. SIVÁK József — DR. VIGVÁRI András, *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*, CompLex, Budapest, 2012, 38-39.

²⁸¹ SZALAI Ákos, *Az egyházpolitika gazdaságtana. Állam és egyház viszonya a jóléti közgazdaságtan eszközeivel*, Századvég, 2005. (11. évf.) 38. szám, 25-26.

²⁸² A potyautas probléma részletes elemzését lásd NEMEC *i.m.* 83-84. és STIGLITZ *i.m.* 144-146.

²⁸³ SZALAI, *Az egyházpolitika...*, *i.m.* 26.

Végül az egyházak saját bevételeinél érdemes megemlíteni az olyan nem pénzbeli hozzájárulásokat, melyek végső soron az egyház indirekt bevételeit képezi. Ilyen lehet például a hívek önkéntes segítsége az intézmények fenntartásában, programok szervezése, előadások tartása, napközi biztosítása.

2. NORMATÍV ÁLLAMI TÁMOGATÁS

Az állam az allokációs funkcióján keresztül finanszírozza a közfeladatok teljesítését, melyet nem feltétlenül saját maga lát el, hanem más szektorokat von be. A különböző szereplők feladatellátásának feltételei jogszabály által rögzítettek. Eszerint az egyes ágazati szabályok az egyházakra is vonatkoznak, amikor közfeladatot látnak el. A feladatellátás tartalmát többféle szempontból lehet vizsgálni abban a tekintetben, hogy vonatkoznak-e speciális szabályok az egyházakra. Ilyen lehet a feladatellátás megkezdéséhez szükséges kritériumok teljesítése, a működés feltételei, a szakmai követelmények betartása, az irányítási viszonyok, az ellenőrzés és finanszírozás kérdései. Ezen szempontok teljes körű tárgyalása a dolgozat kereteit jelentős módon szétfeszítené, ezért csak a téma szempontjából legrelevánsabb pénzügyi kérdések megválaszolására törekszem.

A dolgozat elméleti megalapozásánál már kifejtésre került, hogy az egyházak milyen módon, hogyan és mely területeken vesznek részt a közszolgáltatások nyújtásában. Jellemzően tehát a humánszolgáltatások területéről van szó, azon belül is kiemelten a *közoktatási feladatokban*, a *személyes jellegű szociális ellátásokban* vállalnak szerepet, valamint a *felsőoktatásban* is jelentős intézményfenntartók. Ebben a fejezetben arra teszek kísérletet, hogy a jellemző területekhez kapcsolódó finanszírozási kérdéseket vizsgáljam az egyházi fenntartók vonatkozásában. A közszolgáltatások közül a közoktatás és a szociális szolgáltatások finanszírozási módszere hasonló, az egyházak a normatív támogatások mellett kiegészítő támogatásra jogosultak. A felsőoktatáshoz nyújtott hozzájárulások ettől eltérnek, itt a hallgatói létszám alakulása szempontjából vonatkoznak az egyházakra speciális szabályok.

2.1. A közfeladatok ellátására nyújtott normatív állami támogatás jogi alapja

Az egyházaknak a közfeladatok ellátásához nyújtott támogatások szabályozását korábban az Lvt-ben, majd a Vatikáni megállapodásban és az ennek nyomán létrejött kormánymegállapodásokban, az egyház-financezírozási törvényben és az új egyháztörvényben, valamint az egyes közszolgáltatásokat szabályozó ágazati törvényekben találjuk. Az 1990. évi IV. törvény a normatív támogatások biztosítása kapcsán rögzíti, hogy az állam az egyházi jogi személy nevelési-oktatási, szociális és

egészségügyi, sport, gyermek- és ifjúságvédelmi intézményei működéséhez normatív módon meghatározott, a hasonló állami intézményekkel azonos mértékű költségvetési támogatást nyújt. A támogatás nyújtása elkülönített pénzeszközökből történik. A dolgozat elméleti keretében vizsgáltak szerint a közfeladatok ellátása során fontos alapelvként kell érvényesülnie, hogy mint feladatellátó, az egyházi szektor egy tekintet alá essen az állami feladatellátókkal, tehát a közösségi célok megvalósítása során az állam ne tegyen különbséget és azonosan kezelje a különböző szereplőket.

A Vatikáni megállapodás megerősíti az Lvt-ben lefektetett szabályokat, miszerint az egyházi közszolgálati tevékenységek finanszírozására az állami intézményekre vonatkozó általános szabályok érvényesek. A megállapodás külön tárgyalja a közoktatás, a felsőoktatás és a kulturális tevékenységek támogatását. Ugyanakkor új elemként jelenik meg az egyházi közfeladat-ellátás kiegészítő támogatásának rögzítése. A megállapodás szerint az egyházak azonban nemcsak a feladatellátáshoz szükséges állami normatívában részesülnek, hanem további támogatásra is jogosultak.

2.2. A normatív finanszírozás alapvető szabályai

A rendszerváltás után a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény az önkormányzatokat tette számos közszolgáltatás megszervezésének felelőssévé, ennek részeként az általános iskolai oktatási-nevelési feladatot és szociális alapellátást kötelezően ellátandó feladatként definiálta. A központi hatalom tehát delegálta a helyi egységek részére ezen feladatokat, ami szükségessé teszi annak vizsgálatát, az önkormányzatok milyen forrásokból tudják az átruházott feladatokat megfelelően ellátni. A közfeladatok finanszírozásául szolgáló pénzeszközök több csatornás rendszert alkotnak. Az önkormányzatok forrásául szolgálnak egyrészt az *önkormányzatok saját bevételeit* alkotó helyi adók (építményadó, telekadó, magánszemélyek kommunális adója, idegenforgalmi adó, iparüzési adó), valamint az illetékeknek meghatározott része, a saját vállalkozási tevékenységéből származó bevételük, illetve egyéb pénzeszközök. Másrészt az önkormányzatok lényeges forrásait a központi költségvetéstől érkező *pénzügyi transferek* teszik ki.²⁸⁴ Ezek között beszélhetünk az állami támogatásokról, illetve az átengedett központi adókról, mint a személyi jövedelemadóról és a

²⁸⁴ A nem állami szereplők által fenntartott intézmények bevételeinél jelentős szerepet játszanak továbbá az ellátottak, a szolgáltatást igénybe vevők térítési díjai. A szolgáltatás ingyenességének követelménye ugyanis abban az esetben jelenik meg, amennyiben a szolgáltató állami vagy önkormányzati feladatot vállal át.

gépjárműadóról. A kialakított forrásszabályozási rendszer lényeges elemét a normatív központi hozzájárulások jelentik. Ezek részben népességarányosan, részben meghatározott feladatmutatók (például népességszám, iskolai oktatásban, kollégiumi ellátásban részesülő tanulók száma), illetve az adóbevételek alapján kerülnek megállapításra.²⁸⁵ Fontos jellemzője a támogatási rendszernek, hogy nem feladatot, illetve intézményt finanszíroz, így az önkormányzat ezeket szabadon, célhoz kötöttség nélkül használhatja fel. A források között meg kell még említenünk az egyéb állami támogatásokat, amelyet a központi költségvetés különböző jogcímenek nyújt az önkormányzatoknak. Ide tartoznak a működésképtelen önkormányzatok támogatása, a központosított előirányzatok és a cél- és címzett támogatások. A működésképtelen önkormányzatoknak nyújtott állami támogatások olyan problémák megoldására szolgálnak, melyeket a forrásszabályozási rendszer nem tud kezelni, valamint a széttagolt önkormányzati rendszerben lévő egyenlőtlenségeket hivatott kiküszöbölni.²⁸⁶ A kisebb önkormányzatok ugyanis kevesebb saját forrást tudnak előteremteni a kötelező feladatokra, így ők jobban rászorultak a központi költségvetés pénzeszközeire. A cél- és címzett támogatások 2008-ig szolgálták az önkormányzatok fejlesztési forrásait, amit ezután egyre inkább az európai uniós pénzeszközök váltottak fel.²⁸⁷

A közfeladatok finanszírozása alapvetően decentralizált módon, kétszatornás rendszerben került kialakításra.²⁸⁸ Egyrészt a központi költségvetés támogatást biztosít a normatív hozzájárulásokon keresztül az önkormányzat, mint fenntartó részére. A másik elemet pedig konkrétan az egyes intézmények finanszírozása jelenti, amelyet az önkormányzat nyújt. A feladatok működéséhez szükséges fedezetet a központi költségvetés és a fenntartó hozzájárulása biztosítja, melyet a tanuló, illetve az ellátott által igénybe vett szolgáltatás díja vagy a térítési díj és az intézmény más saját bevétele egészíthet ki. Ennek a finanszírozási mechanizmusnak a lényege, hogy a központ által nyújtott, az éves költségvetési törvényben meghatározott pénzeszközöket az önkormányzat egészítse ki a saját forrásaival. Így tehát kezelni lehet elméletileg a széttagolt önkormányzati rendszerben rejlő problémákat. A fenntartó tehát meg tudja teremteni az egyensúlyt a különböző forrásokból származó bevételek és kiadások között²⁸⁹, azaz a központi költségvetés forrásszabályozását összehangolja az intézményi

²⁸⁵ VIGVÁRI András, *Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek*, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2002.

²⁸⁶ HORVÁTH M. Tamás — PÉTERI Gábor — VÉCSEI Pál i.m.

²⁸⁷ Uo.

²⁸⁸ BALOGH Miklós, *A közoktatás normatív finanszírozása*, Educatio, 2006. (15. évf.) 1. szám, 108.

²⁸⁹ RADÓ i.m.

költségvetési tervezéssel. Másrészt a decentralizált finanszírozás ösztönzi az önkormányzatokat, hogy saját forrásokra is szert tegyenek a finanszírozás kiegészítéseképpen. Az így kialakított rendszerben benne rejlik az az előny, hogy a normatív módon meghatározott mutatókat a fenntartók a helyi igényeknek megfelelően tudják alakítani, ezáltal a közpénzek elköltésének hatékonyságához fűződő érdek is jobban érvényesülhet.²⁹⁰ A központi támogatások azonban az egyes kötelező feladatokat nem finanszírozzák le teljes mértékben, a rendszerváltás óta folyamatosan változott az arányuk, illetve különböző számítási módok szerint kalkulálták ki azokat.

A közoktatási törvény hatálybalépésekor még a jogalkotó úgy rögzítette, hogy a költségvetési hozzájárulás összegének biztosítania kell az óvoda, iskola, alapfokú művészetoktatási intézmény, kollégium alapszolgáltatásainak ellátáshoz szükséges pedagógusok, közalkalmazottak illetményét, pótlékait, járulékait. Az 1996. évi LXII. törvény változtatott ezen a finanszírozáson, innentől a központi költségvetés az intézményfenntartók részére az általuk fenntartott intézmények működéséhez a gyermek,- tanulói létszámot, valamint az ellátott feladatokra tekintettel normatív költségvetési hozzájárulást biztosított. A törvény fontos garanciát is rögzített a normatívák nagyságára nézve, mely nem lehetett kevesebb a tárgyévvel megelőző második évben a helyi önkormányzatok által a közoktatásra fordított teljes kiadások nyolcvan százalékától. A normatív hozzájárulásoknak pedig el kellett érni az előző évi normatív hozzájárulások összegét. Ezek a garanciák folyamatosan változtak, majd 2007-től eltörölték, ugyanekkor pedig bevezették a tanulólétszámból és a közoktatási törvény osztálylétszámból, valamint az oktatói óraterhelésből álló teljesítménymutató alapján történő számítási módot.²⁹¹

A közoktatás finanszírozásának a problémája már a rendszerváltás után nem sokkal észlelhető volt, mivel a központi költségvetés minden évben jelentősen alulfinanszírozta. Ebben az esetben a fenntartók már nem képesek annyi kiegészítést hozzátenni, hogy a rendszer működőképes legyen. További problémát jelent ebben a rendszerben, hogy a települési önkormányzatok a közigazgatási határon túlnyúló szolgáltatásokat látnak el, így a humánszolgáltatások területén az önkormányzatoknak a nem helyben lakó lakosság által igénybe vett szolgáltatások költségeit is fedezni kell, amire nem feltétlenül képződik elegendő saját forrás az önkormányzati

²⁹⁰ Uo.

²⁹¹ Hasonló módszer alapján vizsgálta a közoktatás finanszírozását Polónyi István is. POLÓNYI István, *Rendszerváltozások az oktatás finanszírozásában*, Educatio, 2009. (18. évf.) 4. szám, 473-491.

költségvetésben.²⁹² Mostanra tehát mindenképp változtatásra érett a finanszírozási rendszer átalakítása.

A közoktatási feladatok ellátásában keletkező deficitok kezelésére a döntéshozó többféle alternatívát állíthat fel. A kiinduló tézis a közoktatás finanszírozásának fenntarthatatlansága. A közszolgáltatás megszervezésének módjai tekintetében három fő területen kínálkozik megoldás:²⁹³ a feladattelepítés (központosított vs. decentralizált), a szakmai irányítás és igazgatási rendszer; finanszírozás és gazdálkodás (feladat finanszírozás vs. teljesítmény alapú finanszírozás). A szakmai irányítás vizsgálata nem képezi a tanulmány vizsgálódási körét. A másik két szempontonál jelentős átalakulásoknak lehetünk tanúi. A feladattelepítésnél nemcsak a központi és helyi szint közötti felelősség megosztás rendeződik át, hanem a kormányzaton kívüli feladatellátók tekintetében is új trendek jelennek meg.

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 2013. január 1-jétől egy új scenáriót valósít meg a közoktatás tekintetében. A *köznevelés feladatairól* – az óvodai nevelést kivéve – az állam gondoskodik. A feladatellátásra kötelezettek köre szűkül, ami azt jelenti, hogy köznevelési intézményt az állam vagy törvény keretei között nemzetiségi önkormányzat, egyházi jogi személy, vallási tevékenységet végző szervezet, más személy vagy szervezet alapíthat és tarthat fenn, amennyiben a jogszabályi feltételeknek megfelelően az erre való jogosultságot megszerezte. A nemzeti köznevelési törvény a települési önkormányzatoknak megadja a jogot arra, hogy óvodát alapítsanak és tartsanak fenn, de más köznevelési intézményeknél a fenntartói kör kimerül az állami, az egyházi és a magánintézményekben. További jellemző, hogy különválik a fenntartás és a működtetés feladata az állami intézményeknél, ennek módzatai a települések lakosságszámától függ. Ennek alakulását a 2. táblázat szemlélteti.

2. táblázat

A köznevelési intézmények szabályozása fenntartói, működtetői oldalról

	3000 fő alatti település	3000 fő feletti település
fenntartás	az állam a fenntartó	az állam a fenntartó
működtetés	főszabály: állam a működtető, de az	főszabály: az önkormányzat a működtető,

²⁹² PÉTERI Gábor, *Decentralizáció: akadály vagy lehetőség?* In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Nézetek és látszatok. Decentralizáció a pénzügyi környezet szemszögéből*, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2007, 52.

²⁹³ PÉTERI Gábor, *Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei: a közoktatás*, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport, 2012, kézirat.

	önkormányzat kérelemre átvállalhatja, ha a bevételeiből képes azt finanszírozni	de az önkormányzat felmentés kérhet ezen feladat alól, így az állam válik a működtetővé is.
--	---	---

Forrás: 2011. évi CXCV. törvény alapján saját szerkesztés

A táblázatból látható, hogy míg a 3000 fő alatti települések esetén a köznevelési intézmények fenntartási és működtetési joga is főszabály szerint az államé, addig a 3000 főnél népesebb önkormányzatoknak gondoskodniuk kell a köznevelési intézmények működtetésével kapcsolatos feladatokról, amely kötelezettség alól bizonyos esetekben felmentést kérhetnek.

A köznevelési intézmények egy hierarchikus igazgatási szervezet, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ szervezeti egységeiként működnek tovább, megszűnik korábbi önálló költségvetési szervi státuszuk. Az Intézményfenntartó központi hivatal egy központi szervből és területi szervekből (tankerületek és megyeközponti kerületek) áll. Ez a hierarchikus struktúra azzal a következménnyel jár, hogy felszámolja az oktatás problémamegoldó képességét, az iskolák elveszítik autonómiájukat és megszűnnek autonóm szakmai intézményként működni.²⁹⁴ Olyan egyszerű ügyekben, mint a karbantartási problémák, leltár, beszerzések, szabadságolások, tankönyvrendelések, tanulmányi versenyek megoldásában az illetékes tankerületi igazgatóval kell egyeztetni vagy jelenteni.²⁹⁵

A finanszírozás megváltozása az intézményrendszer átalakításának következménye is egyben. A köznevelési rendszer finanszírozása továbbra is többszatsornás marad, azonban jelentős átalakuláson megy keresztül a módszer tekintetében. A működéshez szükséges forrást az állami költségvetés és a fenntartó, illetve a működtető hozzájárulása biztosítja. Ezt egészítheti ki az ellátottak térítési díjai, a tanuló által igénybe vett szolgáltatás díja, tandíj és a köznevelési intézmény más saját bevétele. A köznevelés alapfeladataira szolgáló pénzeszközöket az éves költségvetési törvényben állapítják meg az Emberi Erőforrás Minisztérium fejezetén belül. A köznevelés egyéb feladataihoz való költségvetési hozzájárulás azonban csak esetleges. Az alapfeladatok keretében a költségvetési hozzájárulás fedezi az intézmény és a pedagógiai

²⁹⁴ RADÓ Péter, *Mélyszántás: iskolaállamosítás 2013.*

http://hvg.hu/velemeney/20130205_iskolaallamositas_Rado (2013. február 6-i letöltés)

²⁹⁵ A KIK honlapján közzétett lista tartalmazza azon ügytípusokat, melyeknek valamilyen egyeztetési, jelentési vonzatuk van az illetékes szervek felé.

szakszolgálat ellátásához szükséges pedagógusok és a nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő alkalmazottak illetményét, munkabérét és ezek járulékait.

A működtetéssel kapcsolatos kiadások²⁹⁶ eltérően alakulnak aszerint, hogy annak kötelezettje az önkormányzat vagy az állam. Amennyiben az önkormányzat a működtető, ezen költségeket saját költségvetéséből kell finanszíroznia. Az állami működtetésű intézmények esetében a központi költségvetésből irányozzák elő a működési kiadásokat, amihez egyrészt a köznevelési intézmények működtetésével kapcsolatos önkormányzati befizetések fognak fedezetül szolgálni.

Az intézmények részére továbbra is nyitva áll az a lehetőség, hogy saját bevételre tegyenek szert, mint például az épület bérbeadása. Az önkormányzat ezt csak abban az esetben teheti meg, ha ő a működtető és ez a köznevelési feladat ellátását nem veszélyezteti, nem gátolja a pedagógiai programban, az SZMSZ-ben vagy a házirendben meghatározott feladatok végrehajtását.²⁹⁷ Az új köznevelési rendszer főbb jellemzői tehát a hierarchikus felépítésben, a lokalitás szereplőinek döntési pozíciójának negligálásában, az egységes, azonos szempontrendszer szerinti finanszírozásban, az intézmények autonómiájának eltörlésében jelentkeznek.

A *személyes jellegű szociális ellátások* finanszírozásában 2005-től jelentkeztek hangsúlyos változások, amikor is a korábbi, jellemzően a lakosságszámhoz kapcsolódó normatívák visszaszorultak és ezzel párhuzamosan előterébe kerültek az ellátotti létszámhoz kapcsolódó finanszírozási formák.²⁹⁸ Az egyházakra vonatkozó finanszírozás szempontjából döntő jelentőséggel bírt az Alkotmánybíróság 2004-es döntése. A testület 15/2004. (V. 14.) AB határozatában az egyházak közfeladatok ellátásában történő részvételét a szociális közszolgáltatásokkal összefüggésben vizsgálta. A vitatott rendelkezés a szociális törvény módosítása volt, mely szerint az egyházi intézményfenntartóval a települési önkormányzat csak abban az esetben köthet állami támogatást biztosító ellátási szerződést, ha az önkormányzat az alapellátási feladatait nem látja el vagy nem teljes mértékben látja el. A módosítás azonban a finanszírozásra is kihat, mivel az állami támogatásra akkor jogosult az egyház,

²⁹⁶ A 2011. évi CXCV. törvény 76. § (3) bekezdés szerint működtetéssel kapcsolatos kiadásnak minősül: a köznevelési feladat ellátásához szükséges tárgyi feltételek biztosítása, az ingó és ingatlan vagyon működtetésével összefüggő személyi feltételek biztosítása, az intézmény épülete állagának megóvása. Az állagmegóváson túl jelentkező rekonstrukciók, fejlesztési költségek fedezése már nem kötelessége a működtetőnek, de ehhez az állam pályázati úton támogatást nyújthat.

²⁹⁷ 2011. évi CXCV. törvény 76. § (6) bekezdés

²⁹⁸ HOFFMAN István, *A szociális területi közszolgáltatások finanszírozása – nemzetközi kitekintéssel, a magyar szabályozás tükrében*, 2013, kézirat.

amennyiben van a helyi önkormányzattal kötött ellátási szerződése. Az indítványozók szerint ezzel nem érvényesül alanyi jogként az egyházak állami támogatása, ugyanis azt a jogalkotó további feltételek teljesüléséhez kötötte. A módosítás az önkormányzatok szerződéskötési és feladatátadási lehetőségeit is korlátozza, hiszen amennyiben ő saját maga is teljesíteni tudja az alapellátási feladatokat, úgy nem köthet ellátási szerződést az egyházi intézményfenntartóval. A testület álláspontja szerint az új rendelkezés olyan következménnyel is jár, hogy az állampolgárok egyházi közszolgáltatás igénybevételére vonatkozó döntése sem érvényesülhet, hiszen nem tudja azonos feltételek mellett az egyházak által nyújtott szolgáltatásokat választani. A Vatikáni megállapodás azonban ezzel ellentétes szabályozást fektet le, hiszen az egyházak által nyújtott közszolgáltatások után pont azért jár állami támogatás, hogy az állampolgárok az általuk végzett tevékenységet választják, így tehát a támogatásra az egyházak minden esetben jogosultak, amennyiben az állampolgárok őket választják, nem lehet azt további feltételek teljesítésétől függővé tenni. Az Alkotmánybíróság megállapította a rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközését és a vitatott bekezdést megsemmisítette.

2.3. Az egyházaknak nyújtott kiegészítő támogatás szabályozása

Az egyházak közfeladataik ellátása során a normatív állami hozzájáruláson további, úgynevezett kiegészítő támogatásra jogosultak. Ezen további forrás alapvető szabályai a Vatikáni megállapodással kerültek bevezetésre. A két fél megegyezése szerint a további támogatás alapja *az állampolgárok azon döntése, hogy egyházi közszolgáltatásokat vesznek igénybe*. A támogatás funkciója, hogy az egyházi intézményfenntartók azonos szintű támogatásban részesüljenek az állami, illetve önkormányzati fenntartókkal. A kiegészítő normatíva intézményét az egyház-finanszírozási törvény is átvette, így nemcsak a Katolikus Egyház tekintetében érvényesül, hanem minden olyan egyház számára jár, amely az államtól közfeladatot vállal át. Az egyházakkal kötött kormánymegállapodások közül a kiegészítő támogatást kifejezetten csak az Evangélikus Egyházra vonatkozó kormányhatározat említi, mely megállapítja, hogy a feladatellátás után járó támogatás normatív és kiegészítő részből áll.

A kiegészítő támogatásokra vonatkozó részletes szabályokat az egyes ágazati törvények rendezik (a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény, illetve az ezt felváltó a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény és a szociális

igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény), valamint a hozzájárulás éves mértékét a költségvetési törvények tartalmazzák.

2.3.1. *A közfeladat átvállalása és a kiegészítő támogatás közötti összefüggés*

Az egyházak a közfeladatok ellátását átvállalhatják a feladat felelősétől, azonban azt csak *meghatározott eljárási keretek* között tehetik meg, melyre a jogalkotó többféle lehetőséget kínál. Lényeges a feladat átvállalásának feltételeit vizsgálni, mivel ez kihatással lesz a finanszírozási kérdéseire, illetve a kiegészítő támogatásra való jogosultságra.

Bármilyen szektorbeli szereplőről is legyen szó, a közfeladatok államtól, illetve önkormányzattól való átvállalása során bizonyos szerződéses viszonyrendszert kell kialakítani a feladat felelősével. Ennek kerete az úgynevezett közigazgatási szerződés vagy közszerződés, amely olyan jogviszonyt jelent, amelyben a magánjogi és közjogi elemek sajátos módon kapcsolódnak össze.²⁹⁹ A *közigazgatási szerződésekre* vonatkozóan nem alakult ki egységes definíció, sem elnevezés. A közjogi szerződés a legáltalánosabb elnevezés, ennek egyik eleme a közigazgatási szerződés. A közjogi szerződések közös jellemzője, hogy alanyait, tárgyát, tartalmát, eljárási kérdéseit közjogi normák határozzák meg, ehhez képest a közigazgatási szerződés specialitását az adja, hogy a közigazgatás tevékenységéhez, működéséhez kapcsolódnak, célja a közigazgatási feladatok ellátása.³⁰⁰ A közjogi szerződések elnevezést használja Ádám Antal is, aki a közhatalmi szervek és az egyházak illetékes szervei között létrejött megállapodásokat is ennek tekinti.³⁰¹

A közigazgatási szerződésekre vonatkozóan tehát fontos megállapítani, hogy azokat a közigazgatási szerv feladatai ellátása, illetve közcélok megvalósítása érdekében köti. Eszerint tehát elkülöníthető, hogy a közhatalmi szerv mely szerződése minősülnek közjoginak és magánjoginak, bár a különbség nem mindig ragadható meg egyértelműen. Például, ha a földhivatal szeretné az épületét kifestetni, akkor a vállalkozóval nem közigazgatási szerződést köt, hanem egy polgári jogi vállalkozási kontraktust.

²⁹⁹ HORVÁTH M. Tamás, *A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója*, Magyar közigazgatás, 2005. (55. évf.) 3. szám, 142.

³⁰⁰ SZILÁGYI András, *Hatósági szerződések Magyarországon*, Jura, 2005. (11. évf.), 2. szám, 136.

³⁰¹ Lásd erről részletesen ÁDÁM Antal, *A közjogi szerződésekről*, Jura, 2004. (10. évf.), 1. szám, 5-17

A közigazgatási szerződésekre vonatkozóan nincs egységes, kidolgozott megoldás a magyar dogmatikában, és az átfogó jogi szabályozás is hiányzik, még csak a típusalkotás sem készült el az elmélet által, az egyes szerzők általában csak példákkal szemléltetik a jogintézményt.³⁰² A tudomány közigazgatási szerződésnek minősíti a koncessziós szerződést, a közszolgáltatási szerződéseket, a közoktatási megállapodást, az egészségügyi ellátási szerződést, a finanszírozási szerződéseket, a közbeszerzési eljárások eredményeként kötött kontraktusokat. Az egyházak közfeladat-ellátásával kapcsolatosan leginkább a *közoktatási*, újabban *köznevelési megállapodások* és az *ellátási szerződések* fordulnak elő.

A közös jellemzők felvázolása is eltérő a tudomány művelői között. Az egyes fogalmi elemek meghatározása, amelyeken keresztül megragadhatóak a közigazgatási szerződések, különbözőképpen jelennek meg a szerzőknél. A közigazgatási szerződések sajátossága, hogy a jogviszonyban az egyik fél legalább közigazgatási szerv. A szerződés alanyait, tárgykörét, tartalmát, megkötésének eljárását, a felek jogait és kötelezettségeit közjogi normák határozzák meg, amelyből következik, hogy közjogi jogviszonyt keletkezik.³⁰³ A közigazgatási szerv a szerződést jogszabályban meghatározott feladata ellátásával összefüggésben, közcél, közérdek szolgálatára köti. A felek alapvetően mellérendeltségi viszonyban állnak, azonban a szerződés nem teljesítése esetén a közjogi személy közhatalmi jellegű jogosítványai felélednek.³⁰⁴ Tehát a közigazgatási szerv többletjogosítványokkal rendelkezhet, például a szerződés módosítására, megszüntetésére nézve. A nyilvánosság szintén kiemelkedő szerepet kap a szerződések esetén, hiszen közpénzeket költenek magánmegbízásokra, ami felveti az elszámoltathatóság, transzparencia követelményét, ugyanakkor pedig a pazarlás kockázatát is.³⁰⁵

A közszerződések legkényesebb kérdése a teljesítésükkel kapcsolatos *jogviták rendezése*. Ebben a tekintetben van a legnagyobb anomália a szabályozást illetően, hogy milyen eljárás szerint, milyen szervek jogosultak a közigazgatási szerződések

³⁰² A közszerződések szabályozására vonatkozóan 2006-ban az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium kidolgozott egy tervezetet, mely a közszerződések általános szabályairól szólt, azonban a tervezet nem került benyújtásra az Országgyűlés elé. A tervezet megkülönböztette a közszolgáltatási és fejlesztési közszerződéseket, rendezte azok tartalmát, illetve, hogy milyen feladatokat lehet ebben a formában ellátni. A koncepció a közszerződéseknel felmerülő közjogi és magánjogi elemek keveredésének problémáját küszöbölte volna ki, valamint különösen a fejlesztési források elosztásánál bírt volna meghatározó jelentőséggel.

³⁰³ ADÁM, A *közjogi...*, i.m. 7.

³⁰⁴ PETRIK Ferenc, *A közigazgatási aktus alakváltozása, a közszerződés*, Magyar közigazgatás, 2005. (55. évf.) 5. szám, 269.

³⁰⁵ HORVÁTH M., *A közigazgatási...*, i.m. 143.

elbírálására. Elméletileg lehetséges megoldási formának mondható a közigazgatási eljárás szabályai, rendes bírósági eljárási, illetve közigazgatási bírósági eljárás szerint eljárni. Az elmúlt években úgy tűnik, az utóbbi megoldási forma kezdett kirajzolódni, hiszen olyan hivatalos elképzelések jelentek meg, amelyek előtérbe helyezték a közigazgatási jogviták rendes bírósági tanácsoktól, valamint a választottbírókól elkülönült, a közigazgatási ügyekben ítélező, külön közigazgatási bíróságok felállítását.³⁰⁶ Ennek megvalósulásaként 2013. január 1-jétől kerültek felállításra Magyarországon a közigazgatási és munkaügyi bíróságok a 2011. évi CLXI. törvénnyel. Ezen bíróságok a hatályos szabályozás szerint a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti, a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó, valamint a törvény által hatáskörébe utalt egyéb ügyekben járnak el.³⁰⁷ A hatályos szabályozás továbbra sem oldja meg a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos jogviták elbírálását. F. Rozsnyai Krisztina szerint a közfeladatok ellátására kötött szerződésekkel és az állami támogatásokra vonatkozó szerződésekkel kapcsolatos jogviták mindenképpen beletartoznak a közigazgatási jogviták fogalmi körébe, így indokolt azokat a közigazgatási bíróságok hatáskörébe vonni, mint ahogy számos külföldi államban így történik (például Németország, Franciaország, Hollandia).³⁰⁸ Korábban az Alaptörvény 25. § (4) bekezdése kifejezetten használta a közigazgatási jogvita fogalmát, mely lehetőséget adott volna arra, hogy a jogalkotó a közigazgatási határozatok felülvizsgálatát mindegy kibővítve minden közigazgatási jogvitában eljárjon. A terminus technicus azonban kikerült az Alaptörvény negyedik módosításával. Jelenleg tehát továbbra is fennáll az az anomália, miszerint nincs szabályozva a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos jogorvoslati rendszer. Kérdés tehát, hogy a közigazgatási szerződések rendes bírósági úton bírálандók el vagy a Ket. szerinti eljárás után közigazgatási pert kell indítani. A jelenlegi bírósági gyakorlatban azonban megfigyelhető az a tendencia, hogy a jogalkalmazók a közigazgatási szerződéseket atipikus magánjogi szerződésnek értékeli, és a közigazgatási anyagi jog által nem szabályozott szerződési kérdésekben a magánjog megfelelő intézményeit

³⁰⁶ NÉMETH János, *A közigazgatási szerződésből eredő jogviták elbírálása*. In: *Liber Amicorum. Ünnepi előadások és tanulmányok Harmathy Attila tiszteletére*, ELTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék, Budapest, 2007, 69.

³⁰⁷ A közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával kapcsolatosan lásd részletesen F. ROZSNYAI Krisztina, *A közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával kapcsolatos törvénymódosítások margójára*, Jogtudományi Közlöny, 2013. (68. évf.) 3. szám, 147-153.

³⁰⁸ F. ROZSNYAI Krisztina, *Hatásköri szabályok a közigazgatási perekben*, Jogtudományi Közlöny, 2012. (67. évf.), 10. szám, 394.

rendeli alkalmazni.³⁰⁹ A probléma megoldásának segítésére a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja 2013. február 21-én tett közzé összefoglaló jelentést a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről.³¹⁰ A közigazgatási szerződésekkel kapcsolatosan a csoport arra az álláspontra helyezkedik, hogy mindenképpen indokolt kiterjeszteni a közigazgatási bíróságok hatáskörét, tekintve, hogy a közigazgatás rendszere egyre differenciáltabb válik, illetve a klasszikus közigazgatási határozatok kibocsátásán túl szélesebb körű eszközök jelennek meg a közigazgatási eljárások során. A közigazgatási bíráskodás hatáskörének kialakítása során a csoport összegyűjtötte azon ügyeket, amelyeket mindenképpen szükséges ide utalni. Eszerint a közigazgatási szerződésekből fakadó jogvitákat a közigazgatási bírósághoz kell utalni, mivel alapvetően a közigazgatási jog szabályai szerint minősülő szerződésekről van szó.³¹¹ Több területen, így az egyházak által megvalósított feladatok esetében is felmerülhet a költségvetési vagy európai uniós támogatások odaítélésével kapcsolatos jogviták rendezése, ahol szintén a közjogi elemeket magukon viselő közszerződéseket kötnek egymással a felek. Ez utóbbit a csoport szintén a közigazgatási bíróságok hatáskörébe adná.³¹²

A közoktatás területén a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény már a hatálybalépésével lehetővé tette, hogy nem állami szereplők is részt vállalhassanak ezen közfeladat ellátásában. Amennyiben a nevelési-oktatási intézményt nem állami, illetve önkormányzati szerv tarja fenn, úgy a fenntartó meghatározott feladat elvégzését a feladat ellátásáért felelős helyi önkormányzattól írásbeli megállapodással elvállalhatja. Ebben az esetben a nevelés, oktatás a gyermek, valamint a tanuló számára ingyenessé válik. A közoktatási megállapodással átvállalt feladatok garanciális eleme a lelkiismereti- és vallásszabadság jogának érvényesülése szempontjából, hogy amennyiben egy világnézetileg elkötelezett fenntartó vesz át az önkormányzattól feladatot, a feladat felelőse *nem mentesül a feladat-ellátási kötelezettsége alól* azon gyermekek, tanulók esetében, akiknek a szülei nem akarják világnézetileg elkötelezett intézménybe járatni gyermeküket.

³⁰⁹ MOLNÁR Miklós — TABLER, M.M., *Gondolatok a közigazgatási szerződésekről*, Magyar közigazgatás, 2000. (50. évf.), 10. szám, 603.

³¹⁰ Kúria Joggyakorlat-elemző csoportja: Összefoglaló jelentés a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_jelentes_kozigazgatasi_perek.pdf (2013. december 30-i letöltés)

³¹¹ Kúria Joggyakorlat-elemző csoportja: Összefoglaló jelentés a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről 4. melléklet <http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/4.melleklet.pdf> (2013. december 30-i letöltés)

³¹² Uo.

A kiegészítő támogatás intézményét a közoktatási törvény 1996. évi LXII. törvénnyel történő módosítása vezette be. Az új rendelkezés szerint az állam a nem állami, nem helyi önkormányzati közoktatási intézmény fenntartója részére a feladatellátáshoz az éves költségvetési törvényben megállapított mértékű költségvetési támogatást nyújt, illetve ehhez még további kiegészítő anyagi támogatást adhat, ha a nem állami, illetve nem önkormányzati közoktatási intézmény állami vagy helyi önkormányzati feladatot lát el. A kiegészítő támogatásra vonatkozó rendelkezéseket az Alkotmánybíróság is értelmezte a 22/1997. (IV. 25.) AB határozatában. A testület lefektette, hogy a nem állami intézmények feladatellátásához a központi költségvetés köteles hozzájárulni, függetlenül attól, hogy van-e a fenntartónak a feladat felelősével külön megállapodása, tehát a normatív támogatás minden fenntartónak jár. Ezen hozzájárulás összege nem lehet kevesebb, mint a helyi önkormányzat ugyanazon jogcímen megállapított normatívája. A döntésből következően a kiegészítő támogatás azért szükséges, mert a normatív hozzájárulás csupán a feladat költségeinek egy részét fedezi, így a hiányzó forrásról a fenntartónak magának kell gondoskodnia. Ráadásul amennyiben közoktatási megállapodása van a fenntartónak a feladat felelősével, úgy az oktatást ingyenesen kell biztosítani, így az oktatásért fizetendő díjjal nem tud számolni. Az Alkotmánybíróság a közoktatási törvény és az Lvt. egyházak feladatvállalására vonatkozó rendelkezéseiből a kiegészítő támogatások olyan értelmezését adta, mely szerint az egyházak számára az éves költségvetési hozzájáruláson kívül olyan arányú kiegészítő támogatást kell biztosítani, mint amilyen arányban ez az intézmény állami vagy önkormányzati feladatot vállal át.³¹³ A pozitív diszkrimináció indokaként a lelkiismereti- és vallásszabadság jogának érvényesítésének szükségességét jelölte meg a testület. A *szektorsemlegességi modell* sajátos olvasata az elkövetkezendő jogalkotási folyamatokra döntően kihatott. Az Alkotmánybíróság által deklarált kiegészítő támogatások jogosultsága a szektorsemlegességi modellt félretéve az egyházak felé történő szektorelkötelezettséget teremtette meg a 22/1997. (IV. 25.) AB határozatával.

A közoktatási megállapodás megkötésére vonatkozó szabályok a közoktatásról szóló törvény 1997. évi CXXVIII. törvénnyel történő módosításával megváltoztak és differenciálódott az egyházak bekapcsolódásának módja a közoktatási feladatokba. Eszerint abban az esetben, amennyiben az egyház fenntartásába a nevelési-oktatási

³¹³ Más kérdés, hogy a közoktatási törvény módosításával egyidejűleg a Kormány olyan Kormányhatározatot fogadott el, melyben garantálja az egyházi fenntartók kiegészítő hozzájárulását, az intézményeik zavartalan működése érdekében. 1080/1996. (VII. 23.) Korm. határozat.

intézmény a volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezésével összefüggésben kerül, úgy az egyház az illetékes önkormányzatnak küldött nyilatkozatában vállalhatja az önkormányzati feladatellátásban való közreműködést és a következő tanítási évtől kezdve a kiegészítő támogatást a központi költségvetés terhére kell rendezni. Tehát az egyház ily módon az önkormányzat egyetértése nélkül, egyoldalúan is be tud kapcsolódni a feladatok ellátásába, azaz a nyilatkozattételre jogosult egyház eldöntheti, hogy részt kíván-e venni az önkormányzati feladatok megvalósításában, az önkormányzat pedig ezt köteles elfogadni.³¹⁴ Amennyiben azonban az egyház által fenntartott iskola, illetve kollégium országos feladatot lát el, úgy a közoktatásért felelős miniszter köteles az egyházi jogi személlyel közoktatási megállapodást kötni.

A feladat ellátásában való közreműködés további esete, amikor az önkormányzat nem a volt egyházi tulajdon rendezése szerint ad nevelési-oktatási intézményt egyházi fenntartásba. Ebben az esetben az egyház megkeresésére köteles az önkormányzat vele közoktatási szerződést kötni. Az utóbbi esetben a kiegészítő támogatások terheinek viselése sajátosan alakul. Az átadással az önkormányzat a kiegészítő támogatás összegét az átengedett és saját bevételeiből köteles átutalni a folyósító szerv részére. Az önkormányzat átengedett bevételeit a közoktatási megállapodás érvényességi ideje alatt a kiegészítő támogatás mértékével csökkenteni kell. Ugyanez vonatkozik arra az esetre is, amikor az egyház által újonnan létesített nevelési-oktatási intézmény által ellátott feladatokra kötnek a felek megállapodást. Összegezve tehát, amennyiben az egyház a volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezésének hatálya alá nem tartozó vagy újonnan alapított intézményével vesz át feladatot az önkormányzattól, a feladat költségeit végső soron továbbra is az önkormányzat fogja viselni, mivel az átengedett bevételeiből levonják a kiegészítő támogatás összegét, így az önkormányzat ennyivel kevesebb transzfert kap a központi költségvetésből. Abban az esetben azonban, amikor az egyház *egyoldalú nyilatkozattal*, illetve a miniszterrel kötött közoktatási megállapodás alapján vállalja a feladat ellátását, úgy a központi költségvetés fogja a kiegészítő támogatást finanszírozni. Ezen szabályok bevezetésével a gyakorlatban az önkormányzatok érdekeltté váltak abban, hogy az egyházaknak átadják a feladataikat, hiszen az amúgy is szűkös költségvetési gazdálkodás fellélegezhetett és bevételeiket más feladatokra tudták elkölteni.

³¹⁴ BENCZE Márta: *Az egyházi közoktatás állami finanszírozása*. In: BAKÓ et al, *Egyházi fenntartású nevelési-oktatási intézmények kézikönyve*. CompLex, Budapest, 2009, 292.

A 2007. évi LXXXVII. törvény az egyház által létesített intézmények esetében lehetővé tette, hogy a közoktatási megállapodás megkötését követő harmadik év után az egyház kezdeményezze az oktatási hivatalnál, hogy a továbbiakban egyoldalú nyilatkozattétellel vállaljon át feladatot az önkormányzattól. Az új szabályozás így szabad utat engedett, hogy bizonyos idő elteltével a közoktatási megállapodás után járó kiegészítő támogatást a továbbiakban a központi költségvetés finanszírozza.

Az egyházak kiegészítő támogatásának vitája egy újabb törvénymódosítással került újra napirendre, melyet az Alkotmánybíróság is vizsgálat tárgyává tett. A jogalkotó a közoktatási törvény finanszírozási szabályait oly módon változtatta meg, hogy a nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartó részére megállapított költségvetési hozzájárulások és egyéb támogatások összege nem lehet kevesebb, mint a helyi önkormányzatok részére ugyanolyan jogcímen megállapított normatív hozzájárulás. Ezáltal gyakorlatilag a módosítás az önkormányzatoknak nyújtott normatív hozzájárulás összegének megfelelő összegben határozta meg az egyházaknak nyújtott összes támogatást, így akár a kiegészítő támogatás létjogosultsága is megkérdőjeleződött.³¹⁵ Az indítványozók szerint az új megfogalmazás nemzetközi szerződésbe ütközik, illetve sérti a szektorsemleges finanszírozás elvét. Az Alkotmánybíróság 99/2008. (VII. 3.) AB *határozatában* arra az álláspontra helyezkedik, miszerint a vitatott rendelkezés két részre bontja a nem állami fenntartóknak járó támogatásokat. Ezen differenciálás következménye azonban az lesz, hogy az egyházaknak nyújtott összes támogatás összegének kell legalább megegyeznie az önkormányzatoknak járó támogatásokkal, így tehát az egyházi intézmények az egyéb jogcímen kapott támogatások összegével kevesebbre lesznek jogosultak. A Vatikáni megállapodás azonban egyértelműen rendelkezik az azonos pénzügyi hozzájárulásról, illetve az ezen felüli egyházaknak járó kiegészítő támogatásokról. Erre hivatkozva a testület megsemmisítette az „és egyéb támogatások” szövegrészt.

A közoktatási törvény 2010. évi LI. törvénnyel történő módosításával minden akadály megszűnt a nevelési-oktatási intézmények egyház általi átvétele előtt. Ekkortól a volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezése alá nem eső ingatlanok esetében is köteles az önkormányzat az egyházzal közoktatási megállapodást kötni az egyház megkeresése olyan formában, hogy a kiegészítő támogatást már a következő tanítási évtől kezdve a központi költségvetés finanszírozza. Könnyen belátható, hogy ez a módosítás egy újabb

³¹⁵ SIMON *i.m.* 105.

esélyt jelentett azon önkormányzatoknak, amelyek nehéz anyagi helyzetben voltak, így az önkormányzati iskolák egyházi kézbe történő átadásának reneszánsza következett be a közoktatási rendszerünkben.

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény továbbra is fenntartja a kiegészítő támogatások eszközét. Amennyiben az egyház egyoldalú nyilatkozattal vagy nemzetközi szerződéssel jogosulttá válik a kiegészítő támogatásra, úgy a fenntartásában működő óvoda és általános iskola részt vesz a kötelező felvételt biztosító intézmények feladatainak ellátásában. Ez alól azonban az egyházi és magánintézmények felmentést kaphatnak, amennyiben olyan gyermeket vagy tanulót kellene felvenniük, aki az intézmény világnézetére vonatkozó előírásoknak nem tud eleget tenni.

A *szociális szolgáltatások* tekintetében a kiegészítő támogatásokra vonatkozó szabályok ágazati szinten az 1993. évi III. törvény 2005. évi CLXX. törvénnyel történő módosításával rendezték. Amennyiben önkormányzati fenntartású szolgáltató, intézmény kerül át egyházi fenntartásba jogutódlással, úgy a kiegészítő támogatás mértékét az önkormányzat két éven keresztül köteles a központi költségvetés részére megtéríteni. Ugyanezzel a jogkövetkezménnyel jár, ha megszűnt intézményt ad át az önkormányzat és az három hónapon belül új intézmény formájában működik tovább, feltéve, ha az új intézmény a megszűnttel 50 százalékban azonos és ugyanabban az ingatlanban üzemel tovább. A szabályozás az önkormányzatok egyházak részére történő közfeladat átadását korlátozza azzal, hogy bizonyos ideig a kiegészítő támogatások terheit az önkormányzat viseli az átadás után is, így kevésbé ösztönzi a szabályozás a feladat felelőssét a tömeges átadásokra.

Ezt a lehetőséget még inkább visszaveti a 2010. január 1-jétől hatályos módosítás, mely már a kiegészítő támogatások megtérítésének idejét öt évben határozza meg és vonatkozik a más nem állami fenntartókra is, amikor feladatait egyháznak adja át. A kiegészítő támogatás mértékének megtérítése nettó finanszírozás keretében történik, tehát az önkormányzat ezen összeggel kevesebbet fog kapni hozzájárulásként a központi költségvetéstől. 2010. augusztus 17-től azonban újra változott a kiegészítő támogatások megtérítésének módja. Ettől kezdve az önkormányzatok által fenntartott intézmények átadása újra lehetővé vált anélkül, hogy a kiegészítő normatíva összegét az

önkormányzatoknak meg kellene téríteniük 5 éven keresztül a központi költségvetésbe. Ennek hatására felélénkültek az egyházaknak történő intézményátadások.³¹⁶

A hatályos szabályozás szerint amennyiben a helyi önkormányzat vagy társulás az általa fenntartott intézményt az egyháznak átadja, a kiegészítő támogatás mértékét köteles öt éven keresztül a központi költségvetésnek megtéríteni. Ezen megtérítés alól kivételt jelenthet a bentlakásos intézményi ellátás, amennyiben arra az illetékes miniszter mentesítést nyújt. A megtérítésre köteles fenntartó erre abban az esetben válik jogosulttá, amennyiben a kérelemmel érintett intézményekben legalább ezer betöltött férőhely van és a mentesítést az ellátottak folyamatos ellátása különösen indokolja.

2.3.2. A kiegészítő támogatás számítása és annak költségvetési alakulása

A kiegészítő támogatás mértékének meghatározására vonatkozó szabályokat a Vatikáni megállapodás rögzítette elsőként. A Kiegészítő Jegyzőkönyv szerint először az adott ágazat kiadási összegét szükséges megállapítani. Ezt minden évben a költségvetési tervezés során felmerülő adatokból lehet megállapítani, hogy az önkormányzatoknak mind a közoktatási, mind pedig a szociális feladatai ellátására mennyi kiadása és felújítása volt. A kiadásokat az önkormányzat több csatornából finanszírozza (saját bevétel, központi költségvetési hozzájárulás, átengedett központi adó). A Vatikáni megállapodás rendelkezései értelmében a normatív támogatás aránya úgy határozható meg, ha *az összes kiadásból levonjuk az intézményi saját bevételeket*. Így megállapítható a kiegészítő támogatás összege is, amelyből azonban levonható a közoktatásra a központi előirányzatból adott olyan külön támogatás összege, amelyhez pályázat útján mind az egyházi, mind az önkormányzati fenntartó és intézményei hozzájuthatnak. Érdeemes azonban kiemelni, hogy a Vatikáni megállapodás a szociális feladatok vonatkozásában nem tartalmaz külön számítási módot a kiegészítő támogatásokra. A 3. táblázat az egyházi fenntartású közoktatási intézmények kiegészítő támogatása számításának levezetését mutatja.

3. táblázat

Az egyházi fenntartású közoktatási intézmények kiegészítő támogatásának számítása

	Helyi önkormányzatok közoktatási működési kiadásainak és felújítási költségeinek összege
--	--

³¹⁶ KRIZSAI Anita, *Az államok és mások. A személy szociális szolgáltatások engedélyezési rendszere*. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Jelenségek. A városi kormányzás köréből*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest—Pécs, 2013, 72.

–	helyi önkormányzatok intézményi saját bevételei
–	pályázati források
=	önkormányzatok nettó kiadásai
–	önkormányzati normatív támogatások összesen
=	egyházi kiegészítő támogatások alapja

Forrás: ÁSZ jelentés alapján saját szerkesztés

A táblázatból látszik, hogy a kiegészítő támogatások számításai az egyes pontokon különbözőségekhez vezethetnek attól függően, hogy az egyes tételekbe pontosan milyen összegeket vesznek számításba. Ez történt egy 2008-as állami számvevőszéki jelentés álláspontja szerint is, amikor 2005. és 2006. években az egyházak kevesebb összegű kiegészítő támogatáshoz jutottak, mint ami az egyház-finanszírozási törvény és az államháztartás működési rendjéről szóló kormányrendelet előírásai szerint megillette volna őket.³¹⁷ Míg az előző években a kiegészítő támogatásra vonatkozó tervezett és tényleges adatokat az egyházakkal a jogszabályoknak megfelelően egyeztetették, addig ez a 2005. és 2006. évben nem sikerült az eltérő álláspontok miatt. A vita tárgyát a felek között az adta, hogy az illetékes minisztériumok és az egyházak más-más számítási módot alkalmazva különböző eredményre jutottak a kiegészítő támogatás összegét tekintve.³¹⁸

A kiegészítő támogatások kiszámításának problematikájával Polónyi István is foglalkozik. Szerinte nem lehet pontosan meghatározni, hogy mennyi hozzájárulás jár az egyházaknak ezen a jogcímen, mivel a szabályozás nem pontos, nem tisztázottak a fedezni kívánt feladatok sem.³¹⁹ Javaslatá szerint a feladatokat megfelelően algoritmizálni kell és minden érintett számára hozzáférhető, egyértelműen meghatározott eljárásrendet kell kialakítani.

