

*Biztonság, szolgáltatás, fejlesztés,
avagy új irányok a bevételi
hatóságok működésében*

Tanulmánykötet

2019

Biztonság, szolgáltatás, fejlesztés, avagy új irányok a bevételi hatóságok működésében

Tanulmánykötet

Kézirat lezárva: 2019. július 15.

Kiadja:
a Magyar Rendészettudományi Társaság
Vám- és Pénzügyőri Tagozata

Szerkesztette:
Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes

Felelős kiadó:
Szabó Andrea

ISBN 978-615-80567-9-3

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalomjegyzék

Szerzők.....	4
Lektorok	6
Lectori salutem!	8
Bányász Péter – Bóta Bettina – Csaba Zágon: A social engineering jelentette veszélyek napjainkban.....	12
Borbély Zsuzsanna: Az iskolarendszerű rendőrképzés napjainkban.....	38
Czene-Polgár Viktória: Adópolitika a Rákosi-kor első éveiben.....	52
Dankó Roland: Hatékony konténer ellenőrzés a határátkelőhelyeken, a C-BORD projekt bemutatása	70
Deák József: Az orosz és a magyar rendészeti sajtó kezdetei.....	86
Erdős Ákos – Magasvári Adrienn: A korrupció értelmezése és annak változásai a pénzügyőr tisztjelöltek között	96
Kovács István: TEÁOR 9604, avagy a prostitúció legalitásának gazdasági kritériuma.....	118
Kovács László: A NAV speciális területe – a közbeszerzés.....	130
Magasvári Adrienn - Szilágyi Tamás: Z generációs pénzügyi nyomozók munkával kapcsolatos elvárásai	142
Nagy Nikolett: A spanyol pénzügyi igazgatás történeti hagyományai és szervezeti felépítése napjainkban.....	158
Pajor Andrea: A digitalizáció által okozott kihívások a közvetlen adóztatásban.....	172
Potoczki Zoltán: Jövedéki jogintézmények egykor és most.....	190
Suba László: Az árumozgás-felügyelet elektronizálási folyamata a vámhatóságnál	202
Szabó Andrea - Takács Dávid: Magyarország és Kína kereskedelmi kapcsolatai és a bevételi hatóságot érintő kihívások	218
Szabó Barna: A regionális integrációk fejlődési lépcsőfokai az Európai Unió tükrében.....	242
Szlify Gábor: A digitalizáció a hÉa rendszerében.....	258
Vedó Attila: Karhatalom közreműködése az adóvégrehajtásban 1867-1944.	278
Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes: A Genfi Nómenklatúra.....	292

Szerzők

- **Bányász Péter Dr. PhD. tanársegéd**
Nemzeti Közszerződési és Nemzetközi Tanulmányok Kar
Közszervezési és Infotechnológiai Tanszék
banyasz.peter@uni-nke.hu
- **Borbély Zsuzsanna tanácsadó szakpszichológus, PhD. hallgató**
Somogy Megyei Rendőr-főkapitányság
Nemzeti Közszerződési és Nemzetközi Tanulmányok Kar
borbely.zsuzsanna@hallg.uni-nke.hu
- **Bóta Bettina nyomozó gyakornok**
Nemzeti Adó- és Vámhivatal
Közép-magyarországi Bűnügyi Igazgatósága
bettinabota96@gmail.com
- **Czene-Polgár Viktória dr. tanársegéd**
Nemzeti Közszerződési és Nemzetközi Tanulmányok Kar
Vám- és Pénzügyőri Tanszék
czene-polgar.viktoria@uni-nke.hu
- **Csaba Zágon Dr. PhD. adjunktus**
Nemzeti Közszerződési és Nemzetközi Tanulmányok Kar
Vám- és Pénzügyőri Tanszék
csaba.zagon@uni-nke.hu
- **Dankó Roland rendészeti kiemelt referens**
Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítás
Rendészeti Főosztály
danko.roland@nav.gov.hu
- **Deák József Dr. PhD. tanársegéd**
Nemzeti Közszerződési és Nemzetközi Tanulmányok Kar
Rendészettörténelmi Tanszék
deak.jozsef@uni-nke.hu
- **Erdős Ákos tanársegéd**
Nemzeti Közszerződési és Nemzetközi Tanulmányok Kar
Vám- és Pénzügyőri Tanszék
erdos.akos@uni-nke.hu
- **Kovács István Dr. PhD. tanársegéd**
Nemzeti Közszerződési és Nemzetközi Tanulmányok Kar
Rendészeti Vezetéstudományi Tanszék
kovacs.istvan@uni-nke.hu
- **Kovács László közbeszerzési tanácsadó, MSc hallgató**
KözbeszGuru Kft.
Nemzeti Közszerződési és Nemzetközi Tanulmányok Kar
laci.kovacs1993@gmail.com
- **Magasvári Adrienn tanársegéd**
Nemzeti Közszerződési és Nemzetközi Tanulmányok Kar
Vám- és Pénzügyőri Tanszék
magasvari.adrienn@uni-nke.hu

- ▶ **Nagy Nikolett PhD. hallgató**
 Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskola
 nagy.nikolett@uni-nke.hu
- ▶ **Pajor Andrea dr. mesteroktató**
 Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
 Vám- és Pénzügyőri Tanszék
 pajor.andrea@uni-nke.hu
- ▶ **Potoczki Zoltán dr. mesteroktató**
 Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
 Vám- és Pénzügyőri Tanszék
 potoczki.zoltan@uni-nke.hu
- ▶ **Suba László dr. tanársegéd**
 Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
 Vám- és Pénzügyőri Tanszék
 suba.laszlo@nav.gov.hu
- ▶ **Szabó Andrea Dr. PhD. tanszékvezető egyetemi docens**
 Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
 Vám- és Pénzügyőri Tanszék
 szabo.andrea@uni-nke.hu
- ▶ **Szabó Barna szakértő főnyomozó**
 Nemzeti Adó- és Vámhivatal Bűnügyi Főigazgatósága
 Központi Nyomozó Főosztály
 szabo.barna@nav.gov.hu
- ▶ **Szilágyi Tamás igazgató**
 Nemzeti Adó- és Vámhivatal
 Közép-Magyarországi Bűnügyi Igazgatóság
 szilagyi.tamas@nav.gov.hu
- ▶ **Szlify Gábor igazgatóhelyettes**
 Nemzeti Adó- és Vámhivatal
 Pest megyei Adó- és Vámigazgatóság
 szlify.gabor@nav.gov.hu
- ▶ **Takács Dávid nyomozó**
 Nemzeti Adó- és Vámhivatal
 Közép-Magyarországi Bűnügyi Igazgatóság
 takacs.david@nav.gov.hu
- ▶ **Vedó Attila tanársegéd**
 Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
 Határrendészeti Tanszék
 vedo.attila@uni-nke.hu
- ▶ **Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes dr. mesteroktató**
 Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
 Vám- és Pénzügyőri Tanszék
 zsambokine.agnes@gmail.com

Lektorok

- **Bank Barbara Dr. PhD., történész, bizottsági tag**
Nemzeti Emlékezet Bizottsága
barbi.bank@gmail.com
- **Bartha András rendészeti szakértő referens**
Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítása
Rendészeti Főosztály
bartha.andras@nav.gov.hu
- **Boros Anita Dr. habil. LL. M. tanszékvezető egyetemi docens**
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar
Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék
boros.anita@uni-nke.hu
- **Csaba Zágon Dr. PhD. adjunktus**
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
Vám- és Pénzügyőri Tanszék
csaba.zagon@uni-nke.hu
- **Deák József Dr. PhD. tanársegéd**
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
Rendészettörténeti Tanszék
deak.jozsef@uni-nke.hu
- **Dézsai Zsolt Dr. PhD. képzési szakértő referens**
Nemzeti Adó- és Vámhivatal
Képzési, Egészségügyi és Kulturális Intézet
dezsai.zsolt@nav.gov.hu
- **Erdős Éva Dr. PhD. intézeti tanszékvezető egyetemi docens**
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Pénzügyi Jogi Intézeti Tanszék
jogerdos@uni-miskolc.hu
- **Hegedűs Judit Dr. PhD. tanszékvezető egyetemi docens**
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
Magatartástudományi és Módszertani Tanszék
hegedusjudit@uni-nke.hu
- **Molnár Katalin Dr. PhD. egyetemi docens**
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
Magatartástudományi és Módszertani Tanszék
molnar.katalin@uni-nke.hu
- **Pajor Andrea dr. mesteroktató**
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
Vám- és Pénzügyőri Tanszék
pajor.andrea@uni-nke.hu
- **Sallai János Prof. Dr. tanszékvezető egyetemi tanár**
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
Rendészettörténeti Tanszék
sallai.janos@uni-nke.hu

- ▶ **Sasvári Péter Dr. PhD. egyetemi docens**
Nemzeti Közszerológálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar
Közszerológálati és Infotechnológálati Tanszék
sasvari.peter@uni-nke.hu
- ▶ **Szabó Andrea Dr. PhD. tanszékvezető egyetemi docens**
Nemzeti Közszerológálati Egyetem Rendészettudományi Kar
Vám- és Pénzügyőri Tanszék
szabo.andrea@uni-nke.hu
- ▶ **Zsitnyánszky Lilla diplomierte zollexpertin**
Ernst&Young GmbH Frankfurt am Main Deutschland
lilla.zsitnyanszky@de.ey.com

Lectori salutem!

Ön a Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata legújabb kiadványát tartja a kezében! A kötet előzményei 2013-ig vezethetőek vissza, amikor a Nemzeti Közsolgálati Egyetem és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal közös szervezésében elindult az a nemzetközi konferenciasorozat, amely azóta minden évben lehetőséget ad a hazai és külföldi bevételi hatóságok szakértőinek, és nem utolsó sorban az adó- és vámhatóságok tevékenységével, feladatkörével, szervezetével, működésével kapcsolatos vizsgálatokat folytató kutatóknak a találkozására.

A kötetben megjelenő írások között helyet kaptak az NKE és a NAV együttes szervezésében 2018 novemberében – Biztonság, szolgáltatás, fejlesztés, avagy új irányok a bevételi hatóságok működésében címmel – lezajlott nemzetközi konferencián elhangzott és a tudományos publikációkkal szembeni elvárásoknak megfelelően feldolgozott előadások. Ezek a tanulmányok elemezik az adatfeldolgozás, adatbiztonság és adatkezelés aktuális kérdéseit, bemutatják az informatikai és humánfejlesztés legújabb eredményeit.

A bevételi hatóságok által alkalmazott elektronizált eljárások – a hatóságok és az üzleti szféra szereplői számára egyaránt – költség- és bürokráciacsökkentést, valamint időmegtakarítást eredményeznek. Kiemelten fontos ugyanakkor, hogy az összegyűjtött adatvagyon sérthetlenségét, integritását, felhasználhatóságát és bizalmasságát lehetővé tevő technológiák és szervezési módszerek ehhez teljes körűen rendelkezésre álljanak.

A technikai – ezen belül különösen az információtechnológiai – fejlődés, mindezek közreműködésével pedig a tudás, az ismeretek felhalmozódása átforgalmazza mindennapi életünket. Nagyon fontos tehát, hogy egy szervezet képes legyen adaptálódni az új körülményekhez. A fenntartható fejlődés és a versenyképesség pedig azon múlik, hogy mennyire tudja az adott szervezet ezen új elvárások szolgálatába állítani a működését, szervezeti struktúráját, és mennyire tud „tanulószervezetté” válni, vagyis milyen mértékben képes a felhalmozódott tapasztalatok alapján maga is önálló, új tudást létrehozni, értéket teremteni, s emellett az adott tudást a szervezeten belül elterjeszteni, minden munkatárs számára elérhetővé téve azt.

A kötetben – már szintén hagyományosnak tekinthető módon – nem csak az említett konferencia, de más, a rendészettudományhoz kapcsolódó tudományos közlemények is helyet kaptak, így a Rendészettudományi Doktori Iskola hallgatói, a Rendészettudományi Kar oktatói, továbbá az Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, valamint a Rendészettudományi Kar mesterképzésen részt vett egykori hallgatói tollából.

Ajánlom a művet a Nemzeti Közsolgálati Egyetem polgárai, továbbá a közgazgatási és rendészeti szervek érdeklődő munkatársai számára. A Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, valamint a kötet szerkesztői, lektorai töretlenül bíznak abban, hogy az a nagy értékű munka, amit az egyes tanulmányok szerzői befektetnek a közös célokba, megtérül majd a jövőben a vizsgált területek működése tekintetében.

Remélem, hogy a Tisztelt Olvasó is hasonló érzésekkel olvassa majd e könyvet, amihez hasznos és konstruktív időtöltést kívánok!

Dunaharaszti, 2019. augusztus

Szabó Andrea

TANULMÁNYOK

Bányász Péter – Bóta Bettina – Csaba Zágón: A social engineering jelentette veszélyek napjainkban

Absztrakt

A social engineering angol nyelvterületről származó fogalom napjaink kiberbűnözéséhez köthető népszerű támadási forma. Ennek során a bűnözők az információbiztonságot nem, vagy csak nagyon kevésbé ismerő, vakon együttműködő személyektől szereznek információt. Ezek az értesülések később gyakran védett rendszerekhez történő hozzáférés kulcsaként szolgálnak, vagy csak egyszerűen megkönnyítik a jogtalan hozzáférést. A social engineering jelensége nem egyszerűen a nemzeti büntetőtörvényekből indul ki, hanem inkább csak több elkövetési módszert, azaz modus operandit foglal magába. Ezek közös jellemzője, hogy a két mozzanatos cselekmény során az elkövetők főként megtévesztéssel, ritkán nyomás gyakorlásával (pszichikai erőszakkal), esetleg ezek kombinációjával, de sohasem fizikai erőszakkal először hozzájutnak a második mozzanat elkövetéséhez szükséges, vagy azt megkönnyítő információkhoz, majd ezeket a cselekmény második mozzanatánál alkalmazzák jogtalan előnyök megszerzése érdekében. A cikk szerzői tudományometriai vizsgálat keretében elemzik a fogalom eredetét, annak tudományközi kapcsolatait, amelyeket elengedhetetlenül szükségesnek tartanak a mai értelmezéshez. Az ismertté vált esetek alapján felvázolható főbb trendek alapján a szerzők napjainkban megtörtént konkrét példán keresztül igyekeznek bemutatni a jelenséget és felhívni a figyelmet a veszélyekre, a megelőzés terén pedig és az adat- és információbiztonsági tudatosság jelentőségére. A tanulmány zárásaként megvizsgáljuk azokat a személyiséghez kapcsolódó tényezőket, amelyek befolyásolhatják az információbiztonsági tudatosságot.

Abstract

Social engineering, an English-language concept, become a very popular method of our days' cybercrime, where criminals obtain information from blindly cooperating individuals having no, or very little awareness of information security. This information often serves later as a key to protected systems or simply makes ease breaching into them. The phenomenon of social engineering is not purely based on national criminal laws, but rather includes several modi operandi. A common feature of these two-phase acts is that the perpetrators obtaining primary information necessary or facilitating the second act to receive illicit benefits, mainly by deception, rarely by pressure (psychological violence), or possibly by a combination of these, but never by physical violence. The authors examined the origin of the concept of social engineering and its interdisciplinary relationships in the context of a scientometric analysis, which is considered essential for a proper interpretation in our time. Based on the major trends outlined from the known cases, the authors present the phenomenon and raise awareness on the dangers through a current example, and the importance of information security awareness in the prevention. At the closure of this study, we examined personality-related factors that may influence information security awareness.

1. Bevezetés

A 21. században az internet elterjedése lebontotta a földrajzi határokat. Az internet az összes társadalmi alrendszerben paradigmaváltáshoz vezetett. Nem túlzás kijelenteni, hogy az internet hiányában a ma ismert társadalom fenntarthatatlanná válna. Ennek ellenére még mindig az internet forradalma előtt állunk, a „dolgok internetének” várható elterjedésével a kibertértől való kitettségünk jelentősen növekedni fog. Hamarosan minden fűszálnak IP címe¹ lesz, szokták mondani humorosan, de ez a megjegyzés rávilágít az okos város koncepciója² mögött felsejlő jövőképre. Az emberiség népességszámának növekedésével, illetve azok egyre inkább a rurális terekből a városokba történő mozgásával az emberi élet minőségének, a társadalom működésének megőrzése elkerülhetetlen cél lesz, amennyiben a városszervezés nem a lehető a leghatékonyabb megoldások alkalmazásával működik. Mindez a mindenütt megjelenő infokommunikációs technológiák, a nagy adattömegek elemzése, az ún. „big data”, és a mesterséges intelligencia fejlődésével kihívások elé állítja a társadalmakat és azon belül az egyéneket is.

Az infokommunikációs technológiákkal szembeni kockázati kitettségünk napjainkban is rendkívüli problémának tűnik. Sokszor naponta értesülünk olyan típusú sérülékenységekről, támadásokról, amelyek alapvetően írják át a biztonságról alkotott ismereteinket. Elég csak a két paradigmaváltó támadásra gondolni, a 2013-ban az Edward Snowden által nyilvánosságra hozott dokumentumokra³, amelyek többek között a magánszféra létével, minőségével kapcsolatban kérdőjelezett meg számos dolgot, vagy az iráni natanzi nukleáris létesítmény ellen elkövetett kibertámadásra a Stuxnet vírus segítségével, ami egyes szerzők⁴ szerint évekkal vetette vissza az iráni nukleáris kutatásokat.⁵

A kibertámadások számával kapcsolatos trendek az utóbbi időszakban folyamatos emelkedést mutatnak, azonban fontos látni, hogy ezek sokkal nagyobb számban történnek meg, mint amiről egyáltalán ismeretekkel rendelkezünk. Ennek egyik oka, hogy maguk a támadások is egyre kifinomultabbak, például az említett Stuxnet vírus évekig rejtőzködött, mire sikerült azonosítani. Talán ennél is fontosabb azonban, hogy sokszor maguk a felhasználók nem is veszik észre, hogy támadás áldozatai. Ennek okaként elsősorban a biztonságtudatosság hiányát, a digitális írástudatlanságot azonosíthatjuk. Mint a későbbiekben látni fogjuk, az internetezőknél számtalan támadástípus ellen kell védekeznie, amelyek nagy részét kellő biztonságtudatossággal jelentős mértékben ki lehet szűrni. Ennek azonban feltétele, hogy a felhasználó ismerje azokat a kockázatokat, fenyegetettségeket, amelyek őt is érinthetik. Remélhetőleg, tanulmányunk ebben fontos szerepet tölt majd be.

¹ Az IP cím angol nyelvű Internet Protocol address rövidítésből elterjedt és ma általánosan alkalmazott fogalom, amely meghatározza egy internetes hálózatba kapcsolt számítógép (intelligens eszköz) eléréséhez szükséges digitális címet.

²SALLAI Gyula: *Az okos város koncepciója*. In: SALLAI Gyula (szerk.) *Az okos város (Smart City)*. Dialóg Campus Kiadó, Bp., 2018. pp. 13-34.

³ GREENWALD, Glenn: *A Snowden-ügy - Korunk legnagyobb nemzetbiztonsági botránya*. HVG Könyvek Kiadó, Bp., 2014.

⁴ Lásd például GYURÁK Gábor: *Kritikus infrastruktúrák védelme hálózati behatolásjelző rendszerekkel*. *Hadmérnök*, 2015/2 szám, pp. 223-233. vagy CSERHÁTI András: *A Stuxnet vírus és az iráni atomprogram*. *Fizikai Szemle* 2011/5. pp. 150-155.

⁵SINGER, Peter W., FRIEDMAN, Allen: *Cybersecurity and Cyberwar - What Everyone Needs to Know*. Oxford University Press, Oxford, 2014. pp. 114-120.

2. Tudománymetriai vizsgálat

Tanulmányunk alapját a social engineering tudománymetriai vizsgálata jelenti. A social engineering egy olyan támadásforma, amely során a támadó először a kihasználható emberi tulajdonságokkal⁶ él vissza, hogy ily módon férjen hozzá megtévesztéssel, zsarolással a védett információkhoz, illetve rendszerekhez. A téma ismert szakértője, Kevin David Mitnick szerint a social engineering a befolyásolás és rábeszélés eszközeivel operál. Megtéveszti az embereket, manipulálja vagy egyszerűen meggyőzi őket, hogy az alkalmazó szándéka tényleg az, mint aminek azt feltűnteti. Ennek eredményeként pedig a „social engineer” vagyis maga az alkalmazó személy – információs technológiák használatával vagy akár anélkül – képes az embereket információszerzés érdekében kihasználni.⁷

A social engineeringnek, talán a fogalom komplexitásából is fakadóan, jelenleg nincs általánosan elfogadott magyar megfelelője. A leggyakrabban a pszichológiai manipulációként szokták fordítani, amely a fogalom társadalomtudományi eredetére utal. Jelen cikk korlátai nem teszik lehetővé, hogy a fogalmat a maga komplexitásában kielégítően elemezzük, ugyanis ez a szerzők megítélése szerint egy önálló tanulmányt igényel.

Kutatásunk első lépéseként megvizsgáltuk a social engineering keresőkifejezés megjelenését a releváns nemzetközi szakirodalomban. Ehhez az Elsevier gondozásában levő Scopus adatbázist hívtuk segítségül, ami a tudományos közlemények legnagyobb adatbázisa, ahol nem csak az ott indexált közleményeket, hanem azok metaadatait⁸ is kereshettük. 2017-ben 69 millió rekordot, ezekhez mintegy 70 ezer hozzárendelt intézményt és 12 millió személyes szerzői profilt tartalmazott a Scopus. Az adatbázisban több, mint 5000 kiadó által gondozott közlemény lett indexálva, melyek közt 24 ezer folyóirat és 150 ezer könyv volt bejegyezve. Az adatbázisban kezelt rekordok száma évente folyamatosan növekszik.⁹

A social engineering kifejezést a keresés során idézőjelek között adtuk meg annak érdekében, hogy a keresőmotor értelmezze a két szó közti kapcsolatot. Ez alapján 1898 közleményt kaptunk, amit az összehasonlítás érdekében leszűkítettünk Magyarországra¹⁰ is, ahol összesen csak 8 publikációra találtunk. Az adatbázisban 2020-ig terjedően szerepelnek közlemények.¹¹ A közlemények évek szerinti megjelenését az 1. számú ábra tartalmazza az utolsó teljes évig, azaz 2018-ig bezárólag.

⁶ Naivitás, hiszékenység, segítségnyújtás, kíváncsiság, biztonságtudatosság hiánya, figyelmetlenség, szexualitás stb.