Az egyház-finanszírozási törvény sok tekintetben megismétli a Vatikáni megállapodás kiegészítő támogatásra vonatkozó rendelkezéseit. A hozzájárulás mértékének meghatározása a költségvetési törvényben történik a költségvetési tervezéskor ismert adatok alapján a közoktatás és szociális szolgáltatások

³¹⁷ 0807 jelentés az Oktatási és Kulturális Minisztérium fejezetnél a közoktatási feladatok finanszírozására fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről

³¹⁸ Így például a minisztériumok számításai során 2005-ben nem vették figyelembe az önkormányzatok közoktatási kiadásai között a működési célú pénzeszköztáradást.

³¹⁹ POLÓNYI István, *Az egyházi közoktatás néhány oktatásgazdasági sajátossága*, Educatio, 2005. (14. évf.) 3. szám, 611.

igénybevételének figyelembevételével. 2013. január 1-jétől nemcsak a közoktatás és szociális szolgáltatások igénybevételét kell figyelembe venni, hanem az egészségügyi szolgáltatásokat is. A kiegészítő támogatás tényleges adatai azonban csak a költségvetési törvény elfogadása utáni évben válnak ismertté, így azok végleges elszámolása csak a zárszámadás után történhet meg. A Vatikáni megállapodásban ennek rendezésére további garanciaként szerepel, hogy az eltéréseket az illetékes egyházi fenntartóval történő egyeztetéseknek megfelelően kell rendezni, azonban ezen szabály az egyház-finanszírozási törvénybe csak a 2000. évi CXXXIII. törvénnyel történt módosítással került be. A kiegészítő támogatások összegét a közoktatás vonatkozásában a költségvetési törvények tanulónként határozzák meg. A gyermekek és tanulók pontos létszámának adatait korábban a megyei, fővárosi Közoktatási Fejlesztési Tervekben szereplő egyházi nevelési és oktatási intézmények gyermekei és tanulói után kellett számítani, a hatályos szabályozás szerint pedig a fővárosi, megyei feladat-ellátási, intézményhálózat-működtetési és köznevelési-fejlesztési terv alapján. Gyakorlatban előforduló probléma lehet például a kiegészítő támogatások igénylésénél, hogy az adott gyermek vagy tanuló év közben vált intézményt, amelynek elkerülésére a KIR rendszer szolgál és a Magyar Államkincstár rendelkezik ellenőrzési hatáskörrel. A szociális normatíva számítási alapja a nem állami fenntartókat megillető támogatás meghatározott része. A kiegészítő támogatás mértékének éves alakulását a *4. táblázat* mutatja.

Az egyházaknak nyújtott kiegészítő normatíva mértéke

költségvetési évek	közoktatási kiegészítő támogatás előleg (Ft/év/intézményi ellátott)	közoktatási kiegészítő támogatás zárszámadási kiegészítése (millió Ft)	szociális kiegészítő támogatás aránya előleg (%)	szociális kiegészítő támogatás zárszámadási kiegészítése (millió Ft)
1998	súlyozott átlagnormatíva 60%-a	995,2	29	-
1999	65216	826	29,1	-
2000	54295	1570,8	31,8	-
2001	68103	1506	36	-
2002	74583	2807,5	36,3	-
2003	132838	1408,9	47,7	-
2004	133827	912	48	-
2005	128000	1840,5	44,9	270
2006	128970	7268,5	35,5	2777,7
2007	145000	3708,75	39,8	2473,8
2008	217000	-	53,8	2934,2
2009	245700	757+1020,6	69,7	1017,9
2010	190000	9497,1+928,8	73,1	2174,7
2011	230000	4 373,0+ 2 050,6	82,6	1 090,4
2012	230000	-	94,5	-
2013	-	-	57,9	-

Forrás: éves költségvetési törvények alapján saját szerkesztés

2.3.3. A kiegészítő támogatások ellentmondásai

A szakirodalomban többféle álláspont jelenik meg az egyházak kiegészítő támogatásra való jogosultságával kapcsolatosan. A kiegészítő támogatás intézményének kérdése a *szektorsemleges finanszírozás* metszetében merül fel legtöbbször. A szakirodalom egy része nem vitatja az egyházak ezen forrását (Schanda Balázs, Szathmáry Béla) vagy kifejezetten állást foglal mellette (Papp Kornél). A hozzájárulást vizsgálók másik csoportja azonban a finanszírozási semlegességet sértő intézménynek tartja a kiegészítő támogatás rendszerét az egyházi fenntartók esetében (Polónyi István, Balogh Miklós, Horváth M. Tamás).

Balogh Miklós szerint a finanszírozási rendszerrel felállított szektorsemlegességi gyakorlat nemzetközi összehasonlításban is egyedülállónak számít, mivel az egyházi

intézményekre vonatkozóan a központi költségvetés erősebb garanciát vállal, így az önkormányzatok is érdekeltté válnak abban, hogy működő intézményeiket átadják az egyházaknak, hogy az intézmény teljes működési költségét az állam finanszírozza.³²⁰

Polónyi István kiemelte, hogy az egyházak álláspontja szerint a kiegészítő támogatások létjogosultságát az adja, miszerint az önkormányzatoknak számos olyan többletforrásuk van, amellyel a közoktatás költségeihez hozzá tudnak járulni és ezek végső soron adófizetői, tehát állami pénzek.³²¹ Ez az érv meglehetősen sántít, hiszen az önkormányzatok bevételeinek csak egy része származik közvetlenül az adófizetőktől, nagyobb részt azonban az állam redisztribúciós feladatainak teljesítésével kerül az önkormányzatokhoz. Emellett fontos megemlíteni, hogy az adófizetők nem rendelkeznek közvetlenül adójuk felett, hiszen az adóbevételek már közpénznek, költségvetési bevételnek minősülnek, s annak felhasználásáról a rájuk ruházott hatalomnál fogva közhatalmi szervek fognak dönteni.

Az egyházak a kiegészítő támogatás melletti további érvként említik a *szabad iskolaválasztás* jogát, az államosítások során őket ért vagyonszerzéseket, illetve a humánszolgáltatáshoz és a közszolgáltatáshoz fűződő érdeket.³²² A szabad iskolaválasztás kérdéskörét az Alkotmánybíróság gyakorlata széleskörűen értelmezte, de ebből azonban nem feltétlenül következik az egyházak által fenntartott intézményeknek járó kiegészítő támogatás. Igaz ugyanakkor, hogy az Alkotmánybíróság ezen érvrendszerre építve, miszerint a lelkiismereti- és vallásszabadság jogának érvényesülése miatt az egyházak jogosultak a kiegészítő támogatásra, deklarálta a szektorsemlegesség effajta értelmezését.

Az *egyházakat ért vagyoni jogfosztásokat* a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. törvény kimerítően és teljes körűen rendezi az ott meghatározott eszközökkel, következésképpen a jogfosztottság és a vagyoni sérelmek okán járó támogatásokat nem lehet összemosni a közszolgáltatások ellátásával és annak jogcímévé tenni.

Polónyi István a *közszolgáltatással* kapcsolatosan kifejti, hogy az egyházak oktatási tevékenysége során a térítési célok dominálnak, ami azonban nem közszolgáltatás, tehát nem állami feladat, így a kiegészítő finanszírozás sem indokolt.³²³ Bár az egyházak működésük során elsődlegesen hitéleti, vallási tevékenységet végeznek, melyet a 2011.

³²⁰ BALOGH *i.m.* 108-109.

³²¹ POLÓNYI, *Az egyházi közoktatás..., i.m.* 608.

³²² Uo. 609.

³²³ Uo. 610.

évi CCVI. törvény is kifejezésre juttat, ugyanakkor az állam elismeri az egyházak közszolgálati tevékenységét (alaptörvényi szinten is). Ebből tehát az következik, hogy az egyházak ugyanolyan szintű közfeladatokat valósítanak meg, mint a többi szektorbeli szereplő. Polónyi István ezen érvelését, miszerint az oktatás nyilvánvaló célja a felekezeti identitás, Szathmáry Béla is vitatja. Szerinte az egyházi oktatásban, mint minden más kiszervezett közfeladatban létrejön a megrendelő–szolgáltató–ügyfél kapcsolatrendszer, amelyben a szülő érdeke, hogy gyermeke számára jól hasznosítható tudást vásároljon. A szülő döntésén múlik, hogy milyen iskolába íratja be gyermekét, nem pedig az egyház tereli oda a tanulót, így ilyen módon nem tekinthető térítési területnek az oktatási intézmény.³²⁴ Ugyanakkor Szathmáry Béla az oktatás többleteként a vallásos nevelésből fakadó társadalmi előnyökre is felhívja a figyelmet.

A szektorsemleges finanszírozás másik olvasata szerint az azonos finanszírozás elvét a kiegészítő támogatások rendszere teremti meg. Az értelmezés alapját egyrészt az Alkotmánybíróság kapcsolódó határozatai jelentik. Másrészt fontos érvként szolgált a kiegészítő támogatások mellett, hogy a normatív támogatáson felüli forrásokat az önkormányzatok az intézményeik számára több forrásból elő tudják teremteni. Ehhez rendelkeznek saját bevételekkel, illetve egyéb jogcímen pénzügyi transferekhez jutnak. Az egyéb források hozzáadásának a lehetősége az egyházaknál nincs meg, ráadásul az elvesztett ingatlanjaik és az elerodálódott infrastruktúrájuk miatt szintén rosszabb helyzetben vannak, mint az önkormányzatok. Az állam azonban 1997-től olyan finanszírozási rendszert alakított ki, mely alkotmányosan és nemzetközi normában rögzített módon garantálja, hogy szektorsemlegesen valósuljon meg a feladatellátás.³²⁵

A *költségvetési kiegészítést szektorsemlegesnek tartók* kiemelik a folyósítással kapcsolatos problémákat. A jogszabály szerint a kiegészítő támogatás a megelőző évi adatok alapján kerül megtervezésre, de az esetleges korrekciók csak a zárszámadás elfogadásával kerülnek rendezésre. Papp Kornél szerint ezáltal az egyházi fenntartók csak 12-23 hónappal később tudják ugyanazt az összeget a tevékenységükre fordítani, mint az önkormányzati intézmények.³²⁶ Ez a felvetés véleményem szerint nem teljesen állja meg a helyét, illetve nem okoz a feladat ellátásában komoly zavarokat. A költségvetési ciklus ugyanis három évet ölel fel és párhuzamosan zajlanak az egyes

³²⁴ SZATHMÁRY Béla, *Az egyházi fenntartású közoktatási intézmények és oktatóik állami finanszírozásának alkotmányjogi alapjai*. In: SZATHMÁRY Béla, *Egyházak az államban. Tanulmányok az állami és felekezeti egyházjogból*, Sárospataki Teológiai Műhely, Hernád Kiadó, Sárospatak, 2010, 65.

³²⁵ PAPP Kornél, *Az egyházi közoktatás finanszírozása. Az egyházi oktatás alkotmányos alapelvei és az állampolgári jogok*, Educatio, 2005. (14. évf.) 3. szám, 594-595.

³²⁶ Uo. 593.

évek előkészítésének, végrehajtásának, ellenőrzésének szakaszai. Tehát a korrekciók is folyamatosak. Teljes utófinanszírozásról pedig nem beszélhetünk, hiszen a tervezett adatok alapján a támogatás átutalásra kerül.

A kiegészítő támogatások további problémájaként érdemes szót ejteni arról, hogy valóban a ténylegesen feladatot ellátó intézményekhez jut-e el a hozzájárulás. Míg a normatív támogatásoknál ez érvényesül, addig a kiegészítő támogatások egyházanként kerülnek felosztásra, nem pedig közvetlenül az intézmény kapja azokat. Így a fenntartónak módja van arra, hogy a feladatok megítélése alapján ossza szét a pénzeszközt vagy saját preferenciái szerint döntsön az intézmények fejlesztése érdekében.³²⁷

A normatív hozzájárulás és a kiegészítő támogatás egymáshoz viszonyított aránya fordított. Ha ugyanis a központi költségvetés csökkenti az önkormányzatoknak nyújtott normatívát, úgy az önkormányzatok saját forrásaikból kényszerülnek azt kiegészíteni, tehát a kiegészítés mértéke nőni fog. Ugyanakkor az egyházaknak ebben kevesebb az anyagi kockázatuk az önkormányzatokhoz képest, hiszen eltérő csatornákon keresztül, más-más konstrukcióban, de biztosított a támogatás.³²⁸

A kiegészítő támogatás ellenzői szerint az egyházaknak nyújtott hozzájárulás torzítja a szektorsemleges finanszírozás elvét, ugyanis más nem állami szereplő eltérő feltételekkel juthat ezen forráshoz hozzá. Míg más feladatellátók saját forrásaik bevonására kényszerülnek az állami normatívákon felül, addig az egyházaknak erre nincs szükségük, hiszen a normatíván felüli hiányt is fedezi a központi költségvetés. Ráadásul az egyházi intézményeknél nincs kötelezettség arra nézve, hogy a költségesebb feladatokat is elvállalja, nyugodtan „mazsolázhat” a kedvezőbb feltételek mellett megvalósítható szolgáltatások közül, ugyanakkor az önkormányzatok által ellátott, adott esetben költségesebb feladatok alapján jár a kiegészítő normatíva számukra is.³²⁹

³²⁷ BALOGH *i.m.* 108.; SCHANDA, *Állami egyházjog...*, *i.m.* 143-144.

³²⁸ POLÓNYI, *Rendszerváltozások...*, *i.m.* 484.

³²⁹ POLÓNYI, *Az egyházi közoktatás...*, *i.m.* 611.

2.4. A felsőoktatási normatíva

Az egyházi felsőoktatási³³⁰ rendszer alapvetően két területet foglal magában: a *hitéleti képzést* és a *világi képzést*.³³¹ Az egyházi jogi személyek tehát folytathatnak hitélettel és a hitélettel együtt oktatott hittudománnyal összefüggő képzést, valamint nem hitéleti képzést.³³²

A felsőoktatás finanszírozása során fő kérdésként merül fel, hogy az állam milyen módon, mekkora részt vállal a költségek fedezésében, azaz a felsőoktatást mennyire kezeli közjósággként vagy magánjósággként. Általában a felsőoktatás finanszírozásáról elmondható, hogy a rendszerváltástól kezdve több átalakuláson ment keresztül. Legkorábban az intézményfinanszírozás jellemezte a felsőoktatást, amit a normatív, illetve a képlet szerinti finanszírozás váltott fel.³³³ Polónyi István csoportosítása alapján a jelenlegi finanszírozási rendszer előtt négy korszakot különböztethetünk meg. 1990 és 1996 között az úgynevezett intézményfinanszírozás jellemezte a felsőoktatás finanszírozását, melyben az előző évi bázisra építve az éves költségvetési törvények határozták meg a költségek fedezését. 1997 és 2000 között piacmodellező normatív módszer határozta meg a rendszert, amit 2001-től a képlet szerinti, részben piacmodellező, részben költségmodellező finanszírozás váltott fel, majd 2006-tól némiképp módosult.³³⁴

A jelenlegi felsőoktatás rendszer finanszírozásában a *magánjavak felé történő elmozdulás* látható. A költségek fedezése több csatornából tevődik össze, melyben a legnagyobb részt a fenntartó által nyújtott támogatás jelenti. A felsőoktatás állami támogatását az éves költségvetésről szóló törvény állapítja meg, az állami támogatások rendszerét pedig a Kormány határozza meg.³³⁵ A támogatások egy része szabadon felhasználható, más részét pedig célhoz kötötten kell felhasználni. Emellett az

³³⁰ Az egyházi fenntartású felsőoktatási intézményeket többféle elnevezéssel szokták említeni (pl. egyházi vagy hittudományi), ami problémákhoz vezethet. Lásd erről PUSZTAI Gabriella—T. MOLNÁR Viktória—TORKOS Katalin, *Felekezeti felsőoktatás Észak-Kelet Magyarországon*, Educatio, 2000. (9. évf.) 3. szám, 611-620.

³³¹ SÁVAI János, *Egyházi felsőoktatás Magyarországon. A katolikus felsőoktatási intézmények és az európai normák*, http://regi.szttsz.hu/konferenciak_files/savai.pdf (2012. december 12-i letöltés)

³³² 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról 91. §

³³³ A finanszírozási kérdések jó áttekintésére lásd POLÓNYI István, *A hazai felsőoktatás állami finanszírozásának története, 1990-2011*. In: TEMESI József (szerk.), *Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet*, Aula Kiadó, Budapest, 2012, 199-254.

³³⁴ Uo. 249.

³³⁵ a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 84. §

intézmények bevételi forrásait képezik a pályázati úton, illetve megállapodás alapján adható támogatások, melyek egyre nagyobb szereppel bírnak a felsőoktatási intézmények finanszírozásában.³³⁶ A finanszírozás elemei között hangsúlyos hányadot jelent az intézmény saját bevétele, aminek egyik részét a képzések térítési díjai adják. Emellett szintén saját bevételként jelenik meg az intézmény vállalkozói tevékenységéből, illetve vagyongazdálkodói tevékenységéből származó bevétel. A jelenlegi felsőoktatás törvény alapján a különböző minősítéssel járó egyetemek között szintén eltérő módon alakul a finanszírozás, így a Kormány további támogatásban részesítheti a kutatóegyetemeket, kiemelt egyetemeket, kutató karok, valamint az alkalmazott tudományok főiskoláit.

Ami a nem állami felsőoktatási intézményeket illeti, a rendszerváltással, mint ahogy a többi közszolgáltatás területén, itt is megnyílt a feladatellátók tekintetében a pluralizálódás lehetősége. 1991-től a nem állami intézményeket az állam *normatívan finanszírozta*, a mindenkorai költségvetési törvény a Művelődési és Közoktatási Minisztérium fejezetén belül határozta meg egészen 1998-ig a felsőoktatási intézmények hallgatóinak pénzbeli juttatásait, az egyházi felsőoktatási intézmények hitéleti képzését, a nem állami felsőoktatási intézmények kollégiumi ellátásának támogatását, illetve a költségvetés támogatást irányzott elő az egyes egyházi felsőoktatási intézmények működéséhez történő hozzájárulás címén.

Az egyházi intézmények a felsőoktatási intézményeknek járó támogatásokra – a fenntartásra nyújtott támogatásokat kivéve – a Kormánnyal kötött megállapodás alapján válnak jogosulttá. A fenntartási feladatokhoz biztosított állami támogatásra, valamint egyéb eseti és egyedi támogatásokra a Vatikáni megállapodás, valamint a Kormány-megállapodások szerint felsőoktatási feladatok ellátására megállapodást kötő egyházi felsőoktatási intézmények, kollégiumok, diákothonok a magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzésben részt vevő hallgatói arányában jogosultak. Erre azon intézményeknek is lehetőségük van, amelyek a miniszterrel kötnek erre irányuló megállapodást.

A felsőoktatási törvény a *nem hitéleti képzésre felvehető hallgatói létszámot* szintén külön megállapodások tárgyává teszi. Ugyanakkor a jogalkotó a minimális létszámra vonatkozóan garanciát nyújt az egyházi intézményeknek azzal, hogy az évente államilag

³³⁶ NAGY Marianna, *Felsőoktatás igazgatás*. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.), *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása*, CompLex Kiadó, Budapest, 2013, 145.

támogatható hallgatói létszámhelynek az összes felsőoktatási intézmény államilag finanszírozott hallgatói számához viszonyított aránya nem mehet az 1997/1998-as tanév aránya alá. Ez azt jelentheti például, hogy vannak jelenleg olyan képzések, ahol jelentősen lecsökkent az államilag támogatott hallgatói létszám az új törvénynek köszönhetően, ott az egyházi intézményeknél a garancia miatt nem következik be ilyen csökkenés, mivel a támogatott és nem támogatott helyek közötti arányoknál tekintettel kell lenni erre a bázisévre. A hitéleti képzésre vonatkozó támogatás esetén a jogalkotó a bölcsész, valamint a bölcsész-tanár képzéshez nyújtott támogatáshoz igazítja a hozzájárulás mértékét. Emellett pedig rögzíti a jogszabály, hogy a hitéleti képzésre fordítandó előirányzatot külön költségvetési előirányzatként kell megtervezni.

A felsőoktatás tekintetében az ágazati törvény mellett az egyházakra vonatkozóan kiemelt jelentőséggel bír a Vatikáni megállapodás és a további egyházakkal kötött megállapodások. A Vatikáni megállapodás szintén külön kezeli a hitéleti és világi képzést. A világi képzés tekintetében a felsőoktatási intézmények állami finanszírozású képzésre felvett hallgatói után az állami intézményekével azonos képzési normatívában és hallgatói juttatásban, valamint a felsőoktatási törvényben meghatározott egyéb támogatásban részesülnek. A megállapodás szerint az 1997. évi első évfolyam úgynevezett bázisévet jelent, azaz az államilag finanszírozott hallgatók aránya ettől az évtől kevesebb nem lehet. A megváltozott körülmények miatt a felek rögzítik ugyan ennek a felülvizsgálatát, azonban bázisévként mai napig az 1997. év szolgál. Az állam továbbá finanszírozza a felsőoktatási intézmények és kollégiumok működési költségét, amelyet a képzési normatíva 50 százalékában határoznak meg a felek. További garancia a világi képzésben részt vevő hallgatók támogatása, amely szerint számukra is járnak az államilag finanszírozott felsőoktatásban tanulókkal azonos jogcímen, azonos mértékű hallgatói juttatások és a lakhatási támogatás.

A *hitélettel összefüggő képzést* folytató intézmények listáját a megállapodás külön tartalmazza, amelyekre vonatkozóan a felek külön speciális rendelkezéseket fogadtak el a nem hitéleti képzést folytató intézmények számára garantált szabályokon túl. A támogatás tekintetében a mérvadó az egyetemi szintű képzéseknél a bölcsészkaroknak nyújtott hozzájárulás, a főiskolai szintű képzésnél pedig a tanárképző főiskolák humán szakjainak adott támogatás. A megállapodásban az állami további garanciát vállal a hitéleti intézmények finanszírozásában, mely szerint vállalja azok valamennyi hallgatója utáni finanszírozást, az államilag finanszírozott hallgatói összlétszám azonban nem haladhatja meg az évi 2500 főt. A konkordátum összesen 14 felsőoktatási intézményt

tartalmazott³³⁷, az ez után újonnan alapított intézményekre vonatkozó támogatás garanciákat a Magyar Katolikus Püspöki Karral kötött megállapodások tartalmazzák.

A Vatikáni megállapodás módosítása felsőoktatási feladatokat is érinti. Mint ahogy más közszolgáltatások tekintetében, itt is követelmény volt, hogy a felek a megváltozott körülményekhez igazítsák a nemzetközi szerződést. A felsőoktatás finanszírozásánál rögzítésre kerül az ágazati törvény tartalmának megfelelően, hogy az egyházi intézmények azonos támogatásban részesülnek, valamint megállapodás alapján, pályázati úton, továbbá más előirányzatokból is részesülhetnek. A nem hitéleti képzésnél az állami ösztöndíjas hallgatók garantált aránya az állami intézmények állami ösztöndíjas helyeinek minimum 5 százaléka. Ennek az arálynak a szakok közötti megoszlását külön megállapodás tartalmazza, melyet a Magyar Püspöki Konferencia és az oktatásért felelős miniszter köt negyedévente. Az egyházi felsőoktatási intézmények garantált minimális támogatása 7,5 milliárd forint, melyet évente valorizálni kell. Ennek elosztási arányát a megállapodás szintén tartalmazza.³³⁸ Amennyiben azonban a Katolikus Egyház új intézményt alapít, sem az ösztöndíjakra, sem pedig a finanszírozásra vonatkozó garanciába nem számítanak bele az újonnan alapított intézmények, így azok további forrást és állami ösztöndíjas helyeket kapnak. Az azonos hallgatói juttatásokat, a kollégiumok, diákotthonok működtetése továbbra is az államiakéval azonos módon történik, ugyanakkor megállapodás alapján további támogatásokat kaphatnak. A leginkább ellentmondásosabb pont a megállapodásban, hogy a felek döntése alapján a Pázmány Péter Katolikus Egyetem ipso iure kiemelt egyetemmé válik. A nemzeti felsőoktatási törvény szerint a Kormány nemzetstratégiai célok megvalósítása érdekében Kormányrendeletben meghatározottak szerint a felsőoktatási intézményt kiemelt egyetemmé nyilváníthatja. A meghatározott eljárási szabályokat a Kormány megsértve adta meg egy felsőoktatási intézménynek ezt a státuszt, ráadásul nemzetközi szerződésbe foglalva. A hitéleti képzésre vonatkozóan az állami ösztöndíjas hallgatói összlétszám maximális száma továbbra is évi 2500 fő, a finanszírozás pedig a pedagógusképzési szakok képzési támogatásához igazodik.³³⁹

³³⁷ Jelenleg tíz katolikus felsőoktatási intézmény van. A Vatikáni megállapodáshoz képest megszűntek intézmények, illetve újak is alakultak.

http://www.oktatas.hu/felsooktatasi/felsooktatasi_intezmenyek/allamilag_elismert_felsookt_int (2013. október 5-i letöltés)

³³⁸ A Pázmány Péter Katolikus Egyetem ebből 85 százalékot, azaz 6,38 milliárd forintot kap.

³³⁹ A módosítás hitélettel összefüggő képzést folytató akkreditált intézményként 11 intézményt nevez meg, amely kizárólag a Magyar Katolikus Püspöki Konferenciával való egyeztetést követően módosítható.

A Kormány a különböző egyházakkal kötött megállapodásaiban kitér a felsőoktatási feladatok finanszírozására is. A *Református Egyház* tekintetében a felek rögzítik az állami intézményekkel azonos mértékű és azonos jogcímen történő támogatás elvét. A hitéleti képzés létszámkeretét 1480 főben határozzák meg, a világi képzésre vonatkozóan pedig bázisnak az 1998. évi I. évfolyamot határozzák meg, ami alá nem csökkenhet a hallgatói létszám. A meghatározott létszámkeretek csökkentésére csak a felek közös megegyezésével van lehetőség. Az igényelt kereteket a felek évente külön egyeztetik. A Református Egyház tekintetében a megállapodás kitér a felsőoktatási kollégiumok támogatására is, mely szintén azonos mértékben történik a világi intézményekkel.

Az *Evangélikus Egyházzal* kötött megállapodás a felsőoktatás területén szintén az azonos jogcímű és azonos mértékű állami támogatás elvét rögzíti az állami felsőoktatási intézményekhez viszonyítva, ami egyben a felsőoktatási kollégiumokra is kiterjed. A hallgatói létszámkeret bázisa az 1998/1999-es tanévben államilag finanszírozott hallgatók száma.

A *MAZSIHISZ* felsőoktatási tevékenységére vonatkozóan a kormány-megállapodás általánosságban rögzíti az állami felsőoktatási intézményekkel azonos mértékben történő támogatást, azonban külön létszámkereteket a felek nem határoznak meg.

2.5. Összegzés

Az egyházak közszolgáltatásokban betöltött szerepét értékelni komplex feladat. A finanszírozásban elvileg a zsinórmértéket az egyenlő finanszírozás elve adja. A közoktatásnál és a szociális ellátásoknál a finanszírozás a magyar rendszerben a kiegészítő támogatás legitimitásának köszönhetően sajátos értelmezést kap, amiben a szakirodalom is eltérő álláspontot képvisel. Az egyházak által ellátott feladatokat tehát az állam azon az alapon finanszírozza, hogy az állampolgárok egyházi közszolgáltatást vesznek igénybe. A felsőoktatásnál a kiegészítő támogatás problémája nem jelentkezik, hanem a hallgatói létszámok garantálása adja az eltérő finanszírozás alapját.

A finanszírozás szabályainak rendezésében számos anomália, ellentmondás jelenik meg, például a kiegészítő támogatások költségvetési törvényben történő feltüntetése, annak kiszámítási módja, valamint az arra való jogosultság és igénybevétel feltételeinek meghatározása. További problémaként jelenik meg, hogy az egyházak autonómiájából következően nem átlátható, hogy az egyes közszolgáltatások nyújtása során az egyházak

milyen hozzáadott forrásokat képesek a feladatok ellátása során bevonni, így nem értékelhető pontosan a feladatok hatékonysága. Ugyanakkor az egyházak által végzett feladatokról elmondható, hogy több területen eredményesebben szerepelnek, mint más fenntartók.³⁴⁰

Az egyházak közfeladatok ellátásához nyújtott állami hozzájárulások további problémáját a megváltozott finanszírozási környezet adja. A közoktatás és a szociális ellátások területén is kurzusváltás következett be az állami támogatások nyújtásának szabályaiban, addig a felsőoktatás a rendszerváltás óta többszöri generális változáson ment keresztül. Emellett párhuzamosan az egyházak finanszírozására vonatkozó jogszabályok nem reagáltak és nem is reagálhattak le ezen fordulatokat, értve ezalatt a Vatikáni megállapodás jogforrási hierarchiában elfoglalt szerepét és a nemzetközi szerződések módosításának lehetséges módjait. Így tehát olyan intézmények kerültek bebetonozásra korábban, ami a megváltozott környezet miatt akut, változtatásra érett problémává nőtte ki magát. A finanszírozás a módosult feladat-ellátási keretekhez történő igazítása tehát mindenképpen indokolttá vált.

³⁴⁰ Ezen mutatók, illetve okok vizsgálata nem képezte kutatásom tárgyát.

3. A VOLT EGYHÁZI INGATLANOK TULAJDONI HELYZETÉNEK RENDEZÉSÉBŐL SZÁRMAZÓ KÖLTSÉGVETÉSI FORRÁSOK

3.1. Az egyházi ingatlanrendezés előzményei és annak alkotmányos alapjai

Jelen fejezet témájának vizsgálatához szükséges felvázolni az egyházi ingatlanokkal kapcsolatos történelmi előzményeket. Evidencia, hogy a középkortól kezdve az egyházak jelentős befolyással bírtak az egyes államok történetében. Hatalmas földbirtokokat halmoztak fel az idők során, és az állam épített a velük való együttműködésre, ami a 20. században a két világháború közötti időszakot is jellemezte. Az 1920-as években az ország földbirtok-állományának körülbelül 24 százaléka volt egyházi tulajdonban, döntően a katolikus egyház kezében.³⁴¹ A II. világháború után számos olyan intézkedés született, ami az egyházak anyagi működésére jelentős kihatással járt. Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 1945 tavaszán elfogadott, a nagybirtokrendszer megszüntetéséről és a földműves nép földhözjuttatásáról szóló 600/1945. M.E. számú rendelete kimondta, hogy teljes egészében igénybe kell venni az 1000 kat. holdat meghaladó minden mezőgazdasági földbirtokot, a kereskedelmi törvény és más kereskedelmi vonatkozású törvények alapján létesült összes társas vállalatok, valamint az elismert vállalati nyugdíjpénztárak és társadalombiztosító intézetek földbirtokait, terjedelmükre való tekintet nélkül. A szabályozás alól többek között azon egyházak 100 kat. hold mezőgazdasági ingatlanjai mentesültek a megváltás alól, ahol a mezőgazdasági földbirtok 100-1000 kat. hold nagyságú volt. Az intézkedés a katolikus egyházat érintette a legérzékenyebben, ugyanis 862.704 kat. holdjából 765.684-et sajátítottak ki, míg a református egyház esetén 102.000 kat. holdjából 60.000 maradt egyházi tulajdonban.³⁴²

Az egyházi ingatlanok állami tulajdonba kerülésének következő lépése a nem állami iskolák fenntartásának megszüntetése volt a nem állami iskolák fenntartásának az állam által való átvétele, az azokkal összefüggő vagyontárgyak állami tulajdonbavétele és személyzetének állami szolgálatba való átvétele tárgyában hozott 1948. évi XXXIII. törvénnyel. A jogszabály értelmében a törvény hatálybalépésekor nem állami iskolák és

³⁴¹ FAZEKAS i.m. 71.

³⁴² KÖBEL Szilvia, „*Oszd meg és uralkodj!*”: az állam és az egyházak politikai, jogi és igazgatási kapcsolatai Magyarországon 1945-1989 között, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005, 53.

a velük összefüggő tanulóotthonok, továbbá a kisdédóvódák fenntartását az állam vette át, ami azt jelentette, hogy a dolgozók állami alkalmazottakká váltak, a vagyon pedig állami tulajdonba került át. Kivételt képeztek ezen rendelkezések alól a kizárólag egyházi célokat szolgáló tanintézetek (hittudományi főiskola, diakónus és diakonisszaképző stb.). A törvény indokolásának egyik eleme, hogy az egyházak megváltozott anyagi helyzetük miatt – értve ezalatt a földbirtokreform intézkedéseit – nem tudnak eleget tenni iskolafenntartói jogukkal járó kötelezettségeiknek.³⁴³

Az egyházi ingatlanok állami tulajdonba vétele a szerzetesrendeket is érintette, ami gyakorlati jelentőséggel csak a katolikus egyháznál bírt, mivel a többi egyház nem tartott fenn szerzetesrendeket. A feloszlott szerzetesrendek ingatlanjai állami tulajdonba kerültek, kivéve a templomok és az azokhoz tartozó szolgáló épületek.³⁴⁴

Magyarországon a politikai rendszerváltozás egyik fő kérdése az volt, hogy az újonnan kialakított, magántulajdonon alapuló piacgazdaságot *privatizáció* vagy *reprivatizáció* útján valósítsák-e meg.³⁴⁵ A politikai viták eredménye végül az állami tulajdon privatizációjának kedvezett, azonban a volt egyházi ingatlanok tekintetében az állam a reprivatizációs eszközt választotta. A régi tulajdonviszonyok eltérő rendezésének kérdését a miniszterelnök indítványára az Alkotmánybíróság is vizsgálta. Ennek nyomán hozott 21/1990. (X. 4.) AB határozatnak a fő kérdése annak vizsgálata, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik-e, ha alkotmányos indokok hiányában egyes személyek volt tulajdonát reprivatizálják, másokét pedig nem, annak függvényében, hogy mi volt a tulajdon tárgya. A határozat fontos fogalmakat tisztázott, úgymint a privatizálás, reprivatizálás, kártalanítás, kártérítés. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a tulajdon tárgya szerinti megkülönböztetés adott esetben személyek közötti megkülönböztetéssé válik, ami lehet a tulajdonos és nem-tulajdonos közötti és a tulajdon tárgya szerinti diszkrimináció. A döntés egyik végkövetkeztetése, hogy az állam olyan javakat privatizálhat és reprivatizálhat, amelyek a tulajdonát képezik, így tulajdoni döntést hoz, amikor ezen technikák közül választ. Így a volt egyházi ingatlanoknál alkalmazott reprivatizáció nem alkotmányellenes.

A rendszerváltás után az Alkotmány módosításával, illetve az 1990. évi IV. törvény elfogadásával az egyházi működéssel, a vallásgyakorlással szemben fennálló korábbi

³⁴³ Uo. 45.

³⁴⁴ KÖBEL, *Állam és egyház...*, i.m. 63.

³⁴⁵ SÁRI János — SOMODY Bernadette, *Alapjogok. Alkotmánytan II.* Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 231.

korlátozás megszűnt³⁴⁶, így az egyházak számára lehetővé vált az újbóli működés mind a hitélet, mind pedig a közfeladatok ellátása során, azonban az ehhez szükséges anyagi feltételek és infrastruktúra nem állt rendelkezésre.

Az Országgyűlés 1991. július 22-én fogadta el a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. törvényt. A jogalkotó a törvény preambulumban elismeri, hogy az egyházak korábban jelentős közfeladatokat láttak el Magyarországon, illetve fontos társadalmi szerepet tölthettek be. A rendszerváltás után az Lvt. és későbbiekben az egyes ágazati törvények elfogadásával megnyílt az elvi lehetőség arra nézve, hogy az egyházak újra részt vállaljanak a közfeladatok ellátásában, azonban az ehhez szükséges infrastruktúrával még nem rendelkeztek. A rendezés célja tehát az, hogy elősegítse az egyházak működőképességét az újonnan fennálló feltételek között úgy, hogy figyelembe vegye az egyházak tevékenységének fokozatos, de várhatóan erőteljes növekedését.³⁴⁷ A jogszabály megalkotásának további indokául szolgált az egyházak ellen elkövetett súlyos jogsértések részleges orvoslása a funkcionalitás elve alapján.

A volt egyházi ingatlanokkal összefüggésben külön indítvány került az Alkotmánybíróság elé. Az indítványozó szerint a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. törvény a diszkrimináció tilalmába ütközik, mivel megkülönbözteti a kárpótolt egyházakat és a többi egyházat, valamint más, hasonló tulajdoni károkat szenvedett szervezeteket, így a jogszabály az egyházak vagyonát alkotmányellenesen reprivatizálja. Az Alkotmánybíróság egyrészt indokolásában kitért arra, hogy az átadandó ingatlanok az államosítások előtt meghatározott célokat szolgáltak, amelyek a visszaállított feltételek miatt az egyházak céljainak (hitélet, szerzetesközösség működése, oktatás, nevelés, egészségügyi, szociális cél, ifjúság- és gyermekvédelem, kulturális célok) megvalósításához szükségessé váltak. A testület a *funkcionalitás*ra helyezte a hangsúlyt, azaz, hogy az egyházak hitéleti és közszolgáltatási feladataik ellátásához, illetve autonómiájuk megerősítéséhez szükséges, hogy tulajdonukat visszakapják. A törvény tehát nem a tulajdonjogban okozott sérelmeket akarja orvosolni elsősorban, hanem a szabad vallásgyakorlás alkotmányos jogának helyreállítását célozza. Fontos megállapítása továbbá a testület döntésének, hogy az *alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható jogalanyok között merülhet fel*, a kedvezményezett egyházak azonban nem vethetők össze bármely, nem

³⁴⁶ 1991. évi XXXII. törvény indokolása

³⁴⁷ 1991. évi XXXII. törvény indokolása

gazdasági célú jogi személlyel, hanem csakis összehasonlítható funkciójú, szerepű, nagyságrendű és autonómiájú jogi személyekkel, amelyek autonómiája szintén szorosan kötődik valamely alapvető jog ellátáshoz.³⁴⁸

3.2. Az ingatlanrendezés szabályai

Az Eitv. hatálya a funkcionalitás talaján állva nem minden egyházi ingatlanra terjed ki. Időben csak az 1948. január 1-je után kártalanítás nélkül állami tulajdonba került beépített ingatlanokra vonatkozik, amelyek a törvény hatálybalépésekor állami vagy helyi önkormányzati tulajdonban álltak. Az egyházi tulajdon és az ingatlan fogalmát is tágan értelmezi a jogszabály. Egyházi tulajdonnak kell tekinteni az egyház javára létesített alapítvány tulajdonát és az egyháznak az egykori kegyúri jogviszonyon alapuló ingatlanhasználati jogát is.³⁴⁹ A beépített ingatlanokhoz hasonlóan kell elbírálni az azokhoz tartozó beépítetlen földrészletet is, mely az ingatlan tervezett hasznosításához szükséges. Ugyancsak ingatlannak kell tekinteni a felekezeti temetőt is. Az egyházaknak nem minden ingatlant lehet átadni, csak bizonyos funkciókhoz kötődőeket. Így átadásra kerülhetnek a

- hitéleti célú,
- szerzetesrend, diakonus és diakonissza közösség működéséhez szükséges,
- oktatási, nevelési,
- egészségügyi, szociális, gyermek- és ifjúságvédelmi és
- kulturális célú ingatlanok.

A törvény hatálybalépésekor tartalmazott egy úgynevezett *részleges kárpótlási megoldást*. A törvény indokolása szerint ennek az volt az alapja, hogy már előre látható volt a törvény elfogadásával, hogy valamennyi volt egyházi tulajdonú ingatlan átadása nem történik meg. Ezen ingatlanok fenntartása, az intézmények működtetése nem valósítható meg a megváltozott társadalmi igények miatt, ugyanakkor az egyházak teljes anyagi autonómiáját ezek rendezésével tudnák elérni. A jogalkotó tehát a megoldást abban látta, hogy a Kormány és az érdekelt egyházak megállapodhatnak abban, hogy az állam részleges kárpótlást ad azokért az ingatlanokért, melyek a törvény alapján nem kerültek átadásra, illetve az 1948. január 1-je után kártalanítás nélkül állami tulajdonba került ingatlanokért, amelyek nem tartoznak a törvény által felsorolt funkciókhoz,

³⁴⁸ A határozat fontos elhatárolási kérdést rendez az egyházak és más jogi személyek között.

³⁴⁹ Eitv. 1. § (2) bekezdés

ugyanakkor az egyházaknak anyagi feltételeket teremt, hogy el tudjon látni különböző közösségi feladatokat. Erre a kárpótlásra fordítható összeget az Országgyűlés minden évben a költségvetési törvényben fogja meghatározni. Az Alkotmánybíróság ezen rendelkezéseket is vizsgálta a 4/1993. (II. 12.) AB határozatában. Indokolása szerint ez a szabály általánosságban, nem pedig konkrét funkciókhoz kötötten támogatja az egyházak működését. A pénzeszköz nem kapcsolódik az egyház nevesített tevékenysége szerinti igényekhez, továbbá nincs ésszerű indoka annak, hogy ezen rendelkezés alapján a hasonló tulajdoni kárt szenvedett jogi személyek és más szervezetek közül miért az egyházak részesülnek kárpótlásban. Ezek alapján a testület a részleges kárpótlásra vonatkozó szabályokat alkotmányellenessé nyilvánította és megsemmisítette.

Az ingatlanok átadására többféle eljárás szerint kerülhet sor. Főszabály szerint miniszteri közbenjárással az érintett felek közvetlenül megállapodhatnak. Amennyiben nem sikerül megállapodni, akkor a Kormány döntése alapján fog rendeződni az ingatlan sorsa. Az egyházaknak ugyanakkor lehetőségük van arra is, hogy közvetlenül a tulajdonostól igényeljék az ingatlan átadását.

Az ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezésére a Kormány és az érdekelt egyházak képviselőiből egyházanként egyeztető bizottságot alakítanak, melynek feladata az egyházak által benyújtott igények alapján az ingatlanrendezés alá eső jegyzéknek az összeállítása. A jegyzék összeállítása előtt a miniszter közölni fogja a benyújtott egyházi igényeket a tulajdonos helyi önkormányzattal, illetve az ingatlan kezelőjével, és felhívja a feleket, hogy állapodjanak meg az ingatlanátadásról. Amennyiben az érdekeltek tárgyalása alapján nem került sor megállapodásra, az egyeztető bizottság dönt az ingatlan jegyzékbe történő felvételéről.

Az egyházaknak a törvény hatálybalépése után 90 napon belül lehetett benyújtaniuk az illetékes miniszternek az igényeiket, az ezután jelzett igényeket már csak az alapjegyzék jóváhagyása után lehetett rendezni. Az egyházaknak így folyamatosan lehetőségük volt az újabb és újabb igények előterjesztésére az eredetileg megadott 10 éves határidőn belül (2001-ig). Már a törvény indokolása kitér arra a problémára, hogy olyan fokozatosságot szükséges az ingatlanok átadása során megvalósítani, mely mind az akkor tulajdonos, mind pedig az egyház érdekét szolgálja. Ez a szabály egyáltalán nem kedvezett a költségvetési források kalkulálásának és az egyház-finanszírozás kiszámíthatóságának. A tulajdonviszonyok biztonsága azonban azt követelte meg, hogy minél hamarabb egyértelműen meghatározásra kerüljön az egyházaknak fokozatosan

átadandó ingatlanok köre.³⁵⁰ Már kezdetben megmutatkoztak a törvény hibái, ugyanis az egyházak ragaszkodtak volt épületeikhez, az akkori tulajdonosok pedig csak akkor voltak hajlandók átadni azokat, ha helyette az államtól csereingatlant és kártalanítást kaptak. Ez azonban a költségvetést jelentősen leterhelte, mivel olyan nagy értékű ingatlanok iránt nyújtottak be igényeket az egyházak, amelyeket önmagukban alig fedeztek az összes, erre a célra elkülönített költségvetési előirányzatok.³⁵¹ Az 1997. évi CXXV. törvény módosítása szerint a jegyzéket a Kormány 1999. december 31-ig hagyja jóvá, így az előterjesztést a bizottság 1998. decemberig teszi meg. Az 1998. évi LXXXVI. törvény a határidőket bővítve a bizottsági előterjesztést 1999. június 30-ra, a Kormány általi jóváhagyást 1999. szeptember 30-ra módosította. Ez azt jelentette, hogy az egyházak igénybejelentésének időszaka lezárult. Ekkorra tehát teljesen világossá vált, hogy milyen ingatlanok kerülnek az egyházak számára átadásra, de a tényleges átadás nem feltétlenül ekkor, hanem lehetséges, hogy csak évekkel később történik meg. Ezért az akkori használó, tulajdonos dönthetett úgy, hogy az ingatlanok szükséges karbantartási feladatait már nem végzi el, mert rövid időn belül át kell adnia az egyházaknak. Ez a tendencia oda vezetett, hogy az egyházak rossz állapotban lévő ingatlanokat kaptak meg, ezért újabb forrásokat kellett bevonniuk, hogy a jövőbeni funkcióval elkezdhesse üzemeltetni a visszakapott ingatlant. Az Eitv. 2001. évi XLV. törvénnyel való módosítása megfékezte ezt a gyakorlatot, ugyanis bevezette, hogy a tulajdonos, a használó, a vagyonkezelő köteles megfelelő módon karbantartani az ingatlant annak átadásáig, amit az átvevő jogosult ellenőrizni.

Az Eitv. az ingatlanátadásoknak *időbeli korlátot* is szabott, a törvény hatályba lépésétől számított 10 évet, azaz 2001-ig le kellett volna folytatni minden erre vonatkozó eljárást. A fokozatosság és a kiszámíthatóság miatt az egyházaknak meg kellett jelölniük azokat az ingatlanokat, melyeket az egyház a bizottsági állásfoglalást követően 3 éven belül kívánt átvenni, illetve ez idő alatt nyilatkozhatott arról is, hogy a 10 éves határidőn belül milyen ingatlanokat, melyik évben kívánja átvenni. Ez nagyban könnyítheti a költségvetési tervezést. Az 1997. évi CXXV. törvény a 10 éves határidőt azonban 2011. december 31-re módosította. A határidő módosítását az indokolta, hogy a társadalmi igények kielégítéséhez fokozatosan válik szükségessé az egyházak ingatlanokkal való ellátása. Emellett a rendelkezésre álló időszak alatt a gazdaság képes

³⁵⁰ FEDOR Tibor, *Tájékoztató a volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezéséről*, Budapest, 2007. június, 6. http://www.baross.org/velemenyek/2007_11_06_velemeney_fedor_tibor.doc. (2012. március 22-i letöltés)

³⁵¹ DOBSZAY János, *Allam, egyházak Magyarországon 1989-2004. 15 év a rendszerváltástól az európai uniós csatlakozásig*, Egyházforum alapítvány, Budapest, 2004, 14.

lesz az átadásra kerülő infrastruktúrát pótolni. Az egyházak részéről szintén fontos a fokozatosság, hiszen egyszerre, adott esetben rossz állapotú ingatlanok átvételére nincsenek felkészülve.³⁵² Az ingatlanok átadásának gyakorlati biztosítékát volt hivatott szolgálni az a szabály, miszerint a jegyzékbe felvett ingatlanok évente legalább 5 százalékát az egyháznak át kell adni. Ez azonban a költségvetési tervezésben ugyancsak nem jelent kiszámíthatóságot, egyenletességet, így könnyen előfordulhat, hogy egyik évben csak 5 százalékot adnak át másik évben pedig 30 százalékot. Így a költségvetési egyensúly könnyen felborulhat. Ezt a szabályt a 1997. évi CXXV. törvény módosította és bevezette, hogy az ingatlanokat évenkénti egyenletes, értékarányos ütemezésben kell átadni 2011. december 31-ig. Az ingatlanok rendezése viszonylag lassan került megvalósításra, ezért a Kormány 2005-ben határozatot hozott az ingatlanrendezések és az ahhoz kapcsolódó *pénzügyi kártalanítások felgyorsításáról*.³⁵³ A határozat tartalmazta, hogy valamennyi 2011-ig rendezésre váró ingatlanügyet meg kell tárgyalni, az ingatlanokat jegyzékbe kell foglalni, amit 2006. március 31-ig a Kormány elé kell terjeszteni, illetve a 2007-2011 közötti időtartamra vonatkozó kártalanítási összegeket be kell ütemezni.³⁵⁴ Ennek nyomán a Kormány megállapodást kötött a Magyar Katolikus Egyházzal, a Budai Szerb Ortodox Egyházmegyével és a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetségével. Nem kívánt azonban részt venni ebben a folyamatban a Magyarországi Református Egyház és a Magyarországi Evangélikus Egyház. Az elfogadott kormányhatározatok³⁵⁵ tartalmazták a 2007 és 2011 között rendezésre javasolt valamennyi ingatlan jegyzékét, azoknak időbeli ütemezését és a hozzájuk kapcsolódó kártalanítási összegeket is.

Az eddigiekben arról szöveltük, hogy az egyházak az eredetileg tulajdonukban álló ingatlanjaikat igényelhetik vissza. A törvény azonban lehetőséget biztosít – szintén a funkcionalitás elvét érvényesítve –, hogy megállapodás alapján az igényelt ingatlan helyett az egyház más, megfelelő, állami vagy helyi önkormányzati tulajdonú ingatlant vagy épület létesítésére alkalmas beépítetlen telket kapjon. További lehetőség az egyházak számára, hogy az ingatlan helyett pénzbeli kártalanítást adnak, melyet ingatlanvásárlásra vagy épületlétesítésre kell fordítani. Az 1997. CXXV. törvény újabb rendezési módot vezetett be, mely szerint az egyház által nem természetben kért, számára át nem adott vagy a törvényben felkínált lehetőségek szerint nem rendezett

³⁵² FEDOR, *Tájékoztató...*, i.m. 6.

³⁵³ 1096/2005. (IX. 22.) Korm. határozat

³⁵⁴ <http://www.nefmi.gov.hu/egyhaz/egyhazi-ingatlanrendezes/egyhazi> (2012. december 10-i letöltés)

³⁵⁵ 1013/2006. (II. 8.) Korm. határozat és 1040/2006. (IV. 10.) Korm. határozat

ingatlanokra vonatkozó igényt *járadék forrásává lehet alakítani*. Ennek szabályait a későbbiekben részletezem.

3.3. Az ingatlanátadások költségvetési vonzatai

Az átadásra kerülő ingatlanokról szóló jegyzéket a Kormány fogadja el. Ez alapján az egyházak bejelentéseinek megfelelően az átadásokat évente szükséges ütemezni. Az ingatlanátadáshoz szükséges pénzügyi fedezetet a központi költségvetésről szóló törvényben kell rögzíteni. Miután az Országgyűlés elfogadta a költségvetési törvényt, a miniszter határozattal 30 napon belül intézkedik az egyházi tulajdon rendezéséről, illetve kártalanítás kifizetéséről.

A költségvetésben megjelenő volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezése jogcímen kifizetett kártalanítási összegek egy része az egyházakat illeti, másik részük pedig a volt tulajdonost. A kártalanítást ugyanis úgy kell meghatározni, hogy az ingatlan használójának a megfelelő elhelyezése biztosítható legyen. A kialakult gyakorlat szerint az ingatlanok tulajdonosai, kezelői, használói a volt egyházi ingatlan átadásáért funkciókiváltás, illetve értéknövelő beruházás címén tarthatnak igényt állami kártalanításra. A funkciókiváltás akkor jelentkezik, ha az egyház az ingatlant nem az akkori funkciójával veszi át, hanem más célt kíván megvalósítani.³⁵⁶ Amennyiben egyáltalán nem áll fenn a funkciókiváltás indokoltsága, úgy a tulajdonos csak az általa elvégzett tényleges értéknövelő beruházásaira tarthat igényt, amibe az ingatlan karbantartása, állagának megóvása nem számít bele.³⁵⁷

Az ingatlanok átadásában összesen 12 egyház volt érintett: a Magyar Katolikus Egyház, a Magyarországi Református Egyház, a Magyarországi Evangélikus Egyház, a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége, a Budai Szerb Ortodox Egyházmegye, a Magyarországi Román Ortodox Egyház, a Magyar Ortodox Egyház, a Magyarországi Metodista Egyház, a Hetednapi Adventista Egyház, a Magyarországi Unitárius Egyház, az Üdvhadsereg Szabadegyház és a Magyarországi Baptista Egyház.