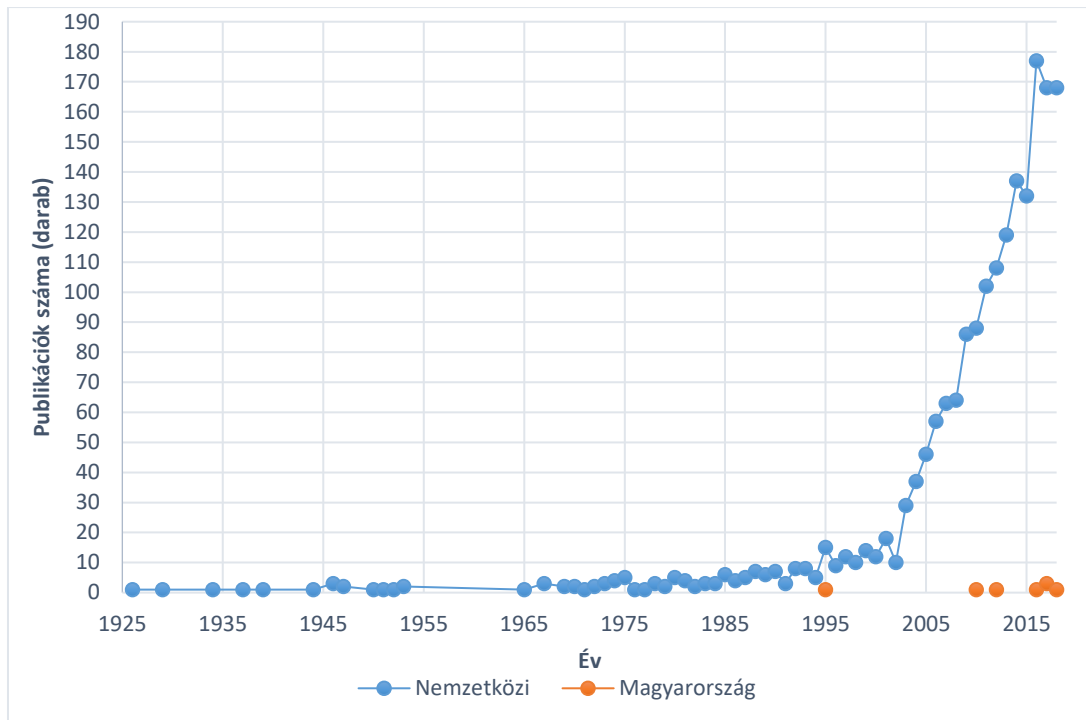
⁷ MITNICK, Kevin David: *A legendás hacker - A megtévesztés művészete*. Perfact Kiadó, Bp., 2003. p. 1.

⁸ A közlemények metaadatainak számít például a cím, a szerző, a szerző affiliációja, a közleményben hivatkozott publikációk, ezek száma stb.

⁹ URBANOVICS Anna - SASVÁRI Péter: *A tudományos kutatás elixírje*. Working Paper, 2019. július, DOI: 10.13140/RG.2.2.26344.83204

¹⁰ Ez alatt azt értjük, ha a szerző, a szerző intézménye, a tudományos kiadvány Magyarországhoz köthető.

¹¹ Ennek oka, hogy a még nem publikált, de közlésre befogadott közlemények is megjelennek.



1. ábra: A „social engineering” keresőkifejezés megjelenése a nemzetközi tudományos publikációkban 1925-2018 között (Saját szerkesztés, forrás: Scopus)

Mint az ábrán is látható, a kifejezés először 1925-ben jelent meg Scopus által indexált nemzetközi szakirodalomban, azonban a kifejezés először 1842-ben tűnt fel John Gray brit közgazdász *An Efficient Remedy for the Distress of Nations* című könyvében.¹² A kifejezés szociológiai, később politológiai használata az emberek csoportjainak, vagy akár a társadalomnak tervszerű (előre eltervezett) megváltoztatási szándékára utal.¹³ Ez alatt azt kell érteni, hogy bizonyos hatalmi csoportosulások, akik saját érdekeiknek megfelelően meg kívánják változtatni emberek közötti kapcsolatokat, számítaniuk kell azok ellenállására. Az ellenállás leküzdése érdekében tervszerűen tévesztik meg a kiválasztott célcsoportot. Az angol terminus technicus „engineering”, azaz „mérnöki tevékenység” eleme ebből származik, azonban itt nem a klasszikus értelemben vett építőanyag felhasználásával terveznek, hanem a „social”, vagyis a társadalom tagjai lesznek az „építőelemek”. A fogalom társadalomtudományi értelmezésében a cél eléréséhez a megtévesztés mellett megengedett a fizikai erőszak alkalmazása is. A social engineeringnek ez a fajta megközelítése a hadtudomány területéről ismerős lélektani műveletek tartalmához hasonlít, azonban ez utóbbinál a fizikai erőszak még eshetőlegesség szintjén sem megengedett. A fogalom evolúciójából fakad, mint ahogy később látni fogjuk, hogy a social engineering egyre több tudományterületen nyer értelmezést. A fogalom értelmezése a társadalom befolyásolása mellett egyre nagyobb arányban az egyén befolyásolása jelenik meg célként, amely visszavezet a fentebb hivatkozott és Kevin David Mitnick által levezetett gondolatokhoz¹⁴.

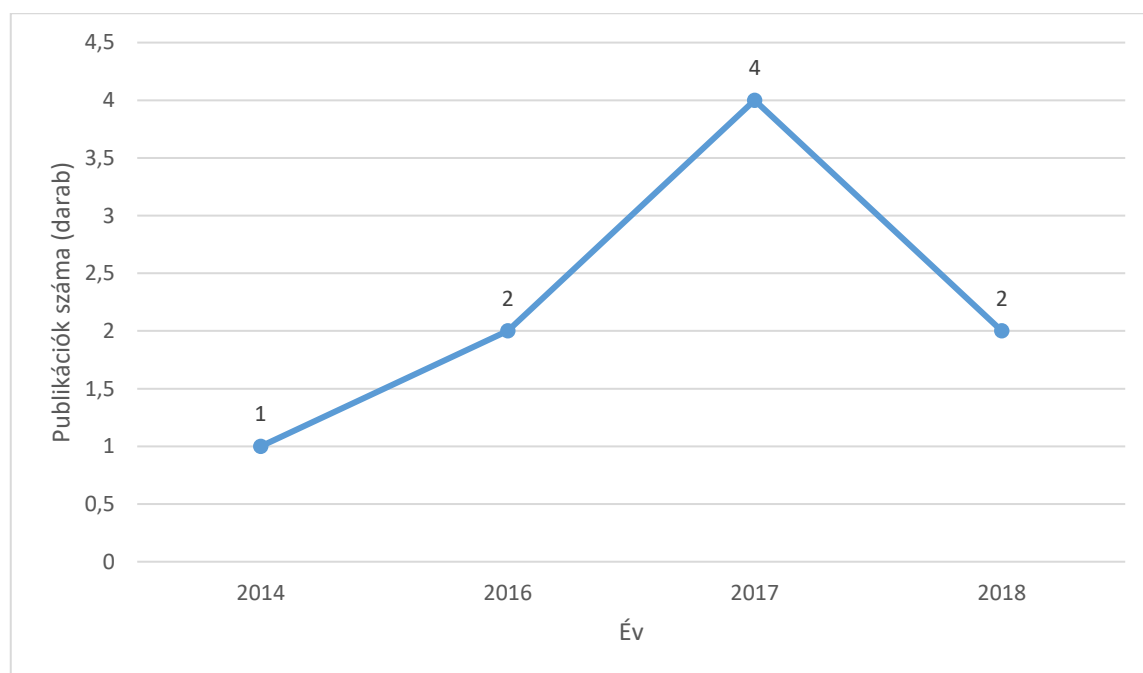
¹²HATFIELD, Joseph M.: *Social engineering in cybersecurity: The evolution of a concept*. *Computers & Security* 73, 2018. pp. 102-113. <https://doi.org/10.1016/j.cose.2017.10.008>

¹³ALEXANDER, Jon, SCHMIDT, Joachim K. H. W.: *Social engineering: Genealogy of a concept*. In. PODGÓRECKI, Adam et al. (eds.) *Social Engineering*. Carleton University Press, Ottawa, 1996. p. 1.

¹⁴MITNICK: i. m. 2003.

Megvizsgáltuk a fogalmat a Magyar Tudományos Művek Tárában (MTMT) is, ami a tudományos művek legfontosabb magyarországi gyűjteménye, hitelesnek tekinthető adatbázisa, ahová ellenőrzött módon tölthetők fel a részt vevő intézmények kutatóinak tudományos munkásságát és teljesítményét jellemző adatok. A tudományos közleményeket tartalmazó nemzeti bibliográfiai adatbázis kötelezően feltünteti a költségvetési szerveknél foglalkoztatottak jogviszonyuk keretén belül megalkotott és megjelentetett tudományos publikációinak, valamint azoknak a tudományos munkáknak a metaadatait (címét, első megjelenési helyét, a szerző és a tudományos közlemény felett rendelkezni jogosult nevét, illetve megjelenését), amelyek írásakor szerzőjük tudományos mű létrehozására irányuló, a költségvetésből származó támogatásban részesült.¹⁵

Az MTMT továbbfejlesztett változatában lehetőség nyílik a rögzített közlemények címében is keresni, amely során összesen 9 közleményt azonosítottunk 2014 és 2018 közötti időszakra vonatkozóan (ezek megoszlását lásd a 2. számú ábrán).



2. ábra: A "social engineering" keresőkifejezés előfordulása a Magyar Tudományos Művek Tára adatbázisban nyilvántartott tudományos közlemények címében (Saját szerkesztés, forrás: MTMT)

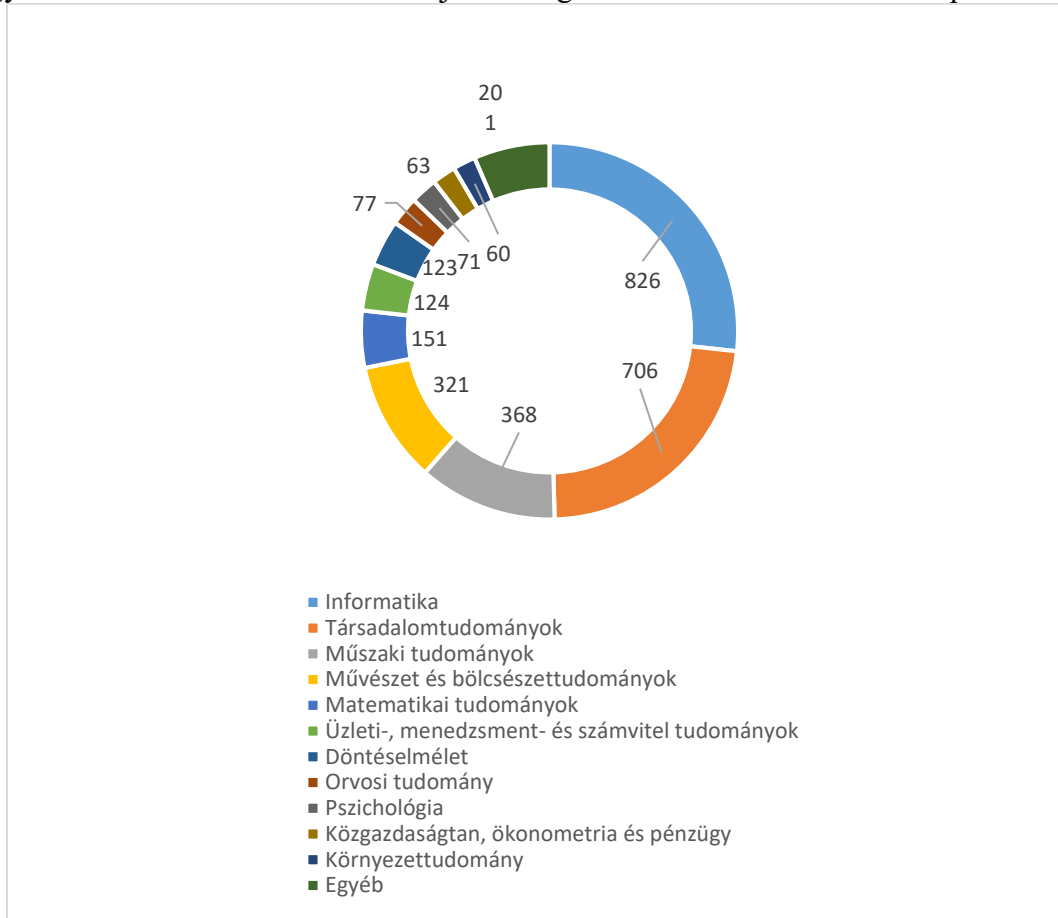
A 9 közlemény összesen 11 szerzőhöz köthető, amelyek esetében 3 szerző írt 2-2 közleményt, azonban ezek egyike sem Scopus által indexált. Ezek mindegyike az információbiztonsági, illetve a fogalom kriminalisztikai értelmezési köréhez kapcsolódnak.

A fogalom elterjedésével egyre több tudományterület esetében vált releváns kutatási témává (lásd 3. számú ábra). Fontos megjegyezni, hogy a közlemények egyszerre több tudományterületet is érinthetnek, ahogy erre a korábban idézett Hatfield tanulmány¹⁶ is példával szolgál. A közlemény a Computer and Security nevű, mértékadó brit tudományos lapban jelent meg, amely az Informatika és

¹⁵ 1994. évi XL. törvény a Magyar Tudományos Akadémiáról.

¹⁶HATFIELD: i. m. 2018.

Társadalomtudományok tudományterületeit érintő tudományos közlemények számára egyaránt relevánsnak tekinthető. Ez jól rávilágít a téma inter- és multidiszciplinaritására.

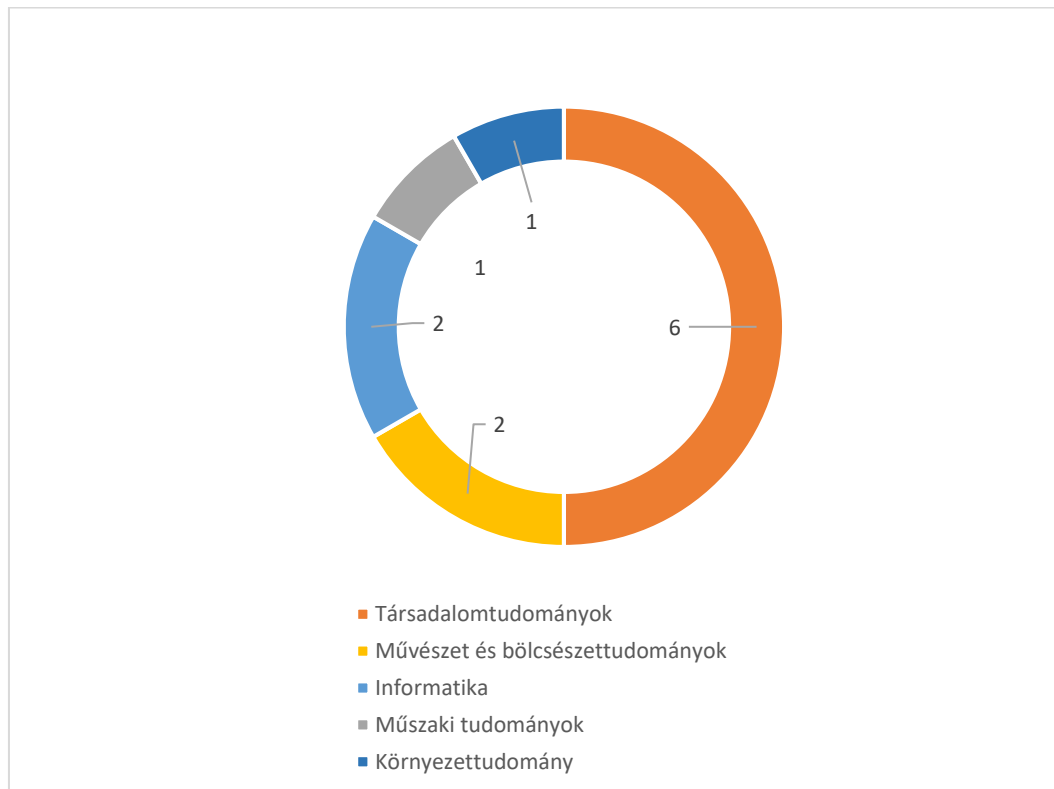


3. ábra: A "social engineering" keresőkifejezés megoszlása tudományterületenként (Saját szerkesztés, forrás: Scopus)

Az általunk vizsgált nemzetközi adatbázisban eltérés figyelhető meg a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) által meghatározott tudományterületi nomenklatúrához képest. Míg a nemzetközi tudományos világban 27 tudományterületet azonosítanak, addig az MTA a 2016-ban felülvizsgálta az általa korábban alkalmazott tudományági besorolását, és egy hármas szintű osztályozást vezetett be, amelyben 3 tudományterületet határozott meg. Az elemzés során mi a nemzetközi nomenklatúrát vettük figyelembe, hogy elkerüljük az egyes területek átsorolásából, illetve egymásnak megfeleltetéséből következő módszertani kockázatokat. Ennek fontosságát talán a „Computer Science” szemlélteti leginkább, amely amíg a nemzetközi tudományos világban önálló tudományterületként jelenik meg, amelyhez 12 tudományág kötődik. Az MTA nomenklatúrájában viszont ugyanez leginkább a „Természettudományok és matematika” tudományterület „Műszaki tudományok” tudomány-részterületen belül található „Informatika” tudományághoz lehetne besorolni.

Az általunk vizsgált 1898 közlemény tartalma szerint összesen 3091 tudományterületre sorolható. A Pareto-eloszlást figyelembe véve megállapíthatjuk, hogy a releváns tudományterületek közül már az első hat kiteszi ezek 80%-át, ezért a közlemények tudományometriai súlypontja az informatika (26,72%), a társadalomtudományok (22,84%), a műszaki tudományok (11,91%), a művészet és bölcsészettudományok (10,38%), a matematikai tudományok (4,89%) és az üzleti-, menedzsment- és számvitel tudományok (4,01%) lettek.

Érdemes megvizsgálni a Magyarországhoz köthető közlemények tudományterületi megoszlását is (lásd 4. számú ábra).



4. ábra: A "social engineering" keresőkifejezés megoszlása tudományterületenként Magyarországon (Saját szerkesztés, forrás: Scopus)

Bár ez esetben jelentősen kevesebb közleményt vizsgálhatunk, de látható, hogy a publikált közlemények illeszkednek a nemzetközi trendekbe. Itt is a társadalomtudományok, a művészet és bölcsészettudományok, illetve az informatika adja a közlemények súlypontját.

Megítélésünk szerint külön kutatást érdemel, hogy a social engineering fogalom evolúciója mely tudományterületekre helyez súlypontot, illetve hogyan változott a téma tudományos feldolgozása az egyes diszciplínákon belül.

Vizsgálatunk következő fázisában a SciValt adatbázist használtuk. Ez az Elsevier kutatást támogató programja keretében működik, és a Scopus citációs adatbázis valamint a ScienceDirect teljes szöveges adatbázis adatain alapul. A SciVal ezekre építi saját elemzési szolgáltatásait a Big Data és üzleti analitikai eszközök segítségével. Jelenleg több mint 10 ezer kutatási és felsőoktatási intézmény tudományos tevékenységeinek adatait, legfontosabb kutatási témáit, partneri viszonyait és kutatás támogatásait gyűjti össze¹⁷ és teszi elemezhetővé az előfizetői számára. A SciVal segítségével sajnos nincs mód arra, hogy mind az 1898 közleményt vizsgáljuk, mert az csupán az elmúlt 10 év elemzését teszi lehetővé. Ily módon a 2009 és a 2018 közötti időszakra eső 1350 közleményt elemezhetjük a leggyakrabban előforduló 50 kulcsszó alapján (lásd 5. számú ábra). Emögött az a feltételezésünk állt, hogy minél gyakrabban jelenik meg egy kulcsszó a közleményekben, ez annál meghatározóbb módon azonosítja a social engineering fogalom már ismert kutatási irányait.

¹⁷URBANOVICS – SASVÁRI: i. m. 2019.



5. ábra: A "social engineering" keresőkifejezéshez köthető leggyakoribb 50 kulcsszava (Forrás: SciVal)

Az 5. számú ábrán látható szófelhőben minél nagyobb betűmérettel szerepel egy kulcsszó, az annál gyakrabban jelenik meg az egyes közleményekben. A szófelhő lehetővé teszi azt is, hogy megadott időintervallumban vizsgáljuk, milyen trendek jellemezték az egyes kulcsszavak megjelenését. Az ábrán első ránézésre visszaköszönnek az informatika tudományterülethez sorolható, informatikai biztonsági kifejezések. Az eddigi elemzésből (3. számú ábra) nem volt azonban ilyen markánsan látható, hogy a fogalom értelmezései közt olyan kutatási szakterületek is megjelennek, amelyeket a bűnügyi tudományok területére sorolhatunk, függetlenül attól, hogy a nemzetközi nomenklatúrában elkülönítene-e. A nemzetközi tudományterületi elemzésünk által talált második leggyakoribb tudományterület a társadalomtudományok voltak. E kategórián belül található jogtudományok nyilvánvalóan jórészt lefedik azokat a témákat, amelyeket a bűnügyi tudományokhoz sorolhatók.

Vizsgálatunkat 2 kulcsszóra szűkítettük, „Crime”, mint bűnözés, és „Computer Crime”, mint számítógépes bűnözés. Ennek oka, hogy ez a két kulcsszó egyértelműen a bűnügyi tudományokhoz köthető.¹⁸

A két kulcsszó relevanciáját az 1. számú táblázatban ábrázoltuk, ahol 2009-et vettük bázisévnek.

1. táblázat: "Számítógépes bűnözés" és "Bűnözés" kulcsszavak relevanciája 2009-2018 között a nemzetközi tudományos közleményekben (Saját szerkesztés, forrás: SciVal)

Kulcsszó	Relevancia	Növekedés (%)
Számítógépes bűnözés	0,61	275
Bűnözés	0,33	175

A kulcsszó relevanciáját az előfordulás gyakorisága adja, amelynek maximális értéke 1,00 lehet. A növekedés a tudományos eredmény növekedésére vonatkozik, az értéke pedig azt jelzi, hogy 2009 és 2018 között hány százalékkal növekedett a kulcsszó előfordulásának gyakorisága a tudományos közleményekben.