A Nemzeti Erőforrás Minisztérium 1992 és 2010. január közötti adatnyilvántartásából látható (6. melléklet), hogy az egyházak összesen több mint 8000 igényt terjesztettek elő, amelyből körülbelül egyharmaduk elutasításra került. Az ingatlanrendezések darabszámait tekintve elmondható, hogy azokat több mint 50

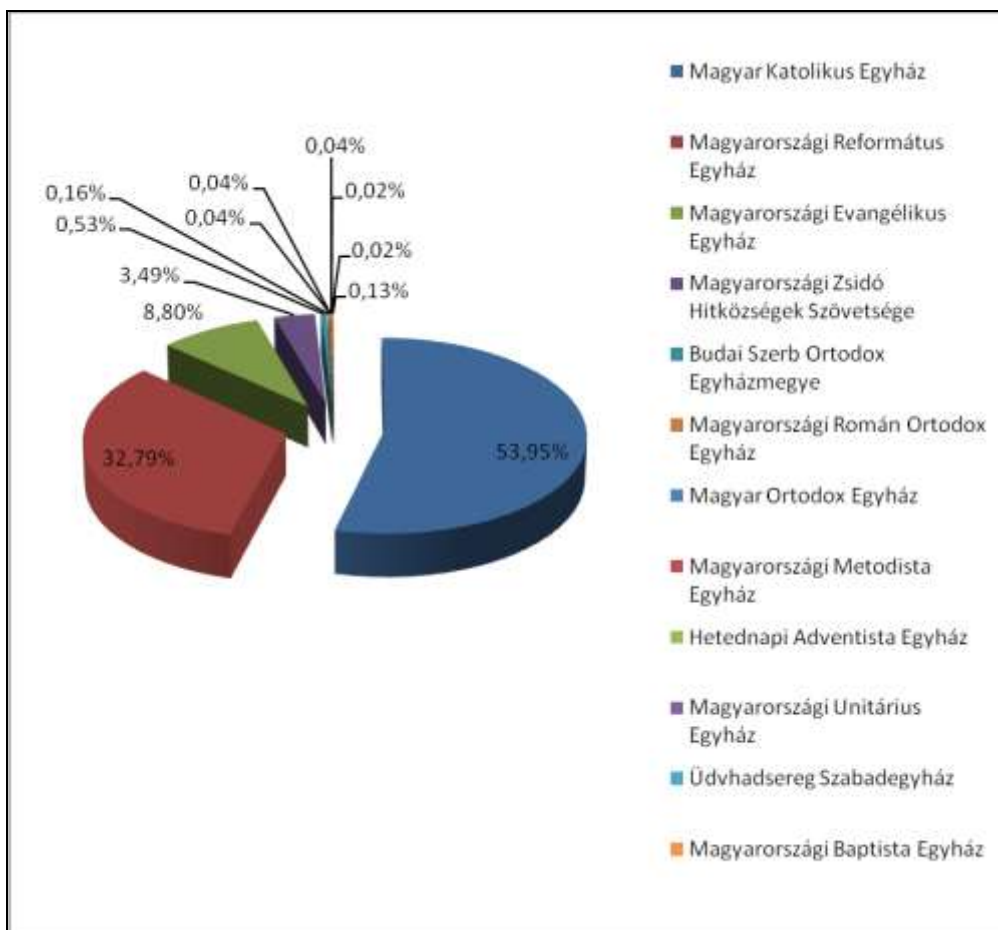
³⁵⁶ FEDOR, *Tájékoztató...*, i.m. 9.

³⁵⁷ Uo. 10.

százalékban a Magyar Katolikus Egyház teszi ki, ugyanakkor, ha az ingatlanok értékét vesszük alapul, akkor közel 67 százalékos a Magyar Katolikus Egyház aránya (5. és 6. ábra). Érdekes ugyanakkor, hogy a járadékban érintett egyházak, ingatlanjainknak kevesebb, mint felét alakították át járadék forrásává, ugyanakkor a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége ingatlanjaik 74,7 százalékában élt ezzel a lehetőséggel.

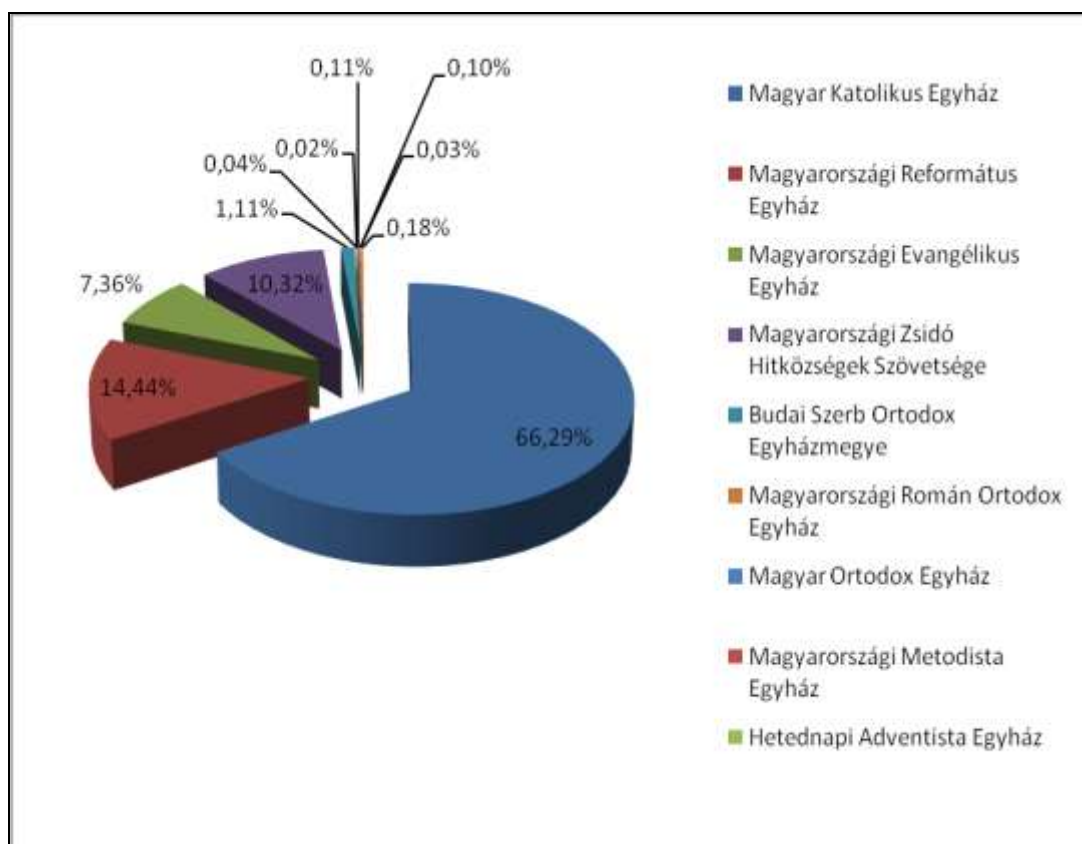
5. ábra

Az ingatlanrendezések megoszlása darabszám szerint, 1992-2010



Forrás: NEFMI tájékoztató alapján saját szerkesztés

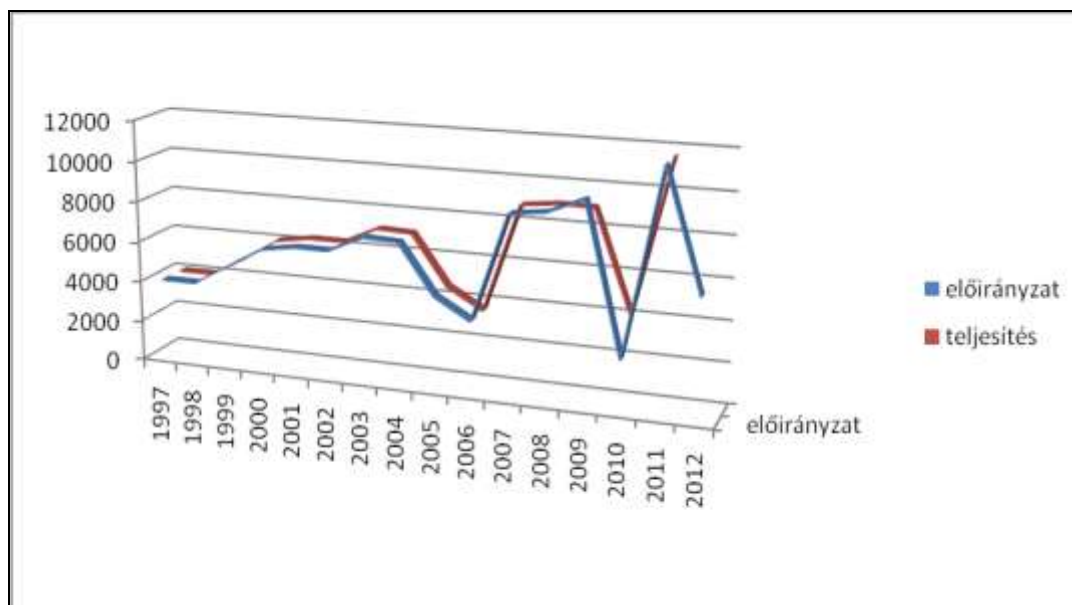
Az ingatlanrendezések megoszlása értékük szerint, 1992-2010



Forrás: NEFMI tájékoztató alapján saját szerkesztés

Az ingatlanok rendezésére fordítandó költségvetési előirányzatok 1992-től jelen vannak az éves költségvetési törvényekben. Függetlenül attól, hogy az Eitv. előírja az évenkénti egyenletes teljesítést, a források elosztására jellemző az ingadozás. A folyamatosan növekedő tételek mellett több kiugrás is megfigyelhető, mind pozitív, mind pedig negatív irányban. 2004-hez képest a jogalkotó 2005-re mintegy 35 százalékkal kevesebb összeget irányzott elő a költségvetési törvényben. Ugrásszerű növekedés látszik szintén 2006-ról 2007-re (közel 2,5-szeres), illetve 2010-ről 2011-re (több mint 4,6-szoros), ugyanakkor 2009-ről 2010-re közel 75 százalékos visszaesés tapasztalható. A költségvetési törvények előirányzatait és azok teljesítését a következő 7. ábra szemlélteti.

Volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezése előirányzat, 1997-2012



Forrás: költségvetési törvények alapján saját szerkesztés

3.4. Az ingatlanrendezés járadékká történő átalakítása

Az egyházi ingatlanok tulajdoni rendezésében a legnagyobb koncepcionális változást az 1997. évi CXXV. törvénnyel bevezetett módosítások eredményezték. A módosítás szerint úgynevezett járadék címén egy új ingatlanrendezési módszer kerül bevezetésre. A jogszabály csak meghatározott feltételek esetén teszi lehetővé az ingatlanra vonatkozó igény járadék forrásává történő alakítását. A felek közös megegyezés alapján járadékká módosíthatják a törvény hatálya alá tartozó és az egyház által nem természetben kért, számára át nem adott vagy megállapodás alapján pénzbeli kártalanítással, illetve csereingatlan biztosításával nem rendezett ingatlanokra vonatkozó pénzbeli igényt. A járadék számításának és folyósításának részletes szabályait az egyház-finanszírozási törvény tartalmazza.

A járadékot az egyházak célhoz kötöttség nélkül használhatják fel mind a hitéleti, mind pedig a közcélú tevékenységük finanszírozására. Ugyanakkor a Vatikáni megállapodás a Magyar Katolikus Egyház tekintetében csak hitéleti felhasználási célt jelöl meg.

Az egyház-finanszírozási törvény megalkotásakor a járadék folyósításának határidejét a jogalkotó kétféleképpen határozta meg: vagy a közös megegyezésben szereplő határidőig vagy az igénylő egyház jogutód nélküli megszűnéséig tart. A 2000. évi CXXXIII. törvény a határidők tekintetében megszünteti a közös megegyezés lehetőségét, így a járadék ténylegesen az egyház jogutód nélküli megszűnéséig folyósítandó, így az gyakorlatilag is *örökjáradékká* vált.

A járadék alapjául szolgáló összeg a Kormány és az érintett egyház által megkötött megállapodásban kerül meghatározásra kölcsönösen elfogadott értékelés alapján.

A járadékalap összege évente módosulni fog, a költségvetésben tervezett éves átlagos fogyasztói árindex változása alapján valorizálásra fog kerülni. A költségvetés tervezése során azonban a tényleges infláció még nem ismert, az majd csak a költségvetés végrehajtás után válik ismertté. Így az éves járadék összegét a költségvetés végrehajtásáról szóló törvény elfogadását követően a KSH által közzétett előző évi átlagos fogyasztói árindex alapján szükséges korrigálni. A járadék folyósítása 1998. január 1-jétől kezdődött meg, azzal, hogy az éves mértéke 1998-2000. között a járadékalap 4,5 százaléka volt, majd 2001-től az 5 százaléka. A Vatikáni megállapodás a járadék alapjának valorizálást egyértelműen rendezi. Eszerint a költségvetésben betervezett átlagos fogyasztói árindexet a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényben kell utólagosan korrigálni a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett évi átlagos fogyasztói árindex alapján. Látszik, hogy ez a finanszírozási mód egy előre kalkulálható folyamatos tétel, azonban kérdés, hogy arányban áll-e az egyházak által nem kért ingatlanok értékével.

A járadékra vonatkozó adatokat az 5. *táblázat* mutatja.

A járadék mértékének alakulása az egyes egyházaknál

egyház neve	járadék jogi alapja	járadék alapjául szolgáló összeg (millió Ft)	járadék kezdő értéke (millió Ft)
Magyar Katolikus Egyház	1999. évi LXX. törvény a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentsték között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdésről 1997. június 20-án, Vatikánvárosban aláírt Megállapodás kihirdetéséről	42000	1890
Magyarországi Református Egyház	1057/1999. (V. 26.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Református Egyház között 1998. december 8-án létrejött Megállapodás közzétételéről	6 656	299,520
Magyarországi Evangélikus Egyház	1056/1999. (V. 26.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Evangélikus Egyház között 1998. december 7-én létrejött Megállapodás közzétételéről	4270,2	192,159
Magyarországi Zsidó Hitközségek	1058/1999. (V. 28.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége között 1998. október 1-jén létrejött Megállapodás közzétételéről	13511	607,995*
Budai Szerb Ortodox Egyházmegye	1043/2001. (IV. 20.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Budai Szerb Ortodox Egyházmegye között 1998. december 9-én aláírt megállapodás közzétételéről	848	38,160
Magyarországi Baptista Egyház	1044/2001. (IV. 20.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Baptista Egyház között 1998. december 10-én aláírt közzétételéről	121	5,445
összesen:		67406,2	3033,239

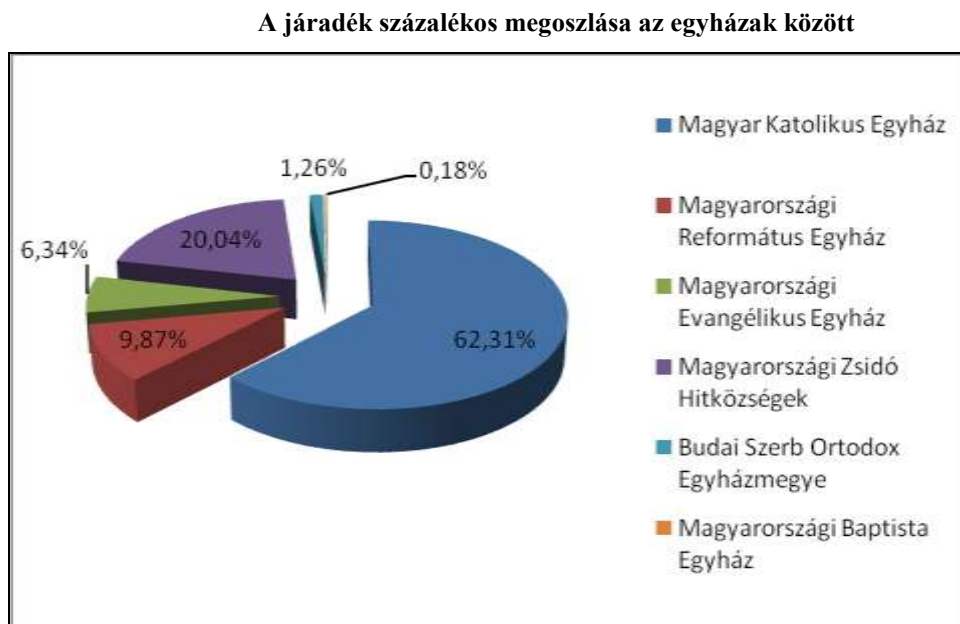
*saját számítás alapján, mivel a Korm.határozatban nincs külön feltüntetve

Forrás: a járadék jogi alapját képező jogforrások alapján saját szerkesztés

A táblázat mutatja, hogy az egyházak összesen 67,4062 milliárd forintnyi ingatlanigényükről mondtak le járadék fejében. Ezek közül a legtöbbet a Magyar

Katolikus Egyház, majd azt követve a Magyarországi Zsidó Hitközségek váltott át járadékra. A 8. ábra ezek százalékos alakulását mutatja.

8. ábra



Forrás: saját szerkesztés

A Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről szóló 1998. évi XC. törvény a járadék rendszerét módosította és lehetővé vált, hogy a járadék mellett a felek a *járadék kiegészítésében* is megállapodhassanak, amennyiben az érintett egyház hitéleti és közcélú tevékenysége ezt indokolja. Erre a változtatásra azért kerülhetett sor, mert a járadékra vonatkozó törvényi szabályozást a történelmi protestáns egyházak kifogásolták. Arra hivatkoztak, hogy a törvényben kialakított rendszer nem számolt a sajátosan alulról, felfelé épülő egyházközségeken alapuló szervezetükkel, egykori ingatlanvagyonuk szerkezetével.³⁵⁸ Problémát jelentett, hogy ezek az egyházak működésüket, iskoláikat részben olyan bérházak bevételeiből fedezték, amelyek nem tartoztak a volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezéséről szóló törvény hatálya alá, így azok után eleve nem igényelhetek járadékot.³⁵⁹ A járadékkiegészítésre is vonatkozik az évenkénti valorizáció. A Kormány összesen négy egyházzal (Magyarországi Református Egyház, Magyarországi Evangélikus Egyház, Budai Szerb Ortodox Egyházmegye, Magyarországi Baptista Egyház) kötött járadékkiegészítésre vonatkozó megállapodást. A Magyarországi Református Egyházzal kötött megállapodásban a

³⁵⁸ Uo. 8.

³⁵⁹ Uo. 8.

kiegészítés mértékét határozták meg, a többi egyháznál a kiegészítéssel növelt összes járadék mértéke került rögzítésre. A megállapodások alapján a járadékkiegészítés 1999. január 1-jétől jár az érintett egyházaknak. A Vatikáni megállapodást módosítása a Magyar Katolikus Egyház részére is megállapította a járadék kiegészítését, melyet 2011-ig visszamenőlegesen kell elkezdni folyósítani a Magyar Katolikus Püspöki Konferenciának. A törvény indokolása nem tartalmaz utalt arra vonatkozóan, hogy milyen indokok, valamint ingatlanigények alapján kerülhet sor erre a kompenzációra. A 6. táblázat a megállapodásokban rögzített mértékeket mutatja.

6. táblázat

A járadék kiegészítésének alakulása az egyes egyházaknál

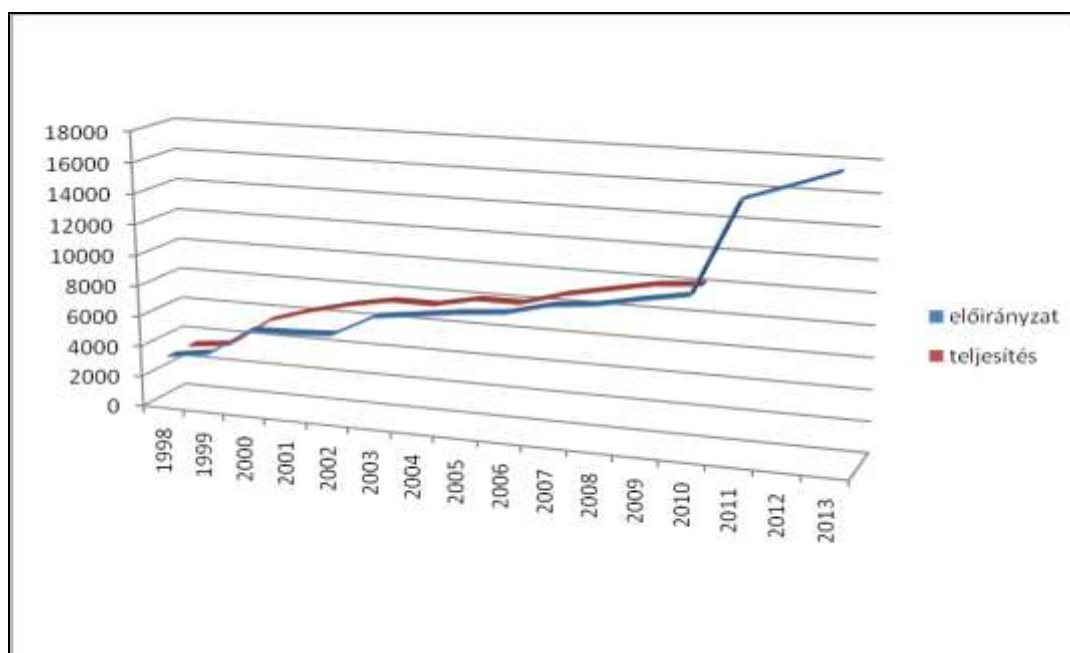
egyház neve	járadékkiegészítés jogi alapja	járadékkiegészítés mértéke (millió Ft)
Magyar Katolikus Egyház	2013. évi CCIX. törvény az egyfelől Magyarország, másfelől az Apostoli Szentsek között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdéssről szóló 1997. június 20-án aláírt Megállapodás módosításáról szóló Megállapodás kihirdetéséről	5363,2
Magyarországi Református Egyház	1057/1999. (V. 26.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Református Egyház között 1998. december 8-án létrejött Megállapodás közzétételéről	970,528
Magyarországi Evangélikus Egyház	1056/1999. (V. 26.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Evangélikus Egyház között 1998. december 7 én létrejött Megállapodás közzétételéről	összes járadék éves mértéke 700 millió Ft (ebből a kiegészítés 507,841)
Budai Szerb Ortodox Egyházmegye	1043/2001. (IV. 20.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Budai Szerb Ortodox Egyházmegye között 1998. december 9-én aláírt megállapodás közzétételéről	összes járadék éves mértéke 44,91 millió Ft (ebből a kiegészítés 6,75)
Magyarországi Baptista Egyház	1044/2001. (IV. 20.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Baptista Egyház között 1998. december 10-én aláírt közzétételéről	összes járadék éves mértéke 20 millió Ft (ebből a kiegészítés 14,555)
összes járadékkiegészítés éves		1499,674

mértéke:		
-----------------	--	--

Forrás: saját szerkesztés

Az átadásra nem került ingatlanok utáni járadék a mindenkori költségvetési törvényben az illetékes minisztérium fejezeti kezelésű előirányzatainál kerül feltüntetésre. A 9. ábra az éves költségvetési törvények előirányzatait és a teljesített előirányzatok alakulását mutatja.

Átadásra nem került ingatlanok utáni járadék alakulása, 1998-2013



Forrás: éves költségvetési törvények alapján saját szerkesztés

A költségvetésben előirányzott és teljesített ingatlanok utáni járadékok összege folyamatos növekedést mutat, azonban ez a növekedés nem egyenletes, ami az infláció mértékének ingadozásával magyarázható. A 2010-es évről a 2011-es évre azonban ugrásszerű növekedést tapasztalhatunk, mintegy 5 százalékosat. A korábbiakban is csak 2,5 százalékos volt a legnagyobb növekedés.

3.5. Az egyházi ingatlanrendezés értékelése a közfeladatok ellátásával összefüggésben

A volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezésének kérdése nemcsak az egyházak vagyonának visszaadását jelentette, hanem annak a lelkiismereti- és vallásszabadság jogának gyakorlásával és a közfeladatok ellátásával összefüggő következménye is volt. Az államosítást megelőzően Magyarországon az oktatási intézmények közel 53 százaléka egyházi fenntartású volt, így az 1948-ban lezajlott államosítás jelentősen átrajzolta az ország oktatási térképét a feladatellátók viszonylatában.³⁶⁰

³⁶⁰ Uo. 1.

Az igénylések funkciók szerinti kimutatásából kitűnik, hogy az egyházak döntően hitéleti célra kérték vissza az ingatlanokat, a közfeladatok ellátására igényelt ingatlanokat pedig többségében oktatási funkcióval kívánták átvenni.³⁶¹ Az állami vagy önkormányzati intézmények, amelyekre az egyházak igényt tartottak, többségében közoktatási intézményként működtek.

Nagy Péter Tibor szerint az ingatlanrendezések gyakorlati megvalósítása során a funkcionalitás elvét nem sikerült megfelelően biztosítani, mivel a törvény semmilyen szankciót nem tartalmazott arra nézve, mi történik abban az esetben, ha az egyház az eredetileg bejelentett funkció helyett mégis más célra hasznosítja az ingatlant. Felhívja továbbá arra is a figyelmet, hogy a fokozatosság bizonytalanságot eredményez, mivel nem kiszámítható, hogy az adott iskola mikor kerül átadásra, így az adott önkormányzatot nem ösztönzi az épület fenntartására és a pedagógusokat sem a további maradásra.³⁶²

A volt egyházi ingatlanok rendezésének kérdését tágabb kontextusba ágyazva Szigeti Jenő megállapítja, hogy a rendszerváltás előtti időszakban anyagi javak nélkül „vegetáló” egyházak képtelenek hirtelen iskolafenntartóként működni. Az iskolaindításokkal az egyházak olyan kényszerpályára kerültek, ahol a volt ingatlanjaik és funkcióik visszaszerzéséért küzdenek anélkül, hogy tisztázott volna, milyen bevételi forrásokkal tudnak számolni hitéleti és közösségi feladataik ellátása során.³⁶³

Az iskolaátadásokkal kapcsolatosan komoly problémát vetett fel azon helyzet, ahol a településen egy iskola működött és annak átadását az államosítást megelőző időszakra hivatkozva az egyház visszakérte. Így a gyakorlatban létrejöhetett olyan *iskolaátadás*, melynek következtében nem maradt a településen világnézetileg semleges iskola, így a lelkiismereti- és vallásszabadság joga sérül. Ezzel a kérdéskörrel az Alkotmánybíróság 4/1993. (II. 12.) AB határozata is foglalkozott. A testület egyik pontjában azt a kérdést vizsgálta, hogy sérti-e az 1991. évi XXXII. törvény a lelkiismereti- és vallásszabadság jogát, illetve alkotmányellenes mulasztás-e az, hogy nincs biztosítva minden településen semleges iskola. A határozat kifejti, hogy az államnak, ahol az iskola épülete egyházi tulajdonba kerül, azok számára, akik nem kívánnak egyházi iskolába járni, tényleges alternatívát kell biztosítani azzal, hogy semleges iskola látogatását lehetővé teszi. Ezen semleges iskola igénybevétele pedig nem jelenthet aránytalan terhet számukra. Az

³⁶¹ Uo. 15.

³⁶² NAGY Péter Tibor, *Egyházi iskolaindítás és az állam az első parlamenti ciklus idején*, Magyar pedagógia, 1995. (95. évf.) 3-4. szám, 297-298.

³⁶³ SZIGETI Jenő, *Iskola, egyház – verseny*, Educatio, 1992. (1. évf.) 2. szám, 258-259.

Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az 1991. évi XXXII. törvény értelmében egyházi iskola céljára átadott iskolaépületek nem jelentik a semleges állami iskola megszüntetését, hanem az államnak továbbra is kötelezettsége ellátni ezen önkormányzati feladatot, azaz semleges iskolát fenntartani. Az egyház hiába őrizné meg az ingatlan addigi funkcióját, azzal a funkciómegőrzés nem teljesül, mivel a semleges iskolából világnézetiileg elkötelezett lesz. A törvény erre az esetre kínált rendelkezései (csereingatlan, kártalanítási jog) megfelelő garanciát jelentenek a semleges iskola további működésére, így amennyiben az 1991. évi XXXII. törvény rendelkezéseit betartják, úgy nem fog sérülni az egyházi iskolát elutasító szülők és gyermekek lelkiismereti- és vallásszabadsághoz való joga. A gyakorlatban azonban számos problémát jelentett az iskolák átadásának megvalósítása. Elég csak a Dabas-Sári néven elhíresült és nagy sajtóvisszhangot kapott ügyre gondolni, ahol a község egyetlen önkormányzati iskoláját akarták felekezeti vé átszervezni, mely végül az iskolaépület fizikai megosztásával (fal emelésével) valósult meg.³⁶⁴

A közoktatásban a lelkiismereti- és vallásszabadság jogának gyakorlásával összefüggő problémák újra felélénkültek az elmúlt években és jelenleg is feszültségeket okoznak több településen, igaz nem a volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezésével kapcsolatosan, hanem az önkormányzati iskolák egyházaknak történő átadásának divatja miatt, mely a közoktatási rendszer átalakításával párhuzamosan jelen van az egyes településeken.³⁶⁵

³⁶⁴ BÍRÓ Judit — SZÉKELYI Mária, *Dabas-Sári*. In: HORVÁTH M. Tamás — KISS József (szerk.), *Aréna és Otthon. Lakóhelyi szolgáltatások, városetek és a „köz” véleményei. Írások önkormányzati rendszerünk első fél évtizedéről (1990-1995)*. Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány, Budapest, 1996, 331-377.

³⁶⁵ Az Emberi Erőforrások Minisztériuma adatai szerint a 2013/2014-es tanév úgy kezdődött el, hogy 126 településen az egyetlen általános iskola egyházi fenntartásban működik. Lsd. erről a napi sajtóban megjelent írásokat bővebben:

http://hetek.hu/belfold/201309/sok_telepulesen_sirnak_egy_allami_iskola_utan;

http://hetek.hu/belfold/201307/nem_mukodik_az_ellenkampany_hajdusamsonban (2013. szeptember 20-i letöltés)

4. A SZEMÉLYI JÖVEDELEMADÓ MEGHATÁROZOTT RÉSZÉNEK AZ ADÓZÓ ÁLTAL TÖRTÉNŐ FELAJÁNLÁSA

Az egyházak finanszírozási struktúráját a rendszerváltást követő években alapvetően a költségvetési támogatások esetlegessége, a szektorsemleges nyújtott állami normatív hozzájárulás és az ingatlanrendezésből megkapott források jellemezték. Ezen időszak legkárosabb hatása az volt, hogy az egyház és állam kapcsolata nem tudott rendeződni, mivel minden évben a költségvetési törvény előkészítése során újra napirendre került, hogy a következő évben mennyivel támogassa az állam az egyházakat.³⁶⁶ Égetően megoldásra váró kérdést jelentett tehát egy olyan finanszírozási rendszer kialakítása, mellyel az egyházak *gazdasági alapja és az államtól való anyagi függetlenségük megvalósuljon*. A kurzusváltást egy új jogszabályon alapuló rendszer jelentette, mely lehetővé tette, hogy az adófizetők személyi jövedelemadójuk bizonyos százalékát az egyházakhoz átirányítsák. Ennek szabályait a Vatikáni megállapodásban és az egyház-ffinanszírozási törvényben is rögzítették.

A jogalkotó az úgynevezett adóirányítási rendszerben az általa támogatandó szervezetek számára olyan források biztosítását teszi lehetővé, mely által az állampolgárok kezébe adja a döntést, hogy az adójuk egy bizonyos részéről rendelkezessenek, hogy ez a költségvetési forrás kikhez kerüljön. Az állam így a redistribúciós funkciójának érvényesítésébe ad beleszólást az adóalanyoknak, hiszen a költségvetési bevételek egy részénél a rendelkezésre jogosultak fogják az újraelosztási funkciókat gyakorolni. Fontos, hogy a jogalkotó az adóirányítási rendszer kialakításával csupán lehetőséget nyújt a magánszemélyek számára a közpénzek elosztására. Amennyiben valaki nem rendelkezik, úgy azon összeg a költségvetés bevételeként az állam által meghatározott újraelosztási rend szerint kerül felhasználásra.

A személyi jövedelemadó meghatározott százalékának adózó általi felajánlásának koncepciója már korábban, 1991-ben felmerült, igaz csak az egyházak finanszírozásával kapcsolatosan, ám elegendő politikai és egyházi támogatottság hiányában nem került elfogadásra a szabályozás.³⁶⁷ A történelmi egyházak tiltakoztak, a kisegyházak azonban

³⁶⁶ DOBSZAY i.m. 18-19.

³⁶⁷ BOCZ János, *A nonprofit szektor strukturális átalakulása Magyarországon. A magyar nonprofit szektor az 1990-es évek elejétől a 2000-es évek közepéig*, PhD értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem,

többszörre támogatták az elképzelést, hiszen utóbbiak számára a legfőbb támogatóik a felekezetük tagjai voltak. A történelmi egyházak, köztük a Magyar Katolikus Egyház azon elvek mentén határolódtak el a koncepciótól, hogy az egyházaknak más szervezetekkel kell versenyezniük, másrészt pedig a felekezetük tagjai között vannak olyanok, akik számára más intézmények is fontosak, ahová szívesen tennének felajánlást.³⁶⁸ A szabályozást ellenzők azzal is érveltek, hogy a nagyobb szervezetek jobban tudnak profitálni ebből a bevételi lehetőségéből, ugyanis ők megfelelő erőforrásokkal rendelkeznek ahhoz, hogy fel tudják magukra hívni a rendelkezésre jogosultak figyelmét.³⁶⁹

Az adóirányításos rendszer a visegrádi országok közül először Magyarországon került kialakításra, amikor a személyi jövedelemadó szabályainál beiktatásra került a magánszemélyek általi rendelkezés (mind egyházak, mind civil szervezetek számára) lehetősége.³⁷⁰

A tételes jog szerint a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 45. §-a teszi lehetővé, hogy a magánszemély az összevont adóalap adójának a kedvezményekkel csökkentett része után meghatározott kedvezményezettnek javára az adója egy részéről rendelkezzen. A részletes szabályokat a jogalkotó a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti közcélú felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvényben rögzítette.

A személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználását két oldalról érdemes megvilágítani: a *rendelkezők és a kedvezményezett szervezetek oldaláról*. A rendelkezésre jogosultak oldaláról a következő szempontokat szükséges vizsgálat tárgyává tenni: a rendelkezésre jogosult adózói kör kiterjedtsége, a rendelkezés módja, az érvényes rendelkezés feltétele, a rendelkezés minimális összege. A kedvezményezett oldalán az alábbi kérdések várnak megválaszolásra. Milyen szervezetek részesülhetnek felajánlásban, milyen feltételeket kell teljesíteniük azon szervezeteknek, hogy rendelkezni lehessen javukra, hogyan és mikor kapják meg a

Szociológiai Doktori Iskola, Budapest, 2009, 203. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/375/1/bocz_janos.pdf (2012. november 6-i letöltés)

³⁶⁸ FAZEKAS i.m. 76.

³⁶⁹ PÉTERI Gábor, *Az 1%-os törvények Magyarországon és a Cseh Köztársaságban. Esettanulmány*. In: NEMEC, Juraj—WRIGHT, Glen (szerk.), *Közösségi pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*, Aula Kiadó, Budapest, 2000, 467.

³⁷⁰ REISINGER Adrienn, *Az SZJA 1%-ának felajánlási lehetőségei a visegrádi országokban*. „Átalakulási folyamatok” Közép-Európában konferencia, Győr, 2005. december 2-3., http://www.sze.hu/etk/_konferencia/publikacio/Net/eloadas_reisinger_addrienn.doc (2012. március 10-i letöltés)

felajánlott összeget, illetve milyen célokra és hogyan használhatják fel az így megkapott pénzeszközöket?

4.1. A rendelkezésre jogosultak köre és a rendelkezés módja

Az 1996. évi CXXVI. törvény preambulumban kifejti, hogy a személyi jövedelemadóról szóló törvény 45. §-a jogot ad a magánszemélynek arra, hogy a befizetett adója meghatározott részének felhasználásáról törvényben megjelölt kedvezményezett javára rendelkezzen. Ebből az következik, hogy a rendelkezésre jogosult a személyi jövedelemadó adóalanya, azaz a magánszemély.³⁷¹

A személyi jövedelemadó egy százalékaról tehát *bárki rendelkezhet*, aki bevallást, adónyilatkozatot vagy egyszerűsített bevallást ad, vagy adókötelezettségét munkáltatói adómegállapítás útján teljesíti.³⁷² Amennyiben az adózónak van az összevont adóalapba tartozó jövedelme, jogosulttá válik a személyi jövedelemadója egy százalékaról rendelkezni. Ez azt jelenti, hogy az egyéni vállalkozóknak és az őstermelőknek is lehetőségük van nyilatkozatot tenni, amennyiben az összevont adóalapba tartozó adózási mód mellett döntöttek. Az összevont adóalapba tartozik az adóévben adókötelezettség alá eső valamennyi önálló, nem önálló tevékenységből származó, valamint egyéb bevételből megállapított jövedelem. Az összevont adóalapba kell számolni az átalányadózás esetén az egyéni vállalkozói és a mezőgazdasági kistermelői bevételből átalányban megállapított jövedelmét is.³⁷³

A törvény hatályba lépésekor a magánszemély kétféle módon tehetett *nyilatkozatot*. Az általa lezárt, a nevével, lakcímével és az adóazonosító jelével ellátott postai szabvány borítékban, azzal azonos méretű lapon, amelyet vagy az adóbevallási csomagjában elhelyezett vagy legkésőbb az adóévet követő március 25-éig közvetlenül a munkáltatójának adott át. A rendelkező nyilatkozat csak magát a kedvezményezett adószámát tartalmazhatta vagy opcionálisan a kedvezményezett elnevezését is.

³⁷¹ A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény alapján a magánszemélyek két nagy csoportját különböztetjük meg: a belföldi, illetve a külföldi illetőségű adóalanyokat. Ez a differenciálás az Sza-rendelkezések szempontjából irreleváns. A személyi jövedelemadó rendszere ugyanakkor megkülönböztet más adóalanyokat is, mint például a kifizető, társasház, a rendelkezésekre azonban a magánszemély lesz jogosult. SIMON István (szerk.), *Pénzügyi jog II.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2012, 175-176.

³⁷² Hogyan lehet a személyi jövedelemadó 1 százalékaról rendelkezni? NAV tájékoztató füzet http://nav.gov.hu/data/cms280501/25._fuzet____1_sazalek_maganszemely_2013.pdf (2013. május 6-i letöltés)

³⁷³ 1995. évi CXVII. törvény 29. §

A rendelkező nyilatkozatot megtételének módjai bővültek, jelenleg a magánszemély többféle módon tud élni a rendelkezéssel. Adóbevallás vagy adónyilatkozat esetén az adóbevallási nyomtatványon tünteti fel a kedvezményezett(ek) technikai számát vagy adószámát. Azon magánszemélyek, akiknek adómegállapítása a munkáltatójuk útján történik, a nyilatkozatukat az adóhatóság által rendszeresített nyomtatványon vagy azzal egyező adattartalmú lapon teszik meg, melyet egy lezárt, adóazonosító jelükkel ellátott, ragasztott felületére átnyúlóan saját kezűleg aláírt postai borítékban elhelyezve kell a munkáltatójának átadni legkésőbb a nyilatkozat benyújtására nyitva álló határidőt megelőzően 10 nappal. Ebben az esetben a munkáltató fogja továbbítani az adóhatóság részére a nyilatkozatot tartalmazó borítékokat egy kísézőjegyzékkel együtt. Amennyiben a magánszemély elektronikus úton nyújtja be bevallását, úgy elektronikus űrlapon tünteti fel a nyilatkozatát. A magánszemély az adóbevallásától függetlenül, külön is eljuttathatja rendelkező nyilatkozatát az adóhatósághoz egy lezárt, adóazonosító jellel ellátott borítékban, postán vagy személyesen.

A törvény hatályba lépésekor a magánszemély arról az összegről rendelkezhetett, amely adóbevallásában vagy az adóbevallást helyettesítő munkáltatói elszámolásban az összevont adóalap adójának összegéből a kedvezmények levonása után fennmaradt. A rendelkezés további feltétele volt, hogy az adózónak az adót meg kellett fizetnie, arra fizetési kedvezményt sem kapott, valamint az *egy százalék összege minimálisan elérte a 100 forintot*.

A rendelkezésre jogosult magánszemélyek körét a jogalkotó igen szűken állapította meg. Azon adóalany, akinek nem volt összevont adóalapba tartozó jövedelme, nem rendelkezhetett. Szintén nem nyilatkozhatott azon adóalany, akinek az adója valamilyen oknál fogva kevesebb, mint 10.000 forint volt.³⁷⁴ Később a kedvezményezett kör bővülésével a törvény mindkét kedvezményezett esetén megkövetelte, hogy a minimális rendelkezés összege külön-külön 100 forint legyen. Ebből az következik, hogy az adóalany adójának legalább 20.000 forintnak kellett lennie.

A rendelkezésre jogosultak körével kapcsolatos fontos változást vezetett be 2001. január 1-jétől a 2000. évi CXXI. törvény. A módosításra a Vatikáni megállapodásból fakadó jogszabály-módosítási feladatok a Vatikáni Vegyes Bizottság által történő áttekintése nyomán került sor. Ennek során az egyházak részéről kérésként

³⁷⁴ Ebbe a körbe tartozhatnak azon személyek, akiknek nem éri el adóalapjuk azt az összeget, ami után legalább 10.000 forint adót kell fizetniük. Szintén ide tartoznak azon magánszemélyek, akiknek a fizetendő adója az adókedvezmények vagy adómentes bevételek miatt nem éri el a minimális szintet.

fogalmazódott meg, hogy a 100 forint alatti rendelkezéseket is teljesítsék az egyházak részére, melynek nem csupán a konkrét pénzösszeg nagyságánál van jelentősége, hanem a rendelkezők részaránya az szja-rendekezesek költségvetés általi kiegészítésénél is fontos szereppel bír. A törvény indokolása szerint a módosítás 7-8 millió forint többletbevételhez juttatná az egyházakat. A jogalkotó végeredményben eltörölte a 100 forintos alsó határt, így korlátlanul bármekkora összegről lehet rendelkezni a kedvezményezettek javára, ami a rendelkezésre jogosultak számát számottevően bővítette.

Jelenleg a magánszemély azon összeg egy százalékáról rendelkezhet, mely az összevont adóalapja adójának az adókedvezmények, továbbá az önkéntes kölcsönös pénztári nyilatkozat és a nyugdíj-előtakarékossági nyilatkozat szerinti átutalások levonása után marad, amennyiben az adót a nyitva álló határidőig ténylegesen megfizette. Így tehát a rendelkezésre jogosultak körénél nem áll fenn jelenleg sem az a feltétel, hogy a rendelkezés minimális összege 100 forint legyen. A hatályos szabályozás szerint az adózó bármekkora összegről rendelkezhet tehát, ugyanakkor a jogalkotó csak akkor teszi lehetővé a kedvezményezett részére történő átutalást, amennyiben annak összege kedvezményezettenként eléri a 100 forintot.

4.2. A kedvezményezettek köre

Kezdetben az adózó adójának egy százalékáról csak teljes egészében és *csak egy kiválasztott kedvezményezett* javára tehetett rendelkező nyilatkozatot. A kedvezményezettek körébe az egyházak, a társadalmi szervezetek (kivéve pártok, munkaadói és munkavállalói érdek-képviselői szervezetek), alapítványok, közalapítványok, a törvényben felsorolt országos közgyűjtemények és egyéb kulturális intézmények, a Magyar Tudományos Akadémia, a Központi Műszaki Fejlesztési Alapprogram, az Országos Tudományos Kutatási Alapprogram, a Gyermek és Ifjúsági Alapprogram, a Felsőoktatás Fejlesztési Alapprogram, az elkülönített állami pénzalap, valamint a feltételeknek megfelelő színházak, közgyűjtemények, közművelődési intézmények tartoztak. Fontos kiemelni, hogy kezdetben a felajánlások a kedvezményezett szervezetek közcélú feladatainak támogatását szolgálták. Így mind az egyházak, mind pedig a társadalmi szervezetek, alapítványok, közalapítványok tekintetében törvényi feltétele volt a rendelkezésnek, hogy közfeladatokat lássanak el,

így az adózó a közcélú feladatainak ellátásához szükséges forrásokat nyújthatott a nyilatkozatával a kedvezményezettek számára.

A törvény meghatározta, hogy milyen tevékenységek minősülnek közcélúnak. Ide tartoztak azon szervezetek, amelyek betegségmegelőző és gyógyító, szociális, kulturális, oktatási, tudományos, kutatási tevékenységgel, a gyermekek, a fiatalok, az idős korúak, a fogyatékosok, a hátrányos helyzetűek segítségével, a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek, illetve a határon túli magyarság támogatásával, környezetvédelemmel, műemlékvédelemmel, természetvédelemmel, gyermek- és ifjúságvédelemmel, közlekedésbiztonsággal, az állampolgári jogok, a közrend, a közbiztonság védelmével, valamint kizárólag a gyermek, ifjúsági és szabadidősport, valamint a fogyatékosok sporttevékenységével ténylegesen foglalkoznak. A közcélú tevékenység mellett a jogalkotó további kritériumokat is meghatározott a szervezetekkel szemben, hogy a rendelkezni lehessen részükre. Így csak azon szervezetek válhattak kedvezményezettekké, amelyek legalább három éve nyilvántartottak, valamint belföldi székhellyel rendelkeznek, a hazai lakosság, valamint a határon túli magyarság érdekében működnek, illetve a pártoktól és politikától függetlenek és köztartozásuk nincs.

Az egyházak tekintetében a rendelkezés fogadására jogosult volt az Lvt. értelmében az egyháznak, a vallási felekezetnek, a vallási közösségnek minősülő szervezet. Az egyházakat a magánszemély egyrészt a közszolgálati (közcélú) tevékenységükre, másrészt a hitoktatási tevékenységükre tekintettel támogathatta. További eltérés a többi kedvezményezetthez képest, hogy a törvényben meghatározott feltételek közül az egyházakra kizárólag a legalább három éve nyilvántartásba vett kritérium vonatkozott, a többi feltétel azonban nem. Az egyházhoz érkezett felajánlások további elosztására a különböző szervezeti egységek között az egyház volt jogosult. Az egyházak oly módon tudták a felajánlásokat fogadni, hogy amennyiben nem rendelkeztek adószámmal, kérésükre az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal technikai adószámot adott, ami adószámnak minősült. A felajánlásokat az adóhatóság legkésőbb az adott év október 31-ig utalta át a kedvezményezettek számára.

Összességében tehát elmondható, hogy a kezdetben felállított adóirányításos rendszer a *közcélú tevékenységet ellátó szervezetek* közcélú tevékenységét kívánta támogatni. Kivételt képezett ez alól az egyházak hitoktatási célú felhasználása. A szabályozás a nonprofit elven működő szervezetek számára kínált bevételszerző lehetőséget, mely hellyel közel egységesen, szektorsemlegesen viszonyult minden kedvezményezetthez.

Az egyházak azonban nem találták üdvözlendőnek a kialakított struktúrát, szerintük minden kulturális és nonprofit célt a jogalkotó versenyeztetni akar az egyházak által végzett tevékenységekkel, hiszen az állampolgároknak választaniuk kell az egyházak vagy más közcélú tevékenységet ellátó szervezetek között, így ez az adóirányítási megoldás nem elfogadható módja az egyház-finanszírozásnak.³⁷⁵ A költségvetési alkuk nyomán évről évre alakuló támogatási összegek és az egy százalékos felajánlások továbbra sem jelentettek kiszámítható forrást az egyházak számára, így a felállított struktúrát mindenképpen szükséges volt átalakítani.

Így az adóirányítási rendszer legjelentősebb módosítására a Vatikáni megállapodás és az egyház-finanszírozási törvény nyomán került sor. A Vatikáni megállapodás 4. cikke rögzítette, hogy a magyar állam törvényileg lehetőséget biztosít arra, hogy a magánszemélyek 1998. január 1-jétől a progresszív személyi jövedelemadójuk egy százalékaról az általuk megjelölt egyház vagy egy külön állami alap javára rendelkezzenek. Az egyház-finanszírozási törvény 4. §-a alapozza meg az egyházak jogosultságát a személyi jövedelemadó egy százalékára, amelyet az egyházak a belső szabályaiban meghatározott módon használhatnak fel.

A Vatikáni megállapodás és az egyház-finanszírozási törvény tehát alapvető strukturális változtatást eszközölt az adóirányítási rendszerben. Az 1997. évi CXXIX. törvénnyel a jogalkotó módosította a rendelkezés szabályait, bevezette az úgynevezett *1+1 százalék rendszerét*, melynek eredményeképpen az adózó inntől két kedvezményezett körre tehetett nyilatkozatot adója egy százalékaról. A törvény meghatározza, hogy a magánszemély külön-külön nyilatkozatban rendelkezhet befizetett adójának egy százalékaról egy bizonyos kedvezményezett kör részére, további egy százalékaról pedig egy másik kedvezményezett kör közül kiválasztott egy-egy kedvezményezett javára, amennyiben az adó egy százaléka szerinti összeg külön-külön legalább 100 forint. A kedvezményezett kör oly módon kettéválik, hogy az egyik jogosulti kör a korábban kialakított nonprofit szervezeteket foglalja magában. A nonprofit kedvezményezettek vonatkozóan az 1997. évi CXXIX. törvény szintén módosításokat vezetett be. Ekkortól a színházak, közgyűjtemények, művelődési intézmények abban az esetben lehetnek kedvezményezettek, amennyiben a rendelkező nyilatkozat évének első napja előtti három év valamelyikében a helyi önkormányzattól

³⁷⁵ ERDŐ Péter, *A magyar adóirányítási egyházfinanszírozási modell*. In: KARCZUB Gyula (szerk.), *Egyházfinanszírozás: konferencia Dobogókőn. 1998. február 27.* Faludi Akadémia, Budapest, 1999, 28-29.

vagy a központi költségvetéstől egyedi támogatásban részesült. Korábban csak a helyi önkormányzati éves támogatás szerepel feltételként. A kedvezményezettek köre tovább bővül az Új Nemzeti Színház építési programjával. A törvény módosításával az egyházak ezen kedvezményezett körből kikerülve külön csoportot alkotnak, így a személyi jövedelemadó külön egy százalékat gyakorlatilag az egyházak számára ajánlhatja fel az adózó. A törvény az egyházak tekintetében további módosításokat tartalmaz. Az 1997. évi CXXIX. törvény már nem az egyházak közszolgálati és hitoktatási tevékenységét kívánja támogatni, hanem kifejezetten az egyházakat, azonban azok szervezeti egysége, intézménye nem kedvezményezhető. A törvény korábban az egyházak esetén is megkövetelte a legalább három éves bíróság általi nyilvántartást, azonban a módosítás a feltételt lazítva csupán annyit követel meg, hogy az adott egyház bírósági nyilvántartásba vétele a rendelkező nyilatkozat évének első napja előtt megtörténjen.

Az egyházak külön egy százalékos támogatásával kapcsolatosan joggal merül fel a vallásszabadság oldaláról a kérdés, hogy azon adózók, akik vallásilag egyik felekezet felé sem elkötelezettek, nem tudnak teljes mértékben élni a rendelkezés jogával. A jogalkotó azonban felkínál egy világnézetiileg semleges lehetőséget, így az egyházak helyett az adózó dönthet úgy, hogy egy úgynevezett *kiemelt előirányzat* részére rendelkezik az egyházak számára felajánlható egy százalékról. A mindenkor kiemelt költségvetési előirányzatot a rendelkező nyilatkozat évére vonatkozó költségvetési törvényben az Országgyűlés a saját költségvetési fejezetében állapítja meg. A kiemelt költségvetési előirányzatok alakulását a 7. táblázat mutatja.

A kiemelt költségvetési előirányzatok, 1998-2013

év	kijelölt előirányzat-felhasználási célja
1998	szociálisan rászoruló családok, gyermekek és fiatalok támogatása
1999	az ezeréves államiségünk megünneplésével kapcsolatos programok támogatása
2000	az árvízkárok megelőzését szolgáló csatornaépítési és felújítási, gátépítési munkákkal kapcsolatos programok támogatása
2001	a sürgősségi betegellátás feltételeinek javítása
2002	a sürgősségi betegellátás feltételeinek javítása
2003	a parlagfű-mentesítés, a népegészségügyi program feladatainak támogatása
2004	a parlagfű-mentesítés feladatainak támogatása
2005	a társadalmi bűnmegelőzés, a parlagfű-mentesítés feladatainak támogatása, az egészségjavítást célzó sporttevékenység támogatása és a Szülőföld Alap támogatása
2006	a társadalmi bűnmegelőzés, a parlagfű-mentesítés feladatai, az erdőterület közjóléti célú védelmének és bővítésének feladatai, az egészségjavítást célzó sporttevékenység és a Szülőföld Alap támogatása
2007	a társadalmi bűnmegelőzés, a parlagfű-mentesítés feladatai, az erdőterület közjóléti célú védelmének és bővítésének feladatai, az illegális hulladéklerakók felszámolásának feladatai, az egészségjavítást célzó sporttevékenység és a Szülőföld Alap támogatása
2008	a parlagfű-mentesítés feladatai és a gyermekszegénység elleni program támogatása feladatai
2009	a gyermekszegénység elleni program támogatása feladatai és a Nemzeti Tehetség Program feladatai
2010	a Nemzeti Tehetség Program és a parlagfű mentesítés feladatai.
2011	a Nemzeti Tehetség Program
2012	a Nemzeti Tehetség Program
2013	a Nemzeti Tehetség Program

Forrás: költségvetési törvények alapján saját szerkesztés

Az új 1+1 százalékos rendszer tehát 1998. január 1-jétől került bevezetésre oly módon, hogy rendelkezéseit első ízben az 1998. évben tett rendelkező nyilatkozatokra kellett alkalmazni. Az egyházi kedvezményezett kör tekintetében a rendelkező nyilatkozatot első alkalommal az 1997. évi jövedelemnek az adójáról lehetett megtenni. Ahhoz, hogy az egyházak támogathatóvá válhassanak, szükségük volt technikai számra,

amelyet kérésükre az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal adott ki, ugyanakkor a kiemelt költségvetési előirányzatot az adóhatóság hivatalból látta el technikai számmal.

A hatályos szabályozás továbbra is fenntartja az 1+1 százalékos rendszert. Az egyik kedvezményezett köré továbbra is a nonprofit szektorhoz, illetve más költségvetési intézményekhez kapcsolódik (egyesületek, alapítványok, közalapítványok, MTA, OTKA, országos közgyűjtemények, meghatározott kulturális intézmények, országos szakmúzeumok, meghatározott feltételek szerinti könyvtári, levéltári, múzeumi, egyéb kulturális, illetve alkotó- vagy előadó-művészeti tevékenységet folytató szervezetek, felsőoktatási intézmények, Nemzeti Együttműködési Alap, Magyar Művészeti Akadémia). A jogalkotó továbbra is többletfeltételek teljesítését követeli meg az egyesületek, alapítványok, közhasznú egyesületek, közhasznú alapítványok és a közalapítványok vonatkozásában. A másik kedvezményezett körhöz jelenleg kizárólag a bevett egyházak és a költségvetési törvényben meghatározott kiemelt költségvetési előirányzat tartozik. Alapvető különbség tehát, hogy a vallási tevékenységet végző szervezet erre a támogatásra nem jogosult, csak a másik egy százalékból történő felajánlásra lehet jogosult, amennyiben a törvény által felállított követelményeknek eleget tud tenni. Ebben a tekintetben a törvény átmeneti szabályt tartalmaz a 2012. január 1-jétől egyházi státuszt veszített szervezetekre vonatkozóan, így ők a törvény által egyesületekkel szemben támasztott követelmények teljesítése alól egy átmeneti időszakra mentességet kaptak. A bevett egyházakra vonatkozó fontos szabály, hogy az egyházaknál a belső egyházi jogi személy nem lehet a rendelkezés alanya. Az adóhatóság a bevett egyházat kérelmére, a kiemelt előirányzatot hivatalból látja el technikai számmal. A bevett egyház a technikai szám kiadását követő évben válik továbbra is jogosulttá a támogatásra.

4.3. A személyi jövedelemadó rendelkezések költségvetési oldala

Mint az már korábban megállapításra került az adóirányítási rendszer kialakítása előtt az egyházak finanszírozását számos költségvetési alku befolyásolta. Az egyházaknak nyújtandó támogatásokat évről évre az adott költségvetési törvényben határozta meg a jogalkotó. Az egyházak működésére nyújtott támogatások különböző jogcímenek jelennek meg az 1996. évi CXXVI. törvény és az egyház-financezírozási törvény elfogadásáig. 1991-1992 között a költségvetési törvényben Hitélet támogatása jogcímen jelennek meg az egyházak működésére nyújtott pénzeszközök. 1993 és 1997

között az Egyházi alapintézmények működése, felújítása, beruházás fejlesztés jogcím tartalmazza az alapvető támogatásokat, azzal, hogy 1993-ban még külön megjelenik az Egyházak alapműködésének támogatása, valamint az Egyházak közszolgálati tevékenysége elnevezésű jogcím. Az 1998-ra előírányzott jogcím tartalmát tekintve követi az 1997-ig meghatározottat: Hozzájárulás az egyházi alapintézmények működéséhez, felújításához és beruházásaihoz. A személyi jövedelemadó egyházi előírányzatként való feltüntetése az 1999. évre vonatkozó költségvetési törvényben jelenik meg először az Egyházi alapintézményműködés, Szja rendelkezése és kiegészítése jogcímen.

Az adóírányítási rendszer bevezetése azonban egyik évről a másikra nem oldotta volna meg az egyházak stabil pénzügyi alapját, hiszen az adózóknak a rendelkezésre vonatkozó szabályokat meg kellett ismerniük, nem rögtön mutatkozott a nyilatkozatok megtételére való hajlandóság. Szükséges figyelembe venni, hogy az állampolgári jogkövető magatartás kialakulásához és az egyházak új finanszírozási rendre történő felkészüléséhez megfelelő időre van szükség, átmeneti szabályokat és garanciákat kell alkalmazni.³⁷⁶ Ezért mind a Vatikáni megállapodás, mind pedig az egyház-finanszírozási törvény eredetileg egy rövid átmeneti időszakra kötelezettséget vállalt arra, hogy az egy százalék felajánlása alapján beérkező összeget *egy bizonyos mértékig kiegészíti*.³⁷⁷ A Vatikáni megállapodás 4. cikk (2) bekezdése szerint a Magyar Állam 2001-ig vállal garanciát arra nézve, hogy amennyiben a rendelkezők által juttatott összeg nem éri el az előző évi progresszív Szja-bevétel 0,5 százalékát, úgy azt az állam a költségvetésből kiegészíti. Ez az összes egyháznak felajánlott összegre vonatkozik. Főszabály szerint a kiegészítés összegét az állam az állampolgári rendelkezések arányában osztja fel. A Magyar Katolikus Egyház számára azonban a megállapodás további biztosítékot ad azzal, hogy a Katolikus Egyház számára a garantált összeg nem lehet 1700 millió forintnál kevesebb. A megállapodást aláíró felek rögzítették, hogy 2001-ben megvizsgálják ezen bevételi források helyzetét, a kiegészítés intézménye azonban jelenleg is működik.

Az egyház-finanszírozási törvény kezdetben úgy rendelkezett a kiegészítésről, hogy amennyiben az egyházakat megillető összeg együttesen nem éri el a nyilatkozattétel évének költségvetésében tervezett személyi jövedelemadó összevont adóalapja adójának 0,5 százalékát, ennek mértékéig az egyházaknak ténylegesen átutalandó összeget 1999.

³⁷⁶ 1997. évi CXXIV. törvény általános indokolása

³⁷⁷ ERDŐ, *A magyar adóírányításos...*, i.m. 27.

évtől kezdve négy évig a központi költségvetésből ki kell egészíteni. A kiegészítésből az egyházak a javukra rendelkező magánszemélyek arányában fognak részesülni. Az egyház-finanszírozási törvény ugyanakkor egy másfajta kiegészítést is rögzít. Az egyházak adóirányításos finanszírozási modelljének bevezetése előtt a költségvetési törvényekben az egyházak támogatása a Hozzájárulás az egyházi alapintézmények működéséhez, felújításához és beruházásaihoz jogcímen történt. A jogalkotó a korábban ismertetett érvek miatt el akarta kerülni azt a helyzetet, hogy az egyházak az új rendszer bevezetése miatt hátrányos anyagi helyzetbe kerüljenek, így amennyiben valamely egyház tekintetében a már kiegészített összeg sem éri el az 1998. évi költségvetési törvényben a Hozzájárulás az egyházi alapintézmények működéséhez, felújításához és beruházásaihoz jogcím egyházankénti elosztásánál meghatározott összeget, úgy azt az 1999. évtől kezdve négy egymást követő évben a költségvetésnek ki kell egészítenie.³⁷⁸

Az egyház-finanszírozási törvényben rögzítettek a kiegészítésre vonatkozóan megengedőbb szabályozást tartalmaz a Vatikáni megállapodáshoz képest. A megállapodás a kiegészítést 2001-ig garantálja, az egyház-finanszírozási törvény azonban kezdetben 2002-ig, a későbbiekben azonban állandósul a kiegészítés rendszere. További eltérés a két jogszabály között, hogy a kiegészítés alapjánál a megállapodás a progresszív személyi jövedelemadó bevételt veszi alapul, amely az az összeg, ami az összevont adóalap adójának összegéből a kedvezmények levonása utána marad. Az egyház-finanszírozási törvény azonban ettől tágabban határozza meg a személyi jövedelemadó bevételt, kezdetben ugyanis nem rögzíti, hogy a kedvezményeket is le kell vonni az összevont adóalap adójából.³⁷⁹

Az egyház-finanszírozási törvény az Szja kiegészítésére vonatkozó szabályait a 2007. évi CXLVI. törvény módosította jelentősen. Az egyházaknak nyújtott támogatás minimális összegére a jogszabály garanciát vállal. Egyrészt az egyházak megkapják a magánszemélyek által a személyi jövedelemadójukból felajánlott egy százalékokból eredő összeget, ezen túl pedig az állam továbbra is vállalja ezen összeg kiegészítését bizonyos összeghatárig. Abban az esetben, ha az egyházaknak felajánlott összeg nem éri el az összes nyilatkozattal érintett évre bevallott, az összevont adóalapot terhelő,

³⁷⁸ A Magyar Katolikus Egyház tekintetében a törvény 1709 millió forintot rögzít, mely közel megegyezik a Vatikáni megállapodásban rögzített összeggel.

³⁷⁹ Megjegyzendő, hogy mindkét jogszabály pontatlanul fogalmaz, hiszen az összevont jövedelmek számolása során különböző kedvezményekkel számolhatunk. Vannak bevételt csökkentő tételek, vannak adóalapot csökkentő kedvezmények, illetve tényleges adókedvezmények, amelyek a befizetendő adót csökkentik.

adókedvezményekkel csökkentett személyi jövedelemadó 0,5 százalékát³⁸⁰, akkor ezen összeg mértékéig ki kell egészíteni az egyházaknak nyújtandó pénzösszeget. Ebből következően, ha az egyházaknak nyújtott támogatás meghaladja az összes szja-rendelkezés 0,5 százalékát, akkor nincs szükség további kiegészítésre.

A kiegészítés mértéke többször módosult. A 2013. évi CXXXIII. törvény a bevett egyházak számára a személyi jövedelemadó 0,9 százalékának mértékéig történő kiegészítést ír elő. A Vatikáni megállapodás is tartalmaz ezen jogintézményre vonatkozó rendelkezést, mely tovább növeli az arányt, igaz a bevett egyházak és a külön állami cél tekintetében. Az állam abban az esetben is garantálni fogja a személyi jövedelemadó egy százalékát a bevett egyházaknak és a külön állami célnak, amennyiben az adózók ennél kevesebbet ajánlanak fel részükre. A különbözetet a költségvetés a felajánlók számának arányában folyósítja.

A személyi jövedelemadó magánszemélyek általi felajánlásánál fontos szabály, hogy az egyházak a kiegészítés összegéből a javukra rendelkező magánszemélyek arányában részesülnek. Ez tehát azt jelenti, hogy nem a felajánlott összeg nagysága számít a kiegészítés elosztásánál, hanem a rendelkezők száma. A jogszabály nem tér ki azonban arra, hogy a rendelkezések alatt, az érvényes nyilatkozatokat érti-e. Eszerint jelentősége van annak, hogy az 1996. évi CXXVI. törvény milyen okokból tart érvénytelennek egy nyilatkozatot. Még korábban csak azon felajánlások számítottak érvényesnek, amelyek esetén a rendelkezés összege meghaladta a 100 forintot, addig jelenleg azok a nyilatkozatok is érvényesnek minősülnek, amelyek 100 forint alatti összegről rendelkeznek. Ez utóbbiak azonban nem kerülnek a kedvezményezett részére átutalásra, de a rendelkezés kiegészítésénél figyelembe lesz véve.

A 8. táblázat 2008 és 2011 között mutatja a rendelkezések alapján legtöbb összeget kapott egyházak rendelkezők száma szerinti megoszlását.

³⁸⁰ Itt a törvény már rögzíti az adókedvezmények levonását az összevont adóalapból.

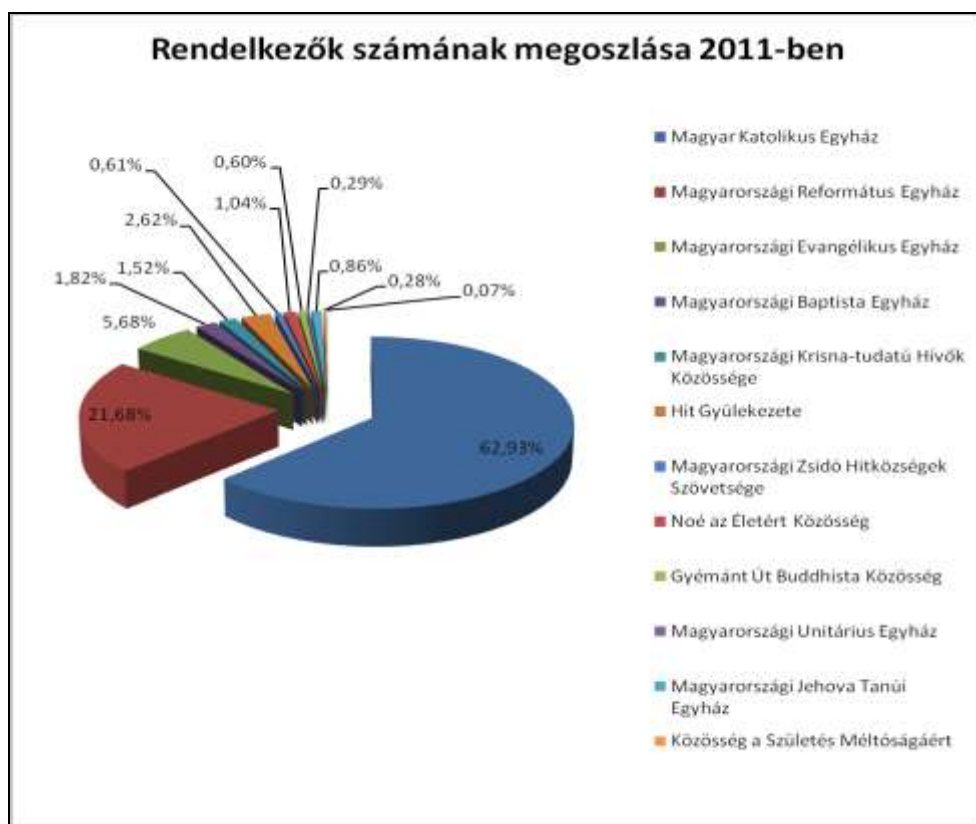
Az egyházaknak felajánlott szja 1% egyházankénti megoszlása, 2008-2011

Felajánlott összegek egyházankénti megoszlása (2008-2011)*				
	2008	2009	2010	2011
	felajánlók száma (fő)	felajánlók száma (fő)	felajánlók száma (fő)	felajánlók száma (fő)
Magyar Katolikus Egyház	502 332	498 229	545 106	617 790
Magyarországi Református Egyház	164 363	163 855	186 491	212 825
Magyarországi Evangélikus Egyház	46 766	45 639	49 850	55 781
Magyarországi Baptista Egyház	10 337	11 581	15 465	17 852
Magyarországi Krisna-tudatú Hívók Közössége	11 163	12 039	13 408	14 894
Hít Gyülekezete	16 376	17 501	19 238	25 727
Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége	5 624	5 017	5 419	6 004
Noé az Életért Közösség	nincs	nincs	6 229	10 201
Gyémánt Út Buddhista Közösség	3 679	4 042	4 787	5 939
Magyarországi Unitárius Egyház	2 432	2 083	2 590	2 823
Magyarországi Jehova Tanúi Egyház	6 927	7 353	7 638	8 471
Közösség a Születés Méltóságáért	6 538	2 768	3 339	2 747
Budai Szerb Ortodox Egyházmegye	741	590	674	711
Összesen:	777 278	770 697	860 234	981 765
* A kimutatás a vizsgált években bármikor a 10 legnagyobb összegű támogatást kapott egyházak, illetve a Kormánnyal megállapodást kötött egyházak körére terjed ki.				

Forrás: NAV kimutatások

A rendelkezők száma mutatja, hogy a legtöbb adózó a Katolikus Egyház részére rendelkezett az elmúlt években. Az szja-rendeletek kiegészítése tehát az egyházak között oly módon fog megoszlani, hogy a Magyar Katolikus Egyház fog a legtöbb támogatásban részesülni. A 10. ábra a 2011. rendelkező évre vonatkozó nyilatkozatok számának egyházankénti megoszlását mutatja.

Az egyházak javára rendelkezők megoszlása, 2011 (%)



Forrás: NAV kimutatás

Látható, hogy az szja-rendeletek költségvetési kiegészítésének közel 63 százalékát a Magyar Katolikus Egyház kapja. Kérdés azonban, hogy az egyházak javára rendelkezők által felajánlott összeg eléri-e az összes Szja-felajánlások 0,5 százalékát. A személyi jövedelemadó 1 százalékáról tett rendelkezésekre vonatkozó főbb adatokat a 7. *melléklet* mutatja.

Az éves költségvetési törvényeket vizsgálva már korábban megállapításra került, hogy az adóirányításos rendszer bevezetése előtt számos jogcímen keresztül finanszírozta az állam az egyházakat. A következőkben azt érdemes górcső alá venni, hogy az újonnan bevezetett rendszer a költségvetési kiadások oldalán milyen változásokkal járt. A 9. táblázat az egyházaknak ezen a jogcímen nyújtott költségvetési támogatásait mutatja be.

A személyi jövedelemadó rendelkezésekkel kapcsolatos költségvetési kiadások, 1991-2012

költségvetési évek	jogcímek	összeg (millió Ft)
1991	Hitélet támogatása	561,40
1992	Hitélet támogatása	980,00
1993	Egyházi alapintézmények működése, felújítása, beruházás fejlesztés	870,00
	Egyházak közszolgálati tevékenysége	451,50
	Egyházak alapműködésének támogatása	980,00
1994	Egyházi alapintézmények működése, felújítása, beruházás fejlesztés	2 050,00
1995	Egyházi alapintézmények működése, felújítása, beruházás fejlesztés	2 050,00
1996	Egyházi alapintézmények működése, felújítása, beruházás fejlesztés	2 050,00
1997	Egyházi alapintézmények működése, felújítása, beruházás fejlesztés	2 350,00
1998	Hozzájárulás az egyházi alapintézmények működéséhez, felújításához és beruházásaihoz	3 044,40
1999	Egyházi alapintézmény-működés, Szja rendelkezése és kiegészítése	3 346,70
2000	Egyházi alapintézmény-működés, Szja rendelkezése és kiegészítése	3 615,00
2001	Egyházi alapintézmény-működés, Szja rendelkezése és kiegészítése	4 193,00
2002	Egyházi alapintézmény-működés, Szja rendelkezése és kiegészítése	4 491,00
2003	Egyházi alapintézmény-működés, Szja rendelkezése és kiegészítése	8 933,30
2004	Egyházi alapintézmény-működés, Szja rendelkezése és kiegészítése	11 462,40
2005	Egyházi alapintézmény-működés, Szja rendelkezése és kiegészítése	11 829,80
2006	Egyházi alapintézmény-működés, Szja rendelkezése és kiegészítése	12 243,20
2007	Egyházi alapintézmény-működés, Szja rendelkezése és kiegészítése	10 819,00
2008	Egyházi alapintézmény-működés, Szja rendelkezése és kiegészítése	11 862,00
2009	Egyházi alapintézmény-működés, Szja rendelkezése és kiegészítése	9 511,40
2010	Egyházi alapintézmény-működés, Szja rendelkezése és kiegészítése	8 212,50
2011	Egyházi alapintézmény-működés, Szja rendelkezése és kiegészítése	10 506,00
2012	Egyházi alapintézmény-működés, Szja rendelkezése és kiegészítése	10 580,00

Forrás: költségvetési törvények alapján saját szerkesztés

A költségvetési törvényekben előírányzott összegekből látható, hogy az adóirányításos rendszer bevezetésével nőtt az egyházak állami támogatása az előző évekhez képest.

4.4. Az adóirányításos rendszer ellentmondásai

A személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló törvény és az ahhoz kapcsolódó egyéb jogszabályok vonatkozásában már a kezdetektől több ponton ellentmondások merültek fel. A bevezetett új egyház-finanszírozási modell 1998-ban alkotmánybírósági normakontroll tárgyát képezte. A testület a 10/1998. (IV. 8.) AB határozatában a törvény rendelkezéseit összhangban állónak minősítette az Alkotmánnyal és az alkotmányellenesség megállapítására és megsemmisítésre irányuló indítványok elutasításra kerültek. Az indítványozók több szempontból kifogásolták a törvény egészét és az 1. § rendelkezéseit. Szerintük a jogalkotó a személyi jövedelemadó meghatározott részéről való rendelkezés rendszerét oly módon alakította ki, hogy az állampolgárok nem teljes körének, hanem csak egy *szűk adófizetői réteg*nek biztosítja a jogot arra, hogy adójáról rendelkezzen. Az indítványozók álláspontja szerint az Alkotmány rendelkezéseinek értelmében az adók felhasználásáról csak a választóknak vagy helyettük az Országgyűlésnek, nem pedig egy szűk adózói körnek van joga. A törvény ilyen módon ellentmond a demokratikus jogállam elveivel, illetve sérül a közpénzelosztás demokratikussága is. Az Alkotmánybíróság a kifogásolt rész vizsgálatakor az Alkotmány 70/I. §-ban foglalt kötelező közteherviselés elvéből indult ki. A testület kimondta, hogy az adó a közkiadások finanszírozásának egyik forrása, amelyből az állami feladatok teljesítésével összefüggő költségeket kell fedezni. Ahhoz, hogy az állam elő tudja teremteni a feladatainak ellátásához szükséges pénzügyi forrásokat, a közhatalmi jogosultsága útján törvényekben vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben fizetési kötelezettséget írhat elő. A személyi jövedelemadóról szóló törvény olyan lehetőséget biztosít a magánszemélyeknek, mely szerint az adózó maga dönt adójának bizonyos részének közhasznú felhasználásáról. Ezt a jogosultságot az Országgyűlés ruházza át a magánszemély adózóra. Az Alkotmánybíróság szerint a magánszemély törvényben lehetővé tett közhasznú célzatú közreműködése az állami pénzgazdálkodásban nem alkotmányellenes.

Lábady Tamás alkotmánybíró határozathoz fűzött különvéleményében arra az álláspontra helyezkedett, hogy a törvény egésze alkotmányellenes, ezért a testületnek meg kellett volna semmisítenie az egész jogszabályt. A kifogásolt szűk adózói réteggel kapcsolatban Lábady szintén az Alkotmány 70/I. §-ból kiindulva kifejtette, hogy az adó a közterhek finanszírozásául szolgáló közpénz, s mint ilyen az már nem magántulajdonban van, hanem köztulajdonban. Az 1996. évi CXXVI. törvény szerint adónak csak azt az összeget kell tekinteni, ami az adózó által megfizetésre került. Így az egy százalék alapjául szolgáló adó már köztulajdonban van, azaz arról csak a jogalkotó vagy választópolgárok egésze rendelkezhet. A parlament nem delegálhatja ezt a jogot egy önkényesen kiválasztott személyi körre. A különvéleményben kifejti továbbá, hogy a választópolgároknak csak egy meghatározott hányada alanya a személyi jövedelemadónak és ennek is csak egy része fizeti meg az adót.

Az Alkotmánybíróság határozata alapján tehát nem alkotmányellenes a szűk adózói kör döntési jogosultság az szja-rendelkezések tekintetében, azonban a gyakorlatban továbbra is felmerül ez a probléma. Az adóhatóság kimutatásaiból látható (7. melléklet), hogy évről évre a rendelkezésre *jogosultak kevesebb, mint fele* él jogával. 2001-ben a jogosultak 30 százaléka nyilatkozott, addig mára ez az arány növekedést mutat, 2011-ben a jogosultak 43 százaléka élt a lehetőséggel. Az adatokból az is kimutatható, hogy folyamatos nő azon adózók aránya, akiknek a felajánlás alapjául szolgáló adó nulla forint a különböző kedvezmények érvényesítése miatt, valamint akiknek a számított adója nulla forint. Ez összefüggésbe hozható a személyi jövedelemadó kedvezményeinek változásával, különösen a 2010-ben bevezetésre került *családi adókedvezménnyel*. Mint ahogy Schanda Balázs is rámutatott, a családi kedvezmények érvényesítése miatt sok nagycsaládos adózó tud ugyan a felajánlással élni, de konkrét pénzösszeget nem tud kedvezményezettjének juttatni a nulla forintos fizetendő adója miatt. Ezzel a jogalkotó az adójogszabályok útján az egyházak legfőbb támogatói körét hozza előnyös helyzetbe, ugyanakkor a rendelkezéseknél viszont az egyházak fognak hátrányt szenvedni.³⁸¹

Az 1996. évi CXXVI. törvényt kifogásolók az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványukkal a jogszabályt azon az alapon is támadták, hogy az a *hátrányos megkülönböztetés és a visszaható hatály tilalmába* is ütközik. A jogszabály szerintük ellentétes a visszamenőleges hatály tilalmával, ugyanis a kedvezményezettek körébe

³⁸¹ SCHANDA, *Állami egyházjog...*, i.m.141.

tartozást feltételei között előírja a legalább hároméves működést. Alkotmányellenes megkülönböztetésnek vélik azt, hogy az egyes kedvezményezetteknel a jogalkotó a működés feltételeire, illetve egyéb követelményekre vonatkozóan eltérően szabályoz az egyes kedvezményezetteknel, valamint indokolatlanul választja el a jogalkotó az egyházakat a többi szervezetektől. Az Alkotmánybíróság szerint azzal, hogy a jogalkotó bizonyos feltételeket támaszt a támogatásra igényt tartó szervezetekkel szemben, az állam ki akarja szűrni a nyilvánvalóan csak a támogatás igénybevételére létrehozni kívánt szervezeteket, valamint azt a célt akarja elérni, hogy a feladatukat ténylegesen ellátó szervezetek részesüljenek ezen pénzforrásokból. A testület szerint az egyházakra vonatkozó, a többi kedvezményezettől eltérő rendelkezések nem vezetnek alkotmányellenes különbségtételhez a 4/1993. (II. 12.) AB határozatban kifejtett érvek szerint.³⁸² Az indítványozók diszkriminatívnak tekintették a törvény azon rendelkezését, amely szerint az adózó csak 100 forintot meghaladó összegről rendelkezhet, így ezáltal az alacsonyabb keresetűek a jövedelemnagyságuk miatt hátrányos helyzetbe kerülnek. Az Alkotmánybíróság szerint a diszkrimináció tilalmából nem következik, hogy az államnak ne lenne joga a jogalkotás során figyelembe venni az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket. Az alsó összeghatár bevezetésének célszerűségi indoka van, mivel az ettől alacsonyabb összeg eljuttatásának költsége a támogatás összegéhez képest aránytalanul magas lenne.

Az adóirányítási modell kialakításának célja az volt, hogy az egyházak anyagi függetlenségét teremtsen meg a jogalkotó, melyben az egyházak érdekeltté válnak minél több állampolgári támogatás megszerzésére. Ezt a célt azonban nem sikerült teljes mértékben elérni. Az egyházak ugyan aktívan kampányolnak és versenyeznek a személyi jövedelemadó egy százalékaért, azonban a költségvetéstől való függőség továbbra is fennáll. A rendszer bevezetése óta is számos további jogcímet tartalmaznak az éves költségvetési törvények.

Napjainkban a személyi jövedelemadó egy százalékos felajánlásával kapcsolatban az *egyházak jogállásának megváltozása* miatt merülnek fel újabb ellentmondások. Az adóhatóság nyilvántartásából látható, hogy az egyházak száma a rendszerváltást követően folyamatosan növekedő tendenciát mutat. A 11. ábra a 2000-től tartó folyamatot mutatja.

³⁸² Az Alkotmánybíróság ezen határozatában rögzítette, hogy az egyházak nem vethetők össze bármely, nem gazdasági célú jogi személlyel a vallás gyakorlására irányuló tevékenységük miatt.

Az egyházak számának alakulása, 2000-2013



Forrás: NAV tájékoztatók alapján saját szerkesztés

Az egyházak számának növekedése több okra vezethető vissza, ami közül mind a jogalkotók, mind pedig a tudományos életben felmerülni látszott a bizniszegyházak megjelenésének problémája. A dolgozat korábbi fejezetében már kifejtésre került, hogy a jogalkotó többek között ezen érvekre hivatkozva alkotta meg az egyházak jogállására vonatkozó új szabályozást. Az új kritériumok szerint 2012. január 1-jétől számos addigi egyház veszítette el egyházi jogállását. Azt az átmeneti problémát, hogy voltak olyan szervezetek, amelyek kérték egyházkénti elismerésüket, de az Országgyűlés elutasította, a jogalkotó oly módon oldotta fel, hogy az adóhatóság által már korábban kiadott technikai számuk csak 2012. május 20-án szűnt meg.³⁸³ Ezáltal nem fordulhatott elő olyan helyzet, melyben a nagánszemély olyan szervezetet jelöl meg egyházi kedvezményezettként, amely már valójában elvesztette ezen státuszát. Még inkább bonyolítja az egyházak részére történő felajánlásokat a 6/2013. (III. 1.) AB határozat, mely visszamenőleg hatállyal semmisítette meg a 2011. évi CCVI. törvény egyes rendelkezéseit. A jogalkotó azonban a 2013. évre vonatkozó rendelkezésekig nem tett eleget a határozatban foglaltaknak, így számos szervezet javára 2013-ban nem lehetett rendelkezni, mert az adóhatóság a törvényi feltételek hiányában nem adhatta ki a technikai számot az alkotmánybírósági határozat értelmében újra egyházi státuszt nyert

³⁸³ SZILÁGYI Bernadett, Az egyházi közfeladat-ellátás jogi szabályozása. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Kilengések. Köszolgáltatási változások*, Dialóg Campus, Budapest—Pécs, 2013, 291-307.

szervezeteknek. Így 2013-ban összesen 31 egyház számára lehetett rendelkezni a magánszemélyeknek adójuk egy százalékáról.

A költségvetési támogatásokkal kapcsolatosan rendszerint felmerülő kérdés, hogy a támogatás *valóban eléri-e a kívánt célt*, illetve kedvezményezett kört. Az elérni kívánt célra vonatkozóan megállapításra került, hogy valóban fontos forrását képezi az egyház-finanszírozásnak a magánszemélyek személyi jövedelemadójuk egy százalékáról való rendelkezése, de korántsem oldotta meg a kiszámítható, stabil bevételi forrás problémáját az egyházaknak és nem zárta ki a további jogcímek költségvetési alkuk nyomán történő elfogadását. A támogatások eljuttatásának a másik sarokpontja azonban, hogy valóban a támogatni kívánt szervezetekhez jutnak-e el a pénzeszközök. Ebben a tekintetben kezdetben az 1996. évi CXXVI. törvény tartalmazott szabályt, mely szerint az adott egyház jogosult a törvényben felsorolt tevékenységeket ellátó egységei (intézményei) között az egy-egy közszolgálati (közcélu) tevékenységre vonatkozó összeg elosztására. Az egyház-finanszírozási törvény szintén szabályozza az egyházon belüli pénzelosztás rendjét, oly módon, hogy azt az egyházak belső szabályozására bizza. Az állam és az egyházak szétválasztásának elvéből, illetve az egyházak autonómiájából következően, az egyházak saját maguk állami kontroll nélkül oszthatják fel a rendelkezések és azok kiegészítésének összegét saját szervezeti egységei és intézményei között. Így tehát az egyházak saját belátásán múlik, hogy a leginkább rászoruló területekre fordítják-e az állami forrásokat és eléri-e a támogatás a szükséges célt és szervezeteket.

Az adóirányításos modell további ellentmondásos pontjaként jelenik meg a kedvezményezettek csoportjának szétválasztása. Kezdetben az összes kedvezményezett közül választhatott a magánszemély, hogy milyen szervezet számára kíván élni a személyi jövedelemadójának egy százalékának felajánlásával, azonban 1998. január 1-jétől bevezetésre kerül az 1+1 százalék rendszere, így külön egy százalékról az egyházak vagy meghatározott kiemelt költségvetési előirányzat javára lehet rendelkezni. A gyakorlat azonban mást mutat. Az egyházi egy százalék az egyházakhoz kerülve a *belső szabályoknak megfelelően kerül felosztásra*, így korántsem biztos, hogy minden egyházközség részesülni fog ezen forrásból. Az egyházak ezért saját egyházközségeiket mintegy bebiztosítva külön alapítványokat hoznak létre, mely az adott egyházközséghez szorosan kapcsolódva lát el akár hitéleti, akár közcélu feladatokat. Ily módon a gyakorlatban a magánszemély által felajánlott *1+1 százalék mindkét része az egyházakhoz juthat el*.

Az adóirányításos rendszer előnyeként és egyben hátrányaként is elmondhatjuk, hogy a rendelkezésre jogosult szervezeteket folyamatos versenynek teszi ki. Ennek pozitív hatása, hogy a tevékenységük során minél magasabb minőségű szolgáltatások nyújtására motiváltak, mivel az állampolgárok az egy százaléukat mintegy szavazásként is használják. Negatívumként kell figyelembe vennünk azonban, hogy ennek a versenynek bizonyos költségvonzatai is vannak. A szervezeteknek évről évre fel kell a magánszemélyek figyelmét hívni, hogy részükre éljenek a nyilatkozattétel jogával. Ebben a tekintetben azonban számításba kell vennünk, hogy a nagyobb erőforrásokkal bíró szervezetek eredményesebben tudják magukat reklámozni.

A jelenlegi modell egyik legfőbb problémáját abban látom, hogy az egyházak részére történő felajánlást kizárólag a központi szerv részére lehet megtenni. A folyósított forrást az egyház a belső szabályaiban meghatározottak szerint osztja fel. Ebből az is következhet, hogy az egyház önkényesen, nem a szükségleteknek megfelelően határozhat, így az anyagilag rászorultabb közösségek források nélkül maradhatnak. Az állampolgárok rendelkezési hajlandóságára szintén negatívan hathat ez a szabály, mivel az adófizető állampolgárok esetlegesen jobban támogatnak olyan célokat, amelyek közvetlenül ellenőrizhetők, elérhetők számukra, mint például a helyi egyházi intézményeket vagy a helyi egyházközséget.³⁸⁴ Ennek kiküszöbölésére a Vatikáni megállapodás eredményeit és hatásait elemző bizottság két javaslatot kínál. Egyik megoldás szerint a felajánlások címzettje legyen közvetlenül az adózó egyházközsége. A másik ajánlás pedig a felajánlott összegek meghatározott arányú felosztását irányozza elő a központi szerv és az egyházközség között.³⁸⁵ Ezek a megoldási módok több szempontból is problémát jelentenek. A személyi jövedelemadóról történő rendelkezés alapján az egyházaknak nyújtott költségvetési források hitéleti célú bevételeknek számítanak, s mint ilyet az Állami Számvevőszék nem ellenőrizhet. Így amennyiben egy jogszabály arról rendelkezik, hogy ezt milyen módon kell felosztani az egyház belső szervezetébe, annak állami kontrollja nem biztosított. Amennyiben pedig az egyházak belső szabályaikban állapítják meg a felosztás módját, arra az állami szervek ellenőrzése az egyházak autonómiája miatt nem terjed ki, a belső szabályok alapján hozott határozatokat pedig állami hatóság nem vizsgálhatja.³⁸⁶ Az egyházközségek a hatályos állami egyházjogi rendelkezések alapján nem is lehetnek a rendelkezések

³⁸⁴ DONÁTH László, *Egyház – állam – emberi jogok*, Fundamentum, 1998. (2. évf.) 1-2. szám, 78.

³⁸⁵ A Vatikáni megállapodás..., i.m.

³⁸⁶ 2011. évi CCVI. törvény 8. §

jogosultjai, hiszen a törvény kifejezetten a bevett egyházakat nevezi meg a rendelkezés alanyának. Ebből pedig következik a jogalkotó azon szándéka is, hogy ezen jogintézmény nem konkrét közösségek finanszírozására szolgál, hanem az egyházak egészének hitéleti támogatására. Az egyházközségeknek az egy százalékra jogosulttá válni oly módon van lehetőségük, hogy amennyiben a belső szabályok szerint belső egyházi személynek minősülnek, úgy alapítványt vagy egyesületet hoznak létre. Ebben a formában a fogadhatnak felajánlást a személyi jövedelemadó másik egy százalékára vonatkozó szabályok szerint.

5. AZ EGYHÁZAKNAK NYÚJTOTT TOVÁBBI TÁMOGATÁSOK

Az egyház-finanszírozási modell vizsgálata során megállapítást nyert, hogy az egyházak támogatása sokcsatornás rendszer. Ezt támasztja alá a számos előirányzat, melyet a költségvetésben évről évre előirányoznak. Ebben a fejezetben célok néhány jellemző, viszonylag állandó költségvetési tétel szabályanyagának feltárása. Nem törekszem a teljességre, hiszen évről évre megjelenik a költségvetési törvényben egy-egy egyedi céltámogatás, ami ad hoc jellegű, egyszeri hozzájárulás. Elemzésemet a funkciók köré rendezés adja. A vizsgálat tárgyát azon előirányzatok tekintetében végzem el, amelyek a költségvetési törvényekben állandósult tételeket jelentenek.

5.1. A hitoktatás támogatása

Az egyházak humánszolgáltatásokban vállalt szerepe többféle módon jelenik meg. Egyrészt saját, önálló intézményfenntartással, másrészt pedig más szolgáltatásokhoz kapcsolódóan végzett tevékenység. A közoktatásban a hitoktatói munka jellemzően ilyen terület.³⁸⁷

A hitoktatás olyan sajátos egyházi feladat, melynek költségeihez az állam hozzájárul vagy annak költségeit fedezi.³⁸⁸ Ugyanakkor a hitoktatást a közjavak fogalmi körében meritórikus jószágnak is tekinthetjük, melyet az állam érdemesnek találva hozzájárul annak előállításának költségeihez.

A vallásoktatás állami támogatásának jogi alapját az Lvt. teremtette meg, mely szerint az egyházi jogi személy az állam által fenntartott nevelési és oktatási intézményekben a tanulók és szülők igénye szerint nem kötelező jelleggel (fakultatív tantárgyként) vallásoktatást tarthat. Az egyházak ezen tevékenységének elvi lehetősége tehát már a rendszerváltástól adott. Mivel már meglévő intézményben, épületben tartja az egyház az oktatást, így az olyan infrastrukturális akadályok, mint az egyházi ingatlanok visszaadása, ennek a feladatnak a ellátását közvetlenül nem késleltette. Itt inkább arról van szó, hogy az egyházaknak van-e olyan kiterjedt hálózatuk, humánerőforrásuk, ami lehetővé teszi, hogy jelen tudjanak lenni a kisebb településeken is.

³⁸⁷ HORVÁTH M., *Közmenedzsment...*, i.m. 142.

³⁸⁸ SCHANDA, *Állami egyházjog...*, i.m. 144.

Ágazati szinten a szabályozás szintén már a rendszerváltás után rögzítette az egyházak által ellátott vallásoktatás feltételeit. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény azt a kötelezettséget írja elő az állami és önkormányzati fenntartókra nézve, hogy tegyék lehetővé ezen intézményekben az egyházi jogi személy által szervezett fakultatív hit- és vallásoktatást. Az óvodában ezen feladat ellátása a szülők igényétől függően történik, a nevelési időn kívül, az óvodai foglalkozásoktól elkülönítve. Az iskolában és kollégiumban pedig a szülők és a tanulók kérése szerint, a kötelező tanórákhoz igazodóan lehet tartani a foglalkozásokat. A tevékenység tartalmát illetően az állami, illetve önkormányzati intézmény nem gyakorolhat az állam és egyház elválasztásának elvéből következően ellenőrzést. Így a megszervezés módja, a hitoktató személye és annak ellenőrzése, a követelményrendszer kialakítása az egyházi jogi személy saját autonóm döntése. A fenntartó részéről azonban a jogalkotó kötelezettségként írja elő, hogy a feladat ellátásához szükséges tárgyi feltételeket biztosítsák az egyház számára, különösen a helyiségek rendeltetésszerű használatát, továbbá a jelentkezéshez és működéshez szükséges feltételeket.

Az egyházak által végzett hit- és vallásoktatás alapvető szabályait jelenleg a 2011. évi CCVI. törvény és a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény fekteti le. A 2011. évi CCVI. törvény a hitéleti oktatás szervezését kizárólagosan az egyházi jogi személyekhez telepíti, azaz a vallási tevékenységet végző szervezetet kizárta a jogalkotó a hitoktatási feladatok ellátásából, abban csak a bevett egyházak vehetnek részt. A törvény szerint az egyházi jogi személy az állami, helyi önkormányzati, nemzetiségi önkormányzati nevelési-oktatási intézményben, valamint az állami és országos nemzetiségi önkormányzati felsőoktatási intézményben szervezhet hitéleti oktatást. Ezt a jogot a közösségi célok érdekében történő együttműködésre tekintettel kapták meg kizárólag az egyházi jogi személyek. Továbbra is fennáll az intézmény azon kötelezettsége, mely szerint a hitéleti oktatáshoz szükséges tárgyi feltételeket, valamint az iskolai oktatással nem ütköző időpontot neki kell biztosítani az egyházi jogi személy számára. Az egyház pedig a hitoktató, a hitéleti oktatásban közreműködő személyéről gondoskodik.

Jelenleg a hitoktatás kétféle módon jelenik meg a köznevelési rendszerben az állami, helyi önkormányzati, illetve a nemzetiségi önkormányzati nevelési-oktatási intézményekben. Egyrészt a szülők, tanulók kérésére szervezett fakultatív, kötelező tanórai foglalkozásokon kívüli keretek között, másrészt pedig a kötelező erkölcsstan óra helyett választható hit- és erkölcsstanoktatás. Mindkettő szervezése az egyházi jogi

személy kizárólagos joga. Az erkölcsstan, illetve a hit- és erkölcsstan tárgya oktatását az iskolai nevelés-oktatás területén kezdetben az első, illetve ötödik évfolyamon kellett bevezetni, majd 2013. szeptember 1-jétől kezdődően az állami iskolákban az 1-8. évfolyamon a kötelező tanórai foglalkozások részét képezik.

Az erkölcsstan óra tanítására csak olyan oktató alkalmazható, aki a tantárgynak megfelelő szakos tanári végzettséggel és szakképzettséggel rendelkezik, vagy az iskolai nevelés-oktatás ötödik-nyolcadik évfolyamán pedagógus-munkakör betöltésére jogosító végzettséggel és szakképzettséggel rendelkezik, továbbá legalább hatvan óras pedagógus továbbképzés vagy szakirányú továbbképzés keretében elsajátította az erkölcsstan oktatásához szükséges elméleti és módszertani ismereteket.

Az egyházi jogi személy által szervezett hit- és erkölcsstan órára vonatkozóan is többféle követelménynek kell teljesülni. A hitoktatónak, hittantanárnak egyházi felsőoktatási intézményben szerzett hitoktatói vagy hittantanári, vagy más, a hitélettel kapcsolatos felsőfokú képesítéssel és az illetékes egyházi hatóság megbízásával kell rendelkeznie. Ugyanakkor az egyházi hitoktatóra nem kell alkalmazni a nevelési-oktatási intézményekben pedagógus-munkakörben alkalmazottak végzettségi és szakképzettségi követelményeire vonatkozó szabályokat.

A hitoktatás állami finanszírozása a rendszerváltás után nemcsak elvben vált lehetővé, hanem a gyakorlatban már az 1992. évre vonatkozó költségvetési előirányzatokban megjelent a Művelődési és Közoktatási Minisztérium fejezetében. Az előirányzat a hitoktatók díjazását a járulékokkal együtt fedezte, melynek költségvetési alakulását a 12. ábra mutatja.

A hittanoktatás támogatása előirányzat költségvetési alakulása, 1992-2013



Forrás: költségvetési törvények alapján saját szerkesztés

A kimutatásból látható, hogy az 1998. évre az 1997. évi CXLVI. költségvetési törvény nem tartalmazott kifejezetten a hitoktatókra és a hittanoktatásra költségvetési előirányzatot. A költségvetési törvény rendelkezése szerint az egyházak támogatása előirányzat tartalmazza a hitoktatók díjazására, a nyugdíjakra és járulékokra biztosított támogatások összegét is. Az egyházak alapintézmények működésére előirányzott összegeket vizsgálva látható, hogy az 1997-es évre vonatkozó összeg körülbelül a hitoktatás költségeivel volt kevesebb, ami azt jelenti, hogy az egyházi alapintézményi működés költségeibe belekalkulálta a jogalkotó a hitoktatás költségeit is, azonban mégsem nevesítette azt. Érdekes azonban az 1998. évre vonatkozó hitoktatási célú előirányzat hiányát összevetni más finanszírozási elemmel. Ekkor került ugyanis bevezetésre a személyi jövedelemadó meghatározott részének adózó által történő felajánlása, mint új finanszírozási modell. Így tehát a jogalkotó úgy gondolta, a továbbiakban nem fogja a hitoktatás költségeit viselni, hanem az újonnan bevezetésre került forrás fedezi azt. Azonban a későbbi kormányzatok újra elismert feladatként kezelték a hitoktatást.³⁸⁹ Jellemző továbbá, hogy 1992 és 1997 között a hittanoktatás költségei alatt a hitoktatók díjazását és azok járulékeinak fedezését kellett érteni, majd

³⁸⁹ DOBSZAY i.m. 20.

1999-től Hittanoktatás támogatása jogcímre változik a kiadási tétel, ami nem feltétlenül jelenti csupán személyi kifizetések biztosítását.

A hitoktatás költségeinek állam általi megtérítése generális szinten az egyház-finanszírozási törvény 2000. évi CXXXIII. törvénnyel történő módosításával jelenik meg, amellyel a hitoktatás kiszámíthatóságát garantálja a jogalkotó. A jogszabály rögzíti, hogy az állami költségvetés fedezetet nyújt az egyházi hitoktatás támogatására a mindenkorin átlagos pedagógus óradíj figyelembevételével. A módosítás különösen azért fontos, mert az ezt megelőző években az egyedi kormánymegállapodásokon kívül semmilyen biztosíték nem létezett az egyházak számára ezen tevékenységük fedezésére. A kormányhatározatok közül az Evangélikus Egyházal, a Református Egyházal és a MAZSIHISZ-szal kötött megállapodások foglalkoznak finanszírozási szempontból a hitoktatással, ugyanakkor a Vatikáni megállapodás erre a területre nem tér ki. Míg az Evangélikus Egyházal kötött kontraktus úgy fogalmaz, hogy a Kormány az állami költségvetés keretében fedezetet nyújt az egyházi hitoktatás támogatására, addig a Református Egyház és a MAZSIHISZ tekintetében a felek úgy állapodnak meg, hogy a Kormány biztosítja a hit- és erkölcsoktatás állami finanszírozását. A szóhasználatból az tűnik ki, hogy míg az előbbi részleges támogatást is jelenthet, addig az utóbbi egyértelműen a teljes költségek fedezésére utal. A megállapodások szerint az állami támogatás független attól, hogy a feladat ellátása milyen fenntartású intézményben történik, milyen intézményi keretek között, azaz amennyiben az egyház egyházközségi csoportokban szervezi meg az oktatást, ez nem akadályozza a finanszírozásnak.

A hitoktatás finanszírozását a 2009. évi CIX. törvény úgy módosította, hogy kikerül az a számítási alap, mely szerint a mindenkorin átlagos pedagógus óradíj figyelembevételével kell megállapítani a támogatás mértékét. A továbbiakban csak annyit rögzít a törvény, hogy az állami költségvetés a célra meghatározott éves előirányzat terhére hozzájárul az egyházi hitoktatás költségeihez. Ebből szintén következik, hogy nem teljes finanszírozásról van szó.

Jelenleg a finanszírozással kapcsolatban a 2011. évi CCVI. törvény tartalmaz alapvető rendelkezést, mely szerint a hitéleti oktatás költségeit törvény, illetve a bevett egyházakkal kötött megállapodások alapján az állam biztosítja. Azzal, hogy a jogalkotó a költségek biztosításáról szól, így a feladattal kapcsolatban újra teljes finanszírozásról beszélhetünk, ugyanakkor az egyház-finanszírozási törvény továbbra is az egyházi hitoktatás költségeihez való hozzájárulás megfogalmazást használja. Szükséges lenne tehát a jogalkotónak a két jogszabály eltérő tartalmát rendezni, hogy kiderüljön, mire

terjed ki a költségek fedezése. Nemcsak az állami intézményekben tartott hitéleti oktatás költségeit fedezi az állam, hanem ezen túlmenően minden szervezett hitéleti oktatási költséget is. A jogszabályból következően csak a Katolikus Egyház, illetve azon egyházak tarthatnak igényt a támogatásra, amelyeknek van a Kormánnyal erre vonatkozó megállapodásuk. A Vatikáni megállapodás módosítása a hitéleti oktatás költségeit kibontja, hogy az alatt a fakultatív hitoktatást és az állami iskolákban szervezett hit-és erkölcsstanoktatás költségeit érti. A hitoktatók díjazását a szerződés a mindenkori pedagógusbérek átlagával megegyezően biztosítja, a hit- és erkölcs tankönyvek támogatását pedig az erkölcs tankönyvek költségeihez igazítja.