¹⁸ Természetesen a többi esetben is lehet kapcsolat a bűnügyi tudományokkal. A hálózatba való behatolás például bűncselekmény, de a kifejezésből nem egyértelmű, hogy azt bűnügyi megközelítésben használják.

2.1. A leggyengébb láncszem

A kibertérből érkező támadásokat a szakirodalom motivációk alapján öt csoportba sorolja.¹⁹ Ez alapján beszélhetünk:

- kiberbűnözésről,
- hacktivizmusról,
- kiberterrorizmusról,
- kiberkémkedésről és
- kiberhadviseléről.

A kiberbűnözés célja – értelemszerűen – informatikai eszközök segítségével az anyagi haszonszerzés. A hacktivizmus internetes aktivizmust jelent, tehát valamilyen politikai cél megvalósítását. A hacktivisták célja az információhoz való szabad, egyenlő hozzáférés, még akkor is, ha az esetleg mások titokvédelmi céljai, gyakran nemzetbiztonsági érdekei ellen történik. A kiberterroristák célja, hogy az információs rendszerek megzavarásával, lerombolásával hatást gyakoroljanak szolgáltatások működésére, rontsák a lakosság biztonságérzetét és ezeken keresztül nagyobb láthatóságot biztosítsanak ügyüknek. Terrista szervezetek jelenleg nem rendelkeznek azzal a képességgel, amellyel súlyos következményekkel járó kibertámadás elkövetésére lennének képesek, ettől függetlenül számtalan módon használják az internetet.²⁰ Kiberkémkedés alatt az államok, piaci szereplők, de akár magánszemélyek informatikai eszközök útján végzett hírszerző tevékenységét értjük.²¹ A kiberhadviselés pedig államok, állami szintet el nem érő entitások közti konfliktusokban jelenik meg, amelynek során a konvencionális hadviselés támogatására (vagy akár kiváltására) az ellenfél információs rendszereinek működésképtelenné tételére törekszenek.²² A bejelentett támadásokról szóló jelentésekben a leggyakoribb támadás motivációk alapján a kiberbűnözés, általában az összes támadás kétharmada ide sorolható.²³

Fontos látni, hogy az egyes motivációk között átjárás lehet. Az észak-koreai nukleáris program sikerében fontos szerepe volt az észak-koreai hackereknek, akik sok esetben kiberbűnözőként is tevékenykedtek. A 2016-os amerikai elnökválasztás esetében pedig orosz titkosszolgálati kötődésű hackercsoportok, mint a Cozy Bear és Fancy Bear, hatoltak be amerikai információs rendszerekbe. Az onnan szerzett információkat átadták a hacktivistá Julien Assangenak, amelyek kiszivároghva, elemzők szerint fontos szerephez jutottak Donald Trump elnökké választásában.²⁴ Nem nehéz elképzelni olyan forgatókönyvet, ahol kiberbűnözésből származó pénzből vásárolnak szolgáltatásokat, illetve bizonyos képességet²⁵ a Darkneten, amelyeket végül terroristák

¹⁹KRASZNAY Csaba: *A polgárok védelme egy kiberkonfliktusban*. Hadmérnök, 2012/4. szám. pp. 142-151.

²⁰Többek között propagandára, konspirált kapcsolattartásra, hírszerzésre stb. – Lásd például: RITECZ György: *A terrorizmus és a migráció viszonya a számok alapján*. Acta Humana, 2016/5. pp. 113-123:119.

²¹THOMSON, Jim R.: *Cyber Security, Cyber-attack and Cyber-espionage*. In. *High Integrity Systems and Safety Management in Hazardous Industries*. Elsevier B. V., Amsterdam, 2015. pp. 45-53.

²²ROBINSON, Michael et al.: *Cyber warfare: Issues and challenges*. Computers & Security. 2015/49. pp. 70-94.

²³Ezzel kapcsolatban a www.hackmageddon.com honlap statisztikái irányadóak.

²⁴KOVÁCS László, KRASZNAY Csaba: „Mert övök a hatalom”: *Az internet politikát (is) befolyásoló hatása a 2016-os amerikai elnökválasztás során*. In. SVKK elemzések, 2017/9. pp. 1-11.

²⁵Az Europol Súlyos és Szervezett Bűnözés Fenyegtettség Értékelése 2017 című jelentés nyilvános változata beszámol a szakértő bűnözők jelenségéről. Ezek a személyek különleges szakismereteiket, technológiai képességeiket elsősorban a csúcstechnológiai bűnözés területére vonatkozóan, mint igénybe vehető szolgáltatást hirdetik. Szakértelmükre fizetőképessé kereslet jelentkezése esetén kapcsolódnak

kritikus infrastruktúrát érintő támadáshoz használnak fel. Az említett példák felhívják a figyelmet az állami és nem állami célok közötti határok elmosódására, de épp így lehetséges a szervezett bűnözés és a terrorista csoportok közötti alkalomszerű, vagy folytatólagos együttműködésre is.

Fentieket figyelembe véve látható, hogy a kiberbiztonság egy rendkívül komplex, számos terület (köztük politikai, műszaki, gazdasági, jogi, oktatási stb.), illetve az állami és piaci szereplők állandó kooperációját megkívánó folyamat. Az informatikai biztonság egy informatikai rendszer olyan állapota, amelyben zárt, teljes körű, folytonos és a kockázatokkal arányos védelem valósul meg.²⁶ Célja, hogy az információ megőrizze és fenntartsa a biztonsági tulajdonságait, az úgynevezett „CIA” hármását, amiben alapján C, mint *confidentiality* a bizalmaságot, az I, mint *integrity* a sértetlenséget, valamint az A, mint *availability* a rendelkezésre állást jelenti. Ezzel szemben az információbiztonság egy folyamatot jelöl, aminek során megvédjük az információt a nem engedélyezett megzavarástól, hozzáféréstől, használattól, módosítástól, megsemmisítéstől, vagy kiszivárgástól. Az információbiztonságnak négy szintjét különböztetjük meg, ami a személyi, fizikai, adminisztratív és elektronikus információbiztonság.²⁷

Mivel a szervezetek egyre fejlettebb fizikai, logikai védelmi megoldásokat alkalmaznak, így a támadóknak is változatos eljárásokat kell kidolgozniuk. Egy megfelelő fizikai, logikai védelemmel ellátott szervezet informatikai rendszerébe történő behatoláshoz fejlett informatikai tudásra, rengeteg időre van szükség, ha informatikai úton történik a támadás, ezért a támadók az esetek többségében úgynevezett social engineering támadásokhoz folyamodnak.²⁸

2.2. A támadástípusok

A social engineering támadásokat e tanulmányban mi két csoportra bontjuk aszerint, hogy szemtől szemben vagy infokommunikációs technológia használatával történik-e a cselekmény megtevéstés mozzanata.²⁹ Az első kategóriát humán alapú támadásként azonosítjuk, amelyben számos eljárást, eszközt különböztethetünk meg. A humán alapú támadások esetében a támadóknak sokkal nehezebb dolga van, szemtől szemben kell megtevéstzenie áldozatát, amire nem mindenki képes. Az infokommunikációs technológia (IT) alapú támadások esetében a támadók nem szemtől szemben tartják a kapcsolatot az áldozattal, itt viszont elengedhetetlen, hogy a támadó fejlett informatikai tudással rendelkezzen.³⁰

különböző bűnszervezetekhez. [CaaS – Crime as a Service] vö. European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment – Crime in the Age of Technology 2017. Public Version. Europol, The Hague, 2017. pp. 15., 28-29.

²⁶MUNK Sándor: *Információbiztonság vs. informatikai biztonság*, Hadmérnök, 2007/különszám. pp. 1-21. http://hadmernok.hu/kulonszamok/robothadviseles7/munk_rw7.pdf

²⁷2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról

²⁸SZÁDECZKY Tamás: *Risk Management of New Technologies*. Academic and Applied Research in Military and Public Management Science 15(3), 2016. pp. 279-290.

²⁹Más szerzők más csoportosítási rendszert alkalmaznak, lásd például MOUTON, Francois et al.: *Social engineering attack examples, templates and scenarios*. Computers & Security, 2016/59. pp. 186-209.

³⁰Természetesen kisebb támadások esetében használhatóak különböző eszközök és szolgáltatások, amelyeket fix összegért vásárolhat meg a gyengébb informatikai tudással rendelkező támadó, de ezek többségében korlátozottan működnek, például jelszavak feltörésére.

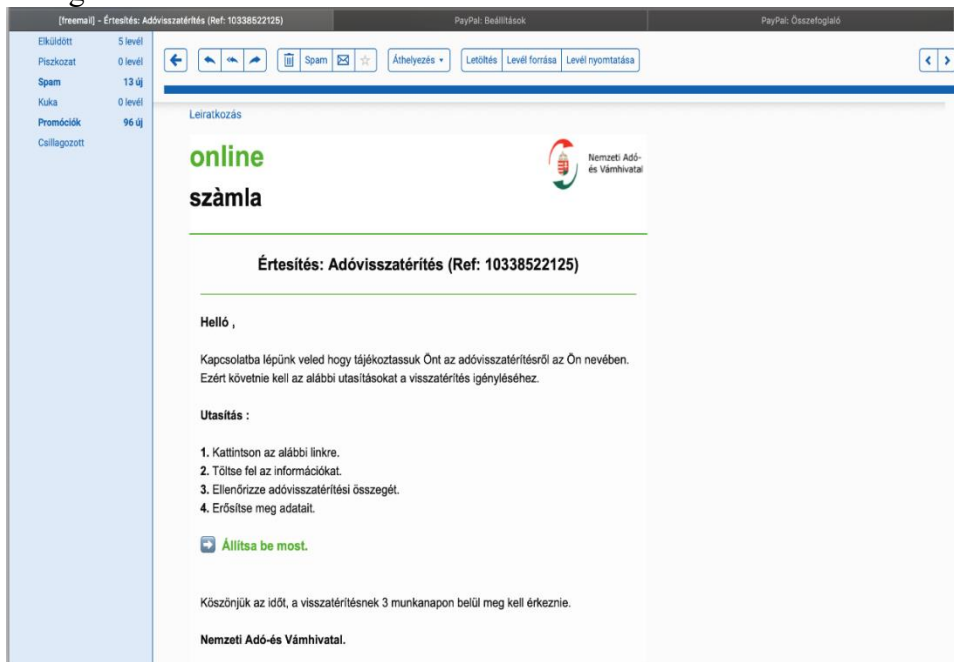
A humán alapú támadások körébe soroljuk többek között a(z):

- segítségkérést,
- segítségnyújtást,
- identitás lopást, álruhába bújást,
- épületbe való bejutást,
- „sírkő” lopást, amelynek során egy szervezetnél már nem dolgozó, de a jogosultságot továbbra sem megszüntetett személy bőrébe bújnak,
- jelszavak kitalálása,
- kukabúvárkodást, amikor a szervezet, magánszemély szeméjét vizsgálják át,
- „*shoulder surfing*”, amikor a célszemély mögül lesik ki a jelszavait, azonosítóit stb.

Az IT alapú támadásokat négy fő kategóriára oszthatjuk. Ezek a(z)

- adathalászat,
- kártékony programok,
- alkalmazásengedélyek,
- wi-fi alapú támadások.

Az adathalászat a trendek alapján az egyik legkedveltebb támadásforma. Számos módon történhet, köztük e-mailben, sms-ben, hamis weboldalak, alkalmazások, játékszoftverek stb. segítségével. Gyakran könnyű kiszűrni az ilyen jellegű támadásokat például a helytelen nyelvtan, szokatlan nyelvi fordulatok, rossz helyesírás, értelmetlen mondatok, rossz minőségű logók, nem megszokott URL cím segítségével (lásd 6. számú ábra). Mint az ábrán is látható, már maga a megszólítás és az első mondat teljes egészében helytelen, hiszen egy valódi hatóság formális, hivatali stílusban ír és magyar nyelven sohasem alkalmaz „Helló” megszólítást. „Kapcsolatba lépünk veled hogy tájékoztassuk Önt az adóvisszatérítésről az Ön nevében.” (Sic.) mondat amellet, hogy értelmetlen, központozási hibáktól hemzseg, továbbá egy mondaton belül egyszerre tegez és magáz.



6. ábra Adathalász e-mail a NAV nevében az adóbevallás időszakában (saját szerkesztés, forrás: a szerzők e-mail fiókjába spontán beérkező üzenetek)

Ennek ellenére gyakran sikeresek ezek a támadások, hiszen az alacsony biztonságtudatosságú felhasználók, az egyre gyakoribb hivatali tájékoztatások és tudatosságnövelő kampányok ellenére, nem mindig ismerik fel a fenti jeleket, és a bűnelkövetői oldal sikerességéhez elegendő csak néhány megtévesztett személy is. Ebben rejlik az ilyen típusú támadások veszélyessége, hiszen nehéz hatékonyan védekezni ellenük. Az adathalászat egy kifinomult formáját jelentik az úgynevezett „pharming” típusú támadások, amiket eltérítéses adathalászatként fordíthatunk. Ennek a lényege, hogy a támadók a DNS kiszolgálókat támadják, és a valódi URL cím helyett egy általuk létrehozott hamis URL-re irányítják a gyanútlan felhasználót. Amennyiben a támadók pontosan lemásolják az adott oldal felületét, már pedig szofisztikált támadás esetén a fentebb írt jellemzőkre gondosan ügyelnek, rendkívül nehéz kiszűrni, hogy adathalász oldalon, vagy a keresett szolgáltatás valódi címén vagyunk-e.

A kártékony programok, a malwarek különböző módon próbálnak a felhasználók informatikai rendszerébe juttatni. Ilyen lehet például, amikor arról tájékoztat a rendszerünk, hogy vírus fertőzés áldozatai lettünk, de a felajánlott vírusirtó, frissítés telepítésével megszabadulhatunk a kockázattól. A frissítések telepítése létfontosságú a rendszerek védelmét illetően, így a támadók értelemszerűen ezeken keresztül igyekeznek hozzáférést szerezni azokhoz, többségében csak frissítésnek álcázva a kártékony kódot. A felhasználók itt legtöbbször a saját hiszékenységüknek esnek áldozatul és közreműködnek abban, hogy a kártékony program a gépükre települjön. 2017 júliusában, amikor Ukrajna logisztikai rendszerét, közvetetten pedig a globális áruszállítási láncot bénította meg a NotPetya nevű zsarolóvírus, a támadás alapjául egy Ukrajnában használt könyvelőszoftver biztonsági frissítésébe elrejtett kártékony kód szolgált. Hasonló biztonsági frissítéseken keresztül bárki támadhatóvá válhat. Várhatóan ez a módszer a jövőben még gyakoribbá válik. A kártékony kódok esetében szintén fontosak az üzenetekben küldött csatolmányok, amelyeket a levelezőprogram, vagy a gyanútlan felhasználó megnyit és ezen keresztül biztosít hozzáférést a támadók számára. Említeni szükséges az úgynevezett „keylogger” programokat, amelyek harmadik fél részére továbbítják a billentyűleütéseket. Népszerű támadásforma az úgynevezett „baiting” is, amikor a támadók fertőzött adathordozókat, például pendriveokat, dvd-eket „hagynak el”, illetve „ajándékoznak” másoknak.

A szerzők szerint nagy kockázatot jelentenek az okos mobil eszközökre írt alkalmazások, ugyanis a használatért cserébe különböző hozzáféréseket kérnek a felhasználóktól. Ezek gyakorlatilag mindenhez hozzáférést engedhetnek az alkalmazás fejlesztőjének, az üzeneteink tartalmától kezdve a geolokációs helymeghatározáson, a tárolt fájljainkon keresztül a kameránk, mikrofonunk irányításán bezárólag. Az áldozatok sokszor nem is tudnak arról, hogy a hozzáférést ők maguk engedélyezték. A felhasználók sajnálatos módon nagyon kevés esetben olvassák el, hogy egy alkalmazás telepítésekor mihez adnak engedélyt. Egy okostelefonos zseblámpa alkalmazás esetén értelemszerűen szükség van a vaku irányításához. Az üzenetek olvasása, kamera, mikrofon tárhely vezérlése és egyébekhez való hozzáférés azonban teljességgel indokolatlan ehhez. Ha ilyen engedélyeket kér egy alkalmazás, akkor annak célja az adathalászat lesz, és nem az, mint aminek a program feltüntette magát.

Ennek ellenére rendszeresen derül kialakításokról, amelyet több tízmillióan használtak,³¹ hogy valójában adathalászatra írták azokat, és mégis hosszú ideig letölthető a Google Play áruházból.³²

A wi-fi alapú támadások esetében elmondható, hogy a hálózat üzemeltetője monitorozhatja az adott hálózaton zajló kommunikációt. A szerzők tapasztalata, hogy egyre többen vannak tisztában a nyílt wi-fi hálózat jelentette veszélyekkel, azonban ugyanezek a kockázatok érvényesek a jelszóval védett hálózatokra is. Támadóként nem nehéz egy jelszóval védett wi-fi hálózatot létrehozni, amihez aztán a bizalom kialakítása érdekében jelszavakat osztogatnak. Sajnálatos módon a felhasználók ritkán változtatják meg hozzáférési adataikat, ezért szinte gyerekjáték behatolni ezekbe a hálózatokba. A router megpingelésével megismerhető a router típusa, azt követően egy szimpla Google-ös kereséssel meghatározható az alapértelmezett jelszó és azonosító (lásd 7. számú ábra).

A Cisco routerek az egyik legnépszerűbbek a piacon, és mint az ábrán is látható, az alapértelmezett jelszavak mégsem túl bonyolultak. Természetesen több száz modell található forgalomban hasonlóan egyszerűen kideríthető alapbeállításokkal.

Cisco Default Passwords (Valid April 2019)

Default Password List			
Cisco Model	Default Username	Default Password	Default IP Address
ESW-520-24-K9	cisco	cisco	192.168.10.2
ESW-520-24P-K9	cisco	cisco	192.168.10.2
ESW-520-48-K9	cisco	cisco	192.168.10.2
ESW-520-48P-K9	cisco	cisco	192.168.10.2
ESW-520-8P-K9	cisco	cisco	192.168.10.2
ESW-540-24-K9	cisco	cisco	192.168.10.2
ESW-540-24P-K9	cisco	cisco	192.168.10.2
ESW-540-48-K9	cisco	cisco	192.168.10.2
ESW-540-8P-K9	cisco	cisco	192.168.10.2
RV016	admin	admin	192.168.1.1
RV042	admin	admin	192.168.1.1

7. ábra A Cisco routerek alapértelmezett jelszavai (saját képernyő mentés, forrás: <https://www.lifewire.com/cisco-default-password-list-2619151>)

³¹ Adatokat eltulajdonító androidos zseblámpa alkalmazás, In. GovCERT, 2013. december 6., <http://tech.cert-hungary.hu/tech-blog/131206/adatokat-eltulajdonito-androidos-zseblampa-alkalmazas> (letöltve 2019. március 12-én.)

³² Fontos látni, hogy az Androidos mobil eszközök jelentősen kitettebbek az ilyen jellegű támadásokkal szemben, ugyanis az Apple alkalmazásboltjába több körös, szigorú ellenőrzést követően kerülhetnek csupán fel alkalmazások.

2.3. Egy támadás felépítése

Ahogy a támadástípusok esetében a különböző szerzők eltérő csoportosítást alkalmaznak, úgy a támadások felépítésre is eltérő lehet a különböző szerzőknél.³³ Jelen cikkben mi az alábbi lépéseket tekintjük egy támadás felépítéséhez.

Egy social engineering támadás az információgyűjtéssel indul. A támadóknak erre a célra az internet és a közösségi oldalak széleskörű lehetőséget biztosítanak.³⁴ Egy egyszerű Google-ös keresés a „Facebook Open Source Intelligence” keresőszavak alkalmazásával több olyan oldalt is listáz, amelyek használatával percek alatt megszerezhetünk rengeteg nyilvánosan elérhető adatot a célszemélyünk Facebook aktivitásáról.³⁵ Ilyen oldal például a 8. számú ábrán látható (www.uk-osint.net).

Az oldal használatához szükségünk van a célszemélyünk Facebook által használt azonosítójára (ID Number), az oldalon található több ID Number generáló oldal segítségével szerezhethetünk meg (9. számú ábra). Ehhez be kell másoljuk a célszemély Facebook profiljának az URL-jét. Ezt követően az ID Numbert a számunkra érdekes részhez másoljuk, s meg is kaptuk az elérhető információkat (10. számú ábra). Természetesen csak a nyilvános információk érhetőek el, tehát ha letiltották a láthatóságot, akkor azt nem látjuk. Ettől eltekintve kereshetünk minden egyéb nyilvános adat között: milyen oldalakat kedvel, honnan szokott bejelentkezni, milyen fényképeken jelölték meg, milyen kommenteket szokott írni, kik a munkatársai stb. Ezek jelentős része szintén letiltható, hogy látható legyen, de ha mondjuk olyan helyre kommentelünk, ahol az ismerősünk nem tiltotta le a láthatóságot, azt meg fogjuk találni.

³³ Lásd szintén Mouton és szerzőtársai által korábban hivatkozott tanulmányt. MOUTON et al.: i. m. 2016.

³⁴BÁNYÁSZ Péter: *Social engineering és közösségi média*. In. Nemzetbiztonsági Szemle 5(1), 2018. pp. 59-77.

³⁵ Fontos megjegyezni, hogy a tanulmány megírása és lektorálása közötti időszakban a Facebook lekorlátozta az ilyen jellegű elemzéshez ingyenesen használható, külső oldalakra történő integrálását, ezért a cikkben említett példák használhatósága bizonytalan. Ettől függetlenül számos fizetős szolgáltatás foglalkozik ilyen keresési lehetőségek biztosításával.



- Home
- Add-Ons
- Domains & IP's
- Facebook
- Favorites
- Intelligence
- Legal Cases & Ethics
- Photo Upload & Search Sites
- Privacy
- Social Networking

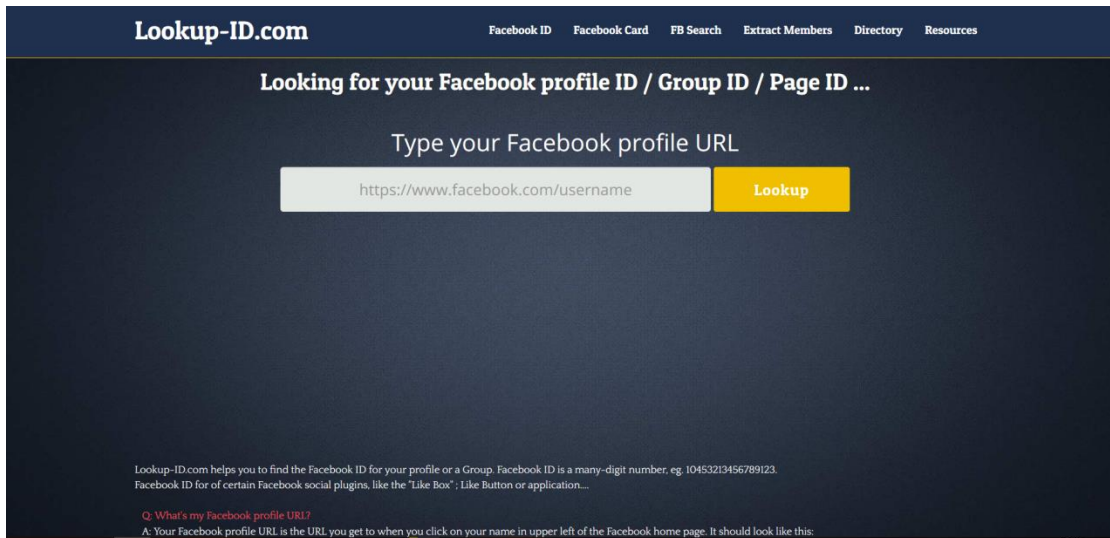
Useful Facebook Links

Much of the following was heavily inspired by and put together with assistance from Michael Bazzell (www.inteltechniques.com), Henk van Ess (graph.tips), Bob Brasich (www.netbootcamp.org) and Paul Myers (www.researchclinic.net) who we are indebted to and are all worth checking out.

Facebook Law Enforcement Guide can be found [Here](#)



8. ábra Nyílt forrású információgyűjtés pár kattintással a Facebookról (saját szerkesztés, forrás: www.uk-osint.net)



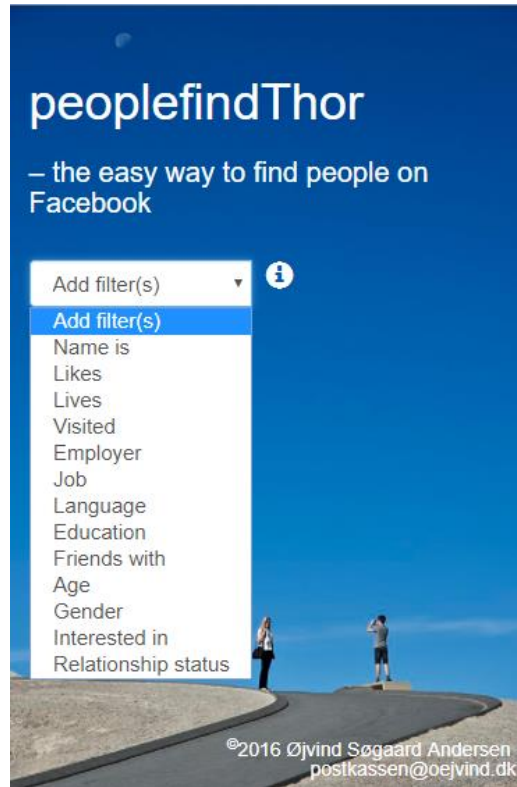
9. ábra Hogyan szerezzük meg a célszemély Facebook ID Numberét (saját szerkesztés, forrás: <http://lookup-id.com/>)

Facebook User Number	GO	(Places Visited)
Facebook User Number	GO	(Recent Places Visited)
Facebook User Number	GO	(Places Checked-In)
Facebook User Number	GO	(Places Liked)
Facebook User Number	GO	(Pages Liked)
Facebook User Number	GO	(Photos By User)
Facebook User Number	GO	(Photos Liked)
Facebook User Number	GO	(Photos Of -Tagged)
Facebook User Number	GO	(Photo Comments)
Facebook User Number	GO	(Apps Used)
Facebook User Number	GO	(Videos)
Facebook User Number	GO	(Videos Of User)
Facebook User Number	GO	(Videos By User)
Facebook User Number	GO	(Videos Liked)
Facebook User Number	GO	(Video Comments)
Facebook User Number	GO	(Future Event Invitations)
Facebook User Number	Year <input type="text"/>	GO (Events Invited)
Facebook User Number	Year <input type="text"/>	GO (Events Attended)
Facebook User Number	GO	(Posts by User)
Facebook User Number	Year <input type="text"/>	GO (Posts by Year)
Facebook User Number	GO	(Posts Tagged)
Facebook User Number	GO	(Posts Liked)
Facebook User Number	GO	(Employers)
Facebook User Number	GO	(Groups)
Facebook User Number	GO	(Co-Workers)
Facebook User Number	GO	(Friends)
Facebook User Number	GO	(Followers)
Facebook User Number	GO	(Relatives)
Facebook User Number	GO	(Friends' Likes)

10. ábra Néhány példa, hogy milyen információkat szerezhetünk meg pár perc alatt (saját szerkesztés, forrás: <https://inteltechniques.com/OSINT/facebook.html>)

Értelemszerűen fentiek csak abban az esetben működnek, ha ismerjük a célszemélyt. Az ismertett oldalon azonban egy másik hasznos oldalra is átnavigálhatunk, ami különböző, általunk megadott változók alapján végzi a keresést (lásd 11. számú ábra). Ezek lehetnek például a lakhely, nem, kor, oldalkedvelések, munkahely, iskola, kapcsolati státusz stb. Az információgyűjtés szürke zónáját jelenthetik az okos mobil eszközökre optimalizált alkalmazások, hiszen ahogy fentebb is látható volt, számos lehetőséget biztosítanak az információgyűjtésre, többek között legszemélyesebb üzeneteink olvasásával, kameránk, mikrofonunk aktiválásával.³⁶

³⁶BÁNYÁSZ Péter: *Rolle der sozialen Medien bei OSINT*. Mitteleuropäische Polizeiakademie Fachjournal, 2018/2. pp. 15-21.



11. ábra Nyílt forrású keresés különböző variánsok alapján (saját szerkesztés, forrás: <https://www.peoplefindthor.dk/>)

Az információszerzés fázisát a célszeméllyel való kapcsolat kiépítése jelenti, amelynek során a támadók a bizalmába férkőznek vagy éppen a róla gyűjtött információkkal történő megszarolása követi, amelynek következtében végrehajtják a támadást. Minél értékesebb a célszemély, annál komolyabb nyomás alá helyezik az illetőt. Nem nehéz belátni, ha biztonságtudatos is az illető, de a gyereken keresztül támadják, például hasonló nyílt forrású információgyűjtést követően a gyermek bizalmába férkőznek, és csálnak ki tőle érzékeny dolgokat (például erotikus képeket), nagyon nehéz nemet mondani a támadók kérésére, mondjuk egy fertőzött csatolmányt tartalmazó e-mail munkahelyen történő megnyitására.

3. Veszélyeket és kockázatokat befolyásoló tényezők az információbiztonsági tudatosság terén

3.1. Személyiségjegyek

Az információbiztonsági tudatosság (Information Security Awareness, továbbiakban ISA) arra összpontosít, hogy a munkavállaló mennyire érti az információbiztonsági politikák, szabályok és irányelvek jelentőségét és következményeit, valamint mennyire hajlandó ezeknek megfelelően cselekedni.³⁷ Ezzel összefüggésben az alkalmazottak ismereteinek növekedésével javul a hozzáállás, és

³⁷ KRUGER, Hennie A., KEARNEY, Wayne D.: *A prototype for assessing information security awareness*. Computers & security, 25(4), 2006. pp. 289-296.

ezzel együtt fejlődik az ISA és az elvárható viselkedés.³⁸ Az egyének közötti különbségek figyelembe vétele elengedhetetlen ahhoz, hogy megértsük az alapul szolgáló pszichológiai mechanizmusokat, amelyek befolyásolják a felhasználói tudatosságot.

Az ötfaktoros személyiségmodellt széles körben alkalmazzák számos tényező megértésére, és előrejelzésére különböző és összetett környezetekben. A „Big Five” modell a személyiség mérésének vezető elméleti modellje, amely a következő tényezőkből áll: neuroticizmus, extravertió, nyitottság a tapasztalatra, barátságosság és lelkiismeretesség.³⁹ A neuroticizmus a pszichológiai stresszre való hajlamot jelenti, vagyis azt, hogy mennyire könnyen ragad el bennünket egy negatív érzelem, például a harag, a szorongás vagy a depresszió. Az extravertiót az impulzusok szabad kifejezése, a határozottság, a dominancia vagy a boldogság jellemzi leginkább. A tapasztalatra való nyitottság alatt a művészet, az érzelem, a kíváncsiság és a sokféle tapasztalat méltánylását értjük. A barátságosság azt mutatja meg, hogy a személy inkább együttérző és kooperatív, nem pedig gyanakvó és ellentmondásos másokkal szemben. A lelkiismeretesség a szervezettség és a megbízhatóság tendenciája, ide tartozik az önfegyelm, kötelességteljes cselekvés, ambíció és a tervezett viselkedés.

2001-ben szignifikáns fordított kapcsolatot találtak a lelkiismeretesség, a barátságosság, valamint a munkahelyi balesetek száma között.⁴⁰ Egy olyan tanulmányban, amely a személyiség és a webes biztonsági szoftverek elfogadására irányuló szándékot vizsgálta, megállapították, hogy a magas szintű nyitottság a biztonsági szoftverek tényleges használatára pozitív hatással van. Felvetették, hogy azok az egyének, akik magas pontszámot értek el a nyitottság tényezőben, aggódnak amiatt, hogy mások mit gondolnak róluk, és ennél fogva nagyobb valószínűséggel foglalkoznak a biztonsági kérdésekkel is. Ezeknél a személyeknél az olyan tulajdonságok, mint a szabálykövetés pozitívan társultak a lelkiismeretességgel és a nyitottsággal azokban az esetekben is, amikor nem tudták, hogy megfigyelik őket.⁴¹ 2015-ben egy másik kutatás a meggondolatlan számítógépes viselkedést és az egyes egyéni tényezőket vizsgálta, beleértve a munkavállaló életkorát, az iskolázottsági szintet, a digitális kompetenciákat és a felhasználók személyiségét. Ez a kutatás megállapította, hogy a munkavállalók naiv magatartása valószínűleg kevésbé kockázatos, ha lelkiismeretesebbek, elfogadóbbak, kevésbé impulzívok, nyitottabbak és kevesebb ismeretük van a számítógép használat terén.⁴²

A kutatók vizsgálták a kockázatvállalási hajlandóságot, aminek az eredményeként megállapították, hogy bár az különböző helyzetekben változik, az egyének az észlelt kockázathoz való kapcsolata hosszabb távon viszonylag stabil

³⁸ SIPONEN, Mikko T.: *A conceptual foundation for organizational information security awareness*. Information Management & Computer Security, 8(1), 2000. pp. 31-41.

³⁹ JOHN, Oliver P., SRIVASTAVA, Sanjay: *The Big Five trait taxonomy: History, measurement, and theoretical perspectives*. In: PERVIN, Lawrence A., JOHN, Oliver P. (eds.) *Handbook of personality: Theory and research*. Vol. 2, Guilford Press, New York, NY, USA, 1999. pp. 102-138.

⁴⁰ CELLAR, Douglas F. et al.: *The five-factor model and safety in the workplace: Investigating the relationships between personality and accident involvement*. Journal of Prevention & Intervention in the community, 22(1), 2001. pp. 43-52.

⁴¹ SHROPSHIRE, Jordan et al.: *Personality and IT security: An application of the five-factor model*. AMCIS 2006 Proceedings, 2006. p. 415.

⁴² PATTINSON, Malcolm et al.: *Factors that influence information security behavior: An Australian web-based study*. In International Conference on Human Aspects of Information Security, Privacy, and Trust. Springer, Cham, 2015. pp. 231-241.

marad.⁴³ A mindennapi kockázatvállalási magatartások rendszerint serdülőkorban, illetve a korai felnőttkorban jelentkeznek, majd fokozatosan csökkenek. Kutatások kimutatták, hogy az extravertió és a nyitottság jellemzőit magasan magukban hordozó, és a barátságosság, a lelkiismeretesség és a neuroticizmus értékét alacsony szinten hordozó személyek magasabb kockázatvállalási hajlandósággal rendelkeznek.⁴⁴

3.2. Kulturális háttér

A viselkedéses információbiztonsági megközelítésű kutatásának egyfajta korlátját jelenti, hogy a vizsgálatokat döntően a nyugati kultúrkörökben végezték, azonban szintén jelentős számban végeztek hasonló kutatásokat többek között Indiában, Dél-Afrikában, Kínában és Oroszországban is, ahogy ezt a SciValban történt elemzésünk megállapította. A világ többi területének nagy részét figyelmen kívül hagyták; keveset vizsgáltak a kultúrák közötti különbségeket a témán belül. A jelenlegi tanulmányokat fontos lenne kiigazítani a kultúrák közötti különbségek figyelembevételével, mint például a bizonytalanság kerülés, az individualizmus-kollektívizmus és a hatalmi távolság, hiszen ezek a különbségek bizonyítottan hatással vannak más informatikai témákban is.⁴⁵

A bizonytalanságkerülés megmutatja, hogy egy nemzet mennyire várja el, hogy az általuk tapasztalt szituációk strukturáltak, koordináltak legyenek. A túl magas érték legtöbbször aggodó, az újtól tartó nemzetre utal, míg egy kisebb értékkel bíró inkább flexibilisebbnek tekinthető. A bizonytalanság elkerülése azt jelenti, hogy a kultúra tagjai mennyire érzik magukat fenyegetettnek bizonytalan, vagy ismeretlen helyzetekben. Dánia és Szingapúr az alacsony bizonytalanságkerülő nemzeti kultúrák példái, Japán a nagy bizonytalanságkerülésnek a példája. Tekintettel az erre való hajlandóságukra, feltételezhető, hogy egy japán felhasználó kevésbé válik adathalász-e-mailek áldozatává, mint a bizonytalanságra nyitottabb emberek.⁴⁶

Az individualizmus olyan kultúrákat ír le, amelyekben laza az egyének közötti kapcsolatrendszer. A kollektívizmus pedig olyanokat, amelyekben az emberek erős, összetartó közösségekbe integrálódnak, amelyek megvédik az egyéneket cserébe a megkérdőjelezhetetlen lojalitásért. USA az individualista nemzeti kultúrának, míg Kína a kollektívista kultúrának a példája. Ezek a különbségek egyértelműen pozitív vagy negatív hatást gyakorolhatnak az információbiztonsági viselkedésére: a kollektívista egyének nagyobb hűségének köszönhetően erőteljesebben ragaszkodhatnak a biztonsági politikákhoz, de csak addig, amíg azok betartása hűségnek tekinthető. Az ilyen személy viszont kevésbé valószínű, hogy jogsértéseket jelentene azokról, akikhez lojális. Az individualisták sokkal inkább jelentik a magasabb pozíciójú szervezeti tagok által elkövetett jogsértéseket abban az esetben is, ha feljükköttek.⁴⁷

⁴³WEBER, Elke U., MILLIMAN, Richard A.: *Perceived risk attitudes: Relating risk perception to risky choice*. Management science, 43(2), 1997. pp. 123-144.

⁴⁴NICHOLSON, Nigel et al.: *Personality and domain-specific risk taking*. Journal of Risk Research, 8(2), 2005. pp. 157-176;

⁴⁵CROSSLER, Robert E. et al.: *Future directions for behavioral information security research*. computers & security, 32, 2013. pp. 90-101.

⁴⁶ZHANG, Dongsong, LOWRY, Paul B.: *Issues, limitations, and opportunities in cross-cultural research on collaborative software in information systems*. In E-Collaboration: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications. IGI Global, 2009. pp. 553-585.

⁴⁷ZHANG, Dongsong et al.: *The impact of individualism—collectivism, social presence, and group diversity on group decision making under majority influence*. Journal of Management Information Systems, 23(4), 2007. pp. 53-80.

A hatalmi távolság megmutatja, hogy az országon belüli intézmények és szervezetek hierarchiájának alsó szintjén elhelyezkedő tagjai elfogadják-e, hogy a hatalom egyenlőtlenül oszlik meg, és elvárják-e az egyenlőtlenséget egy közösségen belül. Az alacsony hatalmi távolság és hozzávetőleg kis egyenlőtlenség jellemzi Kanadát, míg Kínára a nagy hatalmi távolság jellemző. Ez a faktor drámai hatást gyakorolhat a friss informatikai védelmi előírások és technológia alkalmazására és az új szabályok elfogadására. A nagy hatalmi távolságú kultúrákhoz tartozók inkább hajlandók betartani az informatikai biztonsági követelményeket, míg az alacsony hatalmi távolságú kultúrákból származók saját választásuk szerint igazodhatnak egy-egy előíráshoz.⁴⁸

Egy más szemlélet, melyen keresztül vizsgálni lehet a kultúrát, a konfucianus dinamizmus. Ez a kultúra időorientáltságát jelöli, melyet két pólusként hosszú távú és rövid távú orientációval jellemeznek. A rövid távú szemléletre USA vagy Kanada a megfelelő példa, míg a hosszú távú szemlélet, kitartás, státus központúság, szegységtudat, közösség méltóságának megőrzése jellemzi Kínát és Japánt. Az időorientáció komoly hatást gyakorolhat a szervezetek vezetőinek döntéseire, hiszen például Japánban hosszabb távú stratégiai szempontból fontolják meg biztonsági struktúrájukat.⁴⁹

3.3. Az életkor és a nem

A nemek közötti különbségek a kor előrehaladtával elhatárolhatóbbak, pontosabban az idősebb munkavállalók körében jobb teljesítmény mérhető.⁵⁰ Számos tanulmány kimutatta, hogy a nemek kihatással vannak online térbeli elővigyázatosságra, amiben a nők bizonyulnak erősebbnek, hiszen a nőknél dominánsabb a megfelelés szándéka, mint a férfiaknál.⁵¹ Az idősebb korosztály továbbá inkább kockázatkerülőbb a számítógépes viselkedésük tekintetében, mint a fiatalabbak. Azt is megállapították, hogy a 18 és 35 év közötti személyek érzékenyebbek, vagyis jobban kitétek az adathalász e-mailek által jelentett fenyegetésekre, mint az idősebbek.⁵² A kockázatvállalási hajlam akár fiatal felnőttkortól is csökkenhet, de az életkor és a vizsgált viselkedés közötti kapcsolat szignifikáns marad a kockázatvállalási hajlandóságot figyelmen kívül hagyva is.

Egy adathalászati vizsgálat tanulmányban kicsi különbségeket találtak a felhasználók viselkedése között nemek szerint. A tanulmány úgy találta, hogy a nők valamivel érzékenyebbek voltak az adathalász e-mailekre, mint a férfiak.⁵³

Az olyan elméleteket, mint az egészséghit modell⁵⁴ és a védelmi motivációs elmélet⁵⁵, elsősorban a felhasználók biztonsági technológiák alkalmazására irányuló

⁴⁸ZHANG, LOWRY: i. m. 2009.

⁴⁹uo.

⁵⁰MORRIS, Michael G. et al: *Gender and age differences in employee decisions about new technology: An extension to the theory of planned behavior*. IEEE transactions on engineering management, 52(1), 2005. pp. 69-84

⁵¹HERATH, Tejaswini, RAO, H. Raghav.: *Protection motivation and deterrence: a framework for security policy compliance in organisations*. European Journal of Information Systems, 18(2), 2009. pp. 106-125.

⁵²SHENG, Steve et al.: *Who falls for phish? a demographic analysis of phishing susceptibility and effectiveness of interventions*. In Proceedings of the SIGCHI Conference on Human Factors in Computing Systems. ACM, 2010. pp. 373-382.

⁵³PATTINSON et al.: i. m. 2015.

⁵⁴ROSENSTOCK, Irvin M.: *The health belief model and preventive health behavior*. Health education monographs, 2(4), 1974. pp. 354-386.

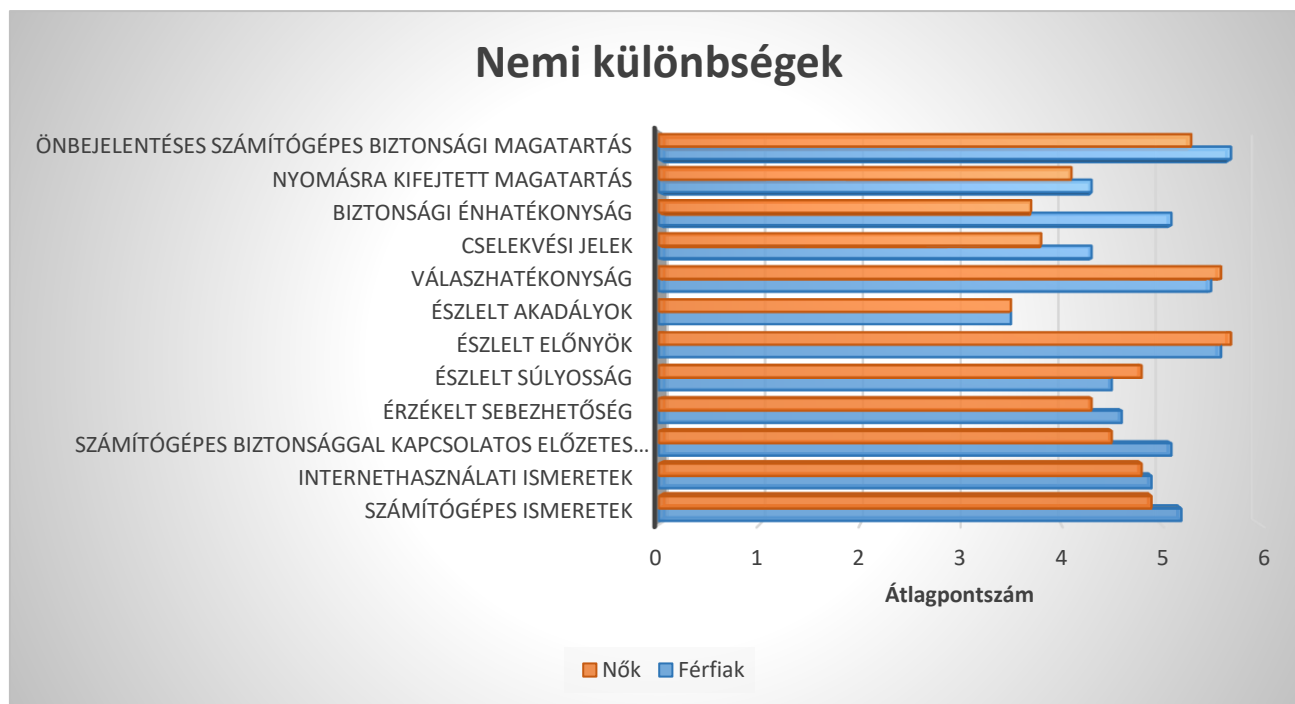
szándékának magyarázatára, valamint arra használták, hogy megfejtsek, hogyan és mikor alkalmaz az egyén adaptív, illetve maladaptív viselkedést, amikor fenyegetést észlel. Az egészséghit modell szerint három tényező járul hozzá a fenyegetés észleléséhez: az észlelt súlyosság (az állapot súlyosságával és következményeivel kapcsolatos vélekedések), az észlelt hajlamosság (veszélyeztetettség érzésének mértéke), valamint a cselekvésre felszólító ingerek. A védelmi motivációs elmélet tulajdonképp ennek a kiterjesztése és átdolgozása. Az elmélet az egyén védekezési szándékát veszi figyelembe, mint az egészséges viselkedés meghatározóját, ahol a szándék az észlelt hajlamtól, az észlelt súlyosságtól, az énhatékonyságtól és a válaszhatékonyságtól függ. Ezen elméletek alapján a közelmúltbeli tanulmányok az információbiztonságban is megállapították, hogy az észlelt hajlamosság, észlelt súlyosság, észlelt előnyök és az énhatékonyság a biztonsági viselkedésekkel összefüggésben áll.