Több egyházi jogcím tekintetében külön kormányrendelet született a támogatások részletes szabályainak megállapításáról. Az egyházi költségvetési céltámogatások sajátos szabályairól szóló 142/2012. (VII. 3.) Korm. rendelet azonban a vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII. törvény következtében hatályát veszítette. A céltámogatások nyújtásának szabályairól jelenleg az egyházi elismerésről és az egyházi jogi személyek jogállásának és működésének sajátos szabályairól szóló 295/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet rendelkezik, mely egyházi költségvetési céltámogatásnak minősíti többek között a fakultatív hitoktatás támogatását. Míg a korábbi kormányrendelet szerint a támogatás a közoktatási rendszerhez kapcsolódó, annak intézményi keretein belül, illetve az egyház más intézményében, az egyházak szervezésében ellátott hitoktatási tevékenységre vonatkozik, addig a jelenlegi jogszabály csak annyit rögzít, hogy a támogatás az egyházi jogi személy által szervezett fakultatív hitoktatásra terjed ki. Számítási alapja a hittanoktatásban tanköteles résztvevők száma és a csoportok létszáma. Az egyházakat megillető támogatási keret meghatározása az egyházak igénybejelentése alapján kerül meghatározásra. Az előirányzat úgy kerül felosztásra, hogy annak 50 százalékát csoportszám, 50 százalékát pedig létszám szerint számítják. A rendelet minimális követelmény ír elő arra nézve, hogy egy hittancsoport minimális létszáma nem lehet kevesebb 7 főtől a keretszámok kiszámításánál.

A korábbi kormányrendeletben a támogatásra vonatkozóan rögzítésre került az igénylés módja és a támogatás folyósításának menete³⁹⁰, addig ez az új jogszabályból

³⁹⁰ Az egyházak a támogatás iránti igényüket két időpontban tehetik meg a tanév rendjéhez igazodóan. A tárgyév első nyolc hónapjára vonatkozóan a tárgyév január 31-ig, a tárgyév utolsó négy hónapjára pedig október 15-ig kellett benyújtani a kérelmet. A támogatás folyósítását a rendelet pontosan szabályozta. A

kimaradt. A támogatás felhasználásáról az egyházak saját belső szabályai szerint döntenek, ugyanakkor az új jogszabály ennek elszámolásának módjával – ellentétben az előző jogszabállyal – nem rendelkezik.

5.2. Az 5000 lakosnál kisebb településeken szolgálatot teljesítő egyházi személyek jövedelempótléka

Az egyházi személyek jövedelempótlékát a korábbi történeti előzményekre utalva kongruának is szokták nevezni. Az egyházi személyek juttatásainak állam általi kiegészítésének több indoka van. Az egyházak szolgálata a kistelepüléseken megvalósíthatja azt a közösségi célt, hogy az ott szolgálatot teljesítő egyházi személyek egyfajta értékhordozókként, közösségteremtő erőként össze tudják tartani a kistelepülések lakosságát.³⁹¹ Schanda Balázs rámutat ugyanakkor arra is, hogy az állam ezzel a költségvetési támogatással a *hátrányos helyzetű településeken* elősegíti az állampolgárok szabad vallásgyakorlását. Amennyiben ugyanis nincs olyan közösségi tér, illetve szolgálatot teljesítő személy a településen, úgy az állampolgárok a vallásuk intézményi gyakorlását adott esetben csak szomszédos vagy még távolabbi településen csak megnövekedett költségek (például hosszabb utazási idő, nagyobb útiköltség) árán tudják megvalósítani. Mindemellett a közösségteremtés szempontjából nagyobb erővel bír egy állandó, helyben lakó egyházi személy, mint egy heti egyszer odalátogató személy.

A támogatás fontos kiegyenlítő, redistribúciós funkcióval is rendelkezik. Mivel a különböző lakosságszámú települések eltérő jövedelemtermelő képességgel rendelkezni, így nagy valószínűséggel a vallásos lakosság is más-más képet mutat településenként. A szolgálatot teljesítő egyházi személyek fő jövedelme a hívők által nyújtott adományokból tevődik össze, így igen eltérő javadalmazásuk alakul ki az egyházi személyeknek. Az állam azonban a költségvetési kiadásokon keresztül próbálja ezeket a különbségeket csökkenteni, kompenzálni azzal, hogy a kis létszámú településeken tevékenykedő egyházi személyeket támogatja.

január 31-ig leadott igénylések alapján a kifizetések három egyenlő részletben történtek legkésőbb az első negyedév harmadik hónap utolsó napjáig, valamint a második és harmadik negyedév második hónapjainak 15. napjáig, az utolsó negyedévre vonatkozó igény kifizetése pedig a negyedév első hónapjának utolsó napjáig történt meg.

³⁹¹ SCHANDA, *Állami egyházjog...*, i.m.147.

A támogatás jogi alapját az egyház-finanszírozási törvény határozza meg általánosan, mely szerint az egyház által ellátott alap- és egyéb közcélú tevékenység elősegítésére további központi költségvetési támogatás is adható, amelyet az Országgyűlés az egyház által meghatározott célokra, az éves költségvetési törvényben állapít meg. Az egyházi személyek jövedelemtámogatására a Kormány több egyházzal³⁹² megállapodást kötött.³⁹³ Az állam nemcsak a magyarországi egyházi személyek tevékenységéhez kíván hozzájárulni ezen jogcímmel, hanem a határon túli magyar szórványú települések gyülekezeteiben magyar nyelven szolgálatot teljesítő egyházi személyek jövedelmének kiegészítéséhez.³⁹⁴

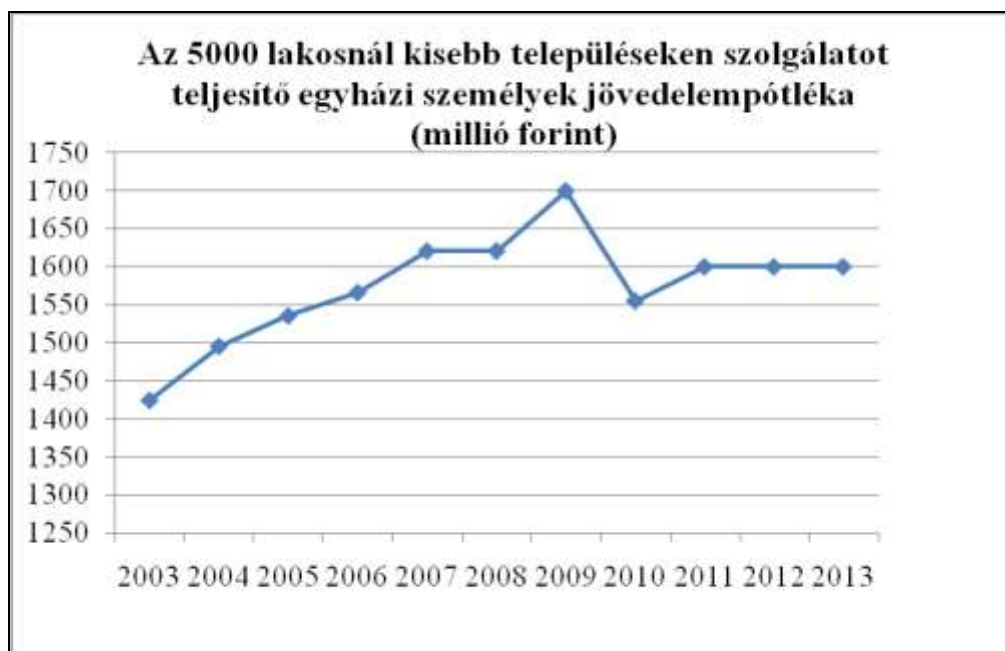
Ezen rendelkezések alapján az 5000 lakosnál kisebb településeken szolgálatot teljesítő egyházi személyek jövedelempótléka jogcímet először a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló 2002. évi LXII. törvény tartalmazta, mely ettől kezdve évről évre megjelenik az egyházak támogatása fejezeti kezelésű előirányzatoknál. A 13. ábra a költségvetési előirányzat alakulását mutatja.

³⁹² Jelenleg a következő egyházakkal van megállapodása a Kormánynak: Magyar Katolikus Egyház, Magyarországi Református Egyház, Magyarországi Evangélikus Egyház, Magyarországi Baptista Egyház, Magyarországi Unitárius Egyház, Evangéliumi Pünkösdi Közösség, a Konstantinápolyi Egyetemes Patriarchátus Magyarországi Orthodox Exarchátusa, a Budai Szerb Orthodox Egyházmegye és a Magyarországi Román Orthodox Egyház.

³⁹³ 1138/2001. (XII. 26.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya, valamint a Magyar Katolikus Egyház, a Magyarországi Református Egyház és a Magyarországi Evangélikus Egyház között az 5000 lakosnál kisebb településeken szolgálatot teljesítő egyházi személyek jövedelempótlékáról szóló megállapodások megkötéséről; 1039/2002. (IV. 19.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya, valamint a Magyarországi Baptista Egyház, a Magyarországi Unitárius Egyház, az Evangéliumi Pünkösdi Közösség, a Konstantinápolyi Egyetemes Patriarchátus Magyarországi Orthodox Exarchátusa, a Budai Szerb Orthodox Egyházmegye és a Magyarországi Román Orthodox Egyház között az 5000 lakosnál kisebb településeken szolgálatot teljesítő egyházi személyek jövedelempótlékáról szóló megállapodások megkötéséről.

³⁹⁴ 2172/2004. (VII. 12.) Korm. határozat a Miniszterelnöki Hivatal, valamint tizenkét határon túli egyházi jogi személy között az 5000 lakosnál kisebb magyar szórványú települések gyülekezeteiben magyar nyelven szolgálatot teljesítő egyházi személyek kiegészítő támogatásáról szóló megállapodások megkötéséről.

Az 5000 lakosnál kisebb településeken szolgálatot teljesítő egyházi személyek előirányzat költségvetési alakulása, 2003-2003



Forrás: költségvetési törvények alapján saját szerkesztés

Az adatokból látható, hogy 2003-tól 2008-ig egy egyenletes növekedés jellemezte az előirányzatot, majd a 2009. évi előirányzat keretében az Országgyűlés kiemelkedően magas összeget fogadott el, amit 2010-re jelentősen, a 2006-os szintre lecsökkentett, majd az utóbbi években ezen költségvetési kiadási előirányzatot stagnálás jellemez.

A támogatás részletes szabályait korábban a 142/2012. (VII. 3.) Korm. rendelet tartalmazta, jelenleg pedig a 295/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet határozza meg. A költségvetési hozzájárulás két célra irányul, egyrészt az 5000 lakosnál kisebb településeken szolgálatot teljesítő egyházi személyek jövedelempótlékára, másrészt pedig a teljes egészében lezárt *zsidó temetők* vallási előírásokat és kegyeleti szempontokat tiszteletben tartó fenntartásának, nem zsidó hitközségek tulajdonában álló lezárt zsidó temetők fenntartásának és használatban lévő zsidó temetők felújításának támogatására. A keret nemcsak a hazai *egyházi jogi személyek* támogatására szolgál, hanem az összeg 10 százaléka a *határon túli* 5000 lakosnál kisebb magyar szórványú települések gyülekezeteiben magyar nyelven szolgálatot teljesítő egyházi személyek tevékenységéhez járul hozzá. A támogatás összege az egyes magyarországi és határon

túli egyházak között a rendeletben meghatározott arányban kerül felosztásra.³⁹⁵ Legnagyobb arányban, közel 73 százalékban a Magyar Katolikus Egyház részesül a költségvetésből, másodikként, de lényegesen kevesebb arányban (körülbelül 20 százalék) a Magyarországi Református Egyház kap a forrásokból.

A korábbi jogszabály a jövedelempótlékra vonatkozóan további részletes szabályokat tartalmazott, amely szerint az egyházi személynek a jövedelempótlék csak egy településen ellátott szolgálat után jár. Abban az esetben tehát, ha több 5000 lakos alatti településen teljesít szolgálatot, nem jogosult csak egyszer a támogatásra. A jövedelempótlék maximális összegét a rendelet a mindenkori kötelező legkisebb munkabér 60 százalékában határozta meg.³⁹⁶

Az előirányzat hasonlóan a hitoktatás költségeinek fedezéséhez egy cél jellegű támogatás, amihez felhasználási kötöttség társul, azonban a rendelet értelmében az egyházak az összeggel a jogszabályi kereteket betartva önállóan rendelkeznek, annak felhasználásáról a belső szabályaik szerint döntenek. Az előirányzat célja az 5000 lakos alatti településeken szolgálatot teljesítő egyházi személyek jövedelmének kiegészítése, így az állam ezen célnak teljesülését és a jogszabályi korlátok betartását ellenőrizheti, azonban más preferenciák a forrás elosztására vonatkozóan az egyház diszkrecionális döntési jogosultsága.³⁹⁷

5.3. Egyházi közgyűjtemények és közművelődési intézmények, valamint az egyházak kulturális örökséggel összefüggő tevékenységének támogatása

Az egyházak számos olyan feladatot ellátnak, mellyel hozzájárulnak a kulturális örökség megőrzéséhez. A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény szerint a kulturális örökség védelme közérdek, megvalósítása közreműködési jogosultságot és együttműködési kötelezettséget jelent az állami és önkormányzati szervek, a nemzetiségi szervezetek, az egyházak, a társadalmi és gazdasági szervezetek, valamint az állampolgárok számára. A törvény értelmében a kulturális örökség

³⁹⁵ Összesen a támogatásból 10 magyarországi egyház és 12 határon túli egyház részesül.

³⁹⁶ 2013. január 1-jétől a kötelező legkisebb munkabér 98000 forint, tehát az egyházi személyek jövedelempótlékának maximális összege 58800 forint.

³⁹⁷ Amennyiben több egyházi személy jogosult a támogatásra, nem feltétlenül kell arányosan elosztani közöttük a rendelkezésre álló támogatás összegét.

elemeihez tartozik a régészeti örökség, a műemléki értékek, valamint a kulturális javak.³⁹⁸

Az egyházak kulturális tevékenységének finanszírozása meglehetősen szétszabdalt és bonyolult képet mutat. Az erre vonatkozó költségvetési támogatások már 1992. évi előirányzatokban megjelennek a közgyűjtemények³⁹⁹ támogatása jogcímen, azonban a következő években több egyedi rekonstrukcióra irányoznak elő költségvetési összegeket. Kezdetben tehát a finanszírozás két elemből tevődik össze: a közgyűjtemények támogatása és az egyedi támogatások.

A kulturális tevékenységre nyújtott állami források szabályozása az egyház-finanszírozási törvényben, valamint a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvényben jelenik meg először. Az egyház-finanszírozási törvény indokolásában kifejti, hogy az egyházak kulturális öröksége a magyar kulturális örökség egészének fontos részét képezik, ezért az államnak és az egyházaknak együtt kell működniük ezen értékek megőrzésében, gyarapításában és közhasználatának biztosításában, melynek során az állam részt vállal ezen tevékenységük támogatásában. A törvény kezdetben azt rögzíti, hogy az egyház a tulajdonában lévő vallási, kulturális örökség értékeinek, a műemlékeknek és a művészi alkotásoknak a megőrzéséhez, felújításához, gyarapításához, továbbá levéltára, könyvtára, múzeuma működéséhez az éves költségvetési törvényben meghatározott összegű támogatásban részesül. Érdekes megjegyezni, hogy míg más közfeladatra nyújtott támogatásnál (például az oktatás vagy szociális feladatok) meghatározásra kerül, hogy az állami intézményekhez hasonló támogatásban részesülnek az egyházak, addig itt az egyház-finanszírozási törvény kezdetben nem tér ki a hasonló finanszírozás elvére. A jogszabály 2000. évi CXXXIII. törvénnyel történő módosításakor veszi bele a jogalkotó azt a formulát, hogy az *államiakhoz hasonló támogatásban részesülnek az egyházak*. Kibővül ugyanakkor a támogatandó célok köre, mellyel az egyház tulajdonában lévő közcélú tevékenységet szolgáló és egyéb ingatlanjainak a

³⁹⁸ Kulturális javak alatt az élettelen és élő természet keletkezésének, fejlődésének, az emberiség, a magyar nemzet, Magyarország történelmének kiemelkedő és jellemző tárgyi, képi, hangrögzített, írásos emlékei és egyéb bizonyítékai – az ingatlanok kivételével –, valamint a művészeti alkotások alkotásokat értjük a 2001. évi LXIV. törvény értelmében.

³⁹⁹ A közgyűjtemény fogalmát a kulturális örökség védelméről szóló 2011. évi LXIV. törvény határozza meg: az állam, a helyi önkormányzat, valamint az országos nemzetiségi önkormányzat, a köztestület és a közalapítvány tulajdonában (fenntartásában) működő vagy általuk alapított könyvtár, levéltár, muzeális intézmény, kép- és hangarchívum. Egyházi kérelemre ezekkel azonos elbírálás alá kerülhetnek az egyházi fenntartásban működő, állami nyilvántartásba vett gyűjtemények (könyvtár, levéltár, muzeális intézmény, kép- és hangarchívum).

megőrzéséhez, felújításához és gyarapításához is kaphat az éves költségvetéstől támogatást.

A kulturális feladatok támogatásával kapcsolatosan a Vatikáni megállapodás is rendelkezik, melyben a felek megállapítják, hogy az egyház kulturális öröksége (az egyházi levéltárakban, könyvtárakban, múzeumokban és más gyűjteményekben őrzött értékek és dokumentumok) a magyar kulturális örökség egészének fontos részét képezik, ezért az állam együttműködik az egyházakkal ezen örökség megőrzésében, gyarapításában és közhasználatának biztosításában. Emellett az állam részt vállal a vallási kulturális örökség emlékeinek és az egyházi szervek és intézmények tulajdonában lévő műemlékek és művészi alkotások felújításában és megőrzésében. Az állami támogatás mértéke a Vatikáni megállapodás alapján az állami kézben lévő kulturális örökségnek nyújtott állami támogatáshoz hasonló mértékű. Rögzítésre kerül továbbá, hogy a könyvtárak és levéltárak működésének támogatásánál az 1997. évi támogatás összegét kell alapul venni az államháztartási lehetőségekre és az ellátandó feladatokra tekintettel. A Vatikáni megállapodás módosítása a kulturális örökségek támogatása vonatkozásában megőrzi az államihoz hasonló mértékű finanszírozást. Emellett az egyházi gyűjtemények, levéltárak, könyvtárak, muzeális intézmények tekintetében garantált támogatási összeget határoz meg, ami 2014-ben 1,5 milliárd forint, mely évente valorizálásra kerül. További új elemként jelenik meg, hogy az állam a szakfelügyelet ellátása mellett nem hozhat létre az egyházi gyűjtemények igazgatására vagy ellenőrzésére állami szervet. A gyűjtemények jogszabályi kötelezettségek miatt adódó többletkiadásait pedig az államnak fedeznie kell.

A Kormány más egyházakkal kötött megállapodásaiban szintén megjelenik a kulturális tevékenység támogatása. Az Evangélikus Egyház vonatkozásában a felek az egyház szervezetei és intézményei tulajdonában lévő gyűjtemények beruházás fejlesztésére rendkívüli céltámogatás nyújtását is előíranyoznak.

1998-tól a kulturális tevékenységhez kapcsolódó költségvetési struktúra megváltozik és az egyedi támogatásokat felváltja az *Egyházi műemlékek rekonstrukciójának támogatása*, valamint 1999-től megjelenik az *Egyházi kulturális örökség értékeinek rekonstrukciója és egyéb beruházások* előirányzat. Ettől kezdve a kulturális tevékenységhez kapcsolódó költségvetési források szerkezete két csatornából áll össze: az Egyházi közgyűjtemények támogatása és az Egyházi kulturális örökség értékeinek rekonstrukciója és egyéb beruházások. 2002-től újra bővül az egyházak kulturális tevékenységének finanszírozása az Egyházi Kulturális Alap felállításával, amely 2006-

ig működött. Az egyházak támogatásának kulturális feladatokkal kapcsolatos költségvetési kiadásainak alakulását a 8. *melléklet* mutatja.

Az egyházi közgyűjtemények és közművelődési intézmények támogatásának részletes szabályait korábban a 142/2012. (VII. 3.) Korm. rendelet, jelenleg pedig a 295/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet szabályozza. Az előirányzat az egyházi jogi személy által fenntartott levéltárak, könyvtárak, múzeumok és más gyűjtemények támogatására szolgál. A céltámogatás vonatkozásában míg korábban rögzítésre került, hogy az működési, gyarapítási feladatokat támogat, továbbá hozzájárul a meglévő állományok restaurálásához, rendszerezéséhez, közhasználatuk biztosításához, addig a jelenlegi szabályozás nem részletezi a támogatás ilyen szempontú felhasználási célját. A pénzeszköz a rendeletben meghatározott arányok szerint kerül felosztásra az egyházak között, melyből a teljes források 52,7 százalékát a Magyar Katolikus Egyház kapja, a 29,5 százalékát pedig a Magyarországi Református Egyház. A korábbi szabályozás szerint az arányok az egyházak kezdeményezésére indokolt esetben változtathatók voltak. A pénzeszközt az egyházak a jogszabályi kereteket betartva saját belső szabályaik szerint használhatják fel.

Az egyházi közgyűjtemények és közművelődési intézmények támogatása és az egyházi kulturális örökség értékeinek rekonstrukciójára előirányzott források között alapvető különbség, hogy míg az előbbi normatív módon kerül felosztásra, addig a kulturális örökséghez kapcsolódó pénzeszközökhöz pályázati úton juthatnak hozzá az egyházak.

5.4. Az egyházak ingatlanjainak megőrzéséhez, felújításához és gyarapításához nyújtott támogatások

Az egyházi ingatlanok megőrzésre, felújítására, gyarapítására adott támogatások több problémát is felvetnek. Számos olyan jogcím megjelenik a költségvetésben, ami közvetlenül vagy közvetve az egyházi ingatlanokhoz kapcsolódik. Mivel az ingatlanok több célt is szolgálhatnak, ezért elsődleges lenne annak tisztázása, hogy pontosan mit támogat az állam. Az egyházi ingatlanok támogatása hozzájárulhat a kulturális örökség megőrzéséhez, hitéleti tevékenységhez, illetve az egyéb közfeladatok ellátásához is hozzájárulhat. Konkrétan az ingatlanokhoz kapcsolódó költségvetési források az egyházi ingatlanok tulajdoni rendezésének kérdésénél jelenik meg először, mely korábban már részletezésre került. A funkcióval történő átvétel számos esetben vetette

fel azt az ellentmondást, hogy a közfeladat ellátására alkalmatlan állapotú ingatlanok felújításra szorultak, azonban a helyreállítások egyházi források hiányában közpénzen történtek meg. Erre szolgált kezdetben az Egyházi ingatlanok felújítása jogcím, melyet évről évre egyedi támogatások váltottak fel. A *közcélú intézmények felújításához* kapcsolódó költségvetési forrásokat 1997-ig jellemezte az a tendencia, hogy egyedi előirányzatokkal, konkrét intézmények felújításához járult hozzá a költségvetés, majd 1999-től megjelenik a közcélú egyházi feladatokhoz történő ingatlanjuttatás előirányzata, ami 2004-ig folyamatosan jelen lévő hozzájárulás. Ez az előirányzat váltja fel a korábban jellemző egyedi támogatásokat. Emellett újabb tételként jelenik meg az *Egyházi felsőoktatási intézmények felújítási, fejlesztési programja* előirányzat, ami szintén állandósul a kiadási tételek között. Összességében tehát az estlegesség megszűnik 1999-re az egyházi ingatlanok felújítása tekintetében és azokat felváltja egyrészt a közcélú ingatlanokhoz való ingatlanjuttatás, majd a felsőoktatási intézmények felújítására adott források, azonban 2011-től újra megjelennek a költségvetésben az egyedileg nyújtott támogatások. Az egyházi ingatlanok megőrzésre, felújítására, gyarapítására adott támogatások részletes alakulását a 9. *melléklet* tartalmazza.

Az egyházi ingatlanok felújításához, megőrzéséhez nyújtott támogatást jogszabályi szinten az egyház-finanszírozási törvény kezdetben csak a vallási, kulturális örökség értékeihez, a műemlékekhez, művészi alkotásokhoz, illetve a levéltárak, könyvtárak, múzeumok működéséhez kapcsolta. Az egyház-finanszírozási törvény 2000. évi CXXXIII. törvény módosításával azonban már az egyházi tulajdonban lévő közcélú tevékenységet szolgáló és egyéb ingatlanok is támogatásban részesülhetnek, tehát ettől kezdve minden egyházi ingatlan jogszabály által jogosulttá válik a költségvetési támogatásra.

Az egyházi ingatlanokhoz kapcsolódóan egy közvetett támogatást is érdemes megemlíteni. Az egyházi ingatlanok rendezésével az 1948 előtt jelentős ingatlanvagyonnal rendelkező egyházak a rendezéssel olyan forrásokhoz jutottak hozzá, melyre más egyházak történelmi helyzetükből adódóan nem tarthattak igényt. A jogalkotó kompenzálásként számukra is lehetőséget teremtett, hogy közfeladatok ellátásához szükséges ingatlanokat tudjanak szerezni. A jogalapot az egyház-finanszírozási törvény teremtette meg már a jogszabály hatályba lépésétől, mely szerint a Kormány jogosult a korábban jelentős ingatlanvagyonnal nem rendelkező egyházak közcélú tevékenysége folytatásához szükséges ingatlan megszerzéséhez segíteni. Az

ingatlan megszerzéséhez való kormányzati segítség szabályozása az egyház-finanszírozási törvény 2000. évi CXXXIII. törvénnyel történő módosításával változott. A szabályozás ettől kezdve már nemcsak a korábban jelentős ingatlanvagyonnal nem rendelkező egyházakra vonatkozik, hanem a Kormány bármely egyházat jogosult támogatni. A költségvetési törvényekben 1999 és 2004 közötti időszakban irányzott elő konkrét összeget a jogalkotó a *Közcélú egyházi feladatokhoz ingatlanjuttatás* előirányzat keretében.⁴⁰⁰

Az egyház-finanszírozási törvényben rögzített támogatási lehetőség alkotmánybíróági vizsgálat tárgyát is képezte. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy az egyházak támogatása diszkriminatív az egyéb közcélú tevékenységet végző szervezetek, állami, önkormányzati intézmények állami finanszírozásával szemben. Az Alkotmánybíróság 381/B/2004. AB határozatában kifejtette, hogy az egyház-finanszírozási törvény ezen rendelkezése konkrét támogatást nem állapít meg az egyházak számára, azaz az egyházak állami finanszírozásban, egyedi ingatlanjuttatásban nem részesülnek, így a más szervezetek közötti különbségtétel nem következik a rendelkezésből. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor korábbi határozatára⁴⁰¹ való utalással ismét rögzíti, hogy „a kedvezményezett egyházak nem vethetők össze bármely, nem gazdasági célú jogi személlyel, hanem csakis összehasonlítható funkciójú, szerepű, nagyságrendű és autonómiájú jogi személyekkel, amelyek tulajdona szintén szorosan kötődik valamely alapvető jog ellátásához”.

5.5. Egyéb egyedi céltámogatások

Az egyházaknak nyújtott költségvetési támogatások tárgyalása során látható, hogy számos költségvetési évben jelennek meg az egyházak számára nyújtott egyedi pénzeszközök. Ezek közül érdemes kiemelni az egyházi célú program-típusú támogatásokat. A költségvetési törvényekben először 2008-ban jelenik meg az Egyházi oktatási és kulturális célú támogatás előirányzat, amelyek 2011-től program típusú támogatásokká alakulnak át. A program-típusú támogatások alakulását a 10. táblázat szemlélteti.

⁴⁰⁰ 1999-ben 150 millió forint, minden további évben 50-50 millió forint került meghatározásra.

⁴⁰¹ 4/1993. (II. 12.) AB határozat

Egyedi céltámogatások alakulása, 2011-2013

2011	összeg (millió Ft)	2012	összeg (millió Ft)	2013	összeg (millió Ft)
Egyházi kulturális programok támogatása	50	Egyházi kulturális programok támogatása	50		
Egyházi oktatási programok támogatása (Templom és Iskola)	200	Egyházi oktatási programok támogatása (Templom és Iskola)	200		
Egyházi szórványprogramok támogatása	200	Egyházi szórványprogramok támogatása	200		
		Hátrányos helyzetű kistelepülések felzárkózása egyházi komplex programjainak támogatása (Testi és lelki kenyér)	200		
		Egyházi épített örökség védelme és egyéb beruházások	1350	Egyházi épített örökség védelme és egyéb beruházások	1350
				Egyházak közösségi célú programjainak és beruházásainak támogatása	650

Forrás: költségvetési törvények alapján saját szerkesztés

A kormányzat ezen pályázati lehetőségeket az egyházak társadalomban betöltött érték-hordozó szerepével, illetve közösségi célok megvalósításában vállalt feladataival

indokolja. A támogatások jogi alapja az Alaptörvény és a 2011. évi CCVI. törvény rendelkezéseiből vezethető le.

A támogatás igénybevételére 2012-ben az egyházak, egyházi intézmények, nyilvántartásba vett belső egyházi jogi személyek és egyéb egyházi szervezetek⁴⁰², illetve a külhoni magyar ajkú egyházi szervezetek jogosultak.

Az előirányzatok tekintetében 2012-ben nyílt lehetőség a legtöbb programra pályázni. Az *Egyházi kulturális programok támogatása* a kiemelten közösségépítő jellegű, elsősorban az ifjúság nevelését, valamint a család megtartó erejét szolgáló egyházi rendezvények, kulturális programok lebonyolítását célozza. Ennek keretében támogathatóak az ifjúsági zenei rendezvények, táborok, hitéleti tartalmat megjelenítő kiállítások, egyházközségek, plébániák és gyülekezetek által szervezett, közvetlenül a hitélethez kapcsolódó képző- és alkotóművészeti pályázatok, a hitéleti tartalmat középpontba helyező filmklubok, tematikus konferenciák, színházi rendezvények, egyházzenei fesztiválok, kórustalálkozók, kulturális csereprogramok (különös tekintettel a határon átnyúló programokra), valamint ezek utazási, szervezési és adminisztratív költségei is.⁴⁰³ Az előirányzat forrást biztosít továbbá az egyházi kulturális rendezvények, programok hangsúlyos megjelenítését elősegítő kezdeményezésekhez, az egyházi kulturális tevékenységgel szorosan összefüggő beruházások (különös tekintettel közösségi házak, ifjúsági központok kialakítása, illetve a meglévők infrastruktúrájának javítása), az egyházi kulturális rendezvények, programok technikai infrastruktúrájának kialakításához szükséges nagyértékű tárgyi eszköz vásárlására, valamint az egyházi kulturális rendezvényekhez, programokhoz kapcsolódó kiegészítő berendezések, felszerelések beszerzésére és beépítésére.

Az *Egyházi oktatási programok támogatás (Templom és Iskola)* az egyházi szervezetek által indított képzések, ifjúsági klubok, nyári táboroztatások, valamint az egyházi iskolák által nyújtott nem iskolarendszerű képzések, szolgáltatások költségeihez járul hozzá. Az előirányzat azokhoz a közvetlenül vagy közvetve az oktatást szolgáló egyházi épületek infrastruktúrájának korszerűsítéséhez is támogatást nyújt, amelyek jellegük miatt oktatási intézmény kategóriában nem jutnak támogatási forráshoz,

⁴⁰² Azon szervezetek, amelyek a GFO kódok közül az alábbiakkal rendelkezik: 551, 552, 555, 559.

⁴⁰³

<http://www.kormany.hu/download/5/0a/70000/Felh%C3%ADv%C3%A1s%20az%20egy%C3%A1zi%20%C3%A9l%C3%BA%20program-t%C3%ADpus%C3%BA%20k%C3%B6zponti%20k%C3%B6lts%C3%A9gvet%C3%A9si%20hozz%C3%A1j%C3%A1rul%C3%A1sok%20t%C3%A1mogat%C3%A1si%20lehet%C5%91s%C3%A9geire.pdf>
(2013. június 10-i letöltés)

melyek elsősorban a hitéleti oktatást, képzést megvalósító intézmények, valamint a „közösségi tér”-ként használható, komplex funkcionalitású épületek.⁴⁰⁴ Támogathatóak továbbá az ifjúsági központok, konferencia központok, valamint az ifjúsági, nevelési, oktatási létesítmények beruházásai, felújításai és eszközbeszerzései is.

Az *Egyházi szórványprogramok támogatása* elsősorban a határon túli szórványban élő és a magyarság megmaradását biztosító egyházi közösségek részére olyan programok, tevékenységek támogatására nyújt lehetőséget, amelyeket a szórványban működő egyházi intézmények a szórványban lévő magyar nyelvű hitélet megmaradásának és fellendülésének elősegítésére végeznek.⁴⁰⁵ A program forrást biztosíthat többek között a szórványban működő egyházközségek infrastruktúrájának kiépítésére, felújítására, programjaik megvalósítására, szórvánnyá vált, elnéptelenedő közösségek körében működő egyházi tevékenységek hatékonyságának növelésére, az új szórványgyülekezetek megalakulásának segítésére.

Hátrányos helyzetű kistelepülések felzárkózása egyházi komplex programjainak támogatása (Testi és lelki kenyér) előirányzatból részesíthetők az egyházi szociális, karitatív-válságkezelő, valamint több funkciót betöltő létesítmények, hitéleti, karitatív, oktató, képző, illetve átképző „központok” működési, illetve beruházási és felújítási költségei. További támogatandó cél a hátrányos helyzetű közösségek felzárkózását segítő egyházi programok támogatása, valamint a közfoglalkoztatás programjaiban való egyházi részvétel ösztönzése és segítése.

Az *Egyházi épített örökség védelme és egyéb beruházások előirányzat* az egyházi hitéleti vagy közfeladatot ellátó, műemlék ingatlanok védelmét, felújítását, bővítését, valamint egyéb szükséges egyházi felújítási, építési beruházások támogatását szolgálja, a vallási turizmusban jelentős egyházi ingatlanok vonzerőfejlesztésére, látogathatóvá tételére biztosít támogatást. Az előirányzat fedezetet nyújt továbbá a magyar nemzeti kulturális örökség részét képező kárpát-medencei egyházi műemlékek és a kárpát-medencei magyar egyházak nemzetmegtartó képességének növelését célzó egyéb beruházások, felújítások támogatására.⁴⁰⁶ 2013-tól ezen támogatás igényléséhez a felettes egyházi szerv ajánlása is szükséges és a támogatások elbírálása során előnyt jelentenek a befejezés előtti beruházások, ha önrész áll rendelkezésre, illetve önkéntes munka. 2013-ban összesen 695 db kérelmet nyújtottak be ezen felhívásra, melyből 240

⁴⁰⁴ Uo.

⁴⁰⁵ Uo.

⁴⁰⁶ Uo.

részesült miniszteri támogatásban. A támogatott projektek közül 67 valósul meg a határon túl.⁴⁰⁷

Az Egyházak közösségi célú programjainak és beruházásainak támogatása előirányzat 2013-ban jelent meg, melynek célja az egyházi közösségek hitéleti, kulturális, oktatási, közösségépítő és felzárkóztató tevékenységével szorosan összefüggő helyiségek felújításának vagy kialakításának támogatása.⁴⁰⁸ Ennek keretében olyan egyházi ingatlan-felújítások valósíthatók meg, melyek a helyi közösségek hitéleti tevékenységét, kulturális közösségépítő események lebonyolítását szolgálják. Támogathatók továbbá olyan létesítmények rekonstrukciója, kialakítása, mely a határon túl élő magyarság megmaradását szolgáló egyházi közösségek tevékenységét segíti, illetve szórvány vagy hátrányos helyzetű kistérségi felzárkózást segítő programoknak adnak helyet. Az előirányzat terhére igényelhető támogatás minimális összege 200 ezer forint, maximális összege 5 millió forint.

A program-típusú támogatások 2012-ben a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium fejezetén belül, még 2013-ban az Emberi Erőforrások Minisztériumának fejezetén belül kerültek megtervezésre, lebonyolításukban 2012-ben a Wekerle Sándor Alapkezelő, 2013-ban azonban már Emberi Erőforrás Támogatáskezelő lát el adminisztratív feladatokat. A támogatási igényt elektronikus úton kell benyújtani. A támogatói egyedi döntést a beadási határidőt követő 60 napon belül hozzák meg. A támogatási összeg lebonyolítását illetően lényeges különbség 2012 és 2013 között, hogy míg 2012-ben a támogatás egyedi döntést követően, támogatási szerződés alapján a záró beszámoló elfogadását követően utófinanszírozásként, különösen indokolt esetben utólagos elszámolás melletti előfinanszírozásként került átadásra, addig 2013-ban az egyedi döntést követően a támogatási szerződés keretében előfinanszírozás vagy igény szerint utófinanszírozás formájában.

5.6. Összegzés

A költségvetési törvények számos tételt irányoznak elő az egyházak különböző célú támogatására. Ezen tételekre jellemző a felhasználási kötöttség. Vannak olyan támogatási típusok, amelyek évről évre konstans elmeit képezik a költségvetési

⁴⁰⁷ http://www.emet.gov.hu/eredmenyek/egyhazi_epített_orokseg_a_kulhoni_regiokban/ (2013. június 10-i letöltés)

⁴⁰⁸

http://www.emet.gov.hu/_userfiles/felhivasok/EGYH/EGYH_KCP_13_EGYH_EOR_13/utmutato_egyhazi_tamogatasok.pdf (2013. június 10-i letöltés)

törvényeknek. A hozzájárulások a hittanoktatáshoz, a különböző kulturális célok megvalósításához, ingatlanfejlesztésekhez és a kistelepüléseken szolgálatot végző egyházi személyekhez kapcsolódnak. A tételek egy részénél ugyanakkor megfigyelhetők nemcsak egyházi támogatási célok, hanem olyan funkciókat is érvényesítenek, mint a kulturális örökség védelme. Emellett fontos célként jelenik meg a kiegyenlítés ezeknél a támogatásoknál, mivel számos előirányzat a hátrányos helyzetű települések felzárkóztatását is célul tűzi ki az egyházi tevékenységek segítségével. A források egy része működési kiadások fedezésére szolgál, másik részük fejlesztési célú. Ebből a szempontból az egyéb támogatások kategóriája párhuzamba állítható a helyi önkormányzatoknak nyújtott központosított előirányzatokkal. Ezen forrásokra jellemző, hogy az utóbbi években folyamatosan növekszik a szerepük. Az önkormányzatok működési és fejlesztési céljainak megvalósítására szolgálnak. Míg a működési forrásokra az alanyi jogon történő elosztás jellemző, addig a fejlesztési, beruházási célú támogatásokat pályázati úton osztják el. Ez a tendencia az egyházaknak nyújtott egyéb támogatásokra is jellemző.

Problémaként jelenik meg azonban ezen hozzájárulásoknál, hogy számos ponton a célokat tekintve átfedések vannak. Nehézséget okoz például annak elkülönítése, hogy egy ingatlanhoz adott fejlesztési forrás a közcélú ingatlanok felújításához nyújtott hozzájárulás vagy kulturális célokat szolgál. Előfordul ugyanakkor, hogy egy előirányzaton belül is keveredhetnek a kulturális örökségvédelmi és egyéb közfeladatok ellátásához kapcsolódó célok, például a Debreceni Református Kollégium és Nagytemplom rekonstrukciója. Ebből a szempontból újra a költségvetési tételek átláthatatlanságával találkozunk, amelyet jól szemléltet a 8. és 9. melléklet.

6. AZ EGYHÁZAKNAK NYÚJTOTT INDIREKT ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK: AZ EGYHÁZAK SAJÁTOS ADÓJOGI STÁTUSZA

Az egyházak a magyar adórendszerben speciális jogállással rendelkeznek. A megkülönböztetett szerep az általuk ellátott feladatok közcélú jellegéből adódik, melyet az állam ily módon is érdemesítésre alkalmasnak tart. Nemcsak az egyházak által ellátott tevékenységek vonatkozásához nyújt a jogalkotó számos adókedvezményt vagy mentességet, hanem több szabálynál a nonprofit szektor is hasonló elbánásban részesül. Ebben a fejezetben az egyes adójogi szabályokat nem kívánom teljes körűen bemutatni, hanem kizárólag az egyházakra vonatkozó jellegzetességeket tárom fel.

Az egyházak adójogi státuszának vizsgálatánál érdemes visszanyúlni a Vatikáni megállapodáshoz, valamint a többi egyház és a Kormány között létrejött megállapodásokhoz, melyek az egyházaknak nyújtandó adókedvezmények és adómentességek tekintetében kiindulási pontként szolgálnak a többi jogszabályra nézve. A megállapodások ugyanis egyfajta korlátot állítanak a jogalkotó elé az adójogszabályok módosításait illetően. A Katolikus Egyház esetében a Vatikáni szerződés rögzíti, hogy annak hatályba lépésekor hatályos, speciálisan az egyházat, az egyházi személyeket és az egyházi tevékenységet megillető, mind a személyi jövedelemadó, mind a társasági adó terén biztosított *kedvezmények, illetve adómentességek körét az egyház beleegyezése nélkül a magyar állam nem szűkítheti*. Ehhez hasonló tartalmú korlátozást fogadtak el a felek az Evangélikus Egyházzal történt megállapodásban, annyi eltéréssel, hogy a szűkítés tilalma az általános forgalmi adó szabályaira is kiterjed.⁴⁰⁹ A Református Egyházzal, valamint a MAZSIHISZ-szal kötött kontraktus szélesebb körben korlátozza Kormányt az adókedvezmények tekintetében. Nincs tételesen felsorolva, hogy mely adójogszabályok esnek a rendelkezés hatálya alá, illetve megállapítja, hogy a Kormány nem kezdeményezheti és nem támogathatja olyan jogszabály elfogadását vagy módosítását, amely az egyházi személyeket érintő, vagy az egyházi tevékenységet megillető törvényekben foglalt kedvezményeket szűkítené. A megállapodásokban lefektetett garanciák tehát azt jelentik, hogy az adójogszabályok

⁴⁰⁹ A megállapodásban a magyar állam szűkítése helyett a szűkítést a Kormány nem kezdeményezi fordulat szerepel, lévén, hogy a megállapodás kormányhatározat.

megalkotása során a jogalkotónak kötelessége kikérni az egyházak véleményét, így egyfajta jogalkotási követelményként jelenik meg az új egyháztörvényben és a megállapodásokban rögzített korlátok.

Az egyházak speciális adójogi státuszát tekintve az 1990. évi IV. törvény nem tartalmazott külön rendelkezést. Az egyház-finanszírozási törvény kezdetben szintén nem állapít meg az egyházak adózására vonatkozó szabályokat, később a 2000. évi CXXXIII. törvény módosításával azonban a közcélú adományok, adományok szabályozása bekerül a jogszabályba. Az adókedvezmények nyújtásának hatályos jogi alapját a 2011. évi CCVI. törvény, mely az adókedvezmények és az azzal egy tekintet alá eső más kedvezmények nyújtását csak az egyházi jogi személyek számára engedi meg a közösségi célok érdekében történő együttműködésre tekintettel. A kedvezmények alanyai tehát nem lehetnek vallási tevékenységet végző szervezetek, rájuk az adójogszabályoknál az egyesületekre irányadó szabályokat kell alkalmazni.

A speciális adójogi szabályok ugyanakkor nemcsak az egyháznaknál jelenik meg, hanem az úgynevezett egyházi személy általánostól eltérő adózásában, valamint az egyházaknak különböző módon nyújtott adományok adójogi vonzatában is.

6.1. Az egyházakat érintő speciális adójogi szabályok

6.1.1. Az egyház mint a társasági adó speciális alanya

A társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvényben meghatározott eltérő szabályok alkalmazása azzal indokolható, hogy az egyházak főszabály szerint nem vállalkozási tevékenységet végzésére jönnek létre, hanem hitéleti, illetve közcélú feladatok ellátására, céljuk tehát nem nyereségorientált.

Az egyházak a társasági adó feltétel nélküli alanyának tekinthetők⁴¹⁰, függetlenül attól, hogy az adott adóévben vállalkozási tevékenységet végeznek vagy sem.⁴¹¹ A törvény külön fogalmi distinkciót nem határoz meg az egyházak vonatkozásában.⁴¹²

⁴¹⁰ Tao tv. 2. § (2) g) pont

⁴¹¹ Egyesületek, köztestületek, (köz)alapítványok, egyházak, lakásszövetkezetek, vizitársulatok adózásának alapvető szabályai 2013. NAV tájékoztató füzet, 1.

http://nav.gov.hu/data/cms284552/13_fuzet_Egyesuletek_koztestuletek_egyhazak_2013.pdf (2013. március 10-i letöltés)

⁴¹² 2013. augusztus 1-jéig még tartalmazta az egyházak fogalmát a törvény 4. § 10/a. pontja, mely szerint egyháznak minősül az adóév utolsó napján a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény mellékletében meghatározott egyháznak minősülő adózó és annak belső egyházi jogi személye.

Abban az esetben, ha az egyház saját intézményét jogi személyiséggel ruházza fel, belső egyházi jogi személynek fog minősülni, így az egyházakra irányadó szabályok szerint fogja megállapítani társasági adókötelezettségét.⁴¹³ Ha az egyház nem ruházza fel jogi személyiséggel intézményét, akkor az az egyház része lesz. Nem minősül belső egyházi jogi személynek az az intézmény, amely az egyház belső szabálya szerint nem rendelkező, az egyház által létrehozott, jogszabály alapján jogalanyisággal rendelkező szervezet. Ilyen esetben az egyházi belső szabályozás nem biztosít a szervezetnek jogi személyiséget, de az állami szabályozás igen.⁴¹⁴ Ilyen lehet egy egyház által létrehozott alapítvány, gazdasági társaság. Az egyházakra vonatkozó speciális adójogi szabályok csak abban az esetben érvényesülnek, ha a vállalkozási tevékenységet maga az egyház végzi, nem pedig egy általa alapított vállalkozás.⁴¹⁵

A társasági adó adótárgya a vállalkozási tevékenység. A vállalkozási tevékenység meghatározása szélesebb, mint más jogszabályokban meghatározott fogalom, mivel más jogszabályok definíciói szerint elvárt az üzletszerűség, illetve rendszeresség, addig itt elegendő, hogy az adóalany eredményt érjen el.⁴¹⁶

A társasági adó adóalapjának megállapítása során eltérő szabályok alkalmazandók az alapítványokra, közalapítványokra, egyesületekre, köztestületekre, egyházakra, a lakásszövetkezetekre, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakra a közhasznú szervezetként besorolt felsőoktatási intézményekre. A jogszabály az adóalapot az adózás előtti eredményből számítja, korrigálva azt több növelő, illetve csökkentő tétellel.

Az egyház vállalkozási tevékenysége adózás előtti eredményét a 2011. évi CCVI. törvény, illetve az egyház-finanszírozási törvény rendelkezéseinek a figyelembevételével állapítja meg. Az egyháztörvény alapján az egyházak céljaik megvalósítása érdekében végezhetnek gazdasági-vállalkozási tevékenységet. A törvény meghatározza azon tevékenységek körét, amelyek nem minősülnek ilyen tevékenységnek, tehát a társasági adó alapjánál sem vehető számításba az ebből származó bevétel.⁴¹⁷

⁴¹³ PÖLÖSKEI Pálné, *Példatár: alapítvány, közalapítvány, egyesület, köztestület, egyház, közhasznú nonprofit gazdasági társaság: adott, kapott támogatások, társasági adó, szja, tbj, áfa: áttérés egyszeres kettős könyvvitelre*, Noviring Kiadó, Budapest, 2012, 59.

⁴¹⁴ Uo. 59.

⁴¹⁵ SIMON, *Az egyházfinanszírozás...*, i.m. 113.

⁴¹⁶ SIMON, *Pénzügyi jog...*, i.m. 244.

⁴¹⁷ A következő tevékenységek nem minősülnek gazdasági-vállalkozási tevékenységnek: a hitéleti, nevelési, oktatási, felsőoktatási, egészségügyi, karitatív, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, kulturális intézmény vagy sportintézmény működtetése, valamint ezek és a környezetvédelmi

Egyházak esetén az adóalapot a *közhasznú szervezetekre vonatkozó rendelkezések* alkalmazásával kell megállapítani. Így a kedvezményezett vállalkozási tevékenység mértéke egyházak esetében is az összes bevétele 15 százaléka. A végleges adóalapot a következőképpen adjuk meg egyházak esetében. A végleges vállalkozási tevékenység bevételét csökkenteni kell a kedvezményezett vállalkozási tevékenység értékével. Ennek eredményét pedig osztani kell a végleges vállalkozási tevékenység bevételével. Ekkor egy korrekciós számot kapunk, ami az adóalap korrekciójául szolgál. További, egyedi csökkentő tételként szolgál, hogy az egyházak az adózás előtti eredményből levonhatják a nyereség azon részét, melyet az adóévben kulturális, nevelési, oktatási, felsőoktatási, szociális és egészségügyi, gyermek- és ifjúságvédelmi, sport, tudományos és műemlékvédelmi tevékenység, továbbá a hitéleti célú ingatlanfenntartás bevételét meghaladó költsége, ráfordítása fedezetére használ fel, továbbá az e célból lekötött tartalékba helyezett összeggel.

Az adózás rendjéről szóló törvény speciális eljárási szabályokat tartalmaz az alapítvány, a közalapítvány, az egyesület, a köztestület, az egyház, a lakásszövetkezet tekintetében, miszerint ha az adóévben vállalkozási tevékenységből bevételt nem ért el, illetve ehhez kapcsolódóan költséget, ráfordítást nem számolt el, a társasági adóbevallás helyett, bevallást helyettesítő nyilatkozatot tesz az erre rendszeresített nyomtatványon az adóévet követő év február 25-éig.⁴¹⁸ A társasági adóról szóló törvény is rögzíti azt az egyszerűsített eljárást, hogy amennyiben az adóévben az egyház vállalkozási tevékenységet nem folytatott, adókötelezettségét az adóévre bevallást helyettesítő

tevékenység folytatása; az üdülő hasznosítása egyházi személy részére történő szolgáltatásnyújtás révén; a hitellethez szükséges kiadvány, kegytárgy előállítása, értékesítése; az egyházi célra használt ingatlan részleges hasznosítása; a temető fenntartása; a kizárólag hitéleti, nevelési, oktatási, felsőoktatási, egészségügyi, karitatív, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, valamint kulturális, sport és környezetvédelmi tevékenységet szolgáló immateriális jószág, tárgyi eszköz és készlet értékesítése, ideértve a munkaruha megtérítését is; a hitéleti, nevelési, oktatási, felsőoktatási, egészségügyi, karitatív, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, valamint kulturális, sport és környezetvédelmi tevékenységhez kapcsolódó kiegészítő szolgáltatásnyújtás, a tevékenységet szolgáló eszköz nem nyereségszerzési célú hasznosítása; az államtól vagy önkormányzattól átvállalt közfeladat ellátása során létrehozott termék, jegyzet, tankönyv, kiadvány, tanulmány előállítása és értékesítése; az egyházi személyek öngondoskodása céljára létrehozott nyugdíjintézet vagy nyugdíjalap működtetése; az egyházi jogi személy nevének, rövidített nevének, köznyelvben meghonosodott elnevezésének, címerének, illetve logójának más által történő használatához adott hozzájárulás.