Kutatások olyan pszichológiai tényezőket alkalmaztak, amelyek az egészséggel kapcsolatos viselkedésekkel magyarázták a kiberbiztonsági viselkedést. Egy 2017-es kutatás⁵⁶ a nemek és az ajánlott kiberbiztonsági viselkedésmódellem összetevői közötti kapcsolatokat vizsgálta (lásd 12. számú ábra), amely a védelmi motivációs elméleten és az egészséghit modellen alapul. A kutatásban kérdőíves felmérést végeztek a nemek és a módellem többi tényezői közötti összefüggések vizsgálata érdekében. Különböző amerikai szervezetek és cégek alkalmazottai töltötték ki a 87 elemes online Likert-skálás kérdőívet.

A felmérés kiberbiztonsági, információtechnológiai, pszichológiai és döntéshozatali perspektívákat mért. Az egészséghit módellemhez és a védelmi motivációs elmélethez alkalmazkodva a következő konstrukciókat vizsgálták: biztonsági énhatékonyság, észlelt súlyosság, érzékelt sebezhetőség, észlelt előnyök, számítógépes ismeretek, internetes készségek, számítógépes biztonsággal kapcsolatos korábbi tapasztalatok, észlelt akadályok, válaszhatékonyság, cselekvésre utaló jelek, nyomás alatt kifejtett magatartás, és önbejelentésem számítógépes biztonsági magatartás.

⁵⁵ROGERS, Ronald W.: *Cognitive and psychological processes in fear appeals and attitude change: A revised theory of protection motivation*. In: CACIOPPO, John T., PETTY, Richard (eds.) *Social psychophysiology: A sourcebook*. Guilford Press, New York, NY, USA, 1983. pp. 153-176.

⁵⁶ANWAR, Mohd et al: *Gender difference and employees' cybersecurity behaviors*. *Computers in Human Behavior*, 69, 2017. pp. 437-443.



12. ábra: a nemek és a kiberbiztonsági viselkedés összetevői közötti kapcsolatok (saját szerkesztés, forrás: Anwar, Mohd et al.: i. m. 2017:440.)

Az előzetes tanulmányok többsége azt mutatja, hogy a nők általában jobban aggódnak a magánéleti dolgok miatt (észlelt sebezhetőség) mint a férfiak, és nagyobb valószínűséggel alkalmazkodnak a biztonsági politikához, mint a férfiak, de az imént említett kutatás szerint a férfiak kibertérben való viselkedése egy fokkal biztonságorientáltabb. Mivel a nők énhatékonysága lényegesen alacsonyabb, mint a férfiaké, a női énhatékonyság célpontja lehet kiberbiztonsági tudatosságnövelő képzéseknek.

2005-ben tanulmányokat folytattak a technológia alkalmazásának és folyamatos használatának mérésére a munkahelyeken. A vizsgálatok azt mutatták, hogy a férfiak nagyobb befolyást gyakorolnak a technológiák használatára, mint a nők, míg a nőket inkább a szubjektív normák, a társadalmi szerepek és a viselkedéskontroll vezérli.⁵⁷ A nők továbbá érzékenyebbek a kockázatokkal szemben, míg a férfiak, akik nagyobb eséllyel hajlandók kockázatot vállalni.⁵⁸ A nők sokkal nagyobb jelentőséget tulajdonítanak az érzékelt kontroll és magánéleti kockázatoknak, amikor információkat osztanak meg a közösségi oldalakon.⁵⁹

4. Összefoglalás

Tudományometriai vizsgálat keretében vizsgáltuk a social engineering fogalom eredetét, az ezzel leírt jelenségek tudományközi kapcsolatait, amelyeket elengedhetetlenül szükségesnek tartottunk az értelmezéshez. Nagyszámú (N=1898) nemzetközi tudományos közlemény elemzése során megállapítottuk, hogy a social

⁵⁷MORRIS et al.: i. m. 2005.

⁵⁸DWYER, Peggy D. et al.: *Gender differences in revealed risk taking: evidence from mutual fund investors*. Economics Letters, 76(2), 2002. 151-158.

⁵⁹HAJLI, Nick, LIN, Xiaolin: *Exploring the security of information sharing on social networking sites: The role of perceived control of information*. Journal of Business Ethics, 133(1), 2016. pp. 111-123.

engineering fogalma több, mint 177 évre tekint vissza, amely időszak alatt bizonyos fejlődésen ment keresztül, illetve megfigyelhető az is, hogy az eredetihez képest új jelenségek leírására is elterjedt a fogalom. A fogalom komplexitása mellett azonban megállapítható, hogy a social engineeringgel összefüggő tudományos kutatás, illetve ennek köszönhetően a publikációk száma külföldön a 2000-évek elején robbanásszerűen megnövekedett, amely egyértelműen a csúcstechnológiai bűnözéssel, illetve a kiberbiztonsággal összefüggő fogalom értelmezésnek köszönhető. Az említett felfutás a külföldiekhez képest néhány évvel később és számszerűen jelentősen kisebb mértékben, de a hazai tudományos kutatások terén is megfigyelhető. Vizsgálatunk megmutatta, hogy a kutatások között a multidiszciplináris megközelítés dominál. Az általunk vizsgált 1898 közlemény tartalma szerint összesen 3091 tudományterületre sorolható. A Pareto-eloszlást figyelembe véve megállapíthatjuk, hogy a releváns tudományterületek közül már az első hat kiteszi ezek 80%-át, ezért a közlemények tudományometriai súlypontja az informatika (26,72%), a társadalomtudományok (22,84%), a műszaki tudományok (11,91%), a művészet és bölcsészettudományok (10,38%), a matematikai tudományok (4,89%) és az üzleti-, menedzsment- és számvitel tudományok (4,01%) lettek.

Szintén nagyszámú (N=1350) social engineeringgel foglalkozó közleményt elemezhetjük a leggyakrabban előforduló 50 kulcsszó alapján, melynek során megállapítottuk, hogy a fogalom erősen kapcsolódik a bűnözéshez, ezen belül pedig a csúcstechnológiai bűnözéshez. Az utolsó teljes 10 év periódusban pedig megállapítottuk, hogy az általunk választott kulcsszó, illetve kulcs kifejezés gyakorisága szignifikánsan növekedett, ami arra utal, hogy a social engineering kutatások, illetve ezek következtében a tudományos közlemények száma a bűnügyi tudományok területén is felfutóban vannak.

A social engineering fogalom alá tartozó és a tanulmány írásakor már ismert támadási módszerek bemutatását, néhány fontosabb jellemzőit, illetve az ellenük való védekezés szempontjait ismertettük. Bemutattunk egy lehetséges forgatókönyv szerinti támadást és annak során felhasznált és az interneten bárki által hozzáférhető alkalmazásokat.

Vizsgálatunk során azonban arra a következtetésre jutottunk, hogy mára elengedhetetlenül szükségessé vált a fogalom magyar nyelvi és tudományos igényű megfeleltetése, amelyre e tanulmány keretein belül a szerzők nem vállalkoztak. Javaslatok megfogalmazását követően e célból egy másik vizsgálat elvégzését, illetve tanulmány elkészítését tartjuk indokoltnak, amely reményeink szerint a tudományos közösség képviselői közötti diskurzust is előmozdítja.

Az információbiztonsági tudatosság fejlesztése jelenleg, és várhatóan a jövőben is kulcskérdés marad a social engineering kategóriába tartozó támadások elleni védekezésben. Ennek oka főként az emberi tulajdonságok, gyengeségek kihasználására irányuló törekvésből fakad. A megelőzésben fontos kérdés, hogy kockázati megközelítést alkalmazzunk, amely tekintettel kell legyen a kockázatokkal szembeni kitettségre, érzékenységre, a támadások gyakoriságára és a sikeres támadások által okozott kárra. Tanulmányunkban bemutattuk az egyén social engineering kockázatokkal szembeni jellemzőit személyiségjegyek, kulturális háttér, az életkor és a nemek szerinti megoszlásban. A kockázatok elemzését azonban időszakonként szükséges megismételni és az esetlegesen tapasztalt változásokat a védekezés során figyelembe venni.

Felhasznált irodalom

- [1] 1994. évi XL. törvény a Magyar Tudományos Akadémiáról
- [2] 2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról
- [3] *Adatokat eltulajdonító androidos zseblámpa alkalmazás*. In: GovCERT, 2013. december 6., <http://tech.cert-hungary.hu/tech-blog/131206/adatokat-eltulajdonito-androidos-zseblampa-alkalmazas> (letöltve: 2019. március 12.)
- [4] ALEXANDER, Jon, SCHMIDT, Joachim K. H. W.: *Social engineering: Genealogy of a concept*. In: PODGÓRECKI, Adam et al. (eds.) *Social Engineering*. Carleton University Press, Ottawa, CA, 1996.
- [5] ANWAR, Mohd et al: *Gender difference and employees' cybersecurity behaviors*. *Computers in Human Behavior*, 69, 2017. pp. 437-443.
- [6] BÁNYÁSZ Péter: *Social engineering és közösségi média*. *Nemzetbiztonsági Szemle* 5(1), 2018. pp. 59-77.
- [7] BÁNYÁSZ Péter: *Rolle der sozialen Medien bei OSINT*. *Mitteuropäische Polizeiakademie Fachjournal*, 2018/2. pp. 15-21.
- [8] CELLAR, Douglas F. et al.: *The five-factor model and safety in the workplace: Investigating the relationships between personality and accident involvement*. *Journal of Prevention & Intervention in the community*, 22(1), 2001. pp. 43-52.
- [9] Cisco routerek alapértelmezett jelszavai. <https://www.lifewire.com/cisco-default-password-list-2619151> (letöltve: 2019. március 12.)
- [10] CROSSLER, Robert E. et al.: *Future directions for behavioral information security research*. *computers & security*, 32, 2013. pp. 90-101.
- [11] CSERHÁTI András: *A Stuxnet vírus és az iráni atomprogram*. *Fizikai Szemle*, 2011/5. pp. 150-155.
- [12] DWYER, Peggy D. et al.: *Gender differences in revealed risk taking: evidence from mutual fund investors*. *Economics Letters*, 76(2), 2002. 151-158.
- [13] European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment – Crime in the Age of Technology 2017. Public Version. Europol, The Hague, 2017.
- [14] GREENWALD, Glenn: *A Snowden-ügy - Korunk legnagyobb nemzetbiztonsági botránya*. HVG Könyvek Kiadó, Bp., 2014.
- [15] GYURÁK Gábor: *Kritikus infrastruktúrák védelme hálózati behatolásjelző rendszerekkel*. *Hadmérnök*, 2015/2 szám, pp. 223-233.
- [16] HATFIELD, Joseph M.: *Social engineering in cybersecurity: The evolution of a concept*. *Computers & Security* 73, 2018. pp. 102-113. <https://doi.org/10.1016/j.cose.2017.10.008>
- [17] HAJLI, Nick, LIN, Xiaolin: *Exploring the security of information sharing on social networking sites: The role of perceived control of information*. *Journal of Business Ethics*, 133(1), 2016. pp. 111-123.
- [18] HERATH, T., RAO, H. R.: *Protection motivation and deterrence: a framework for security policy compliance in organisations*. *European Journal of Information Systems*, 18(2), 2009. pp. 106-125.
- [19] JOHN, Oliver P., SRIVASTAVA, Sanjay: *The Big Five trait taxonomy: History, measurement, and theoretical perspectives*. In: PERVIN, Lawrence A., JOHN, Oliver P. (eds.) *Handbook of personality: Theory and research*, Vol. 2, Guilford Press, New York, NY, USA, 1999. pp. 102-138.
- [20] KOVÁCS László, KRASZNAY Csaba: „Mert övék a hatalom”: Az internet politikát (is) befolyásoló hatása a 2016-os amerikai elnökválasztás során. *SVKK elemzések*, 2017/9. pp. 1-11.

- [21] KRASZNAY Csaba: *A polgárok védelme egy kiberkonfliktusban*. Hadmérnök, 2012/4. szám. pp. 142-151.
- [22] KRUGER, Hennie A., KEARNEY, Wayne D.: *A prototype for assessing information security awareness*. Computers & security, 25(4), 2006. pp. 289-296.
- [23] MITNICK, Kevin David: *A legendás hacker - A megtévesztés művészete*. Perfect Kiadó, Bp, 2003.
- [24] MORRIS, Michael G. et al: *Gender and age differences in employee decisions about new technology: An extension to the theory of planned behavior*. IEEE transactions on engineering management, 52(1), 2005. pp. 69-84.
- [25] MOUTON, Francois et al.: *Social engineering attack examples, templates and scenarios*. Computers & Security, 2016/59. pp. 186-209.
- [26] MUNK Sándor: *Információbiztonság vs. informatikai biztonság*. Hadmérnök, 2008/különszám. pp. 1-21. URL.: http://hadmernok.hu/kulonszamok/robothadvisedes7/munk_rw7.pdf
- [27] NICHOLSON, Nigel et al.: *Personality and domain-specific risk taking*. Journal of Risk Research, 8(2), 2005. pp. 157-176.
- [28] PATTINSON, Malcolm et al.: *Factors that influence information security behavior: An Australian web-based study*. In: International Conference on Human Aspects of Information Security, Privacy, and Trust. Springer, Cham, DE, 2015. pp. 231-241.
- [29] RITECZ György: *A terrorizmus és a migráció viszonya a számok alapján*. Acta Humana, 2016/5. pp. 113-123.
- [30] ROBINSON, Michael et al.: *Cyber warfare: Issues and challenges*. Computers & Security. 2015/49. pp. 70-94.
- [31] ROSENSTOCK, Irvin M.: *The health belief model and preventive health behavior*. Health education monographs, 2(4), 1974. pp. 354-386.
- [32] ROGERS, RONALD W.: *Cognitive and psychological processes in fear appeals and attitude change: A revised theory of protection motivation*. In: CACIOPPO, J. T., PETTY, R. (eds.) *Social psychophysiology: A sourcebook*. Guilford Press, New York, NY, USA, 1983. pp. 153-176.
- [33] SALLAI Gyula: *Az okos város koncepciója*. In: SALLAI Gy. (szerk.) *Az okos város (Smart City)*. Dialóg Campus Kiadó, Bp., 2018. pp. 13-34.
- [34] SHENG, Steve et al.: *Who falls for phish?: a demographic analysis of phishing susceptibility and effectiveness of interventions*. In Proceedings of the SIGCHI Conference on Human Factors in Computing Systems. ACM, 2010. pp. 373-382.
- [35] SHROPSHIRE, Jordan et al.: *Personality and IT security: An application of the five-factor model*. AMCIS 2006 Proceedings, 2006. pp. 415.
- [36] SINGER, Peter W., FRIEDMAN, Allen: *Cybersecurity and Cyberwar - What Everyone Needs to Know*. Oxford University Press, Oxford, 2014. pp. 114-120.
- [37] SIPONEN, Mikko T.: *A conceptual foundation for organizational information security awareness*. Information Management & Computer Security, 8(1), 2000. pp. 31-41.
- [38] SZÁDECZKY Tamás: *Risk Management of New Technologies*. *Academic and Applied Research in Military and Public Management Science* 15(3), 2016. pp. 279-290.
- [39] THOMSON, Jim R.: *Cyber Security, Cyber-attack and Cyber-espionage*. In: *High Integrity Systems and Safety Management in Hazardous Industries*. Elsevier B. V., Amsterdam, 2015. pp. 45-53.
- [40] URBANOVICS Anna, SASVÁRI Péter: *A tudományos kutatás elixírje*. Working Paper, 2019. július, DOI: 10.13140/RG.2.2.26344.83204

- [41] WEBER, Elke U., MILLIMAN, Richard A.: *Perceived risk attitudes: Relating risk perception to risky choice*. Management science, 43(2), 1997. pp. 123-144.
- [42] ZHANG, Dongsong et al.: *The impact of individualism—collectivism, social presence, and group diversity on group decision making under majority influence*. Journal of Management Information Systems, 23(4), 2007. pp. 53-80.
- [43] ZHANG, Dongsong, LOWRY, Paul B.: *Issues, limitations, and opportunities in cross-cultural research on collaborative software in information systems*. In: E-Collaboration: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications. IGI Global, 2009. pp. 553-585.

Lektorálta: Sasvári Péter Dr. PhD. egyetemi docens
Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar
Köszervezési és Infotechnológiai Tanszék
sasvari.peter@uni-nke.hu

>>>>

Borbély Zsuzsanna: Az iskolarendszerű rendőrképzés napjainkban

Absztrakt

A hazai tiszthelyettes és tisztképzési rendszerről meglehetősen kevés írást találhatunk. Jelen tanulmány célja az iskolarendszerű képzési rendszer eme két szintjének rövid ismertetése, különös tekintettel a tiszthelyettesi képzésre.

Abstract

We might find quite a few publications about the education system of law enforcement in Hungary. The goal of this essay is to give a brief review about the two basic levels of the police schools and education, especially about the police officer's education.

1. Bevezetés

A rendőrképzési rendszert bemutató publikációk száma meglehetősen csekély, s ezek között is jelentősen nagyobb arányban képviseltetik magukat a hazai tisztképzési rendszerről szóló írások. Emellett a napjainkban jelen levő képzési rendszerről még kevesebb, tudományos igényvel készült tanulmány áll rendelkezésre a téma iránt érdeklődőnek.

A fiatalok rendőri pályára felkészítése több szinten valósul meg napjainkban: a középiskolákban belügyi-rendészeti fakultációs osztályokban tanulhatnak azok, akik már 14 évesen ez iránt a pálya iránt érdeklődnek, de ez a képzés a specializációs érettségi lehetőségén és a vagyoni képesítésen túl rendőr szakmai végzettséget nem biztosít. A középfokú (OKJ-s) rendőri képzettség megszerzésére nappali képzésben a rendészeti szakgimnáziumokban van lehetősége a fiataloknak, amelyek kifejezetten érettségire épülő szakmai képzést végeznek. Ilyen szakgimnázium jelenleg négy található hazánkban: Adyligeten, Körmenden, Miskolcon és Szegeden. A tiszthelyettes-tanulók a próbaidőre kinevezéskor őrmesteri rendfokozatban kezdik meg munkájukat a végrehajtói állomány tagjaként. A felsőfokú rendőrképzés, azaz a tisztképzés a Nemzeti Közszerületi Egyetem Rendészettudományi Karán zajlik, ahol tanulmányaik idején tisztjelölti státuszban, majd sikeres végzésük esetén hadnagyként kezdik rendőri pályafutásukat.

Az iskolarendszerű képzések mellett számos másféle képzési forma létezik a rendőrök képzésében, így például a tiszthelyettesek képzésében az iskolarendszeren kívüli képzések (napjainkban például a határvadász-képzés jellemzően ebben a formában zajlik), szaktanfolyamok is jelen vannak, míg a tisztképzésben a már a rendőri állomány tagjainak meghirdetett egyetemi képzések, illetve a tiszt állomány számára mesterképzések elvégzésére van lehetőségük. A továbbiakban a közép- és felsőfokú, nappali munkarendű, iskolarendszerű képzés rendszerének rövid ismertetése mellett néhány, az adott szintre jellemző pszichés sajátosság is említésre kerül.

2. A tiszthelyettes képzés

2.1. Szabályozók, felügyelet

A rendészeti szakgimnáziumok irányításáért a Belügyminisztérium felelős, egyes költségvetési jogosítványokat viszont középírányító szervként az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban röviden: ORFK) gyakorol. A Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ (a továbbiakban röviden: ROKK) irányítja a Rendőrség oktatási és képzési szervezeti egységeinek, így a szakgimnáziumok szakmai tevékenységét is.

Hazánkban az iskolarendszerű rendőrképzés a közoktatás része, ennek megfelelően egyszerre vonatkoznak rá a közoktatási szabályozók, illetve a speciális rendészeti szabályok is. A vonatkozó törvényi szabályozók közül a legfontosabbak:

- 37/2003. (XII. 27.) OM rendelet az Országos Képzési Jegyzékről
- 32/2005. (VI. 30.) BM-OM együttes rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó rendészeti szakközépiskolákra vonatkozó szabályokról
- 2011. évi CXCV. törvény a köznevelésről
- 2011. évi CLXXXVII. törvény a szakképzésről
- 2017/2012. (VIII. 9.) Kormányrendelet az állam által elismert szakképesítések szakmai követelménymoduljairól
- 2013. évi LXXVI. törvény a felnőttképzésről
- 20/2013. (V. 28.) BM rendelet a belügyminiszter ágazatába tartozó szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeiről, valamint egyes, szakmai és vizsgakövetelmények kiadásáról szóló miniszteri rendeletek hatályon kívül helyezéséről
- 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos szolgálati állományának szolgálati jogviszonyáról (továbbiakban: Hszt.)
- 30/2015. (VI. 16.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alatt álló rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél a hivatásos szolgálati beosztásokról és betöltésükhöz szükséges követelményekről
- az iskolák Alapító Okiratai, Pedagógiai Programjai
- a rendőr szakképzés központi programjai
- az egyes szakgimnáziumok belső működési és képzési dokumentumai (pl. szervezeti és működési szabályzatok, házirendek, tanulmányi- és vizsgaszabályzatok)

A tiszthelyettes képzésről 2006-ban jelent meg Cseh József írása *A fiatalok rendészeti felkészítése az Adyligeti Rendészeti Szakközépiskolában*⁶⁰ címmel, ezen túl azonban elenyésző számban találhatunk olyan publikációkat, amelyek ezt a kérdést érintik – ezek leginkább a rendőr tisztképzésben készült szakdolgozatok. (Emellett a tiszthelyettes képzés történetéről, múltjáról nagyobb számú írást találhatunk, példának okáért: Kenedli Tamás 2008-ban⁶¹ és 2009-ben⁶² megjelent tanulmánya.)

⁶⁰ CSEH József: *A fiatalok rendészeti felkészítése az Adyligeti Rendészeti Szakközépiskolában*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 5, 2006. pp. 47-62.

⁶¹ KENEDLI Tamás.: *A Budapesti Rendészeti Szakközépiskola és a rendőr tiszthelyettes-képzés története: I. rész*. Hadtudományi Szemle, 1(3), 2008. pp. 61-71.

⁶² KENEDLI Tamás.: *A Budapesti Rendészeti Szakközépiskola és a rendőr tiszthelyettes-képzés története (II. rész)*. Hadtudományi Szemle, 2(1), 2009. pp. 27-39.

Ezen jelenség oka valószínűleg a képzési rendszerben végbemenet számos változás, amelyek kezdete a már említett, Cseh-féle írás megjelenése előttre datálható, s több hullámban alakították a képzést a napjainkban zajló menetűvé.

2.2. A képzés sajátosságai

A szakközgimnáziumokban az Oktatási és Képzési Jegyzékben meghatározott rendőr szakképesítés szerezhető. Az iskolai rendszerű képzési formára felvételt nyert tanulókkal kötött tanulmányi szerződés alapján szakmai középfokú oktatásban vesznek részt, nappali oktatási munkarendben, másfél, illetve kétéves képzési rendben. A két képzés végkimenetét tekintve azonos, a különbség a képzési idő hosszán túl abban rejti, hogy a másfél éves képzés kifejezetten a fegyveres szervek és vagyoni védelmi rendészeti ágazati képzésben tanuló és szakmai érettségi vizsgát tevők számára kerül meghirdetésre.

A képzés moduláris rendszerben folyik, a modulok egymásra épülnek, s különböző részszerkezeteket adnak. Összesen öt modul teljesítése után tehetnek rendőr szakmai vizsgát a tanulók, a vizsga írásbeli, szóbeli és gyakorlati részekből áll. A modulok sorrendje a következőképpen alakul:

1. Rendvédelmi alapeladatok modul
2. Ór-járőrtársi feladatok modul
3. Csapatszolgálati feladatok modul
4. Járőri feladatok modul
5. Határrendészeti/ Közrendvédelmi/ Közlekedésrendészeti/ Bűnügyi rendőri feladatok modul

Az utolsó modul a szakmai specializációs modul, amelyet nem tanulók választhatnak meg, hanem alapvetően az ORFK és ROKK által kerül meghatározásra a területi szervek igényeinek megfelelően. A másfél éves képzésben az első évben négy, a kétéves képzésben három modult teljesítenek a tanulók. Az egyes modulokhoz tartozó tantárgyak, illetve azok részletes céljeit, tartalmi elemeit, az elsajátításának szakmai követelményeit, a témaköröket, óraszámokat, illetve az egyes tantárgyak más tantárgyakkal való kapcsolódási pontjait a szakközgimnáziumok pedagógiai programja részletesen tartalmazza, honlapjukon megtekinthető.

A képzés szerves részét alkotja az iskolai oktatás mellett a területi szakmai gyakorlatok is, ezek során általában mentorok segítik a megfelelő gyakorlat szerzését. A próbaidőre történő kinevezés legkorábbi lehetséges időpontját a Hszt. 49.§ (4) bekezdése deklarálta, méghozzá az első tanév sikeres befejezésében. Mindez előre lépés volt a korábbi évek gyakorlatához képest, amikor is ez a kérdéskör általában az aktuális létszámgigényeknek megfelelően politikai jellegű döntés tárgyát képezte, s ennek megfelelően nagy változatosságot mutatott: egyes évfolyamok tanulmányaik megkezdése után 3-6 hónappal már a próbaidős tiszthelyettes állományt alkották, míg egyes évfolyamok „csak” a második tanévüket kezdték meg így.

Az oktatói állományra nehezedő terheket növeli, hogy mintegy 2011 és 2018 között két, teljesen egyforma menetrendű képzés a nappali munkarendben tanuló, kétéves képzésben részt vevők körében az állomány próbaidőre történő kinevezése, s a próbaidős évükkel párhuzamosan zajló képzés iskolai összevonásainak és gyakorlatainak ütemezése szempontjából nem volt a rendészeti szakközgimnáziumokban.

A próbaidős állományba történő kinevezéssel egyúttal létrejön a tanulók kettős jogállása: egyfelől az adott rendészeti szakközgimnázium tanulóiként kötelesek tanulmányi kötelezettségeiknek eleget tenni, míg próbaidős örmesterként az illetékes területi szerv végrehajtói állományához is tartoznak, a szakmai gyakorlatok ideje alatt meghatározott

időtartamban szolgálatot teljesíteni kötelesek. Emellett a szakmai vizsga sikeres letételéig önálló intézkedési jogkörrel nem rendelkeznek, de lőfegyver viselésére jogosultak.

3. A tisztképzés

3.1. Legfontosabb szabályozók, felügyelet

A Nemzeti Közszerológati Egyetem (a továbbiakban röviden: NKE) fenntartója a Miniszterelnökség.⁶³ (A Rendészettudományi Karon a rendőr tisztjelöltek képzése kapcsán szakmai felügyeleti szervként a ROKK is szerepet vállal.)

A legfontosabb szabályozók:

- 2011. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Közszerológati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról
- 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról
- 363/2011. (XII. 30.) Kormányrendelet a Nemzeti Közszerológati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról
- 1/2013. (I. 8.) KIM rendelet a közigazgatási, rendészeti, katonai és nemzetbiztonsági felsőoktatás vonatkozásában az évenként felvehető hallgatói létszám megállapításával és elosztásával kapcsolatos eljárás részletes szabályiról, a Nemzeti Közszerológati Egyetemre történő felvétel különös feltételeiről, valamint a külföldi hallgatók Nemzeti Közszerológati Egyetemre történő felvételének, jogállásának és tanulmányainak részletes szabályairól
- 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos szerológati állományának szerológati jogviszonyáról
- 20/2016. (VI.9.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervek tisztjelöltjeiről és a tisztjelölti szerológati jogviszonyról

A tisztképzés rendszerében az elmúlt évtizedben számos változás ment végbe, melyek közül mindenképpen meg kell említenünk a Nemzeti Közszerológati Egyetem 2012. január 1-jei létrehozását, amely egy rendkívül egyedi felsőoktatási intézmény: a hon- és rendvédelem minden területére képez tiszteket (Rendőrség, Honvédség, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Katasztrófavédelem, Büntetés-végrehajtás és társszerveik), emellett pedig a közigazgatási tisztviselők, ügyintézők képzési helye is. (A képzésről az ezt megelőző időszakot illetően számos publikáció áll rendelkezésre a tisztképzés története iránt érdeklődőknek, jelen írásnak nem feladata ezek ismertetése.) 2017 szeptemberétől az addig hároméves képzés négyévéssé vált, mivel képzés változásai szükségessé tették a tanulmányi idő megnövelését.⁶⁴

3.2. A képzés sajátosságai

A 2015-ben kiadott Hszt. XXVII. fejezete meghatározta, hogy a rendészeti alapképzésben tanuló hallgatókkal tisztjelölti jogviszonyt kell létesíteni, amely egy speciális, kvázi szerológati jogviszony: a hallgatók a velük ösztöndíjszerződést kötő

⁶³ A Nemzeti Közszerológati Egyetem Alapító Okirata, 2019. (letöltve: 2019. március 14.) <https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/AO-egyseges-20190201.PDF>

⁶⁴ KOVÁCS Gábor: *A Nemzeti Közszerológati Egyetem alapképzésben végzett rendőrtisztekkel szemben támasztott követelmények változásai*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 17, 2016. pp. 259-264.

rendvédelmi szerv rendelkezési állományának tagjaivá válnak általa, szolgálatukat pedig a Nemzeti Közszerzési Egyetem Rendészettudományi Kar Rendvédelmi Tagozatának állományában teljesítik. (Ez a funkcionális szervezeti egység szervezi és biztosítja a hivatásos szerzési jogviszonyra való felkészítés keretében a kiképzési és szocializációs feladatokért felelős.) Ennek megfelelően már jogosultak fegyverviselésre, de önálló intézkedésre még nem.⁶⁵ Fontos kiemelni, hogy szerzési tevékenységét az előmenetelének megfelelő tisztjelölti rendfokozati jelzéssel teljesíti, mind a képzés során, tehát a Rendvédelmi Tagozat kötelékében, mind a szakmai gyakorlat alatt a rendvédelmi szervek által meghatározott szerzési helyeken.⁶⁶

A tisztjelöltek tanulmányaik első hat hónapjában kötelesek részt venni a rendészeti alapfelkészítésen, melynek zárásaként, az első félév végén tisztjelölt vizsgát tesznek, s ennek sikeres teljesítése esetén a hivatásos állomány számára előírt esküt tenni. Ebben az időszakban – igazodva a hivatásos lét elvárásaihoz – már kötelesek az egyenruha viselésére tantermi körülmények között is (mindez a tiszthelyettes-tanulók esetében is igaz), részt venni a folyamatos fizikai felkészítés, lökiképzés foglalkozásain, továbbá a reggeli sorakozón és a rendészeti szocializációs foglalkozásokon is.⁶⁷ Az egyetemi képzés rendjét tekintve jellemzően félévekre (azaz szemeszterekre) bontott, minden félév szorgalmi időszakból és vizsgaidőszakból áll. Ebből a szempontból a civil egyetemi képzéshez idomul a tisztjelöltek képzése.

4. Hasonlóságok és különbségek a két képzési szint között

Mint korábban már kifejtésre került, a tiszthelyettesek képzése jelenleg az iskolarendszerű képzési formában másfél vagy két év, ugyanakkor a tisztjelöltek tanulmányi ideje 4 év. Mindkét képzési szint esetén megjelenik az iskolai oktatásokban az elméleti képzés jelentős túlsúlya, amely mellett a megfelelő gyakorlati tapasztalatot a területi szakmai gyakorlatok során sajátíthatják el a tanulók/hallgatók.

Ugyanakkor a gyakorlatok aránya a képzés időtartama alatt jelentős eltérést mutat: a kétéves tiszthelyettes képzés esetében összesen 922 óra gyakorlat szerepel (ez 25 hét, vagyis mintegy 6 hónapnak megfelelő időtartam), ebből 150 óra a négyhetes csapatszerzési kiképzés⁶⁸⁶⁹. A másfél éves képzés esetében 598 óra szakmai gyakorlat teljesítendő (ez 16 hét, vagyis mintegy 4 hónapnak felel meg), ebből 150 óra a négyhetes csapatszerzési kiképzés. Ezzel szemben a tisztképzés négy éve alatt 560 óra (azaz 14 hét) a kötelezően teljesítendő szakmai gyakorlat (ez mintegy 3,5 hónapnak felel meg)^{70 71}. Nem meglepő, hogy a leendő végrehajtói állomány képzésében

⁶⁵KOVÁCS Gábor, 2016, idézett mű (továbbiakban: i. m.)

⁶⁶SZABÓ Andrea: *Sub pondere crescit palma, avagy a pénzügyőr tisztjelölt erőpróbája*. In: DOBÁK Imre – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): Szakmaiság, szerénység, szorgalom. Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2018. p. 601. és SZABÓ Andrea: *A tisztjelölti jogállás sajátosságai*. In: ERDŐS Ákos: Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve. Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata. Budapest, 2018. p. 158.

⁶⁷ERDŐS Ákos – MAGASVÁRI Adrienn – SZABÓ Andrea: *Új generáció a rendészeti felsőoktatásban*. In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): Gondolatok a rendészettudományról. Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának tizenötödik évfordulója alkalmából. Magyar Rendészettudományi Társaság. Budapest, 2019. p. 96.

⁶⁸ A Körmenői Rendészeti Szakgimnázium Pedagógiai Programja 2017. (letöltve: 2018. július 10.) <https://www.krszg.hu/letoltes/PedProg%202017.pdf>

⁶⁹ A Miskolci Rendészeti Szakgimnázium Pedagógiai Programja 2017. (letöltve: 2018. július 10.) https://www.mrszg.hu/images/docs/alapdok/mrszg_ped_program_2017.pdf

⁷⁰ Bűnügyi alapképzési szak tanterve (letöltve: 2019. március 14.) <https://rtk.uni-nke.hu/document/rtk-uni-nke-hu/bunugyi-alapkepzesi-szak-tanterve.original.pdf>

jelentősen magasabb a szakmai gyakorlat aránya, hiszen ők tanulmányaik befejeztével kvázi az utcán fognak szolgálatot teljesíteni, ezzel szemben a tisztjelöltek a tiszt kinevezésük után alapvetően irodai munkát teljesítenek.

Emellett a szakmai gyakorlaton a hallgatókkal illetve tanulókkal találkozó állomány vonatkozásában is vannak eltérések: a hallgatókkal szemben sokkal kevésbé várják el a gyakorlati tudás meglétét a területi szerveknél, míg a rendészeti szakgimnáziumok felé rendszeres a területi szervek azon kritikai észrevétele, miszerint a tanulók a gyakorlati tevékenységhez szinte alig értenek, de elméleti tudásuk is meglehetősen hiányos. Ennek a kritikai észrevételnek a háttérben több tényező kölcsönhatása állhat véleményem szerint: a végrehajtói állomány idősebb tagjai a korábbi képzési rendszerekben tanult, amelyben teljesen más elosztásban szerepeltek az iskolai, elméleti jellegű oktatások és gyakorlatok. Ennek megfelelően teljesen más felkészültséggel kerültek a területi szervekhez gyakorlatra.

A képzés módosulásait nem követve nem meglepő, hogy hasonló elméleti és gyakorlati felkészültségi szintet várnak el a tanulói állománytól a próbaidő alatt is, mint amely annak idején az ő esetükben teljesen releváns és rendben levő volt. (Megjegyzendő: nem is várható el a végrehajtói állománytól, hogy kövessék az oktatási rendszer ilyen jellegű változásait!) Emellett az iskolákra szintén nem meglepő módon az a szemlélet jellemző, hogy a szakmai gyakorlatok célja pontosan az lenne, hogy a gyakorlatban is elsajátíthassák mindazt, amiről addig elsősorban elméleti oktatásban részesültek. Ezen álláspontok közelítése továbbra is nagyon nehéz, és nem pusztán a mentori állományon, illetve az iskolák oktatói állományán múlik.

5. Hasonlóságok és különbségek a két képzési szint állománya vonatkozásában

5.1. A rendőrtanulói/-hallgatói állomány sajátosságai⁷²

A tiszthelyettes képzésben a női tanulók aránya folyamatos emelkedést mutat: már Cseh tanulmánya is beszámol a jelenségről, amely akkor még mintegy 80-20% férfi-nő megoszlást jelentett (Adyiliget vonatkozásában)⁷³, míg saját tapasztalataim szerint már mintegy 30-35%-ot tesz ki a női tanulók aránya (Körmend vonatkozásában)^{74,75}. A tisztképzésben szintén egyre magasabb arányban vannak jelen a női tanulók⁷⁶, arányuk a tiszthelyettesképzéséhez hasonlóan alakul, s körülbelül megfelel a napjainkban a területi szervek döntő többségénél meg tapasztalható aránynak is⁷⁷.

⁷¹ Rendészeti alapképzési szak tanterve (letöltve: 2019. március 14.) <https://rtk.uni-nke.hu/document/rtk-uni-nke-hu/rendeszeti-alapkepzesi-szak-tanterve.original.pdf>

⁷² Míg a tisztjelöltek egyetemi hallgatónak minősülnek, addig a tiszthelyettes képzésben részt vevőket tanulói állomálynak nevezik oktatási szempontból.

⁷³ CSEH 2006, i. m. p. 57.

⁷⁴ BORBÉLY Zsuzsanna: *Egészségmagatartás és mentális egészség – nemi különbségek a munkahelyi stressz megélésében*. Megjelenés alatt.

⁷⁵ BORBÉLY Zsuzsanna: *A munkahelyi stressz és a rendőrtanulók*. In Baráth N. E., Mezei J. (szerk.), *Rendészet-Tudomány-Aktualitások*. A rendészettudomány a fiatal kutatók szemével. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége Rendészettudományi Osztálya, 2019. pp. 39-47.

⁷⁶ SIPOS Szandra: *A Study on Motivation, Occupational Identity and Coping Amongst Freshman Students of the National University of Public Service, Faculty of Law Enforcement*. *Magyar Rendészet*, 2, 2016. pp. 175-186.

⁷⁷ FÖLDESI Krisztina: *Férfiak és nők a rendőrségen*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 14, 2013. pp.161-168.; illetve a vonatkozó pszichés alkalmasság-vizsgálatok tapasztalatai

Nem meglepő, de mindenképpen megemlítendő, hogy a rendvédelmi pálya iránt érdeklődő fiatalok esetében a jobb képességűek egyértelműen az egyetemi képzésbe kerülnek be, míg a kevésbé jó képességekkel bírók a tiszthelyettes képzés tanulói állományába nyernek felvételt.

A nappali munkarendű képzésre felvettek döntő többségében a Z generáció tagjai, a rájuk jellemző pszichés sajátosságokkal, amelyek mind az oktatói állomány, mind a szervezet számára kihívásokat jelentenek.⁷⁸⁷⁹ Ezen sajátosságokkal részletesen foglalkozik a szervezet szempontjából Tegyeey Andrea⁸⁰. A rendészeti oktatás szempontjából fontos elemeket azonban nem hagyhatjuk figyelmen kívül, ha az iskolarendszerű képzésről beszélünk, ebben a tekintetben pedig nagyon sok a hasonlóság és átfedés a különböző képzési szintek között.

A rendészeti képzésre annak minden szintjén ugyanúgy jellemző a hierarchikus rendszer, mint ahogyan a rendvédelmi szervek világa is erősen hierarchizált. A Z generáció szemléletmódjára azonban inkább az jellemző, hogy a tisztelet elsősorban annak jár, aki kiérdemli, nem pedig alanyi jogon illet meg valakit csak azért, mert a rendfokozata magasabb, s ezáltal a hierarchiában magasabb szinten áll.⁸¹⁸²⁸³⁸⁴ Ez elsőre risztónak és ellentmondásos tűnik a rendvédelmi szervek rendszeréhez viszonyítva, de fontos kihangsúlyozni: a korosztály képviselői igenis preferálják a jól strukturált, egyértelmű keretekkel bíró munkahelyeket, de ezzel párhuzamosan igénylik a struktúrában belüli rugalmasságot is.⁸⁵⁸⁶⁸⁷

Oktatási szempontból további nagyon fontos sajátossága ennek a generációnak, hogy az oktatókkal, tanárokkal és mentorokkal szemben is megjelenik a fentebbi szemléletmód, kiegészülve azzal, hogy rájuk már a nem a tudás kizárólagos letéteményeseiként tekintenek a tanulók/hallgatók, hanem a különböző okoseszközök használata révén kérdéseikre gyakran elsődlegesen a világhálótól és kortársaiktól várják a választ.⁸⁸⁸⁹⁹⁰ Mindez nem meglepő, ha belegondolunk: számukra az okoseszközök a

⁷⁸BORBÉLY Zsuzsanna: *Egészségmagatartás, mentális egészség – különbségek a munkahelyi stressz megélésében*. Megjelenés alatt „A biztonság sokszínű arca” c. konferencia tanulmánykötetében

⁷⁹ERDŐS Ákos: *A rendészeti tiszté válás első nehézségei – a gyermeki elképzelések találkozása a realitással*. Új Pedagógiai Szemle, 1-2, 2019. pp. 79-99.

⁸⁰TEGYEY Andrea: *A „Z generáció” címke – Jogos félelmek vagy lehetőség a megújulásra?* Rendőrségi Tanulmányok, 3, 2018. pp. 81-97.

⁸¹TARI Annamária: *Z generáció. Klinikai pszichológiai és társadalom-lélektani szempontok az információs korban*. Budapest: Tercium Kiadó, 2011.

⁸²TÖRÖCSIK Mária – SZÜCS Krisztián – KEHL Dániel: *How Generations Think: Research on Generation Z*. Acta Universitatis Sapientiae, Communicatio, 2014. pp. 23-45.

⁸³OZKAN, Mustafa – SOLMAZ, Betül: *The Changing Face Of The Employees – Generation Z And Their Perceptions Of Work (A Study Applied To University Students)*. Procedia Economics and Finance, 26, 2015. pp. 476-483.

⁸⁴FODOR Mónika – JAECKEL Katalin: *What does It Take to Have a Successful Career Through the Eyes of Generation Z – Based on the Results of a Primary Qualitative Research*. International Journal on Lifelong Education and Leadership, 1, 2018. pp. 1-7.

⁸⁵FODOR Mónika – JÄCKEL Katalin – NAGY Orsolya: *Employer Branding a Z generáció szemével – Milyen munkahelyre vágynek és milyen szempontok alapján döntenek a munkahelyválasztásról a „Z-k”*. Vállalkozásfejlesztés a XXI. században, 2017. pp. 145-153.

⁸⁶FODOR M., JAECKEL K., 2018, i. m.

⁸⁷MAGASVÁRI Adrienn: *Felkészült, elkötelezett, elhivatott... A Nemzeti Adó- és Vámhivatal pályakezdőkkel szembeni kompetenciaelvárásai*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2018/1., pp. 92-109.

⁸⁸TARI, 2011, i. m.

⁸⁹TARI Annamária: *#yz Generációk online. Klinikai pszichológiai és társadalom-lélektani szempontok az Információs Korban*. Budapest: Tercium Könyvkiadó, 2015.