Ezen tevékenységek végzése során bevételnek minősülnek különösen a következők: a szolgáltatás ellenértéke, díja, térítése; a tevékenységhez kapcsolódó kártalanítás, kártérítés, kötbér, bánatpénz, bírság és adóvisszatérítés; a tevékenységhez kapcsolódóan visszafizetési kötelezettség nélkül kapott - pénzügyileg rendezett - támogatás, juttatás, és a szabad pénzeszközök betétbe, értékpapírba elhelyezése után a hitelintézettől, az értékpapír kibocsátójától kapott kamatnak, osztaléknak, illetve az értékpapír hozamának olyan része, amelyet a gazdasági-vállalkozási tevékenységnek nem minősülő tevékenység bevétele az összes bevételben képvisel.

⁴¹⁸ Art. 31. § (5)

nyilatkozattal teljesíti.⁴¹⁹ Abban az esetben azonban bevallást kell tennie az egyháznak, ha ugyan nem keletkezik társasági adófizetési kötelezettsége, de van vállalkozási tevékenységből származó bevétele.

További speciális szabály az egyházak tekintetében, hogy mentesülnek az adóelőleg bevallásának és fizetésének szabályai alól.

6.1.2. Az egyházak speciális helyzete az általános forgalmi adó rendszerében

Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény szerint az adó alany az a jogképes személy vagy szervezet lehet, aki (amely) saját neve alatt gazdasági tevékenységet folytat, tekintet nélkül annak helyére, céljára és eredményére.⁴²⁰ Eszerint, amennyiben az egyház gazdasági tevékenységet folytat, az általános forgalmi adó alanyává válik. A jogszabály szerint *gazdasági tevékenység* alatt valamely tevékenység üzletszerű, illetőleg tartós vagy rendszeres jelleggel történő folytatását értjük, amennyiben az ellenérték elérésére irányul, vagy azt eredményezi, és annak végzése független formában történik. Kérdésként merül fel, hogy az egyházak tekintetében mit tekintünk gazdasági tevékenységnek? Korábban megkülönböztettük a hitéleti, közcélú feladatait, illetve az ezek segítésére szolgáló gazdasági-vállalkozási tevékenységüket. Az általános forgalmi adóról szóló törvényben rögzített gazdasági tevékenység fogalmát semmiképp sem azonosíthatjuk a 2011. évi CCVI. törvény által megadott gazdasági-vállalkozási tevékenység kategóriájával. Az általános forgalmi adó tágabban értelmezi a gazdasági tevékenységet, így elvben az egyházak által végzett hitéleti, közcélú és gazdasági-vállalkozási tevékenység is ide tartozhat, amennyiben azt rendszeresen, üzletszerűen, ellenérték fejében végzik.⁴²¹ Elgondolkodtató, hogy a hitélettel összefüggésben, ellenérték fejében, rendszeresen nyújtott szolgáltatások (például egyházi esküvő, temetés, keresztesítés, harangozás) gazdasági tevékenységnek minősülnek-e.⁴²² Amennyiben igen, újra belekerülünk abba az ellentmondásba, hogy a hitélettel kapcsolatos bevételekre az államnak nincs rálátása, így az esetleges áfafizetési kötelezettség is ellenőrizetlenül marad.

⁴¹⁹ Tao tv. 5. §

⁴²⁰ Áfa tv. 5. § (1) bekezdés

⁴²¹ SIMON, *Az egyházfinanszírozás...*, i.m. 116.

⁴²² A gazdasági tevékenység minősítésénél eltérő álláspont mutatkozik Simon István és Rixer Ádám között. Simon István csak a közcélú feladatokat sorolja a gazdasági tevékenység közé, Rixer Ádám azonban a hitélettel összefüggésben nyújtott szolgáltatásokat (pl. egyházi esküvőt) is annak minősíti. Lásd SIMON, *Az egyházfinanszírozás...*, i.m. és RIXER, *Egyházak gazdálkodása...*, i.m.

Az adóalanyok tekintetében nincsenek speciális szabályok az egyházakra vonatkozóan, az általános szabályok szerint az egyházak is választhatják az alanyi adómentességet.

Az általános forgalmi adó rendszere az értékesített termékek és nyújtott szolgáltatások vonatkozásában több adómentességet tartalmaz a tevékenységek közérdekű jellegére tekintettel, így az egyházak vonatkozásában is. Az egyházakat az áfatörvény 85. § (4) bekezdése c) pontja *közszolgáltatónak minősíti*, így az egyházak, mint közszolgáltatók által nyújtott szolgáltatások és az ahhoz szorosan kapcsolódó termékértékesítések tárgyi adómentességet fognak élvezni. Az adómentesnek minősülő tevékenységek szinte lefedik az egyházak által nyújtott közcélú feladatok teljes körét. Ide tartoznak például a humán-egészségügyi szolgáltatások, gyermek- és ifjúságvédelem, bölcsődei ellátás, óvodai, kollégiumi, diákotthoni ellátás, sportolással, testedzéssel kapcsolatos szolgáltatásnyújtás, közszolgálati rádiós és audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtása.

Az egyházat az általános forgalmi adó szabályai szerint kérelemre *adóvisszatérítés* illeti meg. Amennyiben az egyház külföldi illetőségű adományozótól kap pénzbeli adományt, segínyt, az egyház kérésére az állami adóhatóság visszatéríti a termék beszerzéséhez, szolgáltatás igénybevételéhez kapcsolódóan rá áthárított és az ellenérték részeként megtérített, illetőleg az általa fizetendő adóként is megállapított előzetesen felszámított adót. Az adóvisszatérítést a törvényben meghatározott, következő feltételek esetén lehet kérni:

- a termék beszerzése, szolgáltatás igénybevétele külön törvényben meghatározott feltételeknek megfelelő tevékenység,
- az adományozó az adomány összegét – az adóügyi illetősége szerinti állam joga szerint – a vonatkozó adózási rendelkezésekkel összhangban számolta el,
- az adományozó az adomány felhasználását kifejezetten ahhoz a feltételhez köti, hogy a kedvezményezettet mentesíteni kell a termékek, szolgáltatások árába (díjába) belefoglalt adó viselése alól,
- a kedvezményezettet az adólevonási jog egészben vagy részben nem illeti meg.⁴²³

⁴²³ Áfa tv. 257/A. § (1) bekezdés

6.1.3. Egyházak és a helyi adók

Az egyházak tekintettel a közcélú tevékenységek végzésére több államban élveznek speciális mentességet a helyi önkormányzatok által alkalmazott adók alól. A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény hatályba lépésekor az egyházak, a mezőgazdasági szakcsoportok, a költségvetési szervek, a társadalmi szervezetek és az alapítványok adómentességet élveztek abban az évben, amelyet megelőző évben a tevékenységükből származó jövedelem után vállalkozási nyereségadó kötelezettségük nem keletkezett. Erről ezen adóalanyok kötelesek voltak írásban nyilatkozni az adóhatóság részére. Az egyházak adómentességi státusza 2011. október 29-ig nem változott. 2011. november 30-tól az egyházakat *kivették a helyi adók adóalanyai közül*, míg eddig tehát speciális alanyi mentességet élveztek, addig ezt követően az egyházakra nem terjed ki a törvény hatálya. Az értelmező rendelkezésekben az egyházakra vonatkozó definíció az egyháztörvényre való hivatkozással kerül meghatározásra. A jogszabály 3. § (5) bekezdése szerint a törvény hatálya nem terjed ki az államra, a helyi önkormányzatra, a nemzetiségi önkormányzatra, a költségvetési szervre, az egyházi jogi személyre, a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-re, a Nemzeti Eszközkezelő Zrt.-re, az Államadósság Kezelő Központ Zrt.-re, a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter felügyelete alá tartozó büntetés-végrehajtási gazdálkodó szervezetre, továbbá a helyi iparüzési adó vonatkozásában a Magyar Nemzeti Bankra. A helyi adók alanyainál egy egyházzal kapcsolatos kivétel merül fel 2013. január 1-jétől. Az idegenforgalmi adó tekintetében adómentességet élvez az egyházi személy, abban az esetben, ha egyházi jogi személy tulajdonában lévő építményben, telken vendégéjszakát tölt el. A vendégéjszaka eltöltésének kizárólagosan az egyházi jogi személy hitéleti tevékenységéhez kell kapcsolódnia. Az idegenforgalmi adó beszedésére kötelezett egyházi jogi személy is lehet. Tehát abban az esetben, ha az egyház például egy zarándokházat üzemeltet, az ott eltöltött vendégéjszakák után köteles beszedni az adóalany után az idegenforgalmi adót. Ezen adónem alól tehát az egyházi személy adómentességet kaphat a jogszabályban meghatározott feltételekkel egyházi személy.⁴²⁴ Nem érvényesül például a mentesség, amennyiben az egyházi személy üdülés céljából száll meg például egy egyházi tulajdonban lévő zarándokházban.

⁴²⁴ 1990. évi C. törvény 31. § e) pont

Az egyházak speciális adójogi státusza korábban az építményadóval kapcsolatosan jelent meg. A törvény hatályba lépésekor az építményadó tekintetében tárgyi adómentességet kaptak a tulajdonukban álló, nyilvános istentiszteletre szolgáló templomokra, imaházakra, valamint a lelkész elhelyezésére szolgáló építmények, illetve a rendházakra. Ez utóbbi mentességet 1993. január 1-jétől kiterjesztették az összes egyházi tulajdonban lévő építményre is, így a közszolgáltatások nyújtásához szükséges építmények (például egy iskola épülete) is adómentessé váltak, ami a feladatok ellátásánál, valamint a volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezésénél mindenképpen pozitív következménnyel járt. A 2011. november 30-ától hatályos szabályozást megszüntette, lévén, hogy innentől az egyházak nem alanyai a helyi adóknak.

6.1.4. Egyházak és a gépjárműadó

A gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény rendelkezése szerint az egyházi jogi személy tulajdonában álló gépjármű *feltétlen adómentességet* élvez. A cégautóra vonatkozó szabályok szintén mentességet nyújtanak az egyházaknak. Eszerint mentes az adó alól az a személygépkocsi, amelyet egyházi jogi személy elsődlegesen vallási vagy azzal közvetlenül összefüggő más tevékenysége ellátásához üzemeltet. Meglehetősen nehéz azonban megvonni azt a vonalat, hogy milyen kört tekinthetünk a *vallási tevékenységgel közvetlenül összefüggő tevékenységnek*.

A gépjárműadó tekintetében egy további lehetőség szerint kaphat adómentességet. A külföldön nyilvántartott gépjárművekre vonatkozóan mentes az adó alól a katasztrófa következményeinek enyhítését szolgáló, azonnali támogatást nyújtó és nem kereskedelmi jellegű (térítés nélküli) nemzetközi segélyszállítmányt fuvarozó gépjármű. A jogszabály segélyszállítmánynak ismeri el az egyházak által küldött szállítmányt is.⁴²⁵

6.1.5. Egyházak és az illetékek

Az egyházak az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény hatályba lépésétől teljes illetékmentességben részesültek. A speciális jogállás vonatkozott az egyházakra, az egyházak szövetségére, valamint az egyházi intézményekre. 2013. augusztus 1-jétől az

⁴²⁵ 1991. évi LXXXII. törvény 13. § (5) és 18. § 23. pont

egyházi jogi személyek részesülnek *teljes személyes illetékmentességben*. A mentesség kiterjed az illetékek teljes körére, így sem az ingyenes, valamint visszerhes vagyonszerzéseik után, sem pedig a közigazgatási, valamint bírósági eljárások során nem kell megfizetniük az illetékeket. Amennyiben tehát az egyházi jogi személyre valamelyik híve örökséget hagy vagy megajándékozza, mentesül a közteher-fizetési kötelezettség alól. Ugyanígy mentesül az ingatlanok megszerzése során is. Az illetékmentesség azonban több szervezet tekintetében csak bizonyos feltételek megvalósulása esetén következik be. Így az egyházi jogi személyek, költségvetési szervek, a Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodási Zrt., az egyesületek, köztestületek, alapítványok, közalapítványok, vízgazdálkodási társulatok, közhasznú, valamint a kiemelkedően közhasznú nonprofit gazdasági társaságok, illetve a közhasznú szociális szövetkezetek csak akkor részesülnek illetékmentességben, amennyiben a vagyonszerzést vagy az eljárás megindítását megelőző adóévben társasági adó fizetési kötelezettségük (költségvetési szervek tekintetében a központi költségvetésbe befizetési kötelezettségük) nem keletkezett. Amennyiben tehát az egyházi jogi személy vállalkozási tevékenységet folytat és abból jövedelme keletkezik, úgy a következő adóévben az illetékekre nem terjed ki a mentesség. Ezzel tulajdonképpen a jogalkotó többek között a nonprofit elven működő szervezetek alaptevékenységét kívánja előmozdítani azzal, hogy mentesíti őket bizonyos közterhek megfizetése alól, amennyiben nem profit szerzésére törekednek.

Az illetékekről szóló törvény egyes közigazgatási hatósági eljárások tekintetében külön illeték mértékeket határoz meg. A levéltárak által készített hiteles másolatokért, valamint az ügyfél által készített másolat hitelesítéséért a minimálisan fizetendő illeték 2000 forint.⁴²⁶ 2013. augusztus 1-jétől ez vonatkozik az egyházi jogi személy által vezetett anyakönyvi másodpéldányokból anyakönyvi kivonat kiállítására is.

6.2. Az egyházaknak nyújtott adományok, közcélú adományok speciális adójogi szabályai

A (köz célú) adományok nyújtása az egyházaknál megjelenő bevételeknek egy sajátos típusa, melyre tekintettel az adományozó adókedvezményben részesülhet. Ez által az állam ösztönözni tudja az egyházak saját bevétel képződését. Az adományoknak tehát létezik olyan fajtája, amelyhez az állam nem társít közpénzügyi következményt, míg az

⁴²⁶ 1990. évi XCIII. törvény melléklete

itt tárgyalásra kerülő adományoknak ez egy lényeges tulajdonsága, ráadásul ezek valamilyen mértékben a közbevételeket is csökkentik.⁴²⁷

Az egyházakat támogató, illetve (közcélu) adományban részesítő adóalanyok a társasági adó és a személyi jövedelemadó szerint kedvezményben részesülnek. A (közcélu) adományokkal kapcsolatos alapvető szabályok 2000. évi CXXXIII. törvénnyel kerültek bevezetésre az egyház-finanszírozási törvénybe. A törvény rögzítette, hogy a személyi jövedelemadó szerint kapott közcélu adományokat és a társasági adó szerinti adományokat és azok felhasználást az egyház elkülönítetten köteles nyilvántartani. A kapott adomány, illetve közcélu adomány után a különböző adókedvezményeket az adományozó csak abban az esetben tudja igénybe venni, ha részére az egyház erre jogosító igazolást állít ki. Ilyen igazolás kiállítására kezdetben nem minden egyházi jogi személy volt jogosult, így a jogalkotó egyértelműen diszkriminációt valósított meg az egyházak között.⁴²⁸ Az egyház-finanszírozási törvény 2002. évi LXII. törvénnyel történő módosítására a diszkriminatív rendelkezés kikerül, így innentől minden egyházi jogi személy jogosult lesz az igazolás kiállítására. A hatályos egyház-finanszírozási törvény szerint a bevett egyház, a belső egyházi jogi személy a gazdasági-vállalkozási tevékenységnek nem minősülő tevékenysége támogatása érdekében részére visszafizetési kötelezettség nélkül adott támogatás, juttatás, térítés nélkül átadott eszköz vagy térítés nélkül nyújtott szolgáltatás alapján jogosult az igazolás kiadására. Tehát ily módon csak a bevett egyházakat támogatók kaphatnak adókedvezményt a (közcélu) adományok nyújtására tekintettel.

A társasági adóról és osztalékadóról szóló törvény szerint *adománynak* minősül a közhasznú szervezet részére törvényben meghatározott közhasznú tevékenysége támogatására, valamint az egyházi jogi személy részére törvényben meghatározott tevékenysége támogatására, továbbá a közérdekű kötelezettségvállalás céljára az adóévben visszafizetési kötelezettség nélkül adott támogatás, juttatás, térítés nélkül átadott eszköz könyv szerinti értéke, térítés nélkül nyújtott szolgáltatás bekerülési értéke, feltéve, hogy az nem jelent a törvényben és a személyi jövedelemadóról szóló törvényben meghatározottakon túl vagyoni előnyt az adományozónak, az adományozó

⁴²⁷ SIMON, *Az egyházfinanszírozás...*, i.m. 95.

⁴²⁸ Az igazolás kiállítására az egyházi jogi személy az alábbi feltételekkel volt jogosult: amennyiben a személyi jövedelemadó meghatározott részének adózó által történő rendelkezése szerint a tárgyévvel megelőző második adóévben keletkezett jövedelmükből az adózók több mint 1 százaléka ajánlotta fel adójának egy százalékat; Magyarországon legalább száz éve jelen van; Magyarországon legalább 30 éve szervezett formában működik, amely határidő számításánál az 1948. január 1. és 1990. május 2. közötti időszakot figyelmen kívül kell hagyni.

tagjának vagy részvényesének, vezető tisztségviselőjének, felügyelőbizottsága vagy igazgatósága tagjának, könyvvizsgálójának, illetve ezen személyek vagy a természetes személy tag vagy részvényes közeli hozzátartozójának azzal, hogy nem minősül vagyoni előnynek az adományozó nevére, tevékenységére történő utalás.⁴²⁹

A kapott adományokról az egyházi jogi személy által *kiállítandó igazolás* kötelező elemeit a társasági adóról és osztalékadóról szóló törvény 3. melléklete rögzíti, mely szerint az igazolásnak tartalmaznia kell a kiállító és az adózó megnevezését, székhelyét, adószámát, az adomány összegét és a támogatott célt.

Az igazolást a támogatás nyújtásának időpontjában, de legkésőbb az adóév végéig kell a támogató rendelkezésére bocsátani.⁴³⁰ A társasági adóról és osztalékadóról szóló törvény melléklete felsorolja azon költségeket és ráfordításokat, melyeket az adóalanyok a vállalkozási tevékenység keretében elszámolhatnak. Ilyennek minősül az adóévben adomány jogcímen visszafizetési kötelezettség nélkül adott támogatás, juttatás, térítés nélkül átadott eszköz könyv szerinti értéke, térítés nélkül nyújtott szolgáltatás bekerülési értéke. Az adomány címen nyújtott támogatás tehát a támogatónál – feltéve, ha rendelkezik a kiállított igazolással – elismert költségnek, ráfordításnak minősül, azaz nem kell megnövelni az adományozó adózás előtti eredményét az adomány címen nyújtott támogatás adóévi ráfordításként elszámolt összegével, feltéve, ha rendelkezik az adózó az egyházi jogi személy által kiállított igazolással.⁴³¹

A közcélú adományok nyújtásával kapcsolatosan külön kiemelendő, hogy az általános forgalmi adó szabályai szerint nem minősül ellenérték fejében végzett termékértékesítésnek és szolgáltatásnyújtásnak a közcélú adomány, illetve annak nyújtása. Így ehhez kapcsolódó általános forgalmi adó fizetési kötelezettség nem járul.

Az egyház-finanszírozási törvény szerint az egyházi jogi személy a személyi jövedelemadóról szóló törvény szerinti közcélú adomány utáni kedvezmény igénybevételeire jogosító igazolás kiállítására is jogosult. Ilyen kedvezményt azonban jelenleg a személyi jövedelemadó rendszere nem tartalmaz, ugyanis a *közcélú adomány* intézménye mind az összevont adóalapba tartozó jövedelem, mind pedig a vállalkozói jövedelem számításánál költségként nem figyelembe vehető tételként jelenik meg.

⁴²⁹ 1996. évi LXXXI. törvény 4. § 1/a. pont

⁴³⁰ Egyesületek, köztestületek, (köz)alapítványok, egyházak, lakásszövetkezetek, vizitársulatok adózásának alapvető szabályai 2013. NAV tájékoztató füzet, 11.

http://nav.gov.hu/data/cms284552/13_fuzet____Egyesuletek_koztestuletek_egyhazak_2013..pdf (2013. március 10-i letöltés)

⁴³¹ Uo. 12. o.

6.3. Az egyházi személyekre vonatkozó speciális adójogi szabályok

Az egyházi személyre vonatkozó alapvető szabályokat a 2011. évi CCVI. törvény tartalmazza, mely a vallási közösségek szolgálatában álló személyek között különbséget tesz az egyházi személy és a vallási tevékenységet végző szervezet vallásos szertartást hivatásszerűen végző tagja között. Míg az egyházi személy a bevett egyház belső szabályában meghatározott, az egyházi jogi személy szolgálatában álló, egyházi szolgálatot sajátos egyházi szolgálati viszonyban, munkaviszonyban vagy egyéb jogviszonyban teljesítő természetes személy⁴³², addig a vallási tevékenységet végző szervezet vallásos szertartást hivatásszerűen végző tagja a vallási tevékenységet végző szervezet szolgálatában álló, munkaviszonyban foglalkoztatott természetes személy. A szabályozásból látható, hogy az egyházi személy jogállása speciálisabb, többféle jogviszonyban állhat alkalmazásban. Közös szabály azonban a vallási közösség szolgálatában álló személyeknél, hogy tevékenységük során titoktartási joguk van, valamint fokozott szabálysértési és büntetőjogi védelemben részesülnek. Az egyházi személyeket azonban a jogviszonyukra tekintettel többletjogosultságok illetik meg, amelyek a rájuk vonatkozó speciális adójogi szabályoknál is megmutatkoznak.

6.3.1. Az egyházi személyek a személyi jövedelemadó rendszerében

A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény szerint az adó alanya a magánszemély. Ténylegesen azonban csak azok a magánszemélyek lesznek a kötelezettek, akik az adott időszakban jövedelmet szereztek. Ez azonban nem az absztrakt adóalanyiságnak nem feltétele.⁴³³ Az egyházak tekintetében az egyházi jogi személy szolgálatában lévő egyházi személy lesz az adó alanya. A személyi jövedelemadóról szóló törvény 2013. augusztus 1-jétől nem ad fogalmat az egyházi személyre nézve, azt a 2011. évi CCVI. törvény rendezi.⁴³⁴

A személyi jövedelemadó adótárgya a jövedelem. A jövedelem meghatározásának több elméleti módja létezik, amelyekkel itt nem foglalkozunk.⁴³⁵ A törvény szerint a jövedelem a magánszemély által más személytől megszerzett bevétel egésze, vagy a

⁴³² 2011. évi CCVI. törvény 13. § (1)

⁴³³ SIMON, *Az egyházfinanszírozás...*, i.m. 172.

⁴³⁴ Korábban az Szja tv. 3. § 40. pontja szerint egyházi személy az, akit az egyház belső törvényeiben és szabályzataiban annak minősít.

⁴³⁵ Lásd erről bővebben SIMON, *Pénzügyi jog...*, i.m. 177-178.

bevételeknek a törvény szerint elismert költséggel, igazolás nélkül elismert költséggel, vagy általánosan meghatározott költséggel csökkentett része, vagy a bevétel törvényben meghatározott hányada, kivéve, ha a bevételt a jövedelem kiszámításánál nem kell figyelembe venni.⁴³⁶ A személyi jövedelemadó rendszere tehát a bevétel megállapítása során a bevétel és költség fogalmakból alkotja meg a jövedelem definícióját. Bevételek minősül a magánszemély által bármely jogcímen és bármely formában – pénzben és/vagy nem pénzben – mástól megszerzett vagyoni érték. Ebből az következik, hogy a magánszemély által kapott bér – ami lehet munkaviszonyból, közfoglalkoztatási jogviszonyból származó jövedelem – is ide tartozik.

Az adótárgy meghatározásánál fontos eldönteni, hogy a magánszemély milyen jogcímen szerezte a jövedelmét, mivel eszerint lehet a személyi jövedelemadó rendszerének jövedelemtípusaiba besorolni, ami alapvetően meghatározza majd az adózási szabályok alakulását. Így megkülönböztethetünk összevont adóalapba tartozó jövedelmeket és különadózó jövedelmeket. Az *egyházi személyek tevékenységük után kapott juttatásait* az összevont adóalapból származó jövedelmek nem önálló tevékenységből származó jövedelmeihez sorolhatjuk be. Erre vonatkozóan az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 178. § 22. pontja tartalmaz rendelkezést, mely szerint az egyházi személyt is munkaviszonyban állónak kell tekinteni.

A jövedelem meghatározása során kiemelkedő jelentőségű a személyi jövedelemadóban megjelenő úgynevezett adómentes bevételek kategóriája. Ez azt jelenti, hogy a jövedelem kiszámítása során ezeket a bevételeket figyelmen kívül kell hagyni. Az egyházak vonatkozásában nemcsak az egyházi személy, hanem olyan magánszemélynél is megjelenhet ilyen adómentes bevétel, aki az egyházi jogi személy részére végzett tevékenységért rendszeres havi díjazásban részesül. Ezen személyek esetében adómentes bevételnek számít az elkülönített nyilvántartás alapján juttatott olyan vagyoni érték, amelyet magánszemély közvetlenül vagy közvetve nyújt az egyházi szertartásért vagy egyházi szolgálatért. Ilyen lehet különösen a perselypénz, az egyházfenntartói járulék vagy az adomány, kivéve az egyház számára közcélú adomány címen adott pénzösszeg.⁴³⁷ Adómentes bevételnek számít ezen kívül a központi költségvetésből származó jövedelempótlék vagy annak megfelelő jogcímen nyújtott támogatás. Az egyházi személy által kapott ellenszolgáltatásokra szigorú könyvviteli szabályok vonatkoznak, mely szerint az adómentesen juttatott jövedelmet és az

⁴³⁶ Szja tv. 4. § (1) bekezdés

⁴³⁷ Szja tv. 1. sz. melléklet 4.8. pont

egyébként adóköteles jövedelmet az egyházi személy vagy az egyház szervezeti egysége köteles elkülönítetten nyilvántartani. Ugyanakkor azonban ebbe állami szerv nem tekinthet bele.

Összegezve elmondható, hogy az egyházi személyek jövedelme főszabály szerint a nem önálló tevékenységből származó jövedelmek szerint adózik. Elvileg tehát az egyházi jogi személytől, mint munkáltatótól kapott rendszeres havi juttatás adóköteles, azonban a magánszemélyektől közvetlenül vagy közvetve kapott vagyoni érték és a költségvetési támogatás már adómentes bevételnek számít. Érdekes kérdésként merül fel az adómentes bevételeknél a közvetve nyújtott vagyoni érték kategóriája, amiről elmondható, hogy az az egyházi személynek közvetve nyújtott juttatás.

6.3.2. *Az egyházi személyek a társadalombiztosítás rendszerében*

A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény alapján az *egyházi szolgálati viszonyban* álló egyházi személy biztosítottnak minősül, amennyiben nem saját jogú nyugdíjas. A jogszabály nem határozza meg, hogy egyházi személynek ki minősül, de az egyházakra vonatkozó egyéb jogszabályokat irányadónak tekinthetjük. A biztosított, illetve az egyházi jogi személytől nyugdíjban részesülő a törvény értelmében egészségügyi szolgáltatásra is jogosult.

Az egyházi személyre vonatkozóan a járulékalap és a járulékfizetés tekintetében sajátos szabályok érvényesülnek. Az egyházi jogviszonyra tekintettel kapott, a személyi jövedelemadó rendszerében összevontan adózó nem önálló tevékenységből származó jövedelem járulékalapot képező jövedelemnek minősül⁴³⁸, de a járulékfizetési kötelezettséget nem ennek alapulvételével kell megállapítani.⁴³⁹ Az egyházi személyeknél speciális szabályok szerint a járulékalapot a *minimálbér alapulvételével* kell megállapítani és ezen összeg után kell megfizetni a nyugdíjjárulékot, valamint természetbeni egészségbiztosítási járulékot. A járulékot központilag, egy összegben az Art. szabályai szerint kell az állami adóhatóságnak bevallani és megfizetni. Amennyiben az egyházi személynek más jogviszonyából származik járulékalapot képező jövedelme (például oktatási tevékenységet végez nem egyházi jogviszonya keretében), akkor a járulékalapot az adott jogviszonyra irányadó szabályok szerint kell

⁴³⁸ Tbj. 4. § k) pont

⁴³⁹ RIXER, *Egyházak gazdálkodása...*, i.m.

megállapítani.⁴⁴⁰ Magától értetődő, hogy a személyi jövedelemadó rendszerében tárgyalt adómentes bevételek nem tartoznak a járulékalapot képező jövedelmek közé.

A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény alapján az egyházi személy egyházi jogviszonyára tekintettel szolgálati idő kerül megállapításra. Ennek megállapítása során figyelembe kell venni az egyházi jogi személy által kiállított igazolás alapján az egyházi személyként az ilyen minőségben eltöltött időt, illetve 1997. december 31-ét követően azt az időtartamot, amelyre az egyházi jogi személy 2011. december 31-éig az előírt nyugdíjbiztosítási és nyugdíjjárulékot, 2012. január 1-jétől az előírt nyugdíjjárulékot megfizette.⁴⁴¹

A 2012. január 1-jétől bevezetésre került szociális hozzájárulási adó szabályai szerint az egyházi jogi személyt, mint kifizetőt adófizetési kötelezettség terheli az egyházi jogi személy és az egyházi szolgálati viszonyban álló egyházi személy között fennálló jogviszonyra tekintettel. Nem keletkezik azonban adófizetési kötelezettség abban az esetben, ha az egyházi jogi személlyel jogviszonyban álló egyházi személy saját jogú nyugdíjas természetes személy.⁴⁴²

A szociális hozzájárulási adó adóalapja havonta az egyházi jogi személlyel fennálló adófizetési kötelezettséget eredményező jogviszony esetén a minimálbér.⁴⁴³ Abban az esetben, ha a jogviszony nem áll fenn a hónap minden napján, akkor az adó alapja az adófizetési kötelezettséget eredményező jogviszony fennállása minden napjára számítva a minimálbér harmincad része.

6.4. Az egyházi jogi személyek által a magánszemélyeknek nyújtott juttatások speciális adójogi megítélése

A személyi jövedelemadó rendszere számos olyan adómentes bevételi kategóriát határoz meg, melyet az egyházak nyújtanak a magánszemélyeknek. Ezen bevételeket tehát a jövedelem kiszámítása során nem kell figyelembe venni.

⁴⁴⁰ Uo.

⁴⁴¹ 1997. évi LXXXI. törvény 38. § (1) b) pont

⁴⁴² Megjegyzendő azonban, hogy a törvény más esetekben mentesíti a kötelezettet az adófizetési kötelezettség alól az özvegyi nyugdíjban részesülő, természetes személy jogviszonyára is, aki a rá irányadó öregségnyugdíj-korhatárt már betöltötte. Az egyházak esetében ezt a mentesülést kihagyta a jogalkotó, nem gondolva, hogy a Magyar Katolikus Egyházon kívül a többi egyháznál lehetséges az özvegyi nyugdíj intézménye.

⁴⁴³ 2011. évi CLVI. törvény az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról 457. § (2) bekezdés

Adómentes bevételnek minősül az egyházi jogi személy által nyújtott szociális segély. Nem pénzbeli juttatások közül adómentes bevételt jelent az egyházi jogi személy forrásából nyújtott oktatási, egészségügyi és szociális ellátás. Szintén adómentes bevétel az egyházi jogi személytől évente egy alkalommal kapott tárgyjutalom (kivéve az értékpapír) értékéből az 5000 forintot meg nem haladó összeg. Nem terheli adófizetési kötelezettség a bevett egyház belső szabályában meghatározott tartási kötelezettségből adódó juttatás, ideértve az egyházi jogi személy által a kezelésében levő egyházi üdülőben egyházi személynek nyújtott ingyenes üdülést is, valamint a bejegyzett szerzetesrend közösségében élő magánszemély tagnak a rendtől – egyéni szükségleteinek fedezetére – kapott pénzbeli vagy nem pénzbeli juttatást. Nem pénzben kapott juttatások közül adómentességet élvez az egyházi jogi személy forrásából származó juttatás, amelyet a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló kulturális, sport és más hasonló rendezvény alkalmával nem pénzbeli formában kap (ide tartozik a rendezvényhez kapcsolódó utazás, szállás, étkezés és egyéb, a rendezvénnyel szokásszerűen együtt járó juttatás is). Adómentes továbbá az a juttatás is, melyet a közoktatásban vagy hasonló képzésben részt vevő gyermek, tanuló a tanulmányi kirándulás, táborozás, tanulmányi verseny alkalmával kap (ideértve az iskolai könyvjutalmat is). Az utóbbi két mentességhez kapcsolódóan szintén adómentesnek számít az a juttatás, amit a gyermekek, tanulók felügyeletét ellátó magánszemély kap arra tekintettel, hogy a rendezvényen való jelenlétét, közreműködését biztosítani tudják (különösen az utazás, szállás, étkezés). Szintén adómentes bevételnek számít az egyházi jogi személy által a lakosság, a közösség széles körét érintő (nem zártkörű), azonos részvételi feltételekkel szervezett kulturális, hagyományőrző, sport, szabadidős és más hasonló közösségi rendezvényen helyben nyújtott szolgáltatás, helyi fogyasztásra juttatott étel, ital, valamint – legfeljebb a rendezvény összes költségének 10 százalékáig terjedő együttes értékben – résztvevőnként azonos értékű ajándék.

A személyi jövedelemadó szabályai reprezentációnak minősíti a hitéleti rendezvény, esemény keretében, valamint az egyházi ünnepek alkalmával nyújtott vendéglátást (étel, ital). Szintén reprezentáció az ilyen rendezvényhez, eseményhez kapcsolódó szolgáltatás (utazás, szállás, szabadidőprogram stb.). Amennyiben a reprezentáció és üzleti ajándék esetében az egyházi jogi személy a kifizető, akkor meghatározott feltételek fennállása esetén a reprezentáció és a minimálbér 25 százalékának megfelelő egyedi értéket meg nem haladó üzleti ajándékok juttatása címén szerzett jövedelem adómentes lesz. A jövedelem azon része lesz csak adómentes, amely az egyház cél

szerinti tevékenysége érdekében felmerült, és nem haladja meg az értéke az adóévre vonatkozó beszámolóban kimutatott összes ráfordítás 10 százalékát, de legfeljebb az adóévre elszámolt éves összes bevétele 10 százalékát.

6.5. Összegzés

Adórendszerünkben számos helyen megjelenik az egyházak speciális adójogi helyzete. A rájuk vonatkozó adókedvezmények és adómentességek rendszerét több tényező befolyásolja. Fontos garanciális szabályokat fektet le a Vatikáni megállapodás, a 2011. évi CCVI. törvény, valamint a különböző egyházakkal kötött kormánymegállapodások. A speciális helyzetet a jogalkotó a közösségi célokban történő együttműködéssel magyarázza. Számos országban ilyen indokok alapján a nonprofit szektorral hasonlóan kezelik az egyházakat a közhasznú tevékenységeik miatt. A sajátos szabályokat több oldalról elemeztem. Az egyházak tevékenységére vonatkozó különös szabályok megjelennek a társasági adó, az általános forgalmi adó, a helyi adók, az illetékek és a gépjárműadó rendszerében. Külön csoportot képeznek az egyházaknak nyújtott adományok jogi megítélése, melyekre jellemző, hogy számos államban ösztönzik adókedvezményekkel az egyházaknak adományokat nyújtó adózókat. Sajátos szabályok vonatkoznak a személyi jövedelemadó szerinti adózás, valamint a társadalombiztosítási közterhek tekintetében az egyházi személyekre, melyek jelentős kedvezményeket, mentességeket nyújtanak számukra.

A sajátos adójogi megítélés problémás pontját az egyházak jogállásának változása jelenti. A kedvezmények és mentességek rendszere ugyanis csak a bevett egyházak egyházi jogi személyeire és egyházi személyeire vonatkoznak, a vallási tevékenységet végző szervezetekre nem tartalmaz garanciális szabályt a 2011. évi CCVI. törvény. Így az utóbbi kategóriába tartozó alanyok az egyesületekre vonatkozó szabályok szerinti kedvezmények illetik meg, a személyi jövedelemadó szabályaiban megjelenő, kifejezetten az egyházi jogi személyekre vonatkozó mentességekkel, kedvezményekkel azonban nem számolhatnak.

ÖSSZEGZÉS

Kutatásaim során az egyházak finanszírozásának kérdéseinek komplex módon, pénzügyi jogi aspektusból történő feltárását tűztem ki célul, melynek során a kitűzött hipotéziseim igazolást nyertek. A dolgozatban az egyes fejezetek végén az adott területre vonatkozó következtetéseimet, ellentmondásaimat igyekeztem tematikusan összefoglalni.

Az egyházak finanszírozásának vizsgálatához nélkülözhetetlen néhány fogalom tisztázása. Alapvető volt az egyházak definíciójának feltárása, mely az utóbbi időben Magyarországon külön jelentőséggel bír, így nem hagyhattam figyelmen kívül az átalakuló szabályozás elemzését. A kutatás során hipotézisként állítottam fel, hogy az egyházak bevételeinek nagy része az államtól kapott hozzájárulásokból áll, így vizsgálataim tárgyává tettem a költségvetési támogatások, transzferek fogalmi és csoportosítási lehetőségeit, melynek segítségével az egyház-finanszírozásban szerepet játszó hozzájárulásokat a pénzügyi jog terminológiájával elemeztem. Az egyházak kiterjedt közszolgáltatási tevékenysége és az erre tekintettel kapott állami támogatások miatt szükséges a közszolgáltatások fogalmának, valamint az egyházak közszolgáltatásokban betöltött szerepének vizsgálata. Ezen területet több aspektusból tártam fel, melynek során igazoltam az egyházak növekvő közszolgáltatási szerepét.

Kutatásom elvi megalapozását interdiszciplináris módon végeztem el. Az alkotmányjogi, politikai filozófiai, közgazdaság-tudományi elméletek felvázolása mellett a támogatások nyújtásának teoretikus közegeként a pénzügyi föderalizmust és a szektorsemleges finanszírozás elméletét határoztam meg. A támogatások nyújtása során ugyanis fontos kérdés, hogy az állam milyen elvek mentén, hogyan osztja el a közpénzeket a különböző területi szintek és szereplők között.

Vizsgálataim során megállapítást nyert, hogy az egyházak finanszírozása soktényezős, országspecifikus szabályozási tárgykör, melyet döntően befolyásolhat az adott ország alkotmányos berendezkedése, az ott kialakított állam-egyház viszonyrendszer. A közös trend azonban, hogy minden állam valamilyen módon támogatja az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységét. A több mint húsz éve fennálló magyar egyház-finanszírozás komplex, sokcsatornás rendszert alakított ki, melyet a közjogi feltételek mentén alapvetően három korszakra bonthatunk. A szabályozást a 2012-ig hatályban lévő Alkotmány és az annak nyomán született a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény keretei között

kialakított, az esetleges finanszírozást felváltó, a szektorsemlegességtől eltávolodó egyház-finanszírozási törvény (1997. évi CXXIV. törvény az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről), majd a finanszírozást érintetlenül hagyó, de a kereteket végletesen átalakító, 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény és a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény alkotják.

A finanszírozási szabályok differenciált rendszer hoznak létre az egyházak között, mely az egyházak egyenlőként kezelésének elvét sértheti. A jelenlegi finanszírozási szabályok alapján az egyházak között a következő kategóriák jelennek meg. Vannak olyan egyházak, amelyek a finanszírozásuk során jogosultak a volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezéséből adódó költségvetési forrásokra, mivel megfelelnek az 1991. évi XXXII. törvény rendelkezéseinek. További csoportot képeznek az egyházakon belül azok, akiknek támogatását valamilyen formában megállapodások megkötésével rendezték. Ebben a tekintetben egyedülálló a Magyar Katolikus Egyház szerepe, mivel a rá irányadó szabályok nemzetközi szerződésben garantáltak. További kategóriát képezhetnek az ilyen megállapodással nem rendelkező egyházak, bár az új szabályok valamilyen formájú együttműködést kívánnak meg a bevett egyházi státuszt elnyert szervezetekre vonatkozóan. Az egyházi jogállással nem rendelkező szervezetek részére a jogalkotó az egyesületek speciális formáját kínálja fel, amennyiben azok valamilyen formában intézményesített keretek között szeretnék gyakorolni alapjogukat. Ehhez azonban a törvény nem kapcsol számos, a bevett egyházaknak járó pénzügyi kedvezményt.

Az egyházak egyenlőként kezelésének elvét szintén aláássa az Alkotmánybíróság 1993-ban megfogalmazott tétele, mely szerint nem sérti az egyenlő bánásmódot, ha a jogalkotó az egyházak tényleges társadalmi szerepére a jogalkotás során tekintettel van. Ez tehát szabad utat enged annak, hogy a finanszírozásban, közszolgáltatások ellátásában is olyan szabályok jelenjenek meg, amelyek figyelembe veszik az egyházak társadalomban betöltött szerepét, tényleges támogatottságát. Ennek során tehát a közpénzügyi szabályoknál is érvényesül a történelmi egyházak privilegizált szerepe, ugyanakkor a Katolikus Egyház a Vatikáni megállapodásnak köszönhetően a finanszírozási szabályok vonatkozásában is *primus inter pares* (első az egyenlők között). Ezt támasztja alá az egyes támogatások törvényileg garantált felosztási aránya, ahol minden esetben a Katolikus Egyház szignifikánsan a legmagasabb arányszámmal bír.

A finanszírozás történeti szempontú elemzése fontos hozzáadott értéket jelentett a kutatásban, a szabályozás célját, okát, változásának tendenciáját ennek segítségével sikerült feltárni. A rendszerváltást követő években az egyházak finanszírozását esetlegesség jellemezte. Ennek kiküszöbölését volt hivatott betölteni a volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezésével kapcsolatos költségvetési előirányzat, majd az egyházak gazdasági önállóságának megteremtését célzó személyi jövedelemadó meghatározott részének adózók általi felajánlásának lehetősége. Elvben tehát ezen források képezték volna az egyházak fő bevételi forrásait. Ehelyett a finomhangolások sorozatával a jogalkotó továbbra is fenntartotta a költségvetési források emelkedő tendenciáját és nem lépett az önfinanszírozó egyházmodell útjára. Ehhez társul az egyházak finanszírozásában a saját bevételek csekély szerepe. Így a teljes rendszerről levonható következtetés, hogy továbbra is fennáll az állam és egyházak kölcsönös pénzügyi függősége. Ahhoz azonban, hogy az egyházak gazdasági önállósága megvalósuljon, a saját bevételek szerepét indokolt lenne növelni. E tekintetben érdemes lehet a németországi rendszerhez hasonló intézmény, az egyházi adó bevezetése, azonban ennek létjogosultságát nem lehet pusztán a közpénzügyi szabályokkal megalapozni. Ehhez széles körű szociológiai, közgazdaságtani, demográfiai vizsgálatokat kellene elvégezni.

Az egyházak támogatásainak szabályozása során további ellentmondásként jelenik meg, hogy nem állapítható meg pontosan, egzakt módon az egyes költségvetési hozzájárulások besorolása az egyes támogatási kategóriák szerint. Ennek során több anomália van a szabályozásban. Fő probléma a közcélú és a hitéleti források nem egyértelmű elkülönítése. A kutatás során célszerű lett volna az egyházaknak nyújtott forrásokat eszerint elkülöníteni, azonban a szabályozatlanság és az átfedések miatt nem ezt a módot követte a dolgozat. A jogszabályok ugyanis egymásnak ellentmondóan szabályozzák, hogy mely tételek minősülnek közcélú és melyek hitéleti célú bevételnek. Ennek meghatározása azonban fontos következménnyel jár az egyházak ellenőrzésére is. A hitéleti célú forrásokat ugyanis az állam nem ellenőrizheti az egyházak autonómiájából következően, ugyanakkor a közfeladatok ellátását szolgáló pénzeszközök felhasználást az Állami Számvevőszék vizsgálhatja. E két kategória pontos lehatárolása tehát jelenleg megoldásra váró szabályozási kérdés. De lege ferenda a jogalkotónak szükséges lenne összhangba hozni ebben a tekintetben az egyház-finanszírozási törvényt, a Vatikáni megállapodást, valamint az egyes finanszírozási szabályokat. A költségvetési támogatások szabályozásánál nem tisztázott pontosan

továbbá azok felhasználási célja. Az egyes előirányzatokon belül keverednek a működési és felhalmozási célok, valamint több támogatás esetében nem rendezett annak szabad felhasználása vagy felhasználási kötöttsége. Emellett gyakran megjelennek olyan támogatási tételek, melyeken belül keverednek az egyes célok, funkciók, ezáltal párhuzamosságok jönnek létre a finanszírozásban. Különösen igaz ez a kulturális célú, illetve az ingatlanok felújításához, fejlesztéseihez kapcsolódó előirányzatoknál. Ezt erősíti, hogy az egyházak támogatására vonatkozó forrásokat a költségvetési törvényekben több helyen kerülnek szabályozásra, így szintén duplikálódhatnak ez egyes tételek.

A nem állami szereplők részvétele a közfeladatok ellátásában fontos jelentőséggel bír a verseny szempontjából. A közszolgáltatások nyújtásának többszektorúvá válása ösztönzőleg hat a szereplőkre, sőt a közszektor által végzett feladatokra is pozitívan hathat vissza, növelheti a hatékonyságot. Ez akkor valósulhat meg, amennyiben az egyes szereplők érdekeltségét a finanszírozási és egyéb szabályok alakulása fenntartja és ösztönözve lesznek a versenyre. Ehhez az szükséges, hogy az állam megfelelő versenyfeltételeket teremtsen, és ne részesesítsen egy szereplőt sem előnyben. A szabályozás az egyházakra is érvényes. A rájuk vonatkozó szabályoknál is mindig figyelemmel kell lenni, hogy motiválva legyenek a feladatok hatékony ellátására és adott esetben ne „lustuljanak” el. Abban az esetben azonban, ha az állam alanyi jogként garantálja a feladatok ellátásának kedvezőbb feltételrendszerét, az a többi szereplőre nem fog ösztönzőleg hatni, sőt egy idő után ki fog lépni az adott piacról.

Az egyházak közszolgáltató szerepében szintén több ellentmondás nyert igazolást kutatásaim során. A közfeladatok ellátásának pluralizálódásával az egyházak számára is lehetővé vált a feladatokban való részvétel. Ennek feltételeit alapvetően a közszektor tudja irányítani azzal, hogy a szereplőkkel a közszolgáltatásra vonatkozó szerződést köt. Ez azonban az egyházak esetén eltérően alakul, hiszen ők egyoldalú nyilatkozat megtételével bejelentkezhetnek a feladatok ellátásába. Ily módon a szabályozás pozitívan hat az egyházak közszolgáltatásokban való térnyerésére. Ezt a szerepnövekedést elősegíti az Alkotmánybíróság korábbi érvelésének az átvétele az Alaptörvénybe. A kiegészítő támogatások rendszere, illetve annak az Alkotmánybíróság általi megerősítése szintén az egyházi feladatellátás irányába hat. Problémaként merül fel azonban, hogy a kiegészítő támogatások számításának módja nem szabályozott teljes mértékben, egyértelműen. Ugyan az egyház-finanszírozási törvény és a Vatikáni megállapodás tartalmaz erre vonatkozó rendelkezést, mégsem pontosan algoritmizált a

folyamat, hogy mely tételek, milyen számítás alapján vonhatók be a támogatásba. Mindenképpen indokolt lenne ennek az ágazatonkénti tisztázása, azaz külön a közoktatásra és külön a szociális ellátásokra.

Az egyházak közszolgáltatások nyújtásában betöltött szerepére vonatkozóan a fentebb kifejtett indokok miatt mindenképpen javasolt a jogalkotó számára, hogy törekedjen a támogatási rendszer szektorsemleges kialakítására. Szintén jövőbeli szabályozási feladat annak megoldása, hogy az egyes ágazatok finanszírozásában végbement kurzusváltásokat az egyházakra vonatkozó szabályozásban is kövesse le a jogalkotó, mivel az egyházak támogatása jelenleg a korábbi önkormányzati, valamint ágazati finanszírozási szabályokkal kompatibilis, a jelenlegi rendszerhez viszonyítva azonban anakronisztikus. Erre a Vatikáni megállapodás módosításával sor kerülhet.

A közszolgáltatások megvalósítása során további problémaként jelentkezik az egyházak által hozzáadott egyéb források kérdése. Míg más szektorbeli szereplőknél a saját bevételeken kívül nem jelenik meg további csatorna, amivel a feladatok ellátását optimálisan tudná szervezni, addig az egyházak tekintetében számos ilyen forrás megjelenik, melyet kutatásom során feltártam. Erre vonatkozóan pontos meghatározást nem találunk, hogy mekkora összegeket, milyen finanszírozási elemeket tudnak becsatornázni az egyházak a feladatok ellátásába.

A normatív támogatásokkal és az egyházak közszolgáltató szerepével kapcsolatos további probléma, hogy jelenleg a közfeladatok ellátására kiható szabályozás olyan átalakuláson megy keresztül, melyben más nem állami szereplők nincsenek ösztönözve a feladatok ellátására. Így például a feladatok finanszírozásának megváltozása, az önkormányzati feladatból államigazgatási feladattá minősítés nem motiválja a szereplőket. A civil szektor ilyen irányú tevékenysége több szempontból visszaszorulóban van. Egyrészt az új civiltörvény szerint csak olyan szervezetek láthatnak el közfeladatokat, melyek közhasznú minősítés nyernek. Ez azonban az új törvényi szabályoknak megfelelően meglehetősen nehéz, szigorú követelményeknek kell eleget tenniük. Emellett pedig az államháztartási törvény a költségvetési támogatásokra való jogosultságokban vezet be korlátozást, ugyanis költségvetési támogatásban csak azon szervezetek részesülhetnek, melyek többek között eleget tudnak tenni az átlátható szervezet bonyolult követelményének. Ebből a szempontból az egyházak előnyt élveznek, ugyanis ők ipso iure átlátható szervezetnek minősülnek.

A finanszírozási rendszerben fontos kísérletnek tekinthető a személyi jövedelemadó meghatározott részének adózó általi felajánlásra vonatkozó intézmény bevezetése.

Számos országban megjelenő technika, melyben a jogalkotó lehetőséget ad az állampolgárok, hogy beleszóljanak a közpénzek bizonyos mértékű elosztásában. Magyarországon az egy százalékos rendszert hamar felváltotta az 1+1 százalékos rendszernek, mely több ellentmondást rejt magában. A jelenlegi rendszerben ugyanis az egyházak számára lehetővé válik, hogy az állampolgárok mindkét százalékukat a részükre ajánlják fel. További probléma, hogy a jelenlegi személyi jövedelemadó rendszerében megjelenő kedvezmények az egyházakat leginkább támogató nagycsaládosok rendelkezéseit csökkentik, ugyanis a nagymértékű adókedvezmények miatt ezen adófizetőknek az adófizetési kötelezettsége nem feltétlenül pozitív.