⁹⁰BESENYEI Lajos: *A generációváltás forradalma*. Opus et Educatio, 4, 2016. pp. 371-378.

mindennapok szerves részét képezik, életük egy részét hajlamosak online élni, miközben a saját személyes szabadságuk is nagyon fontosnak minősül.⁹¹⁹²

A csapatmunka preferálása is eme korcsoport sajátosságának tekinthető, és nem pusztán a felelősségmegosztás lehetősége miatt⁹³⁹⁴ – erre különösen jó lehetőség adódik a járőri munkában.⁹⁵ Bár egyes irodai tevékenységekben is komoly szerepe lehet mindennek, de nem hanyagolhatjuk el a gyakorlatokon velük találkozókhöz hozzáállását sem a próbaidős tiszthelyettesekkel és a tisztjelöltekkel kapcsolatosan: utóbbiaktól sokkal nagyobb önállóságot, ezáltal önálló gondolkodást is várnak el, míg a szakgimnáziumi tanulókkal szemben egyértelműen a parancsok végrehajtása az elsődleges elvárás, a gondolkodás viszont nem mindig jelent előnyt, mert ilyenkor felszínre kerülhet az iskolában tanult elmélet és a gyakorlatban szerzett tapasztalatok konfliktusa.

Szintén a Z generációra jellemző, hogy jól megállják helyüket a felgyorsult információtechnológia világában is. Ennek részeként a percre készséget preferálják az őket érdeklő témákból, illetve ügyesen kezelik az okoseszközöket is – amelyek esetében gyakori jelenség, hogy korszerűbb saját eszközökkel bírnak, mint amit a munkáltató biztosítani tud számukra a munkavégzéshez.⁹⁶⁹⁷⁹⁸⁹⁹¹⁰⁰ Mindez azért is kiemelendő, mert a gyorsan változó jogszabályi környezetben óhatatlanul is szerephez jutnak már ezen eszközök a változások követésében.

Az oktatásban kiemelkedően fontos tényezőkön túl, amelyek mind a közép-, mind a felsőfokú rendőrképzésben jelen vannak, nem feledkezhetünk meg azokról a sajátosságokról sem, amelyek bár mindkét képzési szint esetében megjelennek, de rendőri állományban töltött pályafutásuk más pontjain válik fontossá. Ezek jellemzően a gyakorlati tapasztalatok mennyiségével is összhangban állnak, ezért a tiszthelyettes képzésben tanulók körében sokkal hamarabb jelentkezhetnek problémaként. Ezek közül a leginkább kiemelkedő a munka és magánélet egyensúlyának kérdése, illetve ehhez kapcsolódóan a rugalmasság – amennyiben mindez nem valósulhat meg, a Z generáció (de már az Y generáció is) boldogtalannak érzi magát, s hajlamosabb már munkahelyet keresni.¹⁰¹¹⁰²¹⁰³¹⁰⁴¹⁰⁵¹⁰⁶

⁹¹TARI, 2011, i. m. és 2015, i. m.

⁹²RUZSA Csaba Roland: "Z" generáció fő jellemzői és várható munkaerő-piaci kihívások. Közép-Európai Közlemények, 3, 2018. pp. 149-157.

⁹³BENCSEK Andrea – HORVÁTH-CSIKÓS Gabriella – JUHÁSZ Tímea: *Y and Z generations at Workplace*. Journal of Competitiveness, 3, 2016. pp. 90-106.

⁹⁴FODOR – JAECKEL, 2018, i. m.

⁹⁵TEGYEY, 2018, i. m.

⁹⁶TARI, 2011, i. m. és 2015, i. m.

⁹⁷DUGA Zsófia: *Tudomány és a fiatalok kapcsolata*. 2013. (letöltve: 2018. november 28.) www.zgeneracio.hu/tanulmanyok

⁹⁸TÖRÖCSIK és mtsai, 2014, i. m.

⁹⁹RUZSA, 2018, im

¹⁰⁰TEGYEY, 2018, i. m.

¹⁰¹TARI, 2011, i. m. és 2015, i. m.

¹⁰²TARI Annamária: *Bátor generációk. #SzorongokTehatVagyok. Klinikai pszichológiai és társadalomlélektani szempontok az Információs Korban*. Budapest: Tercium Kiadó, 2017.

¹⁰³KISSNÉ ANDRÁS Klára: *A Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományának, valamint a versenyszféra motiváltságának összehasonlító elemzése*. Doktori értekezés. Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, 2013.

¹⁰⁴HAEGER, Donna L. – LINGHAM, Tony: *A trend toward Work-Life Fusion: A multi-generational shift in technology use at work*. Technological Forecasting & Social Change, 89, 2014. pp. 316-325.

¹⁰⁵BENCSEK és mtsai, 2016, i. m.

Az oktatói állományok számára nagy kihívásként jelentkezik a Z generáció azon sajátossága, miszerint ők már nem hivatást, hanem elsődlegesen munkát választanak maguknak, vagyis ha nem érzik jól magukat egy adott munka végzése kapcsán, nem csak más munkahelyet kereshetnek, hanem pályát is sokkal könnyebben módosítanak. Mindezt a foglalkozására hivatásként tekintő oktatói állomány számára meglehetősen riasztóan hathat, de érdemes átgondolnunk ezen korosztály tapasztalatait: ők úgy nőttek fel, hogy szüleik állandóan dolgoztak, azért, hogy nekik mindenük meglegyen, miközben nem maradt elég idejük gyermekikre és egymásra. Ezáltal máris érthetőbbé válik, hogy az ebben a „mókuserékben élő szülők” mellett felnőtt fiatalok esetében a munka és magánélet egyensúlya, illetve a munka és magánélet egyensúlya kiemelkedő fontossággal bír.¹⁰⁷¹⁰⁸¹⁰⁹¹¹⁰

5.2. A képzés szemléletmódja

A rendőrképzés szemléletmódjában mindkét szinten – de helyzetéből fakadóan elsősorban a tiszthelyettesek képzésében – egyre inkább megjelenik elvárásként az úgynevezett ügyfélszolgálati szemléletmód is a szakmai ismeretek elsajátítására koncentrálás mellett. Ennek fontos eleme, hogy a rendvédelmi szervek képviselőjével – gyakran a járőrökkel – találkozó állampolgárookra – különösen, ha nem gyanúsítottként, hanem panaszt tevőként, sértettként, áldozatként kerülnek kapcsolatba a rendőrökkel – ügyfélként érdemes tekinteni. Ebből a szempontból egymás kölcsönös tisztelete és megbecsülése meghatározó a felek között. Az ügyfélszolgálati szemléletmód szempontjából semmilyen különleges képességre és elsajátítandó ismeretre nincs szüksége a rendőröknek¹¹¹, emellett a legfontosabb elemek egyes esetekben átfedést mutatnak az egységes közszolgálati alapkompenciákkal¹¹²¹¹³ is. A teljesség igénye nélkül ezen elemek közül néhány, amely a rendőri munkában kiemelkedő szereppel bír¹¹⁴¹¹⁵:

- konfliktuskezelés;
- stressztűrés, -kezelés;
- önkontroll;
- udvariasság és természetesség;
- figyelmes meghallgatás;
- megbízhatóság és határozottság;
- meggyőző kommunikáció;

¹⁰⁶GOH, Edmund – LEE, Cindy: *A workforce to be reckoned with: The emerging pivotal Generation Z hospitality workforce*. International Journal of Hospitality Management, 73, 2018. pp. 20-28.

¹⁰⁷TARI, 2011, i. m. és 2015, i. m.

¹⁰⁸TÖRŐCSIK és mtsai, 2014, i. m.

¹⁰⁹RUZSA, 2018, i. m.

¹¹⁰TEGYEY, 2018, i. m.

¹¹¹TÖZSÉR Erzsébet – FRIDRICH Andrea Cecília – BORBÉLY Zsuzsanna: *Ügyfélszolgálati szemlélet a szervezeti kultúrában*. II. Turizmus és Biztonság Nemzetközi Tudományos Konferencia Tanulmánykötet. Nagykanizsa: Pannon Egyetem, Nagykanizsa Kampusz, 2017. pp. 119-127.

¹¹²MALÉT-SZABÓ Erika – HEGYI Hella – HEGEDŰS Judit – SZELES Erika – IVASKEVICS Krisztián: *Rendőri alapkompenciák az egységes közszolgálati alapkompenciák tükrében*. Rendőrségi Szemle, 1, 2017. pp. 14-73.

¹¹³MAGASVÁRI Adrienn: *What is a good entrant into the labour market?* Tudásmenedzsment, XIX. évf. 2. sz., 2018, pp. 123-130.

¹¹⁴GÁSPÁR Mátyás: *A korszerű ügyfélszolgálati rendszerek szervezése és működése. Kiegészítő tananyag az ügyfélszolgálati munkatársak továbbképzéséhez*. Budapest, 2008.

¹¹⁵TÖZSÉR és mtsai, 2017, i. m.

- önismeret és önbizalom;
- hitelesség;
- szakszerűség;
- asszertivitás.

Mindezek fényében képzés mindkét szintjén fontos, fejlesztendő és fejleszthető készségekről beszélhetünk, amely napjainkban valóban egyre erősebben van jelen.

6. Összegzés

Hazánkban az iskolarendszerű rendőrképzés két szinten, közép- és felsőfokon zajlik. Bár mindkét szint a közoktatás megfelelő szintjének megfelelő alapvető szabályozásokkal bír, ennek ellenére több szempontból is eltérések mutatkoznak a civil szakmai képzettséget biztosító oktatási intézményektől. ezen eltérések javarészt a rendvédelmi szervek sajátosságaira vezethetők vissza. Természetesen a közép- és felsőfokú képzés között is számos ponton tapasztalhatunk különbségeket, melyek közül az egyik legerőteljesebb a szakmai gyakorlatok jelentősen nagyobb aránya a tiszthelyettes képzésben. Mindemellett a tanulói/hallgatói állomány körében is számos hasonlóság figyelhető meg, elsősorban abból fakadóan, hogy mindkét képzési szinten az érintettek döntő hányada a Z generáció képviselője. Az ebből fakadó esetleges problémák kezelése elsősorban az oktatói állományra hárul, de idővel óhatatlanul a szervezet szintjén is változásokra lesz szükség, ha az állománymegtartás humánpolitikai szempontból kiemelt fontosságú kérdéskörét szem előtt tartjuk¹¹⁶.

Felhasznált irodalom

- [1] BENCSIK Andrea – HORVÁTH-CSIKÓS Gabriella – JUHÁSZ Tímea: *Y and Z generations at Workplace*. Journal of Competitiveness, 3, 2016. pp. 90-106.
- [2] BESENYEI Lajos: *A generációváltás forradalma*. Opus et Educatio, 4, 2016. pp. 371-378.
- [3] BORBÉLY Zsuzsanna: *Egészségmagatartás és mentális egészség – nemi különbségek a munkahelyi stressz megélésében*. Megjelenés alatt.
- [4] BORBÉLY Zsuzsanna: *Egészségmagatartás, mentális egészség – különbségek a munkahelyi stressz megélésében*. Megjelenés alatt „A biztonság sokszínű arca” c. konferencia tanulmánykötetében
- [5] BORBÉLY Zsuzsanna: *A munkahelyi stressz és a rendőrtanulók*. In Baráth N. E., Mezei J. (szerk.), *Rendészet-Tudomány-Aktualitások. A rendészettudomány a fiatal kutatók szemével*. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége Rendészettudományi Osztálya, 2019. pp. 39-47.
- [6] BORBÉLY Zsuzsanna – FRIDRICH Andrea Cecília – TÖZSÉR Erzsébet: *A XXI. század biztonsági kihívásai a szervezeti kultúrában: generációk a szervezetben*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 20, 2018. pp. 97-102.
- [7] CSEH József: *A fiatalok rendészeti felkészítése az Adyligeti Rendészeti Szakközépiskolában*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 5, 2006. pp. 47-62.

¹¹⁶BORBÉLY Zsuzsanna – FRIDRICH Andrea Cecília – TÖZSÉR Erzsébet: *A XXI. század biztonsági kihívásai a szervezeti kultúrában: generációk a szervezetben*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 20, 2018. pp. 97-102.

- [8] DUGA Zsófia: *Tudomány és a fiatalok kapcsolata*. 2013. (letöltve: 2018. november 28-án) www.zgeneracio.hu/tanulmanyok
- [9] ERDŐS Ákos: *A rendészeti tisztté válás első nehézségei – a gyermeki elképzelések találkozása a realitással*. Új Pedagógiai Szemle, 1-2, 2019. pp. 79-99.
- [10] ERDŐS Ákos – MAGASVÁRI Adrienn – SZABÓ Andrea: *Új generáció a rendészeti felsőoktatásban*. In: GAÁL Gy. – HAUZINGER Z. (szerk.): *Gondolatok a rendészettudományról. Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának tizenötödik évfordulója alkalmából*. Magyar Rendészettudományi Társaság. Budapest, 2019. pp. 89-102.
- [11] FODOR Mónika – JAECKEL Katalin: *What does It Take to Have a Successful Career Through the Eyes of Generation Z – Based on the Results of a Primary Qualitative Research*. International Journal on Lifelong Education and Leadership, 1, 2018. pp. 1-7.
- [12] FODOR Mónika – JÄCKEL Katalin – NAGY Orsolya: *Employer Branding a Z generáció szemével – Milyen munkahelyre vágynek és milyen szempontok alapján döntenek a munkahelyválasztásról a „Z-k”*. Vállalkozásfejlesztés a XXI. században, 2017. pp. 145-153.
- [13] FÖLDESI Krisztina: *Férfiak és nők a rendőrségen*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 14, 2013. pp. 161-168.
- [14] GÁSPÁR Mátyás: *A korszerű ügyfélszolgálati rendszerek szervezése és működése*. Kiegészítő tananyag az ügyfélszolgálati munkatársak továbbképzéséhez. Budapest, 2008.
- [15] GOH, Edmund – LEE, Cindy: *A workforce to be reckoned with: The emerging pivotal Generation Z hospitality workforce*. International Journal of Hospitality Management, 73, 2018. pp. 20-28.
- [16] HAEGER, Donna L. – LINGHAM, Tony: *A trend toward Work-Life Fusion: A multi-generational shift in technology use at work*. Technological Forecasting & Social Change, 89, 2014. pp. 316-325.
- [17] KENEDLI Tamás: *A Budapesti Rendészeti Szakközépiskola és a rendőr tiszthelyettes-képzés története: I. rész*. Hadtudományi Szemle, 3, 2008. pp. 61-71.
- [18] KENEDLI Tamás: *A Budapesti Rendészeti Szakközépiskola és a rendőr tiszthelyettes-képzés története (II. rész)*. Hadtudományi Szemle, 1, 2009. pp. 27-39.
- [19] KISSNÉ ANDRÁS Klára: *A Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományának, valamint a versenyszféra motiváltságának összehasonlító elemzése*. Doktori értekezés. Budapest: Nemzeti Közszerződési Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, 2013.
- [20] KOVÁCS Gábor: *A Nemzeti Közszerződési Egyetem alapképzésben végzett rendőrtisztekkel szemben támasztott követelmények változásai*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 17, 2016. pp. 259-264.
- [21] MAGASVÁRI Adrienn: *What is a good entrant into the labour market?* Tudásmenedzsment, XIX. évf. 2. sz., 2018, pp. 123-130.
- [22] MAGASVÁRI Adrienn: *Felkészült, elkötelezett, elhivatott... A Nemzeti Adó- és Vámhivatal pályakezdőkkel szembeni kompetenciaelvárásai*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2018/1., pp. 92-109.
- [23] MALÉT-SZABÓ Erika – HEGYI Hella – HEGEDŰS Judit – SZELES Erika – IVASKEVICS Krisztián: *Rendőri alapkompentenciák az egységes közszolgálati alapkompentenciák tükrében*. Rendőrségi Szemle, 1, 2017. pp. 14-73.

- [24] OZKAN, Mustafa – SOLMAZ, Betül: *The Changing Face Of The Employees – Generation Z And Their Perceptions Of Work (A Study Applied To University Students)*. Procedia Economics and Finance, 26, 2015. pp. 476-483.
- [25] RUZSA Csaba Roland: *”Z” generáció fő jellemzői és várható munkaerő-piaci kihívások*. Közép-Európai Közlemények, 3, 2018. pp. 149-157.
- [26] SIPOS Szandra: *A Study on Motivation, Occupational Identity and Coping Amongst Freshman Students of the National University of Public Service, Faculty of Law Enforcement*. Magyar Rendészet, 2, 2016. pp. 175-186.
- [27] SZABÓ Andrea: *Sub pondere crescit palma, avagy a pénzügyőr tisztjelölt erőpróbája*. In: DOBÁK I. – HAUTZINGER Z. (szerk.): Szakmaiság, szerénység, szorgalom. Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2018. pp. 599-612.
- [28] SZABÓ Andrea: *A tisztjelölti jogállás sajátosságai*. In: ERDŐS Á.: Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve. Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata. Budapest, 2018. pp. 156-180.
- [29] TARI Annamária: *Z generáció*. Klinikai pszichológiai és társadalom-lélektani szempontok az információs korban. Budapest: Tercium Kiadó, 2011.
- [30] TARI Annamária: *#yz Generációk online*. Klinikai pszichológiai és társadalom-lélektani szempontok az Információs Korban. Budapest: Tercium Könyvkiadó, 2015.
- [31] TARI Annamária: *Bátor generációk. #SzorongokTehatVagyok*. Klinikai pszichológiai és társadalom-lélektani szempontok az Információs Korban. Budapest: Tercium Kiadó, 2017.
- [32] TEGYEY Andrea: *A „Z generáció” címke – Jogos félelmek vagy lehetőség a megújulásra?* Rendőrségi Tanulmányok, 3, 2018. pp. 81-97.
- [33] TŐZSÉR Erzsébet – FRIDRICH Andrea Cecília – BORBÉLY Zsuzsanna: *Ügyfélszolgálati szemlélet a szervezeti kultúrában*. II. Turizmus és Biztonság Nemzetközi Tudományos Konferencia Tanulmánykötet. Nagykanizsa: Pannon Egyetem, Nagykanizsa Kampusz, 2017. pp. 119-127.
- [34] TÖRŐCSIK Mária – SZŰCS Krisztián – KEHL Dániel: *How Generations Think: Research on Generation Z*. Acta Universitatis Sapientiae, Communicatio, 2014. pp. 23-45.

További források:

- [35] A Körömdi Rendészeti Szakgimnázium Pedagógiai Programja 2017. (letöltve: 2018. július 10-én) <https://www.krszg.hu/letoltes/PedProg%202017.pdf>
- [36] A Miskolci Rendészeti Szakgimnázium Pedagógiai Programja 2017. (letöltve: 2018. július 10-én) https://www.mrszg.hu/images/docs/alapdok/mrszg_ped_program_2017.pdf
- [37] A Nemzeti Közzolgálati Egyetem Alapító Okirata, 2019. (letöltve: 2019. március 14-én) <https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/AO-egysegese-20190201.PDF>
- [38] Bűnügyi alapképzési szak tanterve (letöltve: 2019. március 14-én) <https://rtk.uni-nke.hu/document/rtk-uni-nke-hu/bunugyi-alapkepzesi-szak-tanterve.original.pdf>
- [39] Rendészeti alapképzési szak tanterve (letöltve: 2019. március 14-én) <https://rtk.uni-nke.hu/document/rtk-uni-nke-hu/rendeszeti-alapkepzesi-szak-tanterve.original.pdf>

- [40] 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos szolgálati állományának szolgálati jogviszonyáról
- [41] 20/2016. (VI.9.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervek tisztjelöltjeiről és a tisztjelölti szolgálati jogviszonyról

*Lektorálta: Szabó Andrea Dr. PhD.tanszékvezető egyetemi docens
Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar
Vám- és Pénzügyőri Tanszék
szabo.andrea@uni-nke.hu*

»»»»

Czene-Polgár Viktória: Adópolitika a Rákosi-kor első éveiben

Absztrakt

A második világháborút követő időszakban a háborús pusztítás, az ennek következtében parlagon maradó szántóföldek, az ipari üzemek pusztulása, a termelés leállása, a megszálló szovjet hadsereg ellátása, a jóvátételi kötelezettségek, valamint a világ eddig ismert legnagyobb mértékű inflációja mind-mind óriási terhet jelentett az ország számára, romba döntve annak gazdaságát. Az állami költségvetés bevételei a kiadások alig tizedét fedezték. A helyzet megoldásához gyors és radikális intézkedésekre volt szükség, azonban az állami beavatkozás módjának és mértékének tekintetében a politikai pártok álláspontjai eltérőek voltak. A hatalmat 1945 után megszerző Magyar Kommunista Párt adópolitikája alapvetően a tulajdonviszonyok megváltoztatásának, a társadalmi szerkezet erőszakos átalakításának célját szolgálta, annak eszközévé vált. Kulcsszavak: koalíciós időszak, Rákosi-kor, gazdaságpolitika, adópolitika, diktatúra

Abstract

The devastation of World War II and its consequences, i.e. the land that was left fallow, the destruction of industrial factories, the breakdown of production, the mandatory supply of the occupying Soviet army, the reparation obligations and the highest inflation rate known to date, all together put an enormous burden on Hungary, that eventually crashed its economy. At the time the state revenue covered only one-tenth of the expenditure, therefore rapid and radical measures were needed to resolve this situation, but the positions of the political parties differed greatly in the nature and extent of state intervention. The aim of tax policy of the Hungarian Communist Party that gained power after 1945, was essentially to replace private property with public ownership what mainly served as a tool for violently transforming the social structure. Keywords: coalition period, Rakosi era, economic policies, tax policy, dictatorship

1. Bevezető

„Az új adópolitika célja: minél gyorsabban minél nagyobb adóbevételeket biztosítani az állam számára.” – hirdette a Magyar Kommunista Párt központi lapja 1945. december 18-án a II. világháborút követő válságból való kilábalás egyetlen elfogadhatónak tartott útját.¹¹⁷

Kétségtelen, hogy állami bevételekre minden addiginál nagyobb szükség volt. Ugyanis az 1944-45-ös hadiesemények miatt az állam nyolc hónapig alig rendelkezett pénzbevétellel. Elpusztult a nemzeti jövedelem forrásainak jelentős része; az ipar kapacitásának mintegy 90 százaléka rongálódott vagy megsemmisült, a közlekedési eszközök a visszavonuló német vagy az előretörő szovjet csapatok zsákmányává váltak. Ráadásul az 1945. évi aratás sikertelen volt: az 1938. évi kenyérgabona termésének

¹¹⁷ Szabad Nép, III. évfolyam, 218. szám, 1945. december 18. Forrás: www.arcanum.hu

mindössze csak a harmadát sikerült betakarítani, aminek a jelentős részét vetőmagra kellett félretenni. Az 1945-46-os gazdasági évben (akkor a költségvetési év még júliustól júniusig tartott) a megtermelt nemzeti jövedelem az utolsó békeév (1938) nemzeti jövedelmének mintegy egyharmadát tette csak ki.¹¹⁸

Mindezeken felül az országot 300 millió dolláros jóvátételi kötelezettség sújtotta,¹¹⁹ és további jelentős terhet jelentett a megszálló Szovjet Vörös Hadsereg és a Szövetséges Ellenőrző Bizottság ellátása élelemmel, közlekedési eszközzel, üzemanyaggal.¹²⁰ Ugyan a szovjet külügyminiszter-helyettes, A. J. Visinszkij¹²¹ szerint „a Magyarország által teljesítendő jóvátételi kötelezettségek és a megszálló csapatok jelenléte Magyarországon nem gyakorol, és nem gyakorolhat semmiféle komoly hatást az országban uralkodó gazdasági helyzetre”,¹²² valójában a nemzetközi kötelezettségek a háború utáni pár évben felemésztették a költségvetési kiadások közel 40 százalékát.¹²³

A helyzetet a növekvő mértékű infláció is nehezítette. A folyamat már az 1930-as években elkezdődött: 1938-ban a kormány meghirdette a fegyverkezés gyorsítását célzó Győri programot, amely öt év alatt egy milliárd pengő beruházást irányzott elő hadi célokra. Az összeg nagyságát mutatja, hogy a harmincas években az egész magyar gazdaság tőkefelhalmozása évente nem haladta meg a 180 millió pengőt. Ebben a helyzetben kívántak tisztán állami eszközökből évi 200 millió pengőt beruházni. Éppen ezért 1938-ban módosították a jegybanktörvényt, lehetővé téve, hogy a jegybank fedezetlen hitelt bocsásson a kormány rendelkezésére. A bankjegyforgalmat tovább növelték a Németországnak ellenszolgáltatás nélkül teljesített export és más szolgáltatások. 1942. december 21-én Magyarország márkakövetelése 540 millió volt, 1943 decemberében ez az összeg 978 millió márkára nőtt, az 1944. március 19-én történt német megszállást követően keletkezett német adósság pedig 2918 millió pengő tett ki, ami a bankjegyforgalom ugyanerre az időre eső szaporulatának körülbelül a 40 százaléka volt.¹²⁴ „Az így felhalmozódó, fedezetlen jegybankpénz, továbbá a háború miatt felduzzadó költségvetési hiány, párhuzamosan a lecsökkent áruállalappal és a mindezek hatására felerősödő spekulációval a világban addig még nem tapasztalt inflációs hatásokat váltott ki.”¹²⁵

A hitelpiac gyakorlatilag megszűnt, a bankok a túlélésükért küzdöttek, így valós hitelezési tevékenységet sem tudtak folytatni. Források és exportlehetőségek hiányában

¹¹⁸SCHLETT András: *A magyar tanulópénz – Hiperinfláció és stabilizáció Magyarországon 1945–46-ban.* (kézirat) é.n. p. 2.