Összességében az egyházak finanszírozása sokcsatornás rendszert alkot, melyben számos ellentmondás, anomália jelentkezik. Kutatásom során célul tűztem ki a finanszírozási rendszer komplex módon, a pénzügyi jog aspektusából történő vizsgálatát. A jelenlegi rendszert mindenképpen indokolt felülvizsgálni, átstrukturálni. Dolgozatomban a feltárt problémák kiküszöbölésére több ponton fogalmaztam meg javaslatot, amely a rendszerszerű diszfunkciók megoldásához jelenthet fontos adalékot.

FELHASZNÁLT IRODALOM JEGYZÉKE

- ÁDÁM Antal, *Az állami egyházjog fogalma, jellemzői és problémái Magyarországon*, Magyar Közigazgatás, 2000. (50. évf.) 9. szám, 539-551.
- ÁDÁM Antal, *Az állami egyházjogról*, Jura, 2000. (6. évf.) 1-2. szám, 18-34.
- ÁDÁM Antal, *A közjogi szerződésekről*, Jura, 2004. (10. évf.), 1. szám, 5-17.
- ANTALÓCZY Péter, *Az állami egyházjog fogalma*. In: ANTALÓCZY Péter (szerk.), *Az állami egyházjog alapjai*, Patrocinium, Budapest, 2012, 95-98.
- AUDI, Robert, *Democratic Authority and the Separation of Church and State*, Oxford University Press, New York, 2011, 180.
- BALOGH Miklós, *A közoktatás normatív finanszírozása*, Educatio, 2006. (15. évf.) 1. szám, 106-117.
- BÁN Tamás — SIMON István, *A központi költségvetés*. In: SIMON István (szerk.), *Pénzügyi jog I.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 116-147.
- BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte, *État et Églises en France*. In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008, 166-196.
- BENCZE Márta: *Az egyházi közoktatás állami finanszírozása*. In: BAKÓ et al, *Egyházi fenntartású nevelési-oktatási intézmények kézikönyve*. CompLex, Budapest, 2009, 285-324.
- BENDE-SZABÓ Gábor, *Az államháztartás joga*. In: FÖLDES Gábor (szerk.), *Pénzügyi jog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 69-157.
- BIJSTERVELD, Sophie C. van, *État et Églises aux Pays-Bas*. In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008, 390-416.
- BÍRÓ Judit — SZÉKELYI Mária, *Dabas-Sári*. In: HORVÁTH M. Tamás — KISS József (szerk.), *Aréna és Otthon. Lakóhelyi szolgáltatások, vároresetek és a „köz” véleményei. Írások önkormányzati rendszerünk első fél évtizedéről (1990-1995)*. Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány, Budapest, 1996, 331-377.
- BOCZ János, *A nonprofit szektor strukturális átalakulása Magyarországon. A magyar nonprofit szektor az 1990-es évek elejétől a 2000-es évek közepéig*, PhD

értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem, Szociológiai Doktori Iskola, Budapest, 2009, 335. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/375/1/bocz_janos.pdf (2012. november 6-i letöltés)

- BOLERATZKY Lóránd, *Az állami egyházjog alapjai*, Valóság, 2000. (43. évf.) 1. szám, 49-58.
- BORDÁS Mária, *A közszolgáltatások szervezésének (jogi) kérdései I.*, Jura, 2010. (16. évf.) 2. szám, 17-26.
- BUDA Péter, *Állam és egyház: a polgári átalakulás eredményeinek leépítése*, Fundamentum, 2001. (5. évf.) 2. szám 127-142.
- BULLAIN, Nilda, *Comparative Charts on Percentage Legislation in CEE*. In: TÖRÖK, Marianna — MOSS, Deborah, *Percentage Philanthropy*, 2004 http://szazalekosadomany.honlaphat.hu/files/sharedUploads/1229/onepercent.hu/onepercent.hu_study/ECNL_comparative_charts.pdf (2013. június 30-i letöltés)
- CULLIS, John — JONES, Philip, *Közpénzügyek és közösségi döntések*, Aula Kiadó, Budapest, 2003, 658.
- CSÜRÖS Gabriella, *Kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok a területfejlesztés rendszerében*. In: ERDŐS Éva (szerk.), *Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciái. A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszékének szervezésében*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 190-202.
- CSÜRÖS Gabriella, *Az Európai Unió, mint regionális gazdasági integráció egyes pénzügyi jogi aspektusai*, PhD értekezés. Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc, 2012, 398. http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/csurosg_ert.pdf (2012. szeptember 5-i letöltés)
- DOBSZAY János, *Állam, egyházak Magyarországon 1989-2004. 15 év a rendszerváltástól az európai uniós csatlakozásig*, Egyházforum alapítvány, Budapest, 2004, 399.
- DOE, Norman, *Law and Religion in Europe. A Comparative Introduction*, Oxford University Press, New York, 2011, 306.
- DONÁTH László, *Egyház – állam – emberi jogok*, Fundamentum, 1998. (2. évf.) 1-2. szám, 77-78.
- DUFFAR, Jean, *Le financement des religions dans les États de l'Union Européenne. Rapport de synthèse*. In: Basdevant-GAUDEMET, Brigitte — BERLINGÒ, Salvatore (éd.), *The Financing of Religious Communities in the*

European Union. Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne, Peeters, Leuven/Paris/Dudley M.A, 2009, 9-85.

- ELŐHÁZI Zsófia, „Házon belüli beszerzés a helyi közüzemi és kommunális szolgáltatások szervezésében. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Kilengések. Közzolgáltatási változások*, Dialóg Campus, Budapest—Pécs, 2013, 173-190.
- ERDŐ Péter (szerk.), *Az egyházi törvénykönyv*, Szent István Társulat, Budapest, 1997, 1248.
- ERDŐ Péter, *A magyar adóirányításos egyházfinanszírozási modell*. In: KARCZUB Gyula (szerk.), *Egyházfinanszírozás: konferencia Dobogókőn. 1998. február 27*. Faludi Akadémia, Budapest, 1999, 27-34.
- ERDŐ Péter, *Egyházjog*, Szent István Társulat, Budapest, 2005, 878.
- ERDŐ Péter, *Az élő egyház joga. Tanulmányok a hatályos kánonjog köréből*, Szent István Társulat, Budapest, 2006, 544.
- ERDŐ Péter — SCHANDA Balázs, *Egyház és vallás a mai magyar jogban. A főbb jogszabályok szövegével, nemzetközi bibliográfiával*, Szent István Társulat, Budapest, 1993, 273.
- ERDŐS Éva, *Az állami támogatások jogi szabályozásának anomáliái*. In: ERDŐS Éva (szerk.), *Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciái. A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszékének szervezésében*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 132-144.
- ÉRSZEGI Márk Aurél, *A Szentszék és a kelet-közép-európai államok szerződése*, <http://www.keesz.hu/node/1432> (2012. január 20-i letöltés)
- FAZEKAS Csaba, *Egyházfinanszírozás Magyarországon*. In: Fazekas Csaba (szerk.), *Miskolci politikatudományi évkönyv I.*, Miskolci Egyetem BTK Politikatudományi Intézete, Miskolc, 2008, 70-85. <http://vmek.niif.hu/06600/06667/06667.pdf> (2011. május 10-i letöltés)
- FEDOR Tibor, *Egyház-financezírozás Magyarországon*, http://www.mtatk.hu/interreg/kotet2/20_fedor.pdf (2011. december 10-i letöltés)
- FEDOR Tibor, *Tájékoztató a volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezéséről*, Budapest, 2007. június, http://www.baross.org/velemenyek/2007_11_06_velemenye_fedor_tibor.doc. (2012. március 22-i letöltés)

- FERRARI, Silvio, *État et Églises en Italie*, In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008, 221-245.
- FÖLDES Gábor — NAGY Tibor, *Az adótan és az adójog általános része*. In: SIMON István (szerk.), *Pénzügyi jog I.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 345-484.
- FRANKEN, Leni — LOOBUYCK, Patrick, *Barry and Kukathas as Inspiring Sources for a Fair. Church-State System in Belgium*, *Journal for the Study of Religions and Ideologies*, 2011. (vol. 10.) no. 28, 3-20.
- FRANKEN, Leni, *Liberal state support for Religions: why and how?* (work in progress)
<http://www.cevipof.com/rtefiles/File/pluralisme%20papers/Leni%20Franken%20-%20Liberal%20state%20support%20for%20Religions.pdf> (2013. február 10-i letöltés)
- F. ROZSNYAI Krisztina, *Hatásköri szabályok a közigazgatási perekben*, *Jogtudományi Közlöny*, 2012. (67. évf.) 10. szám, 384-397.
- F. ROZSNYAI Krisztina, *A közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával kapcsolatos törvénymódosítások margójára*, *Jogtudományi Közlöny*, 2013. (68. évf.) 3. szám, 147-153.
- GYÖRFI Tamás, *Az állam semlegességének elve az alkotmányjogban*, *Jogelméleti Szemle*, 2003. 3. szám, <http://jesz.ajk.elte.hu/gyorfi15.html> (2012. május 20-i letöltés)
- JENEI György, *Közigazgatás-menedzsment*, Századvég, Budapest, 2005.
- HALÁSZ Zsolt, *Az Európai Unió költségvetésének szabályozása*, PhD értekezés. Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc, 2010, 154. http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/halaszs_mhert.pdf (2011. november 20-i letöltés)
- HALÁSZ Zsolt — KLICSU László, *A magyar államháztartás szabályozása*. In: HALUSTYIK Anna (szerk.), *Pénzügyi jog II.*, Pázmány Press, Budapest, 2013, 27-140.
- HEIKKILÄ, Markku — KNUUTILA, Jyrki — SCHEININ, Martin, *État et Églises en Finlande*. In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008, 557-578.

- HOFFMAN István, *Adalékok a közszolgáltatás fogalmához*, Jogi tanulmányok, 2006. 1. szám, 85-112.
- HOFFMAN István, *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása, Az elmélet és gyakorlat tükrében*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2009, 395.
- HOFFMAN István, *A szociális területi közszolgáltatások finanszírozása – nemzetközi kitekintéssel, a magyar szabályozás tükrében*, 2013, kézirat.
- HORVÁTH M. Tamás: *Az ördög a részletekben van. Decentralizáció a szolgáltatásszervezésben*, Educatio, 1997. (6. évf.) 3. szám, 470. 465-476.
- HORVÁTH M. Tamás, *Közösségi pénzügyek a politikai rendszerekben*. In: NEMEC, Juraj — WRIGHT, Glen (szerk.), *Közösségi pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*, Aula Kiadó, Budapest, 2000, 112-142.
- HORVÁTH M. Tamás, *Helyi közszolgáltatások szervezése*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest—Pécs, 2002, 220.
- HORVÁTH M. Tamás, *Közmenedzsment*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest—Pécs, 2005, 326.
- HORVÁTH M. Tamás, *A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója*, Magyar közigazgatás, 2005. (55. évf.) 3. szám, 142-147.
- HORVÁTH M. Tamás, *Magunkon kívül*. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2007, 69-119.
- HORVÁTH M. Tamás, *Urbanizáció-igazgatás és pénzügyi föderalizmus*, Tér és Társadalom, 2008. (22. évf.) 1. szám, 125-139.
- HORVÁTH M. Tamás, *Szemponatok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához*. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Kilengések. Közszolgáltatási változások*, Dialóg Campus, Budapest—Pécs, 2013, 9-25.
- HORVÁTH M. Tamás — JÓZSA Zoltán — HOFFMAN István, *Újraszabva. A városi kormányzás szövete a kontinensen*. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Jelenségek. A városi kormányzás köréből*, Dialóg Campus, Budapest—Pécs, 2013, 9-42.
- HORVÁTH M. Tamás — PÉTERI Gábor — VÉCSEI Pál, *Iskolapélda a pénzügyi decentralizációról. A magyarországi helyi forrásszabályozási rendszer (1990-2012) esete*. kézirat
- HUGHES, Owen E., *Public Administration and Management*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2003.

- IBÁN, Iván C., *État et Églises en Espagne*. In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008, 147-165.
- KECSŐ Gábor, *A közpénzügyi föderalizmus, mint pénzügyi tudomány*. In: NAGY Marianna (szerk.), *Jogi Tanulmányok 2010. I-III.: Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából. 2010. április 23.* Budapest: ELTE-ÁJK, 2010, 195–210.
- KIS János, *Az állam semlegessége*, Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 1997, 430.
- KIS János, *Az állam semlegessége. Újabb nekifutás*, Fundamentum, 2011. (15. évf.) 3. szám, 5-22.
- KÖBEL Szilvia, *„Oszd meg és uralkodj!”: az állam és az egyházak politikai, jogi és igazgatási kapcsolatai Magyarországon 1945-1989 között*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005, 216.
- KÖBEL Szilvia, *Állam és egyház kapcsolata*. In: ANTALÓCZY Péter (szerk.), *Az állami egyházjog alapjai*, Patrocinium, Budapest, 2012, 11-94.
- KÖVÁRINÉ BENKŐ Ingrid, *A civil és egyházi közfeladat-ellátás pénzügyi vonatkozásai*. In: ZSUGYEL János (szerk.), *A közpénzügyek nagy kézikönyve*, CompLex, Budapest, 2009, 123-133.
- KRIZSAI Anita, *Az államok és mások. A személy szociális szolgáltatások engedélyezési rendszere*. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Jelenségek. A városi kormányzás köréből*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest—Pécs, 2013, 63-97.
- KUKORELLI István, *Az Alaptörvény és az egyházakról szóló sarkalatos törvény kapcsolata*. In: ERDÉLYI László (szerk.), *Egyházügyi, vallásszabadsági tudományos konferencia. Konferenciakötet, „Boldog Élet” Alapítvány*, Budapest, 2011, 25-27.
- KUMINETZ Géza, *Az egyházi vagyonyjog alapjai*, Veszprémi Érseki Hittudományi Főiskola, Veszprém, 1995, 163.
- LANNERT Judit, *A közoktatás finanszírozásának lehetséges megoldásai*, TÁRKI-TUDOK, 2010, http://www.tarki-tudok.hu/file/finanszirozas/v_oktfin.pdf (2012. január 21-i letöltés)
- LEFKÁNITS György, *Az egyházra vonatkozó szabályozás Franciaországban*, Acta Humana 2000. (11. évf.) 39-40. szám, 83-98.

- MCCLEAN, David, *État et Églises au Royaume-Uni*. In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008, 597-624.
- MÉSZÁROS István László, *A vallási jogegyenlőség védelmében*, Fundamentum, 1999. (3. évf.) 2. szám, 99-104.
- MOLNÁR Miklós — TABLER, M.M., *Gondolatok a közigazgatási szerződésekről*, Magyar közigazgatás, 2000. (50. évf.), 10. szám, 597-610.
- MORAVČÍKOVÁ, Michaela, *État et Églises en République slovaque*. In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008, 526-556.
- MURAKÖZY László, *Államok kora. Az európai modell*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2012, 368.
- MUSGRAVE, Richard A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York, 1959, 627.
- NAGY Marianna, *Felsőoktatás igazgatás*. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.), *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása*, CompLex Kiadó, Budapest, 2013, 121-156.
- NAGY Péter Tibor, *Egyházi iskolaindítás és az állam az első parlamenti ciklus idején*, Magyar pedagógia, 1995. (95. évf.) 3-4. szám, 293-313.
- NAGY Zoltán, *A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében*, Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXX/2., 2012, 339-350.
- NEMEC, Juraj, *A kormányzati szerepvállalás közgazdasági és társadalmi alapjai*. In: NEMEC, Juraj — WRIGHT, Glen (szerk.), *Közösségi pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*, Aula Kiadó, Budapest, 2000, 63-101.
- NÉMETH János, *A közigazgatási szerződésből eredő jogviták elbírálása*. In: *Liber Amicorum. Ünnepi előadások és tanulmányok Harmathy Attila tiszteletére*, ELTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék, Budapest, 2007, 67-75.
- NICORA, Mons. Attilio, *A vallási felekezetek finanszírozásának rendszere Olaszországban*. In: KARCZUB Gyula (szerk.), *Egyházfinanszírozás: konferencia Dobogókőn. 1998. február 27.* Faludi Akadémia, Budapest, 1999, 9-17.
- OATES, Wallace E., *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanich, New York, 1972.

- PACZOLAY Péter, *A lelkiismereti és vallásszabadság*. In: HALMAI Gábor —TÓTH Gábor Attila (szerk.), *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 527-575.
- PAPP Kornél, *Az egyházi közoktatás finanszírozása. Az egyházi oktatás alkotmányos alapelvei és az állampolgári jogok*, Educatio, 2005. (14. évf.) 3. szám, 590-603.
- PAULY, Alexis, *État et Églises au Luxembourg*. In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008. 323-314.
- PAPASTATHIS, Charalambos, *État et Églises en Grèce*. In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008, 121-146.
- PÉTERI Gábor, *Az 1%-os törvények Magyarországon és a Cseh Köztársaságban. Esettanulmány*. In: NEMEC, Juraj—WRIGHT, Glen (szerk.), *Közösségi pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*, Aula Kiadó, Budapest, 2000, 466-468.
- PÉTERI Gábor, *Decentralizáció: akadály vagy lehetőség?* In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Nézetek és látszatok. Decentralizáció a pénzügyi környezet szemszögéből*, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2007, 39-66.
- PÉTERI Gábor, *Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei: a közoktatás*, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport, 2012, kézirat.
- PETERSEN, Jens, *The church tax in Germany*, <http://www.steuer-forum-kirche.de/church-tax.pdf> (2013. augusztus 2-i letöltés)
- PETRIK Ferenc, *A közigazgatási aktus alakváltozása, a közszerződés*, Magyar közigazgatás, 2005. (55. évf.) 5. szám, 267-275.
- POLLITT, C. — BOUCKAERT, G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, New York, 2000.
- POLÓNYI István, *Az egyházi közoktatás néhány oktatásgazdasági sajátossága*, Educatio, 2005. (14. évf.) 3. szám, 604-614.
- POLÓNYI István, *Rendszerváltozások az oktatás finanszírozásában*, Educatio, 2009. (18. évf.) 4. szám, 473-491.
- POLÓNYI István, *A hazai felsőoktatás állami finanszírozásának történet, 1990-2011*. In: TEMESI József (szerk.), *Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet*, Aula Kiadó, Budapest, 2012, 199-254.

- POTZ, Richard, *État et Églises en Autriche*. In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008, 417-448.
- PÖLÖSKEI Pálné, *Példatár: alapítvány, közalapítvány, egyesület, köztestület, egyház, közhasznú nonprofit gazdasági társaság: adott, kapott támogatások, társasági adó, szja, tbj, áfa: áttérés egyszeres kettős könyvvitelre*, Noviring Kiadó, Budapest, 2012, 167.
- PUMP Judit, *Közzolgáltatási modellek a hulladékgazdálkodásban*. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Kilengések. Közzolgáltatási változások*, Dialóg Campus, Budapest—Pécs, 2013, 139-172.
- PUSZTAI Gabriella — T. MOLNÁR Viktória — TORKOS Katalin, *Felekezeti felsőoktatás Észak-Kelet Magyarországon*, Educatio, 2000. (9. évf.) 3. szám 611-620.
- PUSZTAI Gabriella — VERDES Emese, *A társadalmi tőke hatása a felekezeti gimnazisták továbbtanulási terveire*, Szociológiai Szemle, 2002. (12. évf.) 1. szám 90-106.
- RADÓ Péter, *A decentralizált oktatásfinanszírozásról*. <http://oktpolcafe.hu/a-decentralizalt-oktatasfinanszirozasarol-4531270> (2012. február 17-i letöltés)
- RADÓ Péter, *Mélyszántás: iskolaállamosítás 2013*. http://hvg.hu/velemeney/20130205_iskolaallamositas_Rado (2013. február 6-i letöltés)
- REISINGER Adrienn, *Az SZJA 1%-ának felajánlási lehetőségei a visegrádi országokban*. „Átalakulási folyamatok” Közép-Európában konferencia, Győr, 2005. december 2-3., http://www.sze.hu/etk/_konferencia/publikacio/Net/eloadas_reisinger_addrienn.doc (2012. március 10-i letöltés)
- RIXER Ádám, *Humán közszolgáltatások igazgatása. Az egészségügy, az oktatás, a kultúra és a sport igazgatása*, Patrocinium, Budapest, 2011, 138.
- RIXER Ádám, *Egyházak és vallási célú egyesületek gazdálkodása*. In: ANTALÓCZY Péter (szerk.), *Az állami egyházjog alapjai*, Patrocinium, Budapest, 2012, 218-249.

- RIXER Ádám, *Egyházak gazdálkodása, egyházi pénzügyek*, Glossa iuridica. http://www.glossaiuridica.hu/cikkek/Egyhazak_gazdalkodasa_penzugyei.pdf (2012. február 10-i letöltés)
- ROBBERS, Gerhard, *État et Églises en République fédérale d'Allemagne*. In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008. 80-98.
- RYNKOWSKI, Michał, *Financing of Churches and Religious Communities in Poland*. In: Basdevant-GAUDEMET, Brigitte — BERLINGÒ, Salvatore (éd.): *The Financing of Religious Communities in the European Union. Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*, Peeters, Leuven/Paris/Dudley M.A, 2009, 277-285.
- SAJÓ András, *A „kisegyház” mint alkotmányjogi képtelenség*, Fundamentum, 1999. (3. évf.) 2. szám, 87-98.
- SAMUELSON, Paul A. — NORDHAUS, William D., *Közgazdaságtan*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2005. 763.
- SÁRI János — SOMODY Bernadette, *Alapjogok. Alkotmánytan II.* Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 418.
- SÁVAI János, *Egyházi felsőoktatás Magyarországon. A katolikus felsőoktatási intézmények és az európai normák*, http://regi.szttshu/konferenciak_files/savai.pdf (2012. december 12-i letöltés)
- SCHANDA Balázs, *Az Apostoli Szentszék a nemzetközi jogban*, Jogtudományi Közlöny, 1999. (54. évf.) 7-8. szám, 315-328.
- SCHANDA Balázs, *Magyar állami egyházjog*, Szent István Társulat, Budapest, 2000, 224.
- SCHANDA Balázs, *Állam és egyház Németországban*, Acta Humana, 2000. (11. évf.) 39-40. szám, 99-110.
- SCHANDA Balázs, *A kormány és az egyházak közötti megállapodások jogi értéke*, Jogtudományi Közlöny, 2001. (56. évf.) 4. szám, 193-196.
- SCHANDA Balázs, *Stabilitás és bizonytalanság a magyar állami egyházjogban. Húsz évvel az 1990. évi IV. törvény után*, Jogtudományi Közlöny, 2010. (65. évf.) 1. szám, 3-12.
- SCHANDA Balázs, *Állami egyházjog. Vallásszabadság és vallási közösségek a mai magyar jogban*, Szent István Társulat, Budapest, 2012, 150.

- SCHWEITZER Gábor, *Egyház és autonómia*, Fundamentum, 2004. (8. évf.) 2. szám 63-67.
- SCHWEITZER Gábor, *A lelkiismereti és vallásszabadság, valamint az egyházak jogállásának alkotmányos keretei*, Acta Humana 2006. (17. évf.) 1. szám, 3-16.
- SIMON István, *Az egyházfinanszírozás struktúrája*. In: KIRÁLY Miklós—RÁCZ Lajos (szerk.), *Állam – egyház és az egyetemalapító Pázmány*, Martin Opitz Kiadó, Budapest, 2010, 83-127.
- SIMON István (szerk.), *Pénzügyi jog II.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2012, 577.
- SIVÁK József, *Az állam szerepe és funkciói*. In: DR. SIVÁK József — DR. VIGVÁRI András: *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*, CompLex, Budapest, 2012, 55-78.
- STIGLITZ, Joseph E., *A kormányzati szektor gazdaságtana*, KJK KERSZÖV, Budapest, 2000, 748.
- ŠTURM, Lovro, *État et Églises en Slovénie*. In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008, 501-525.
- SZALAI Ákos (2002), *Fiskális föderalizmus. Áttekintés*, Közgazdasági Szemle, 2002. (49. évf.) 5. szám, 424-440.
- SZALAI Ákos, *Az egyházpolitika gazdaságtana. Állam és egyház viszonya a jóléti közgazdaságtan eszközeivel*, Századvég, 2005. (11. évf.) 38. szám, 3-55.
- SZATHMÁRY Béla, *Magyar egyházjog*, Századvég, Budapest, 2004, 507.
- SZATHMÁRY Béla, *Az állami egyházjog fogalma*, Magyar jog, 2006. (53. évf.) 6. szám, 342-349.
- SZATHMÁRY Béla, *Az állam és az egyházak szétválasztásának lehetőségei Magyarországon*, Zempléni Múzsza, 2007. (7. évf.) 2. szám 31-41.
- SZATHMÁRY Béla, *Az egyházi autonómia határai*, Jogtudományi Közlöny, 2007. (62. évf.) 3. szám, 87-99.
- SZATHMÁRY Béla, *Az állami egyházjog fogalma*. In: SZATHMÁRY Béla, *Egyházak az államban. Tanulmányok az állami és felekezeti egyházjogból*, Sárospataki Teológiai Műhely, Hernád Kiadó, Sárospatak, 2010, 7-19.
- SZATHMÁRY Béla, *Az egyházi fenntartású közoktatási intézmények és oktatóik állami finanszírozásának alkotmányjogi alapjai*. In: SZATHMÁRY Béla, *Egyházak*

az államban. *Tanulmányok az állami és felekezeti egyházjogból*, Sárospataki Teológiai Műhely, Hernád Kiadó, Sárospatak, 2010, 59-67.

- SZATHMÁRY, Béla, *Constitutional Background for State Funding of Church Schools and Teachers of Public Education in Hungary*, Religion in Eastern Europe XXX, 2010. no. 4. 32-38.
- SZATHMÁRY Béla, *A vallásszabadság és az egyházak helyzete a 2011. évi CCVI. tv. után*, Collegium Doctorum Jubileumi Konferencia, Miskolc, 2012. április 19., <http://www.unimiskolc.hu/~wwwdeak/Collegium%20Doctorum%20Publikaciok/Szathm%e1ry%20B%e9la.pdf> (2013. szeptember 30-i letöltés)
- SZIGETI Jenő, *Iskola, egyház – verseny*, Educatio, 1992. (1. évf.) 2. szám, 258-259.
- SZILÁGYI András, *Hatósági szerződések Magyarországon*, Jura, 2005. (11. évf.), 2. szám, 135-145.
- SZILÁGYI Bernadett, Az egyházi közfeladat-ellátás jogi szabályozása. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Kilengések. Köszolgáltatási változások*, Dialóg Campus, Budapest—Pécs, 2013, 291-307.
- TÄVALÄ, Emanuel P., *State and Church in Romania*, http://www.univ-trier.de/fileadmin/fb5/inst/IEVR/Arbeitsmaterialien/Staatskirchenrecht/Staat_und_Kirche_in_der_EU/State_and_Church_in_Romania.pdf (2013. június 24-i letöltés)
- TÄVALÄ, Emanuel P., *Restitution of Church Properties in Romania*, http://www.academia.edu/3179698/Restitution_of_Church_properties_in_Romania (2014. január 5-i letöltés)
- TORFS, Rik, *État et Églises en Belgique*. In: ROBBERS, Gerhard (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008. 9-34.
- TORFS, Rik, *Church financing. Towards a European Model?* In: BASDEVANT-GAUDEMET, B. — BERLINGO, S., *The Financing of Religious Communities in the European Union. Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*, Peeters, Leuven/Paris/Dudley M.A., 2009, 343-350.
- TRETERA, Jiří Rajmund — HORÁK, Záboj, *The Financing of Religious Communities in the Czech Republic*. In: Basdevant-GAUDEMET, Brigitte —

BERLINGÒ, Salvatore (éd.): *The Financing of Religious Communities in the European Union. Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*, Peeters, Leuven/Paris/Dudley M.A, 2009, 119-128.

- TÓTH, Gábor Attila, *Unequal Protection: Historical Churches and Roma People in the Hungarian Constitutional Jurisprudence*, Acta Juridica Hungarica, 2010. no. 2. 122-135.
- TÓTH Gábor Attila, *Mi van és mi legyen a magyar alkotmányjogban?*, Közjogi Szemle, 2011. (4. évf.) 2. szám, 1-5.
- UITZ, Renáta, *Freedom of Religion and Churches: Archeology in a Constitution-making Assembly*. In: TÓTH, Gábor Attila (ed.), *Constitution for a disunited nation: on Hungary's 2011 fundamental law*, Prime Rate Kft., Budapest, 2012, 197-234.
- VALENTINY Pál, *A közszolgáltatások szabályozásáról*, Híradástechnika, 2004. (59. évf.) 11. szám, 2-7.
- VARJU Márton, *A közszolgáltatások szabályozása az Európai Unióban*. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Kilengések. Közszolgáltatási változások*, Dialóg Campus, Budapest—Pécs, 2013, 103-134.
- VÁRNAY Ernő, *Az államháztartás joga*. In: FÖLDES Gábor (szerk.), *Pénzügyi jog, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, Budapest, 1999, 53-130.
- VIGVÁRI András, *Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek*, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2002, 379.
- VIGVÁRI András, *Közpénzügyeink*, KJK KERSZÖV, Budapest, 2005, 388.
- VIGVÁRI András, *Állami funkciók*. In: ZSUGYEL János (szerk.), *A közpénzügyek nagy kézikönyve*, CompLex, Budapest, 2009, 37-50.
- VIGVÁRI András, *A szubszuverén kormányzatok működésének speciális vonásai, nemzetközi kitekintés*. In: ZSUGYEL János (szerk.), *A közpénzügyek nagy kézikönyve*, CompLex, Budapest, 2009, 100-112.
- VIGVÁRI András, *A modern társadalom speciális szükségletei, a kollektív javak*. In: DR. SIVÁK József — DR. VIGVÁRI András, *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*, CompLex, Budapest, 2012, 35-51.
- VIGVÁRI András, *A többszintű kormányzás pénzügyi kérdései*. In: DR. SIVÁK József — DR. VIGVÁRI András, *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*, CompLex, Budapest, 2012, 167-194.

- VIGVÁRI András, *Miért fontos ismerni a közpénzügyeket?* In: DR. SIVÁK József — DR. VIGVÁRI András, *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*, CompLex, Budapest, 2012, 21-32.

Felhasznált jogszabályok és egyéb jogforrások

- 1948. évi XXXIII. törvény a nem állami iskolák fenntartásának az állam által való átvétele, az azokkal összefüggő vagyontárgyak állami tulajdonbavétele és személyzetének állami szolgálatba való átvétele tárgyában
- 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya
- 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről
- 1990. évi IV. törvény a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról
- 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
- 1990. évi XCIII. törvény az illetékekről
- 1990. évi C. törvény a helyi adókról
- 1990. évi CIV. törvény a Magyar Köztársaság 1991. évi állami költségvetéséről és az államháztartás vitelének 1991. évi szabályairól
- 1991. évi XXXII. törvény a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről
- 1991. évi LXXXII. törvény a gépjárműadóról
- 1991. évi XCI. törvény a Magyar Köztársaság 1992. évi költségvetéséről
- 1992. évi LXXX. törvény a Magyar Köztársaság 1993. évi költségvetéséről
- 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról
- 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról
- 1993. évi CXI. törvény a Magyar Köztársaság 1994. évi költségvetéséről
- 1994. évi XCVI. törvény a Magyar Köztársaság 1993. évi költségvetésének végrehajtásáról
- 1994. évi CIV. törvény a Magyar Köztársaság 1995. évi költségvetéséről
- 1995. évi CIV. törvény a Magyar Köztársaság 1994. évi költségvetésének végrehajtásáról
- 1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról

- 1995. évi CXXI. törvény a Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetéséről
- 1996. évi LXII. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról
- 1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és az osztalékadóról
- 1996. évi CIX. törvény a Magyar Köztársaság 1995. évi költségvetésének végrehajtásáról
- 1996. évi CXXIV. törvény a Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetéséről
- 1996. évi CXXVI. törvény a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról
- 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről
- 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról
- 1997. évi CXI. törvény a Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetésének végrehajtásáról
- 1997. évi CXXIV. törvény az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről
- 1997. évi CXXV. törvény a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. törvény módosításáról
- 1997. évi CXXVIII. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról
- 1997. évi CXXIX. törvény a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti közcélú felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény módosításáról
- 1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről
- 1997. évi CXLVI. törvény a Magyar Köztársaság 1998. évi költségvetéséről
- 1998. évi XLVIII. törvény a Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetésének végrehajtásáról
- 1998. évi LXXXVI. törvény a miniszterek feladat- és hatáskörének változásával, valamint az Ifjúsági és Sportminisztérium létrehozásával összefüggésben szükséges törvénymódosításokról
- 1998. évi XC. törvény a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről

- 1999. évi CV. törvény a Magyar Köztársaság 1998. évi költségvetésének végrehajtásáról
- 1999. évi LXX. törvény a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentsték között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdésről 1997. június 20-án, Vatikánvárosban aláírt Megállapodás kihirdetéséről
- 1999. évi CXXV. törvény a Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről
- 2000. évi CXVIII. törvény a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetésének végrehajtásáról
- 2000. évi CXXI. törvény a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény módosításáról
- 2000. évi CXXXIII. törvény a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről
- 2001. évi LXIV. törvény a kulturális örökség védelméről
- 2001. évi LXXV. törvény a Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetésének végrehajtásáról
- 2002. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetésének 2001. évi végrehajtásáról
- 2002. évi LXII. törvény a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről
- 2003. évi CXVI. törvény a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről
- 2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről
- 2003. évi XCV. törvény a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetésének 2002. évi végrehajtásáról
- 2004. évi C. törvény a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetésének végrehajtásáról
- 2004. évi CXXXV. törvény a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről
- 2005. évi CXVIII. törvény a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről szóló törvény végrehajtásáról
- 2005. évi CLIII. törvény a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről
- 2005. évi CLXX. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról

- 2006. évi XCIX. törvény a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetésének végrehajtásáról
- 2006. évi CXXVII. törvény a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről
- 2007. évi LXXXVII. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról
- 2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról
- 2007. évi CXXVIII. törvény a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetésének végrehajtásáról
- 2007. évi CXLVI. törvény a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról
- 2007. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről
- 2008. évi LXXVIII. törvény a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetésének végrehajtásáról
- 2008. évi CII. törvény a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről
- 2009. évi CIX. törvény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról
- 2009. évi CXXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetésének végrehajtásáról
- 2009. évi CXXX. törvény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről
- 2010. évi LI. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról
- 2010. évi XCVIII. törvény a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetésének végrehajtásáról
- 2010. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről
- Magyarország Alaptörvénye
- 2011. évi LXIV. törvény a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény, valamint az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvény módosításáról
- 2011. évi C. törvény a lelkiismeret és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról
- 2011. évi CVIII. törvényben a közbeszerzésekről

- 2011. évi CXXXIII. törvény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról
- 2011. CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
- 2011. évi CLXVI. törvény Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról
- 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról
- 2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- 2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről
- 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
- 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
- 2011. évi CCVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról
- 2012. évi CLV. törvény a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény végrehajtásáról
- 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékokról
- 2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről
- 2013. évi CXXXIII. törvény a vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról
- 600/1945. M.E. sz. rendelet a nagybirtokrendszer megszüntetéséről és a földműves nép földhözjuttatásáról
- 61/1994. (IV. 20.) Korm. rendelet a Tábori Lelkeszi Szolgálatról
- 142/2012. (VII. 3.) Korm. rendelet az egyházi költségvetési céltámogatások sajátos szabályairól
- 295/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet az egyházi elismerésről és az egyházi jogi személyek jogállásának és működésének sajátos szabályairól
- 1080/1996. (VII. 23.) Korm. határozat az egyházi jogi személyek által fenntartott nevelési-oktatási intézményekkel kötött közoktatási megállapodásokról

- 1056/1999. (V. 26.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Evangélikus Egyház között 1998. december 7-én létrejött megállapodás közzétételéről
- 1057/1999. (V. 26.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Református Egyház között 1998. december 8-án létrejött Megállapodás közzétételéről
- 1058/1999. (V. 28.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége között 1998. október 1-jén létrejött Megállapodás közzétételéről
- 1043/2001. (IV. 20.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Budai Szerb Ortodox Egyházmegye között 1998. december 9-én aláírt megállapodás közzétételéről
- 1044/2001. (IV. 20.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Baptista Egyház között 1998. december 10-én aláírt megállapodás közzétételéről
- 1045/2001. (IV. 20.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége között 2000. december 21-én aláírt megállapodás közzétételéről
- 1138/2001. (XII. 26.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya, valamint a Magyar Katolikus Egyház, a Magyarországi Református Egyház és a Magyarországi Evangélikus Egyház között az 5000 lakosnál kisebb településeken szolgálatot teljesítő egyházi személyek jövedelempótlékáról szóló megállapodások megkötéséről
- 1039/2002. (IV. 19.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya, valamint a Magyarországi Baptista Egyház, a Magyarországi Unitárius Egyház, az Evangéliumi Pünkösdi Közösség, a Konstantinápolyi Egyetemes Patriarchátus Magyarországi Orthodox Exarchátusa, a Budai Szerb Ortodox Egyházmegye és a Magyarországi Román Ortodox Egyház között az 5000 lakosnál kisebb településeken szolgálatot teljesítő egyházi személyek jövedelempótlékáról szóló megállapodások megkötéséről
- 2172/2004. (VII. 12.) Korm. határozat a Miniszterelnöki Hivatal, valamint tizenkét határon túli egyházi jogi személy között az 5000 lakosnál kisebb magyar szórványú települések gyülekezeteiben magyar nyelven szolgálatot

teljesítő egyházi személyek kiegészítő támogatásáról szóló megállapodások megkötéséről

- 8/2012. (II. 29.) Ogy. határozat egyházkénti elismerés elutasításáról
- 77/2012. (VI. 26.) ME határozat a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentsték között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdésről 1997. június 20-án, Vatikánvárosban aláírt Megállapodás módosításának létrehozására adott felhatalmazásról
- 127/2013. (X. 8.) ME határozat a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentsték között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdésről 1997. június 20-án, Vatikánvárosban aláírt Megállapodás módosításáról szóló Megállapodás szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról
- T/3507. számú törvényjavaslat a lelkiismeret és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról
- T/5315. számú törvényjavaslat a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról
- törvénytervezet közszerződések általános szabályairól
- 21/1990. (X. 4.) AB határozat
- 4/1993. (II. 12.) AB határozat
- 8/1993. (II. 27.) AB határozat
- 22/1997. (IV. 25.) AB határozat
- 10/1998. (IV. 8.) AB határozat
- 15/2004. (V. 14.) AB határozat
- 381/B/2004. AB határozat
- 99/2008. (VII. 3.) AB határozat
- 1279/B/2011. (XII.20.) AB határozat
- 164/2011. (XII. 20.) AB határozat
- 6/2013. (III. 1.) AB határozat
- 2002. évi I. törvény a Magyarországi Református Egyház gazdálkodásáról a 2007. évi I. törvény módosításaival egységes szerkezetben

- 2000. évi I. törvény az egyház háztartásáról
- 2013. évi I. törvény a lelkészek szolgálatáról és jogállásáról
- 2013. évi IV. törvény a Magyarországi Református Egyház gazdálkodásáról
- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata
- A Tanács 1605/2002/EK, EURATOM rendelete (2002. június 25.) az Európai Községek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről
- ECHR, Sâmbata Bihor Greek Catholic Parish v. Romania, a Nagykamara 2010. január 12-i ítélete (ügyszám: 48107/99);
- ECHR, Sfântul Vasile Polonă Greek Catholic Parish v Romania, a Nagykamara 2009. április 7-i ítélete (ügyszám: 65965/01)

Felhasznált elektronikus források

- 0807 Állami Számvevők Jelentése az Oktatási és Kulturális Minisztérium fejezetnél a közoktatási feladatok finanszírozására fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről, <http://www.asz.hu/jelentes/0807/jelentes-az-oktatasi-es-kulturalis-miniszterium-fejezetnel-a-kozoktatasi-feladatok-finanszirozására-fordított-penzeszközök-hasznosulásának-ellenőrzéséről/0807j000.pdf> (2012. április 10-i letöltés)
- A Vatikáni megállapodás eredményeit és hatásait elemző bizottság jelentése, <http://www.okm.gov.hu/letolt/egyhazi/vatikani/jelentes06nov11.pdf> (2012. március 20-i letöltés)
- Egyesületek, köztestületek, (köz)alapítványok, egyházak, lakásszövetkezetek, vízitársulatok adózásának alapvető szabályai 2013. NAV tájékoztató füzet, 14. http://nav.gov.hu/data/cms284552/13._fuzet____Egyesuletek_koztestuletek_e_gyhzak_2013..pdf (2013. március 10-i letöltés)
- Hogyan lehet a személyi jövedelemadó 1 százalékáról rendelkezni? NAV tájékoztató füzet http://nav.gov.hu/data/cms280501/25._fuzet____1_szazalek_maganszemely_2013.pdf (2013. május 6-i letöltés)
- Hogyan részesülhetnek a kedvezményezettek a személyi jövedelemadó 1 százalékából? NAV tájékoztató füzet

- http://nav.gov.hu/data/cms280502/26._fuzet____1_szazalek_szervezetek_2013.pdf (2013. május 6-i letöltés)
- http://ec.europa.eu/bepa/activities/outreach-team/dialogue/index_en.htm (2013. szeptember 10-i letöltés)
 - <http://erosvar.hu/rolunk/tamogatas> (2013. január 9-i letöltés)
 - <http://hegyvidek.lutheran.hu/index.php/11> (2013. január 9-i letöltés)
 - http://hetek.hu/belfold/201307/nem_mukodik_az_ellenkampany_hajdusamsonban (2013. szeptember 20-i letöltés)
 - http://hetek.hu/belfold/201309/sok_telepulesen_sirnak_egy_allami_iskola_utan (2013. szeptember 20-i letöltés)
 - <http://kelenfold.lutheran.hu/dokumentumok/ajanlas-az-egyhazfenntartasrol/> (2013. január 9-i letöltés)
 - <http://kiskoros.evangelikus.hu/tudnivalok.php?oldal=adakozas> (2013. január 9-i letöltés)
 - <http://szuveren.hu/tarsadalom/felekezetek-utkeresese> (2011. november 24-i letöltés)
 - <http://www.albertfalviplebania.hu/tamogatas.html> (2013. január 12-i letöltés)
 - <http://www.cegled-plebania.net/piszkos-anyagiak/> (2013. január 12-i letöltés)
 - http://www.emet.gov.hu/_userfiles/felhivasok/EGYH/EGYH_KCP_13_EGYH_EOR_13/utmutato_egyhazi_tamogatasok.pdf (2013. június 10-i letöltés)
 - http://www.emet.gov.hu/eredmenyek/egyhazi_epitett_orokseg_a_kulhoni_regio_kban/ (2013. június 10-i letöltés)
 - <http://www.kormany.hu/download/5/0a/70000/Felh%C3%ADv%C3%A1s%20az%20egyh%C3%A1zi%20c%C3%A9l%C3%BA%20program-t%C3%ADpus%C3%BA%20k%C3%B6zponti%20k%C3%B6lts%C3%A9gvet%C3%A9si%20hozz%C3%A1j%C3%A1rul%C3%A1sok%20t%C3%A1mogat%C3%A1si%20lehet%C5%91s%C3%A9geire.pdf> (2013. június 10-i letöltés)
 - <http://www.nefmi.gov.hu/egyhaz/egyhazi-ingatlanrendezes/egyhazi> (2012. december 10-i letöltés)
 - <http://www.oecd.org/gov/48250728.pdf> (2012. október 20-i letöltés)
 - http://www.oktatas.hu/felsooktatas/felsooktatasi_intezmenyek/allamilag_elismer_t_felsookt_int (2013. október 5-i letöltés)

- http://www.oktatas.hu/hivatali_ugyek/kir_intezmenykereso (2013. október 10-i letöltés)
- <http://www.pozytek.gov.pl/1,podatku,-,aktualnosci,1093.html> (2014. január 2-i letöltés)
- <http://www.szabadsagtelepiref.hu/adakozas> (2013. január 15-i letöltés)
- <http://www.vallasszabadsag.atw.hu> (2011. december 2-i letöltés)
- <https://sites.google.com/site/bujakrk/fontos-tudni-> (2013. január 12-i letöltés)
- KSH tájékoztatási adatbázis az iskolarendszerű oktatásról
<http://statinfo.ksh.hu/Stainfo/themeSelector.jsp?page=2&szst=ZOI> (2013. október 1-i letöltés)
- KSH tájékoztatási adatbázis szociális szolgáltatások (intézmények, ellátottak)
<http://statinfo.ksh.hu/Stainfo/themeSelector.jsp?page=2&szst=FSI> (2013. szeptember 30-i letöltés)
- Kúria Joggyakorlat-elemző csoportja: A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek joggyakorlata
http://lb.hu/sites/default/files/joggyak/penzugyi_tamogatasok_osszefoglalo_velemeny.pdf (2013. december 30-i letöltés)
- Kúria Joggyakorlat-elemző csoportja: Összefoglaló jelentés a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről
http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_jelentes_kozigazgatasi_perek.pdf (2013. december 30-i letöltés)
- Kúria Joggyakorlat-elemző csoportja: Összefoglaló jelentés a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről 4. melléklet
<http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/4.melleklet.pdf> (2013. december 30-i letöltés)
- Lengyel Köztársaság Alkotmánya,
<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (2013. december 30-i letöltés)
- Romania 2012 International Religious Freedom Report,
<http://www.state.gov/documents/organization/208570.pdf> (2014. január 4-i letöltés)

- Slovak Republic 2012 International Religious Freedom Report,
<http://www.state.gov/documents/organization/208578.pdf> (2014. január 4-i
letöltés)

ÖSSZEFOGLALÁS

Kutatási célom az egyházak finanszírozási kérdéseinek vizsgálata komplex módon, a pénzügyi jog és a költségvetési jog aspektusában. Az egyházak finanszírozása szerteágazó, sokcsatornás rendszer. Bevételi szerkezetüket alapvetően a saját bevételekre és a költségvetési támogatásokra bonthatjuk. A saját bevételek szerepe kevésbé jelentős, az egyházak döntően az államtól kapott hozzájárulásokból látják el tevékenységüket. Az egyházak állami támogatásának kérdését több tudomány vizsgálja, melyek eltérő álláspontot képviselnek abban a tekintetben, hogy az állam támogathatja-e az egyházakat. A támogatások a költségvetési döntési ciklusokban is érzékeny területet jelentenek, állandó viták tárgyát képezik. Kutatásomban az egyházak támogatásának vizsgálatát a fiskális föderalizmus elméleti keretének alkalmazásával vizsgáltam, mely arra keresi a választ, hogy az állam a közpénzeket az egyes kormányzati szintek és szektorok között milyen elvek menténallokálja.

Európában közös pont az egyházak finanszírozásában, hogy az állam közvetlenül vagy közvetve pénzügyi támogatásokat nyújt számukra. A támogatási struktúra azonban változatos. Különböző eszközök alakultak ki az egyházak finanszírozására Európaszerte. Vannak olyan államok, amelyek egyházi adórendszert vezettek be, ahol az egyházak jogosultak tagjaira adót kivetni, amihez állami kényszer is társulhat. Máshol az állam megadja állampolgárai számára a lehetőséget, hogy adójuk bizonyos részét felajánlják egy általuk támogatott szervezetnek. Számos országban létező finanszírozási forma az egyházaknak a korábbi rendszerekben okozott sérelmeiknek kompenzálása, ami biztos forrásul szolgál az egyházak számára. Szintén közös vonás az egyházak támogatásában a nekik nyújtott különböző adómentességek és adókedvezmények, melyet döntően a nonprofit módon végzett tevékenységükre tekintettel kapnak.

A támogatások leginkább vitatott területe azonban a közvetlen állami hozzájárulások nyújtása. Nincs ugyanis egyetértés abban, hogy az államnak hozzá kell-e járulnia az egyházak hitéleti tevékenysége során felmerülő költségek fedezéséhez. Ráadásul a közvetlen támogatások a közpénzek ellenőrzésének kérdésével is összefügg abban a tekintetben, hogy míg a közfeladatok ellátására kapott forrásokat az állam ellenőrizheti, addig az egyházak autonómiája miatt a hitéleti tevékenységre ez a kontroll nem terjed ki. A problémát azonban az okozza, hogy nem egyértelmű a két tétel elkülönítése.

Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig az egyházak finanszírozásában három korszakot tudunk megkülönböztetni. A rendszerváltással a jogalkotó az egyházak státuszának kérdését rugalmasan, liberális módon kezelte, minimális feltételeknek kellett megfelelni ahhoz, hogy egy szervezet egyházzá váljon. A finanszírozás ugyanakkor az egyházi státusz megszerzésével automatikusan együtt járt. A költségvetési támogatásokat az 1990-es évek közepéig az esetlegesség, az előirányzatok évről évre történő meghatározása jellemezte, ugyanakkor a támogatások összege folyamatosan növekedett. A finanszírozás megreformálása szükségszerűvé vált ahhoz, hogy az egyházak gazdasági önállósága létrejöjjön, így új elemként került bevezetésre a személyi jövedelemadó meghatározott részéről történő adózói rendelkezés. Emellett szinte egy időben a Katolikus Egyházra vonatkozóan a magyar állam nemzetközi szerződést kötött a Szentszékkal, amely a Katolikus Egyház hitéleti és közcélú tevékenységeinek finanszírozását rendezte. Az állam neutrális viszonyulása ekkor tolódott el az egyházak felé. A megállapodás nyomán több egyház finanszírozását is a konkordátum tartalmához igazították, valamint elfogadták az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló törvényt. Az egyházak finanszírozásában innen számíthatjuk a második korszakot, ami egészen az új Alaptörvény hatálybalépéséig tartott. A rendszer alapvető problémáját az egyházaknak automatikusan nyújtott támogatások jelentették, amely vonzóvá tette a különböző szervezetek számára a viszonylag egyszerűen teljesíthető egyházi státusz megszerzését. Ez tehát a gyakorlatban elindította azt a folyamatot, hogy a szervezetek gyakran csak a remélt anyagi előnyök megszerzése miatt váltak egyházakká. Ennek kivédésére ugyan megvoltak a törvényes eszközök, de azok nem funkcionáltak. Ennek a folyamatnak a megállítását tűzte ki célul 2010-ben a kormányzat. 2012-től ugyanis az egyházak finanszírozásának alapvető szabályai ugyan nem változtak, de a keretek igen. A jogalkotó kifejezésre jutatta, hogy a közfeladatok ellátása során kiemelt szerepet szán az egyházakkal történő együttműködéseknek. Emellett azonban az új egyháztörvénynek köszönhetően meglehetősen megváltoztak az egyházzá válás feltételei. Ennek következménye, hogy a közösségi feladatok ellátásában a jogalkotó kifejezetten szűk rétegre kíván építeni.

Dolgozatomban a rendszerváltástól napjainkig tartó történeti vizsgálódás eredményeképpen az egyházak finanszírozására vonatkozó struktúrát állítottam fel. Ebben a szerkezetben az egyházak bevételeinek egyik típusát a saját bevételek alkotják, melynek szabályanyagát egyrészt az állami egyházi jogi szabályok adják, másrészt az

egyházak belső szabályai. Magyarországon az egyházak tagjainak hozzájárulása önkéntes, ahhoz kényszer nem társul, így ezen forrás nagyságrendje nem teremti meg az egyházak gazdasági önállóságát, ezért a bevételi szerkezetük döntő többségét az állami támogatások jelentik. A támogatások igen szélest kört fednek le a finanszírozási struktúrában. A magyar rendszerben ellentmondásként jelenik meg, hogy nem állapítható meg pontosan, egzakt módon az egyes költségvetési hozzájárulások besorolása az egyes támogatási kategóriák szerint. Ennek során több anomália van a szabályozásban. Fő probléma a közcélú és a hitéleti források nem egyértelmű elkülönítése, ami az állam általi ellenőrzésben okozhat gondot. A támogatások egyik jelentős csoportját a közfeladatok ellátásához kapott állami hozzájárulások jelentik. A feladatok finanszírozásában fontos elvként kerül rögzítésre, hogy az egyházak a hasonló tevékenységet végző állami, önkormányzati intézményekkel azonos támogatásban részesülnek, valamint azon az alapon, hogy az állampolgárok egyházi közszolgáltatást vesznek igénybe, jogosultakká válnak úgynevezett kiegészítő normatíva igénybe vételére. A támogatás ezen elemeinek értékelésében nincs egyetértés. Amennyiben a közfeladatok ellátását az állam nem állami szereplőkre bízta, úgy a szektorsemlegesség elve alapján mindegyik szereplőnek egyenlő támogatást kellene kapnia. Az egyházak leginkább a humánszolgáltatások ellátásában vesznek részt. Intézményeik száma mind a közoktatásban, mind pedig a szociális ellátásban az utóbbi években intenzíven növekedett. Szintén jelentős fenntartók a felsőoktatásban, ahol speciális szabályok vonatkoznak a hitéleti és a világi képzésre.

Az egyházak finanszírozásában fontos forrást jelent a volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezéséből származó bevétel, melyet 1997-től az egyházak járadék formájában igényelhetek, melynek összegét évről évre valorizálják, így egy örökjáradékot jelent az egyházak számára. Az egyházak finanszírozását részben az állampolgárok is tudják befolyásolni azzal, hogy személyi jövedelemadójuk egy részét egy általuk választott szervezetnek ajánlják fel. Magyarországon egy úgynevezett 1+1 százalékos rendszer működik, ahol az állampolgárok személyi jövedelemadójuk egy százalékát nonprofit szervezetnek, másik egy százalékát pedig egyháznak vagy kiemelt költségvetési előirányzatnak ajánlhatják fel. Az állam költségvetési támogatásokat nyújt az egyházak kulturális tevékenységeihez, az egyházi ingatlanok felújításához, a hittanoktatáshoz, valamint egyéb célokhoz. Az állam számos indirekt támogatást nyújt az egyházaknak. Ilyenek például a társasági adó kedvezmények, az egyházi személyek speciális adójogi státusza, valamint az egyéb adókedvezmények és adómentességek.

Össességében az egyház-finanszírozási rendszerről megállapíthatjuk, hogy sokcsatornás rendszer. Az egyházak számos jogcímen kapnak az államtól direkt vagy indirekt támogatást. A magyarországi rendszer illeszkedik a külföldi államok gyakorlatához, azonban az egyes tételekre vonatkozó szabályozást átláthatóbbá szükséges tenni.

SUMMARY

The object of my research is the observation of the Church financing in a complex way regarding to the aspects of the financial law. We can observe it on a wide scale, it is a multiple system. Their income structure is divided into two parts: own income and financial support. The role of their own income is less important, their activities are rather provided by contributions from the State. The question of Church financing by State is observed by several sciences whose point of view is different regarding the fact that State can support Churches. Church financing is an intimate field that is controversial question in the budget. In my thesis I have observed the church financing with the application of the theory of fiscal federalism to find the answer for the allocation of public funds between governmental levels and sectors.

All the States of Europe support Churches directly or indirectly. However, the structure of subsidies is variable. In Europe there are different ways for financial support of religion. There are States where a so-called church tax system is applied. In these States Churches are allowed to levy tax on the members from their church. To the collection of church tax state administration also contribute. In the other way, States provide citizens the possibility of a voluntary allocation of some percent of their income tax to a certain religion or other object. In several countries there is another form of church financing: compensation of damage caused by former political systems that is a calculable source for Churches. In most of the European countries tax exemptions and concessions are assured regarding to their non-profit activities.

Direct contributions by State are extremely discussed. There is no accordance in the question that State should fund the cost of religious activities of Churches. Moreover, there is a connection between direct support and the control of public money concerning the fact that sources for public services can be controlled by State, but because of Churches autonomy this kind of control is not applied for religious activities. The problem is that the distinction of these two fields is not clear.

In Hungary from the political transformation to nowadays we can separate three periods in church financing. After the political transformation legislation regulated the question of the status of Churches flexible and liberal way, there were just a few conditions to be able to become Church. However finances by State were automatically accompanied by the reach of church status. To the middle of the 1990's financial

supports were characterized by contingency and determination of state budgetary estimates established year by year, while the amount of supports continually increase. A financing reform became necessary for creating the economic autonomy of churches. Consequently a new fiscal provision was introduced about a determined portion of income tax. Furthermore almost in the same time Hungarian State signed a concordat with the Holy See concerning the Catholic Church, which regulated the finances of religious and public activities. The neutral attitude of State to Churches changed. Based on the concordance, the financing of several Churches was adjusted to the contents of the concordat and the law about financial conditions of religious and public activities was accepted. We consider the second period of church financing from this moment to the entry of the new fundamental law into force. The basic problem of the system was that Churches automatically state-funded made attractive for organizations the relatively easy acquisition of church status. This situation launched a process that organizations became churches because of the expected financial benefits. To avoid this phenomenon, there were legal means, but they did not function. In 2010, the government aimed to stop this process. From 2012 the basic regulation of church financing has not changed, but their regulation of church status does. The legislation gives an important role to the cooperation with Churches during the public services. However, because of the new Church law the conditions of becoming Church have changed. Consequently there are less organizations who possess a church status and the legislation cooperate with less organization in public activities.

In my thesis, I observed the period from the political transformation to nowadays as resulting I made up a structure concerning church financing. In this structure, one portion of Church's incomes consists on own incomes that the regulation is constituted one hand by state church law regulation and on the other hand by interior regulation of Churches. In Hungary, the contributions of the members of the religion are voluntary, there is no compulsion in it, so the measure of this sort of source does not assure the economic autonomy of Churches. Therefore the majority of their income structure is provided by state subsidies. Supports have an important role in the financial structure. In the Hungarian system there is a contradiction concerning the classification of contributions according to fund categories. We cannot determine them exactly. Therefore, there are several anomalies in the regulation. The main problem is that the separation of public and religious sources is not evident that can cause further problems during state controls. State contribution for public services is one of the most important

supports. In financing of services, there is an important principle that Churches receive the same subsidies as local governmental institutions doing similar activities. Moreover, Churches are authorized to get a so-called supplementary normative fund because citizens use public services of Churches. In social science, there is no agreement in the evaluation of this element of financing. If State do not entrust public services to non-state actors, all actors should be given the same support according to the principle of sector neutrality. Churches take part most in human public services. In recent years, the number of their institutions in public education and social care has increased intensively. They also have a significant role in higher education where we can find a special regulation regarding to religious and secular courses.

In church financing, incomes from the restitution of church property are important sources that Churches can require in form of allowance. They evaluate the sum of these allowances year by year that means a perpetual annuity for Churches. Church financing can be partly influenced by citizens' income tax that they can offer to a chosen organization. In Hungary a so-called 1+1 % system function that means citizens can offer 1% of their income tax to a non-profit organization and another 1% to Churches or a special budgetary allocation. State provides financial supports to cultural activities of Churches, renovation of church properties, religious education and other objects are also state-funded. State ensures several indirect supports to Churches. For example, corporate income tax concessions, special status in law of taxation and other tax concessions and exemptions.

In conclusion, we can consider that church financing is a multiple system. Churches can receive direct or indirect subsidies from States by several rights. The Hungarian system conforms to the practice of other States of Europe. However, it is essential to make the regulation of financing elements transparent.

MELLÉKLETEK

1. melléklet

Az egyházakra vonatkozó hazai jogszabály-változások

Szempontok	1990. évi IV. törvény	T/3507 sz. javaslat	2011. évi C. törvény	2011. évi CCVI. törvény	2011. évi CCVI. törvény 2013. évi CXXXIII. törvénnyel történt módosítása
előkészületek	Állami Egyházügyi Hivatal, majd az igazságügyminiszter a pártok bevonásával.	Képviselői önálló indítvány: négy képviselő.	Képviselői önálló indítvány: négy képviselő.	Képviselői önálló indítvány: egy képviselő, majd 23 még csatlakozott.	6/2013 (III. 1.) AB határozat nyomán az Emberi erőforrások minisztere által benyújtott törvényjavaslat
utóélete	Hatályon kívül helyezte a 2011. évi CCVI. törvény. Az eddigi egyházak elveszítik státuszukat, egyesületként működnek tovább 2012. 01.01-től.	A törvényjavaslat elfogadása előtti módosító indítvány koncepciójának megváltoztatta.	1279/B/2011 AB határozat közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenessé nyilvánította és megsemmisítette.	Hatályba lép 2012. január 1-jén.	Hatályba lép 2013. augusztus 1-jén.
állam és egyház viszonya	A Magyar Köztársaságban az egyház az államtól elválasztva működik.	Magyarországon az állam és az egyház különváltan működik. Az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházzal. Az egyházak tényleges társadalmi szerepét, az általuk ellátott közcélú tevékenységet az állam az egyházakra vonatkozó további jogszabályok megalkotásánál és a velük való kapcsolattartás során figyelembe veheti.⇒ <i>AB érvelése épül be</i>			állam és a vallási közösségek különváltan működnek, illetve önállóak. közösségi célok elérése érdekében együttműködnek
egyház fogalmi elemei	- azonos hitelvek - vallás gyakorlása - önkormányzat	- azonos hitelvek - elsődlegesen vallási tevékenység gyakorlása - önkormányzat, autonóm szervezet - cselekvőképes, magyarországi lakóhellyel rendelkező természetes személyek alapíthatják		2011. évi C. törvényhez képest: - az Országgyűlés által elismert autonóm szervezet - nincs a személyek vonatkozásában korlát	azonos hitleveket valló természetes személyekből álló, önkormányzattal rendelkező autonóm szervezet, amelynek ezt a közjogi jogállást az Országgyűlés a közösségi célok érdekében történő együttműködés céljából biztosítja. jogi személy
tevékenység korlátja	Nem ütközhet Alkotmányba és törvénybe.	Nem ütközhet az Alaptörvénybe, jogszabályba, nem sértheti más közösségek jogait és szabadságát valamint az emberi méltóságot.⇒ <i>szigorúbb korlát</i>			az emberi méltóság kimarad, viszont bevett egyházakra szigorúbb feltételeket ír elő
alapítás feltétele	- 100 fő természetes személy - rendelkezzen alapszabállyal - azonos hitelvek - ügyintéző és képviseleti szerveit megválasztotta	- 1000 fő természetes személy, akik magyarországi lakóhellyel rendelkeznek - legalább húsz éve szervezett formában, egyesületként működik Magyarországon - egyesület elsődlegesen vallási tevékenységet végez - alapszabályát elfogadta - tanításának lényegét tartalmazó hitvallással és rítussal rendelkezik - ügyintéző és képviseleti szerveit megválasztotta		Eltérések a 2011. C. törvényhez képest: - legalább százéves nemzetközi működéssel rendelkezik vagy legalább húsz éve szervezett formában, egyesületként működik Magyarországon - működése során nemzetbiztonsági kockázat nem merült fel,	- elsődlegesen vallási tevékenységet végez - tanításának lényegét tartalmazó hitvallása és rítusa van - legalább százéves nemzetközi működéssel rendelkezik vagy húsz éve szervezett formában, vallási közösségként működik Magyarországon és Magyarország lakosságának 0,1 százalékát elérő taglétszámmal rendelkezik - elfogadott belső szabálya van

				- tanai és tevékenységei nem sértik az ember testi-lelki egészséghez való jogát, az élet védelmét, az emberi méltóságot.	- ügyintéző és képvisleti szerveit megválasztotta vagy kijelölte - képviselői nyilatkoznak arról, hogy tevékenységük nem ellentétes a törvényben foglaltakkal - tanai és tevékenységei nem sértik az ember testi-lelki egészséghez való jogát, az élet védelmét, az emberi méltóságot - nemzetbiztonsági kockázat nem merült fel működése során - bizonyítja a közösségi célok érdekében történő együttműködés szándékát és annak hosszú távú fenntartására való képességét
nyilvántartásba vételi eljárás	Az egyházat a székhelye szerint illetékes megyei bíróság, illetőleg a Fővárosi Bíróság nyilvántartásba veszi nyilvántartásba.	- Fővárosi Bíróság veszi nyilvántartásba. - A bíróság felkért szakértőket rendelhet ki, hogy vizsgálja a vallási tevékenységgel kapcsolatos feltételek fennállását. - Csatolandó dokumentumok alapján szigorúbbak a követelmények (pl. beszámoló).	- Kérelmet a miniszterhez kell benyújtani. - Ha a szükséges feltételeket eleget tesz az egyesület, a miniszter a kérelmet az Országgyűlés elé terjeszti, amely kétharmados többséggel ismeri el egyházként az egyesületet. - A miniszter szakértőt rendelhet ki a vallási tevékenységgel kapcsolatos feltételek fennállásának vizsgálatára.	- Legalább ezer fő aláírásával a népi kezdeményezésre vonatkozó szabályok alkalmazásával az egyesület képviselőjére jogosult személy kezdeményezheti. Ez után - az Országgyűlés vallásügyekkel foglalkozó bizottsága a népi kezdeményezés alapján az egyesület egyházként történő elismerésére vonatkozó törvény-javaslatot terjeszt az Országgyűlés elé. - A bizottság az MTA elnökének állásfoglalását kérheti az alapcélról, hitvallásról, működési időről.	eltérő szabályok vonatkoznak a bevett egyházakra és a vallási tevékenységet végző szervezetekre vallási tevékenységet végző szervezet: - Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességébe tartozik - szervezet képviselőinek nyilatkozata, hogy vallási tevékenység céljából hozzák létre - az alapítás nem ellentétes a tevékenység a törvényben foglaltakkal - minimum 10 alapító tag, mely kimondta a megalakulást és elfogadta alapszabályát - vagy a szervezet tagjai kizárólag természetes személyek és nem teszik lehetővé, hogy a szervezet tagjai nem természetes személyek legyenek Bevett egyházak: - Országgyűlés ismeri el - az egyházakkal való kapcsolattartás koordinációjáért felelős miniszternél kell kezdeményezni, aki közigazgatási hatósági eljárás keretében dönt a feltételek fennállásáról

					- elsődlegesen vallási tevékenységet végez - tanításának lényegét tartalmazó hitvallása és rítusa van - legalább százéves nemzetközi működéssel rendelkezik vagy húsz éve szervezett formában, vallási közösségként működik Magyarországon és Magyarország lakosságának 0,1 százalékát elérő taglétszámmal rendelkezik - elfogadott belső szabálya van - ügyintéző és képviseleti szerveit megválasztotta vagy kijelölte - képviselői nyilatkoznak arról, hogy tevékenységük nem ellentétes a törvényben foglaltakkal - tanai és tevékenységei nem sértik az ember testi-lelki egészséghez való jogát, az élet védelmét, az emberi méltóságot - nemzetbiztonsági kockázat nem merült fel működése során - bizonyítja a közösségi célok érdekében történő együttműködés szándékát és annak hosszú távú fenntartására való képességét
törvény által elismert egyházak	Nincs ilyen kategória.	3 kategóriát állít fel, mellyel összesen 45 közösséget ismer el egyházként.	Egy kategóriát ismer el a törvény: összesen 14 egyház, 2012. január 1-jéig. Majd 2012. március 1-jétől újabb 13 egyház kerül elismerésre.	3 kategóriát állít fel: vallási közösségek, vallási tevékenységet végző szervezetek, bevett egyházak.	
vallási tevékenység	Nincs definiálva, bár a módosítások kapcsán újra és újra felmerülő kérdés. A szakirodalom aggályosnak tartja.	Definiálja: vallási tevékenység olyan világnézethez kapcsolódó tevékenység, mely természetfelettre irányul, rendszerbe foglalt hitelvekkel rendelkezik, tanai a valóság egészére irányulnak, valamint az erkölcsöt és az emberi méltóságot nem sértő sajátos magatartás követelményekkel az emberi személyiség egészét átfogja.		az utolsó tagmondatban van változás: valamint sajátos magatartáskövetelményekkel az emberi személyiség egészét átfogja	

Egyházak közcélu tevékenysége	Az egyházi jogi személy elláthat olyan közfeladatokat, amelyet törvény nem tart fenn kizárólagosan az állam vagy állami szerv (intézmény) számára.	Rögzíti továbbá, hogy az egyházi intézmény világnézetileg elkötelezett, így a felvételnél és a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésénél, fenntartásánál és megszüntetésénél a sajátos identitás megőrzéséhez szükséges feltételek határozhatók meg. $\Rightarrow AB$ érvelése épül be	a vallási közösségek részt vállalhatnak a társadalom értékteremtő szolgálatában, elláthat olyan közfeladatokat, amelyet törvény nem tart fenn kizárólagosan az állam vagy annak intézménye számára, amire vonatkozóan a Kormány megállapodást köthet vele
egyházak ellenőrzése	Nincs rendelkezés róla.	Van rendelkezés, mely rögzíti, hogy a hitéleti célú bevételeit, és azok felhasználását állami szerv nem ellenőrizheti, viszont a közfeladatokra kapott állami támogatásokat törvényességi szempontból az Állami Számvevőszék vizsgálja.	

Forrás: saját szerkesztés

A vallási közösség, a vallási tevékenységet végző szervezet és a bevett egyház alapítására, működésére vonatkozó szabályok

szempontok	VALLÁSI TEVÉKENYSÉGET VÉGZŐ SZERVEZET	VALLÁSI KÖZÖSSÉG (KÖZÖS SZABÁLYOK)	BEVETT EGYHÁZ
fogalom	olyan egyesület, amelynek tagjai azonos hitelveket valló természetes személyek, és amelynek alapszabályában meghatározott célja vallási tevékenység végzése	az Országgyűlés által elismert egyház és a vallási tevékenységet végző szervezet	azonos hitelveket valló természetes személyekből álló, önkormányzattal rendelkező autonóm szervezet, amelynek ezt a közjogi jogállást az Országgyűlés a közösségi célok érdekében történő együttműködés céljából biztosítja. jogi személy
alapítás/ elismerés	Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességébe tartozik		Országgyűlés ismeri el
	nyilvántartásba vétel kérelemre történik		az egyházakkal való kapcsolattartás koordinációjáért felelős miniszternél kell kezdeményezni, aki közigazgatási hatósági eljárás keretében dönt a feltételek fennállásáról
feltételek	- szervezet képviselőinek nyilatkozata, hogy vallási tevékenység céljából hozzák létre - az alapítás nem ellentétes a tevékenység a törvényben foglaltakkal - minimum 10 alapító tag, mely kimondta a megalakulást és elfogadta alapszabályát - vagy a szervezet tagjai kizárólag természetes személyek és nem teszik lehetővé, hogy a szervezet tagjai nem természetes személyek legyenek		- elsődlegesen vallási tevékenységet végez - tanításának lényegét tartalmazó hitvallása és rítusa van - legalább százéves nemzetközi működéssel rendelkezik vagy húsz éve szervezett formában, vallási közösségként működik Magyarországon és Magyarország lakosságának 0,1 százalékát elérő taglétszámmal rendelkezik - elfogadott belső szabálya van - ügyintéző és képviseleti szerveit megválasztotta vagy kijelölte - képviselői nyilatkoznak arról, hogy tevékenységük nem ellentétes a törvényben foglaltakkal - tanai és tevékenységei nem sértik az ember testi-lelki egészséghez való jogát, az élet védelmét, az emberi méltóságot - nemzetbiztonsági kockázat nem merült fel működése során - bizonyítja a közösségi célok érdekében történő együttműködés szándékát és annak hosszú távú fenntartására való képességét
jogorvoslat az elismerési döntés ellen	a Fővárosi Törvényszék ellen a Pp. szabályai alapján van helye jogorvoslatnak		a miniszter döntése ellen a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályok szerint; az Országgyűlés határozata ellen az Abtv.-ben meghatározott eljárás szerint
megszüntetés /feloszlás	ügyész törvényességi ellenőrzést gyakorol felette, vizsgálja a törvényben meghatározott tevékenységre vonatkozó feltételek fennállását felhívhatja az egyházat a működés törvényességére amennyiben nem teljesít önkéntesen a szervezet, úgy pert indíthat az ügyész ellene		az AB elvi véleménye alapján az Alaptörvénybe ütköző tevékenységet végző bevett egyház jogállása megszűnik az Országgyűlés erre vonatkozó döntése alapján

	a bíróság kötelezheti a működés törvényességének helyreállítására, ennek elmaradása esetén megszünteti a bíróság feloszlátja, amennyiben a működése az AB elvi véleménye alapján Alaptörvénybe ütközik		
tevékenység	elsődlegesen vallási tevékenység végzésére jön létre		
	Alaptörvénnyel ellentétes nem lehet a vallási tevékenység, jogszabályba nem ütközhet, nem sértheti más közösségek jogait és szabadságát		
egyéb tevékenység	részt vállalhat a társadalom értékteremtő szolgálatában, elláthat olyan közfeladatokat, amelyet törvény nem tart fenn kizárólagosan az állam vagy annak intézménye számára, amire vonatkozóan a Kormány megállapodást köthet vele		
			hitéleti oktatást szervezhet a nevelési-oktatási intézményekben és a felsőoktatási intézményekben
			gazdasági-vállalkozási tevékenységnek nem minősülő tevékenységet és gazdasági-vállalkozási tevékenységet is végezhet
			tábori lelkészi, börtön- és kórházlelkészi szolgálatot vagy más szolgálatot végezhet
névhasználat	egyház megjelölést elnevezésében és önmeghatározása céljából használhatja		
állam és egyház elválasztása	irányítására, felügyeletére az állam szervet nem működtethet és nem hozhat létre		
	belső szabályainak érvényre juttatására nem alkalmazható belső kényszer		
			hitéleti célú bevételeit és azok felhasználást állami szerv nem ellenőrizheti, a nem hitéleti célra nyújtott támogatás felhasználásnak törvényességi szempontok szerinti ellenőrzését az Állami Számvevőszék végzi
gazdálkodás, finanszírozás	polgári jogviszonyokban korlátozás nélkül részt vehet, jogosult gazdasági társaságot és civil szervezetet létrehozni, abban részt venni		
	adományokat gyűjthet		
	bevételei elsősorban természetes személyek, jogi személyek, jogi személyiség nélküli szervezetek adományaiból és egyéb hozzájárulásaiból, valamint az ilyen bevételek hasznaiból tevődnek össze		
	az államháztartás alrendszeréből, európai uniós forrásokból vagy nemzetközi megállapodás alapján finanszírozott programokból, pályázati úton vagy pályázati rendszeren kívül, egyedi döntés alapján támogatásban részesülhet		
			közfeladat-ellátó tevékenysége során a hasonló tevékenységet folytató állami vagy helyi önkormányzati intézményekkel azonos mértékű támogatásra jogosult
			az egyházi személyeknél foglalkoztatottak munkaviszonya a közalkalmazotti jogviszonyhoz igazodik, a központi bérpolitikai intézkedéseket is figyelembe véve
			adókedvezményben és azzal egy tekintet alá eső más kedvezményben részesíthető
			hitéleti oktatás költségeit az állam biztosítja

Forrás: saját szerkesztés

Közüktatási adatok a fenntartók számának alakulása szerint, 2005-2011

Óvodai feladat-ellátási helyek alakulása, 2005-2012							
	összes fenntartó	megyei önkormányzat	települési önkormányzat	központi költtségvetési szerv	egyház	alapítvány	egyéb
2005	4526	52	4130	22	113	157	52
2006	4524	57	4099	21	119	164	64
2007	4386	73	3938	18	131	169	57
2008	4355	51	3924	17	141	163	59
2009	4366	52	3910	16	152	175	61
2010	4358	51	3887	15	155	176	74
2011	4336	51	3804	14	207	181	79
2012	4321	13	3725	55	269	172	87

Forrás: KSH

Általános iskolai feladat-ellátási helyek alakulása, 2005-2012							
	összes fenntartó	megyei önkormányzat	települési önkormányzat	központi költtségvetési szerv	egyház	alapítvány	egyéb
2005	3614	127	3171	27	180	75	34
2006	3591	124	3135	28	180	77	47
2007	3418	121	2922	28	201	103	43
2008	3363	124	2855	28	213	98	45
2009	3343	124	2827	28	223	97	44
2010	3306	118	2789	27	233	94	45
2011	3252	116	2691	24	281	87	53
2012	3251	32	2584	113	388	81	53

Forrás: KSH

Szakiskolai feladat-ellátási helyek alakulása, 2005-2012							
	összes fenntartó	megyei önkormányzat	települési önkormányzat	központi költtségvetési szerv	egyház	alapítvány	egyéb
2005	537	134	243	21	22	83	34
2006	580	136	244	22	23	111	44
2007	600	126	234	21	24	145	50
2008	586	119	224	18	32	140	53
2009	623	123	227	16	31	157	69
2010	651	119	230	24	35	153	90
2011	687	120	219	22	42	173	111
2012	690	33	205	109	75	161	107

Forrás: KSH

Szakközépiskolai feladat-ellátási helyek alakulása, 2005-2012							
	összes fenntartó	megyei önkormányzat	települési önkormányzat	központi költtségvetési szerv	egyház	alapítvány	egyéb
2005	931	216	374	38	26	186	91
2006	956	215	370	32	30	202	107
2007	955	196	362	33	30	215	119
2008	908	182	343	30	42	195	116
2009	917	187	340	28	41	197	124
2010	939	188	334	35	47	189	146
2011	928	188	317	33	59	189	142
2012	921	72	300	144	91	182	132

Forrás: KSH

Gimnáziumi feladat-ellátási helyek alakulása, 2005-2012							
	összes fenntartó	megyei önkormányzat	települési önkormányzat	központi költtségvetési szerv	egyház	alapítvány	egyéb
2005	761	101	334	19	100	71	136
2006	807	105	326	17	105	82	172
2007	822	105	313	16	105	104	179
2008	837	104	310	18	111	114	180
2009	850	105	310	17	116	123	179
2010	876	101	308	18	122	135	192
2011	879	95	291	16	132	138	207
2012	877	22	278	85	153	129	210

Forrás: KSH

Közüoktatási intézmények megoszlása fenntartók szerint, 2011-2012



Forrás: KSH



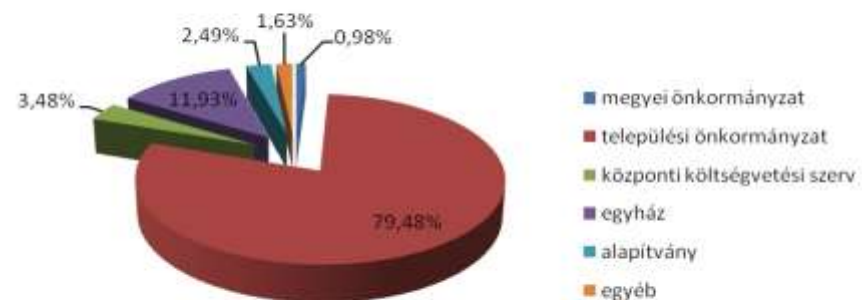
Forrás: KSH

**Általános iskolai feladat-ellátási helyek
alakulása, 2011**



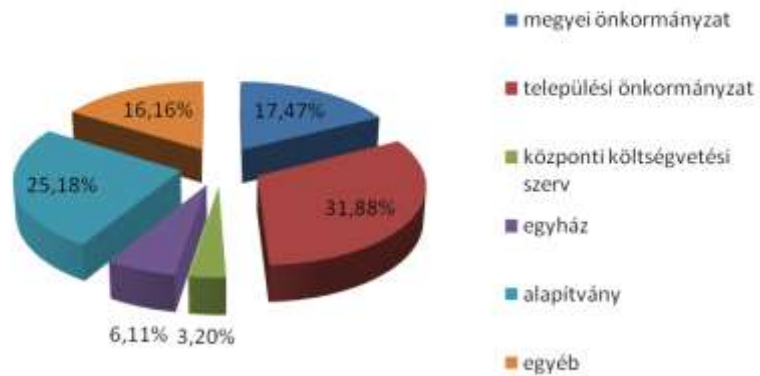
Forrás: KSH

**Általános iskolai feladat-ellátási helyek
alakulása, 2012**



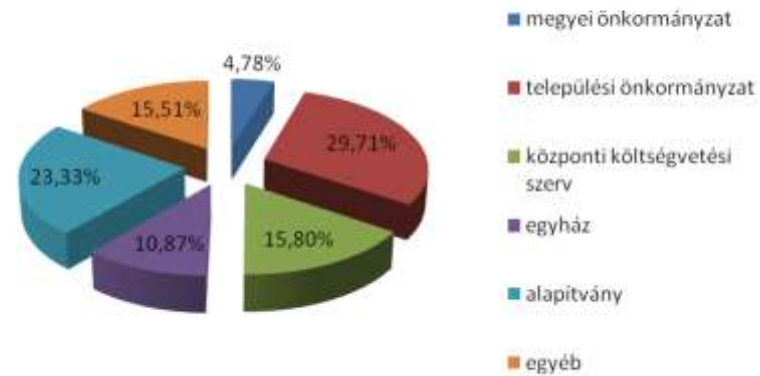
Forrás: KSH

**Szakiskolai feladat-ellátási helyek
alakulása, 2011**



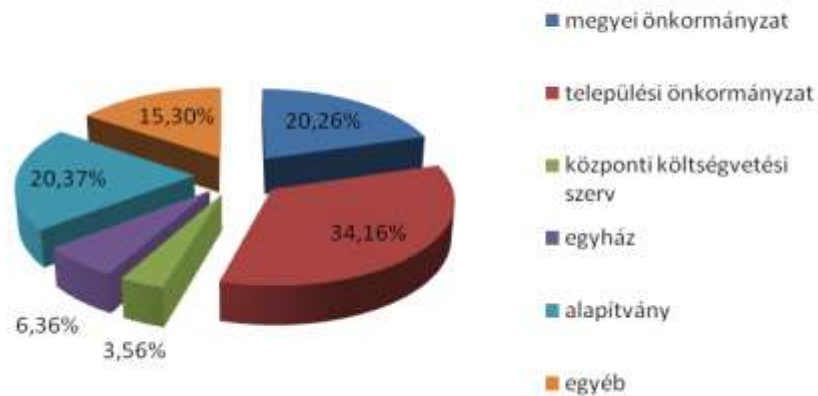
Forrás: KSH

**Szakiskolai feladat-ellátási helyek
alakulása, 2012**



Forrás: KSH

**Szakközépiskolai feladat-ellátási helyek
alakulása, 2011**



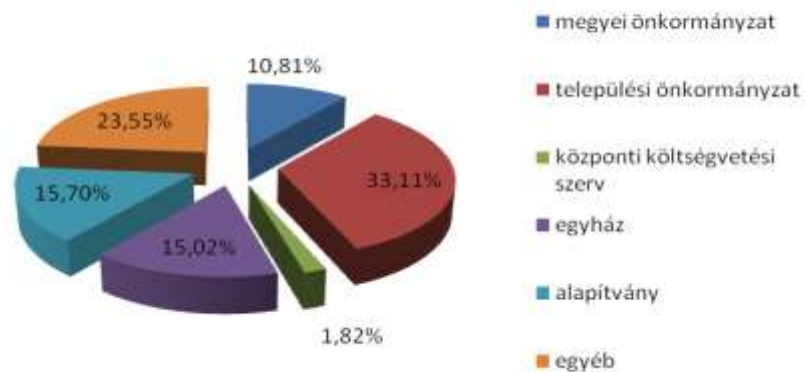
Forrás: KSH

**Szakközépiskolai feladat-ellátási helyek
alakulása, 2012**



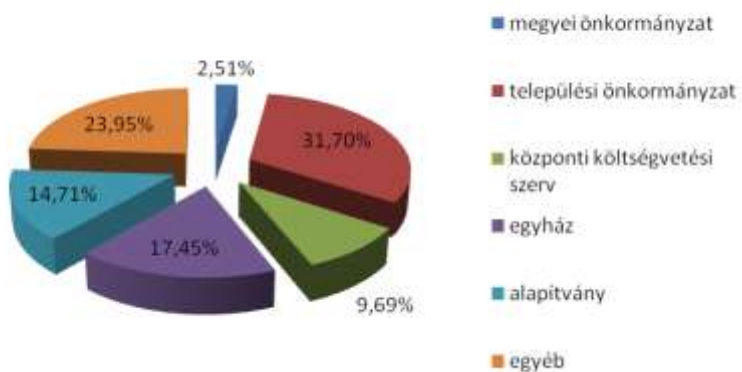
Forrás: KSH

**Gimnáziumi feladat-ellátási helyek
alakulása, 2011**



Forrás: KSH

**Gimnáziumi feladat-ellátási helyek
alakulása, 2012**



Forrás: KSH

Bentlakásos szociális intézmények fenntartói számának alakulása, 2006-2012								
	összes fenntartó	települési önkormányzat	megyei és fővárosi önkormányzat	önkormányzati intézményfenntartó társulás	egyház, egyházi intézmény	non-profit vállalkozás, közhasznú társaság (nonprofit gazdasági társaság)	alapítvány	egyesület
2006	87479	22473	35878	431	9078	8751	6226	3019
2007	88525	19076	35138	1900	9772	8847	6323	3091
2008	89771	15859	34888	1963	12167	8119	6538	2916
2009	91861	14879	34571	2097	14021	8796	6398	2806
2010	92423	14003	34559	2639	14498	8824	6367	2919
2011	93079	13545	33527	2311	16916	8800	6305	3118
2012	93436	12660		1909	17358	8559	6328	3391
	egyéni vállalkozás	társas vállalkozás	központi költségvetési intézmény	közalapítvány	egyéb, a fentiekben nem sorolható be	többcélú kistérségi társulás	megyei intézményi fenntartó központ	fővárosi önkormányzat
2006	30	67	779	388	50	309		
2007		137	666	418		3157		
2008		107	666	456		6092		
2009		264	650	443		6936		
2010	41	288	611	440		7234		
2011		307	631	436		7183		
2012		217	575	456		7516	25832	8635

Forrás: KSH

A Nemzeti Erőforrás Minisztérium kimutatása az egyházi ingatlanok rendezéséről, 1992-2010

egyházak	Rendezett ingatlanok (1992-2010. január)						rendezésre váró ingatlanok	
	kormánydöntéssel rendezett		járadék		közvetlen megállapodás	törvény hatálya alá nem tartozott (elutasított, visszavont stb.)		
	darabszám	millió forint	darabszám	millió forint			darabszám	millió forint
Magyar Katolikus Egyház	1227	73705,737	1154	42022,752	571	1192	3	426,5
Magyarországi Református Egyház	1038	18174,817	343	6633,4	389	1210	26	500,8
Magyarországi Evangélikus Egyház	268	8168,998	76	4270,2	99	90	39	453,9
Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége	33	4574,152	154	13511	4	140	0	0
Budai Szerb Ortodox Egyházmegye	22	1096,95	2	848	5	13	0	0
Magyarországi Román Ortodox Egyház	9	77,835				9	0	0
Magyar Ortodox Egyház	2	28				3	0	0
Magyarországi Metodista Egyház	2	200					0	0
Hetednap Adventista Egyház	2	169				6	0	0
Magyarországi Unitárius Egyház	1	50,43				1	0	0
Üdvhadsereg Szabadegyház	1	0			1		0	0
Magyarországi Jehova Tanúi						1	0	0
Magyarországi Baptista Egyház	3	192,5	2	121	2	5	0	0
Bubor bázispont korrekciója		3127,345						
összesen:	2608	109565,764	1731	67406,352	1071	2670	68	1381,2

Forrás: <http://www.nefmi.gov.hu/egyhaz/egyhazi-ingatlanrendezes/egyhazi> 2012. december 10-i letöltés)

SZJA 1+1% rendelkezésekre vonatkozó főbb adatok, 1997-2011															
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
érvényes nyilatkozatok összesen*	1058362	1738440	1657064	1975978	2017115	2077961	2192558	2184779	2166604	2208906	2633476	2839722	2803347	3026656	3253477
egyházakra tett nyilatkozatok száma	nincs	548399**	504662**	523256	559359	541396	649294	649843	634092	641257	748635	820959	816533	913419	1047906
egyházak száma				89	99	104	113	118	127	137	143	155	169	185	187
egyházaknak felajánlott összeg (milliárd Ft)				1,612516	1,964118	2,235492	3,047848	3,507386	3,487930	3,842235	4,305045	4,898109	5,106633	5,240592	5,100248
szja 1+1% összege (milliárd Ft)					16,34	19,26	21,62	22,04	22,4	24,12	26,52	30,06	33,1	29,98	27,52
lehetséges rendelkezők száma (ezer fő)					4407	4491	4481	4451	4411	4395	4451	4586	4639	4550	4604
érvényesen rendelkezők száma					1355	1374	1444	1406	1375	1376	1628	1729	1730	1852	1980
érvényesen rendelkezőknél az 1% alapjául szolgáló adó 0 Ft (ezer fő)					30	49	54	79	89	84	76	87	90	119	159
érvényesen rendelkezőknél a számított adó 0 Ft (ezer fő)					24	43	40	66	75	73	65	77	83	111	151
Egyházi alapint.-mük., SZJA rendelkezése és kiegészítése ktsv. előirányzat (milliárd Ft)			3,3467	3,6150	4,1930	4,4910	8,9333	11,4624	11,8298	12,2432	10,8190	11,8620	9,5114***	8,2125	10,5060

Forrás: NAV éves tájékoztatók

* nem egyenlő a nyilatkozók számával, hiszen egy nyilatkozó két nyilatkozatot tehet

** a kiemelt költségvetési előirányzattal együtt

*** egyedülként a 2009. évi előirányzat tért el a teljesítéstől, amely összege 9,8228 milliárd forint volt

Egyházak kulturális célú támogatásai, 1992-2013

Kulturális célú költségvetési források			
év	jogcím	előirányzat (millió forint)	összesen
1992	Közgyűjtemények támogatása	120	120
1993	Egyházi közgyűjtemények támogatása	140	510
	Szent István Bazilika rekonstrukciója	70	
	Pannonhalma rekonstrukciója	100	
	Dohány utcai Zsinagóga rekonstrukciója	200	
1994	Egyházi közgyűjtemények támogatása	165,5	535,5
	Bazilika rekonstrukciója	70	
	Pannonhalma rekonstrukciója	100	
	Dohány utcai Zsinagóga rekonstrukciója	200	
1995	Egyházi közgyűjtemények támogatása	165,5	715,5
	Bazilika rekonstrukciója	100	
	Pannonhalma rekonstrukciója	170	
	Tihanyi Apátság rekonstrukciója	35	
	Dohány utcai Zsinagóga rekonstrukciója	200	
	Budai Szerb Ortodox Egyház szentendrei templomának rekonstrukciója	10	
	Magyar Ortodox Egyház Petőfi téri temploma, miskolci és nyíregyházi múzeumi rekonstrukciója	15	
	Román Ortodox Egyház vikáriátusságának kialakítása	10	
	Wesselényi utcai első magyarországi baptista imaház rekonstrukciója és kollégium kialakítása	10	
1996	Egyházi közgyűjtemények támogatása	165,5	900,5
	Budapesti Szent István Bazilika rekonstrukciója	100	
	Budapesti Rózsák terei katolikus templom rekonstrukciója	50	
	Pannonhalma rekonstrukciója	250	
	Tihanyi Apátság rekonstrukciója	100	
	Dohány utcai Zsinagóga rekonstrukciója	200	
	Magyar Ortodox Egyház Petőfi téri, miskolci, karcagi templomainak rekonstrukciója	15	
	Budai Szerb Ortodox Egyház szentendrei és szegedi templomainak rekonstrukciója	10	
	Román Ortodox Egyház budapesti centrum kialakítása	10	
1997	Egyházi közgyűjtemények támogatása	265,5	960,5
	Budapesti Szent István Bazilika rekonstrukciója	150	
	Budapesti Rózsák terei katolikus templom rekonstrukciója	50	

	Pannonhalma rekonstrukciója	100	
	Budapest Központi Szeminárium Papnevelde utca 7. sz. épület felújítása	60	
	Tihanyi Apátság rekonstrukciója	50	
	Budapest Kálvin tér 8. Református Közegyház és Zsinati Levéltár rekonstrukciója	20	
	Debreceni Református Nagytemplom rekonstrukciója	10	
	Metod Bolgár Ortodox Templom freskóinak kivitelezése, egyházközségi iroda kialakítása	5	
	Dohány utcai Zsinagóga rekonstrukciója	120	
	Ortodox Izraelita Hitközség Kazinczy utcai templom rekonstrukciója	80	
	Szegedi Szerb Ortodox Templom rekonstrukciója, Thököliánium belső renoválása	10	
	Magyar Ortodox Egyház Petőfi téri, miskolci és karcagi templomainak rekonstrukciója	15	
	Magyarországi Román Ortodox Egyház gyulai templom és Holló u. 8. sz. ingatlan felújítása, Gozsdu síremlék	10	
	Magyar Bolgár Ortodox Egyház Szt. Cirill és Metod Bolgár Ortodox Templom freskóinak kivitelezése, egyházközségi iroda kialakítása	5	
	Határainkon túl élő magyarok számára épülő templom és kulturális centrum építésére	10	
1998	Egyházi közgyűjtemények támogatása	300	1771
	Egyházi műemlékek rekonstrukciójának támogatása	1421	
	Nem műemléki rekonstrukciók támogatása a Református Egyháznál	50	
1999	Egyházi közgyűjtemények támogatása	390	4100
	Egyházi kulturális örökség értékeinek rekonstrukciója és egyéb beruházások	1710	
	Budapesti Szent István Bazilika rekonstrukciója	900	
	Egyházi műemlékek rekonstrukciója	1100	
2000	Egyházi közgyűjtemények támogatása	418,4	4425,8
	Egyházi kulturális örökség értékeinek rekonstrukciója és egyéb beruházások	4007,4	
2001	Egyházi közgyűjtemények támogatása	447,7	4497,7
	Millenniumi vallási alap	2000	
	Budapesti Szent István Bazilika rekonstrukciója	50	
	Egyházi kulturális örökség értékeinek rekonstrukciója és egyéb beruházások	2000	
2002	Egyházi közgyűjtemények támogatása	479	5479
	Budapesti Szent István Bazilika rekonstrukciója	1000	
	Egyházi kulturális örökség értékeinek rekonstrukciója és egyéb beruházások	3000	
	Egyházi Kulturális Alap	1000	

2003	Egyházi közgyűjtemények támogatása	792,6	1792,6
	Egyházi kulturális örökség értékeinek rekonstrukciója és egyéb beruházások	500	
	Egyházi Kulturális Alap	500	
2004	Egyházi közgyűjtemények támogatása	792,6	1992,6
	Egyházi kulturális örökség értékeinek rekonstrukciója és egyéb beruházások	600	
	Egyházi Kulturális Alap	600	
2005	Egyházi közgyűjtemények és közművelődési intézmények támogatása	805,6	2005,6
	Egyházi Kulturális Alap	1200	
2006	Egyházi közgyűjtemények és közművelődési intézmények	500	930
	Egyházi Kulturális Alap	430	
2007	Egyházi közgyűjtemények és közművelődési intézmények	500	1044,9
	Egyházi kulturális örökség értékeinek rekonstrukciója és egyéb beruházások	544,9	
2008	Egyházi közgyűjtemények és közművelődési intézmények	325	700
	Egyházi kulturális örökség értékeinek rekonstrukciója és egyéb beruházások	325	
	Egyházi oktatási és kulturális célú támogatás	50	
2009	Egyházi közgyűjtemények és közművelődési intézmények	716	1562,8
	Egyházi kulturális örökség értékeinek rekonstrukciója és egyéb beruházások	796,8	
	Egyházi oktatási és kulturális célú támogatás	50	
2010	Egyházi közgyűjtemények és közművelődési intézmények	652	697
	Egyházi oktatási és kulturális célú támogatás	45	
2011	Egyházi közgyűjtemények és közművelődési intézmények támogatása	750	2444
	Egyházi kulturális programok támogatása	50	
	A szentgotthárdi barokk templom belső restaurációja	100	
	Egyházi épített örökség védelme és egyéb beruházások	1544	
2012	Egyházi közgyűjtemények és közművelődési intézmények támogatása	750	2150
	Egyházi kulturális programok támogatása	50	
	Egyházi épített örökség védelme és egyéb beruházások	1350	
2013	Egyházi közgyűjtemények és közművelődési intézmények támogatása	750	2100
	Egyházi épített örökség védelme és egyéb beruházások	1350	

Forrás: költségvetési törvények alapján saját szerkesztés

Egyházak tulajdonában lévő közcélú tevékenységet szolgáló és egyéb ingatlanjaira nyújtott támogatás, 1992-2013

Egyházak tulajdonában lévő közcélú tevékenységet szolgáló és egyéb ingatlanjaira nyújtott támogatás			
év	jogcím	előirányzat (millió forint)	összesen
1992	Egyházi ingatlanok felújítása	431,5	731,5
	Beruházás, fejlesztés	300	
1993	Egyházi oktatási intézmények felújítása, karbantartása, bővítése	400	500
	Baár-Madas Református Gimnázium rekonstrukciója	100	
1994	Debreceni Református Kollégium rekonstrukciója	100	1035
	Pázmány Péter Egyetem rekonstrukció megindítása	260	
	Egyházi oktatási intézmények felújítása és karbantartása	440	
	Baár-Madas Református Gimnázium rekonstrukciója	50	
	Új kiemelt rekonstrukció	185	
1995	Egyházi szociális intézmények felújítása, fejlesztése, beruházás	140	1165
	Bethesda Református Kórház rekonstrukciója	70	
	Debreceni Református Kollégium és Nagytemplom rekonstrukciója	30	
	HIT Gyülekezete közösségi ház építése	20	
	Miskolci Lévy József Református Gimnázium rekonstrukciója	30	
	Budapesti Lónyai utcai Református Gimnázium kollégiumának építése	50	
	Bonyhádi Evangélikus Kollégium rekonstrukciója	100	
	Pázmány Péter Egyetem rekonstrukciójára és működésére	260	
	Egyházi oktatási intézmények felújítása és karbantartása	440	
	Békéscsabai Evangélikus Kollégium rekonstrukciója	15	
	Metodista Egyház oktatási, szociális központ kialakítása	10	
1996	Egyházi szociális intézmények felújítása, fejlesztése, beruházás	140	1530
	Bethesda Református Kórház rekonstrukciója	120	
	Debreceni Református Kollégium és Nagytemplom rekonstrukciója	20	
	HIT Gyülekezete közösségi ház és főiskola építése	20	
	Hajdúdorogi Görögkatolikus Gimnázium rekonstrukciója	50	
	Károli Gáspár Református Egyetem bővítése	50	
	Miskolci Lévy József Református Gimnázium rekonstrukciója	20	
	Budapesti Lónyai utcai Református Gimnázium bővítése, működése	30	
	Győri Evangélikus Iskola rekonstrukciója és középiskola kialakítása	50	

	Bonyhádi Evangélikus Gimnázium Kollégiumának rekonstrukciója	100	
	Heted Napi Adventista Teológiai Főiskola rekonstrukciója	20	
	Evangéliumi Pünkösdi Közösség Bibliai Főiskola épületvásárlás	20	
	Pázmány Péter Egyetem rekonstrukciójára és működésére	350	
	Egyházi oktatási intézmények felújítása	440	
	Kaposvári Református Általános Iskola rekonstrukciója	20	
	Pápai Református Kollégium Gimnázium rekonstrukciója	50	
	Budapesti Evangélikus Leánykollégium rekonstrukciója	30	
	Békéscsabai Evangélikus Gimnázium rekonstrukciója	50	
1997	Egyházi szociális intézmények felújítása, fejlesztése, beruházás	180	1945
	Szegedi Ferences Rendház, hajléktalanok gondozására épület kialakítása	25	
	Bethesda Református Kórház rekonstrukciója	90	
	Veszprémi Református Egyházi Központ kiépítése	25	
	Révfülöpi Evangélikus Oktatási Központ építésének folytatása	30	
	HIT Gyülekezete közösségi ház építése	20	
	Hajdúdorogi Görögkatolikus Gimnázium rekonstrukciója	50	
	Károli Gáspár Református Egyetem bővítése	50	
	Miskolci Lévy József Református Gimnázium rekonstrukciója	20	
	Budapesti Lónyay utcai Református Gimnázium átmeneti elhelyezése	10	
	Győri Evangélikus Iskola kialakítása	120	
	Bonyhádi Evangélikus Gimnázium Kollégiumának rekonstrukciója	80	
	Heted Napi Adventista Egyház Teológiai Főiskola építése	20	
	Evangéliumi Pünkösdi Közösség Bibliai Főiskola felújítása, átalakítása	20	
	Pázmány Péter Katolikus Egyetem rekonstrukciója	350	
	Pázmány Péter Katolikus Egyetem Hittudományi Kar rekonstrukciója	150	
	Kiskunmajsai Szt. Gellért Katolikus Általános Iskola rekonstrukciója	30	
	Miskolci Katolikus Gimnázium rekonstrukciója	50	

	Csurgói Református Gimnázium rekonstrukciója	10	
	Debreceni Református Általános Iskola és Kollégium rekonstrukciója	35	
	Pécsi Református Gimnázium rekonstrukciója	10	
	Ráday Kollégium rekonstrukciója	15	
	Sárospataki Református Gimnázium Kollégiumának rekonstrukciója	15	
	Egyházi oktatási intézmények felújítása és karbantartása	540	
1999	Közcélú egyházi feladatokhoz ingatlanjuttatás	150	150
2000	Közcélú egyházi feladatokhoz ingatlanjuttatás	50	50
2001	Egyházi szociális intézmények rekonstrukciója	200	1200
	Sapientia Szerzetesi Hittudomány Főiskola beruházása	600	
	Közcélú egyházi feladatokhoz ingatlanjuttatás	50	
	Egyházi felsőoktatás beruházása és felújítása	350	
2002	Egyházi felsőoktatás beruházása és felújítása	700	1550
	Sapientia Szerzetesi Hittudomány Főiskola beruházása	600	
	Közcélú egyházi feladatokhoz ingatlanjuttatás	50	
	Egyházi szociális intézmények rekonstrukciója	200	
2003	Közcélú egyházi feladatokhoz ingatlanjuttatás	50	50
2004	Közcélú egyházi feladatokhoz ingatlanjuttatás	50	50
2005	Egyházi felsőoktatási intézmények felújítási, fejlesztési programja	120	120
2006	Egyházi felsőoktatási intézmények felújítási, fejlesztési programja	97	97
2007	Egyházi felsőoktatási intézmények felújítási, fejlesztési programja	90	90
2008	Egyházi felsőoktatási intézmények felújítási, fejlesztési programja	90	90
2009	Egyházi felsőoktatási intézmények felújítási, fejlesztési programja	90	90
2011	Ceglédi Református Gyülekezeti Ház felújítása	40	130
	Egyházi felsőoktatási intézmények felújítási, fejlesztési programja	90	
2013	A Piarista Rend Magyar Tartománya fejlesztésének támogatása	1200	2700
	Lakitelek Népfőiskola épületeinek rekonstrukciója és fejlesztése	1500	

Forrás: költségvetési törvények alapján saját szerkesztés