¹¹⁹BARNA Attila – HORVÁTH Attila – MÁTHÉ Gábor – TÓTH Zoltán József: *Magyar Állam- és jogtörténet.* Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2014. forrás: <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/9983/Teljes%20sz%C3%B6veg!?sequence=1&isAllowed=y> (Letöltve: 2019. 01.22.) pp. 323-326.

¹²⁰HORVÁTH Julianna – SZABÓ Éva – SZÜCS László – ZALAI Katalin (szerk.): *Pártközi értekezletek... Politikai érdekegyeztetés, politikai konfrontáció 1944-1948.* Budapest, Napvilág Kiadó, 2003. p. 38.

¹²¹Andrej Januarjevics Visinszkij (1883–1954) lengyel származású szovjet jogász, 1935-től a Szovjetunió főügyésze, s ezen posztján a sztálini tisztogatások egyik fő levezénylője. 1940-49 között külügyi népbiztos- illetve külügyminiszter-helyettes, 1950-53 között külügyminiszter.

¹²²G. VASS István: *Tildy Zoltán kormányának minisztertanácsi jegyzőkönyvei 1945. november 15.-1946. február 4.* Magyar Országos Levéltár kiadványai, II. Forráskiadványok 41. Budapest, 2005. p. 31.

¹²³HONVÁRI János: *Magyar jóvátétel a II. világháború után.* In: Rubiconline 2012/3. www.rubiconline.hu (Letöltve: 2019.04.17.)

¹²⁴SCHLETT i. m. p. 129.

¹²⁵LENTNER Csaba: *A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig.* L'Harmattan, Budapest, 2019. pp. 78–79.

érdemi importról nem lehetett szó, az Ideiglenes Nemzeti Kormány¹²⁶ nem jutott bevételekhez. Azonban az állam külföldi adóssága, a külföldi valutában és pengőben fizetendő tartozások összege egyre nőtt: az állami költségvetés kiadásainak összege tízszerese volt a bevételeknek. Emiatt a Nemzeti Bank – kormányutasításra – fedezetlen kölcsönökkel pótolta a költségvetési hiányt.

Míndközben páratlan méretű versenyfutás kezdődött az árak és a bérek között. 1945 júliusában még napi egy százalék volt az átlagos áremelkedés, októberben 18; 1946 májusától elszabadult a pokol, a napi 1012 százalékos áremelkedéssel, ami július első hetében 45 900, második hetében 53 ezer százalékra ment. Július negyedik hetében 158 486 százalékos áremelkedést mutatott a napi index. Az utcákat papírtenger borította.¹²⁷ 1946 nyarára a pengő elértéktelenedése már annyira felgyorsult, hogy naponta fizették a munkabért, amelyet mindenki igyekezett azonnal adópengőbe, dollárba fektetni, illetve levásárolni, mert másnap már új, még magasabb címletű pénz került a forgalomba. Mind nagyobb méreteket öltött a közvetlen árucseré, s ennek formája a batyuzás. A munkabér pénzbeli része csaknem névlegessé vált, bevezették a természetbeni bért.

Az inflációs folyamatról azt tartották, hogy az „a legkeservesebb adóteher és a legszarnokibb kényszer megtakarítás. Az életmód leszállításából és inflációs adókból, szóval a tömegek szája elől elvont falatokból állították helyre a hidakat, vasutakat, fedtek be a házakat, gyárakat és műhelyeket. Az adózók infláció nélkül sohasem lettek volna hajlandók és képesek az óriási befektetési, helyreállítási szükségletek fedezésére szükséges áldozatokat adóemelés formájában magukra vállalni. Tán éppen ez az inflációs közgazdaságnak a mélyebb értelme és tán vigasza is, ha bármilyen tragikus is”¹²⁸ 1945-öt követően azonban az adózókat nemcsak az infláció, hanem sokkal inkább az egyre szigorodó állami büntetőpolitika hajtotta abba az irányba, hogy a „szükséges áldozatokat adóemelés formájában” magukra vállalják.

Már 1945-ben történtek próbálkozások az inflációs folyamat megfékezésére: december 19-én bevezették a lebélyegzés módszerét alkalmazó bankjegydézsmát.¹²⁹ Az állam pedig – a jelentős pénzkivonásból származó haszon mellett – a bélyegekből is bevételre tett szert, így úgy tűnt, fellélegezhet. A megkönnyebbülés átmeneti volt – 11 napig tartott.¹³⁰ Hiszen a béreket nem igazították ki a módszernek megfelelően, így a jövedelmek magasabbak lettek, mint amekkora árufedezet a rendelkezésre állt. Emiatt emelni kellett az árakat, amely lépés magával hozta az újbóli béremelési követeléseket. Az így kialakult bér-ár spirál tovább fokozta az inflációt, és számos visszaélésre is módot adott.

1946. január 1-jén bevezették az adópengőt, amely eredetileg mintegy elszámolási egységként, a közadók, közüzemi díjak és egyéb szolgáltatások adópengőben kivetett ellenértékének lerovására szolgált –,¹³¹ gyakorlatilag pénzként

¹²⁶Az Ideiglenes Nemzetgyűlés felállítását követően, 1944. december 22.-én Debrecenben megalakult és 1945. november 15.-ig működő, Dálnoki Miklós Béla vezérezredes által vezetett kormány.

¹²⁷SCHLETT i. m. p. 2.

¹²⁸VÁGÓ József: *Infláció – stabilizáció*. Magyar Gazdasági Évkönyv 1945–1947. Budapest, 1947. p. 112.; valamint HUSZTI Ernő: *Hetven éves a magyar forint*. Pénzügyi Szemle 2016/4. p. 448.

¹²⁹Eszerint ha valakinek volt négy darab, egyenként ezer pengő névértékű bankjegye, háromért bélyeget kellett vennie, amit a negyedike ragaszthatott; így négyezerekből ezer pengője maradt.

¹³⁰VARGA István: *Az újabb magyar pénztörténet és egyes elméleti tanulságai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1964. pp. 103-104.

¹³¹ Az 5970/1946. M.E.számú rendelet értelmében az adópengővel az adók mellett egyes közüzemi díjak, szolgáltatások és bizonyos termékek is kifizethetőek voltak.

funkcionált.¹³² Értékét a pengőhöz viszonyítva állapították meg.¹³³ Az aktuális arányszámot a Pénzügyminisztérium a Magyar Közlöny 1946. január 5-én megjelenő számában tette közzé,¹³⁴ innentől a Magyar Gazdaságkutató Intézet az indexszámot naponta megjelentette. Például 1946. március 1-jén 1 adópengő 10, június 1-jén 160.000, július 1-jén 7.500.000.000 pengőt ért.¹³⁵ Június 24-től mind a magán-, mind az állami vállalatok számára kötelezővé tették a bérek adópengőben – ráadásul kéthetente – történő kifizetését, de Beszkárt és HÉV jegyeket is lehetett adópengőért vásárolni.¹³⁶ Ezen a ponton a Nemzeti Bank vezetősége is tiltakozott, arra hivatkozva, hogy az adójegyek a fizetőeszköz szerepét betöltve sértik a jegybanknak a bankjegyek kibocsátására vonatkozó kizárólagos jogát. Mindezek ellenére a Pénzügyminisztérium július 8-án rendeletben tette törvényes fizetőeszközzé a pengő helyett az adópengőt.¹³⁷ A készpénzfogalomba való kerülés egyben az adópengő végét is jelentette: július végére teljesen elértéktelenedett. „1946 júliusának második felében a forgalomban lévő bankjegyek összértéke már csupán kb. 600.000 dollárnak felelt meg.”¹³⁸

2. Az adópolitikai irányok meghatározása a háborút követő hónapokban

Az egyik oldalon tehát sorakoztak azok a tényezők, mint a háború okozta pusztítás, a jótételi kötelezettség, a közellátási zavarok, az infláció, a létfenntartást veszélyeztető elszegényedés,¹³⁹ a másik oldalon pedig az ország újjáépítésének (a közlekedés mielőbbi megindításának, a vasutak, hidak újjáépítésének), valamint a közigazgatási apparátus helyreállításának kényszere, amelyhez gyakorlatilag üres állampénztár társult, hiszen a kötelezettségekhez képest az állami bevételek 1945 szeptemberében a költségek csupán 9%-át fedezték.¹⁴⁰

¹³² Az adópengő – majd a nem sokkal később bevezetett adójegy –nem határozható meg pénzként, bankjegyként; nem is a Magyar Nemzeti Bank hozta forgalomba, hanem a Pénzügyminisztérium.

¹³³ Egy adópengő – a bevezetésekor – egy pengő értéknek felelt meg. Az „árfolyamot” a Varga István közgazdász által 1928-ban alapított Magyar Gazdaságkutató Intézet határozta meg, értékét a kiskereskedelmi árindexhez kötötték. Varga István *Feljegyzések az adópengő árfolyamának alakulásához* című írásából kiderül, hogy az árindex összetételét „50%-os mérlegelési súllyal szereplő mezőgazdasági (élelmezési) rész, 20%-os súllyal szereplő, kötött árakon számított iparcikk hányad és 30%-os súllyal szereplő, szabadpiaci árakon számított iparcikk hányad” adta. In: MAJOROS Krisztina: *A múlt század jeles magyar közgazdásza: Varga István*. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2003. <http://docplayer.hu/9010881-A-mult-szazad-jeles-magyar-kozgazdasza-varga-istvan-1897-1962.html> (Letöltve: 2019.02.16.) p. 30.

¹³⁴ 77.022/1946. PM sz. hirdetmény

¹³⁵ MARTON Ádám: *Infláció, fogyasztói árak Magyarországon a II. világháború után (1945-1968)*. In: Statisztikai Szemle 90. évfolyam, 5. szám, 2012. május. 376. o. http://www.ksh.hu/statszemle_archive/2012/2012_05/2012_05_001.pdf (Letöltve: 2019. 01.23.) p. 376.

¹³⁶ HONVÁRI János (szerk.): *Magyarország gazdaságtörténete a honfoglalástól a 20. század közepéig*. Aula, Budapest, 1997. p. 376.

¹³⁷ DANYI Pál: *Hiperinfláció 4. rész: 1946. május végén jelent meg az adópengő mint papírpénz*. 2016. Forrás:

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:VERCa1nUc9MJ:https://www.artortenet.hu/index.php/item/124-hiperinflacio-4-resz-1946-majus-vegen-jelent-meg-az-adopengo-mint-papirpenz&client=firefox-b&hl=hu&gl=hu&strip=1&vwsrc=0> (Letöltve: 2018. december 17.)

¹³⁸ 2240/1946. PM-rendelet

¹³⁹ TOMKA Béla: *A magyarországi pénzintézetek rövid története 1936–1947*. Budapest, Aula Kiadó, 2000. p. 133.

¹⁴⁰ PETŐ Iván – SZAKÁCS Sándor: *A hazai gazdaság négy évtizedének története 1945-1985. I. Az újjáépítés és a tertuvasításos irányítás időszaka*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1985. p. 51.

¹⁴¹ MÓD Aladár: *Az újjáépítés gazdaságpolitikája*. In: Társadalmi Szemle I. évfolyam, 1. szám, 1946. p. 14.

A kialakult válsághelyzet kezelése gyors és radikális intézkedéseket követelt. A kérdést a törvényhozásban is folyamatosan napirenden tartották, s abban általában konszenzus volt, hogy a termelés és a hitelellátás terén egyaránt állami beavatkozásra van szükség. Ám annak módja és mértéke tekintetében mátt ütköztek az álláspontok. Ráadásul a döntések valójában nem ezen a fórumon és a legkevésbé sem önállóan születtek: a gazdaságpolitika kialakítása erősen nélkülözte az önállóság jegyeit.¹⁴¹ Magyarország számára a politikai, gazdasági kereteket a szovjetek jelölték ki, akik a világhatalmi pozíció megszerzéséhez vezető utat, mint legfőbb célt, a megszállt államokban történő tartós berendezkedésben, a „befolyási övezet” kialakításában látták. Ezekre a területekre pedig változtatás nélkül kívánták adaptálni saját ideológiai, politikai és gazdasági módszereiket.¹⁴² Elképzeléseikbe pedig nem fért bele az államháztartási egyensúly helyreállításának egyik legkézenfekvőbb eszköze, a hitelfelvétel. Ezen elképzelést a polgári pártok támogatták, azonban a kommunista párt hallani sem akart arról, hogy Magyarország nyugati segítségért folyamodjon, ami ellentétben állt a szovjetek akaratával. Az államháztartási hiányt ezért 1945 végétől adókkal igyekeztek pótolni, emellett emelték a munkaadói és a szociális terheket.¹⁴³

A háborút követően sorra jelentek meg a különböző adónemeket szabályozó rendeletek.¹⁴⁴ Ugyan az adópolitikai elképzelések megvalósításához elvileg még a koalíciós partnerek támogatására is szükség volt, hiszen az Ideiglenes Nemzeti Kormányban a pénzügyminiszteri poszt a kisgazdáké lett, s a kommunisták csak a politikai államtitkárt jelölhették, de a kommunista párt képviselői rövidesen a gazdaságirányítás területén (is) megtalálták a hatásköri viták elrendezésének sajátos lehetőségét, amikor is „az országot fenyegető gazdasági katasztrófa elhárításának érdekében” egy teljhatalommal rendelkező kormányzati szerv megalakítását szorgalmazták, amely az egyes gazdasági szakminiszterekre és egyéb állami szervekre összefogóan rendelkezéseket hozhat.¹⁴⁵ Révai József az 1945. november 4-én tartott pártközi értekezleten egy gazdasági direktórium létesítését javasolta,¹⁴⁶ tíz nappal később pedig megállapodás jött létre arról, hogy a „gazdasági kérdések egységes irányítására”, a miniszterelnök, a kereskedelemügyi és az iparügyi miniszter részvételével, Gazdasági Főtanácsot állítanak fel.¹⁴⁷ A november 21-én tartott kormányülésen Tildy Zoltán be is jelentette, hogy három nappal későbbre összehívta a

¹⁴¹ „Míg 1938-ban a Magyar Gazdaságkutató Intézet akkori számításai alapján a vállalatok szociális jellegű kiadásai nem érték el a kifizetett munkabér 10 százalékát (számításaik szerint 9,7%-ot), addig az Intézet 1946/47-re végzett kalkulációja azt mutatta, hogy ezek a kiadások a kifizetett munkabérnek megközelítették az ötven százalékát.” BEREND T. Iván: *A gazdaságpolitika fő vonásai Magyarországon (1948–1968)*. Hosszú távú Tervezés Közgazdasági Bizottsága által megvitatott tanulmány. 2009.04.23. http://www.makrotrend2000.hu/index.php?id_embed=13. (Letöltve: 2019.01.27.) p. 9.

¹⁴² A kérdéstről lásd bővebben: BARÁTH Magdolna: *A Kreml árnyékában. Tanulmányok Magyarország és a Szovjetunió kapcsolatainak történetéhez, 1944–1990*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2014. 21–40. pp.

¹⁴³ MAJOROS i. m. 2003. p. 40.

¹⁴⁴ 1945. május 22-én például bevezették a városi általános forgalmi adót, amely 5 százalékos adót vetett ki minden, a főváros területén folytatott állandó vagy alkalmi önálló kereskedelmi, ipari vagy egyéb (de nem szolgálati és munkabérviszonyból eredő) kereseti tevékenységből származó bevételre, függetlenül attól, hogy a tevékenységet üzletben, lakásban, vagy akár telephely nélkül gyakorolták. Az adó összegét a kerületi eljáróságokon beszerezhető „városi általános forgalmiadó” bélyegjegyekben naponta kellett befizetni, vagy számolóappalkellett leróni.

¹⁴⁵ CSIZMADIA Tamás: *A hatalomátvétel – Út a kommunista totális állam felé 1944 december 21-től a jogági szilárdulásig*. Doktori értekezés. 2016. <https://ajk.pte.hu/files/file/.../csizmadia-tamas/csizmadia-tamas-muhelyvita-ertekezés.pdf> (Letöltve: 2019.01.29.) p. 108.

¹⁴⁶ 1946. január 29.-i ülés. G. VASS i. m. 2005.

¹⁴⁷ Szabadság I. évfolyam, 247. sz., 1945. november 16.

Gazdasági Főtanács (GF) első ülését.¹⁴⁸ A szervezetet életre hívásáról szóló jogszabályok 1946. január 9-ig vártak magukra. Ekkor jelent meg a Magyar Közlönyben két rendelet, az egyik a Gazdasági Főtanács létesítéséről és működéséről,¹⁴⁹ a másik tételesen felsorolta azokat az ügyköröket, amelyekkel kapcsolatban rendelet kibocsátására jogosult, akár önállóan, akár a szakminiszterrel egyeztetve.¹⁵⁰ A GF hatásköre – rendeletekkel alátámasztottan és bővítetten –¹⁵¹ kiterjedt a gazdasági élet, ezen belül a pénz- és anyaggazdálkodás, az ár- és bérszabályozás, a hitelélet, a közellátás és az adópolitika területeire. Mivel a koalíciós struktúrából nem következett automatikusan a kommunista párt központi, befolyásoló szerepe, ezért a GF végrehajtó szervét, a Titkárságot szerezték meg, amelyet a GF négy éves működése alatt mindvégig a kommunista Vas Zoltán irányított főtitkárként – államtitkári címmel és ranggal –, s ebbéli szerepkörében gyakorlatilag a testület legfőbb döntéshozója lett. A Titkárság székhelye a Pesti Magyar Kereskedelmi Bank központjának első emeletén, az V. kerületi József Attila utca 2-4. szám alatti épületben került elhelyezésre, ahol korábban a miniszterelnökség székelt, s ahová 1953-ban az Államvédelmi Hatóság több részlegét helyezték.

Tehát „a gazdaságirányítás gyakorlatilag kikerült a kormány hatásköréből és ténylegesen a kommunista párt kezébe ment át.”¹⁵² Amint azt Sulyok Dezső, kiscgazda politikus megfogalmazta: „Ha a kormánnyal szemben van egy olyan szerv, amely a kormány mellett, vagy esetleg a kormány felett áll, s amelynek szervei összetétele más, mint a kormányé, és amely rajta tartja kezét a gazdasági élet pulzusán – ellenjegyzése nélkül kiutalások a Nemzeti Bankból nem történhetnek –, akkor végeredményben a kormány kezéből ki van véve a gazdasági hatalom.”¹⁵³

¹⁴⁸ A Gazdasági Főtanács megalakulásáról, kezdeti működéséről ld. bővebben: GERMUSKA Pál: *Adalékok a magyarországi gazdasági intézményrendszer 1945-1948 közötti változásaihoz*. In: Lépések a gazdasági teljhatalom felé 1945-1948. Nemzeti Emlékezet Bizottsága, Budapest, 2017. pp. 35-42.; valamint GYARMATI György: *A Rákosi-korszak. Rendszerváltó fordulatok évtizede Magyarországon, 1945-1956*. ÁBTL-Rubicon, Budapest, 2011. p. 67.

¹⁴⁹ 12.090/1945. M.E. sz. rendelet. Ennek alapján a GF javaslatokat tehetett a minisztertanácsnak, véleményt nyilvánított egyes miniszteri indítványokról, gazdasági vonatkozású rendeletek kiadását kezdeményezte, illetve maga is rendeleteket bocsáthatott ki, amelyet a miniszterelnök, mint a GF elnöke írt alá. A GF első elnöke Tildy Zoltán lett, a tagjai pedig Bán Antal iparügyi és Gerő Ernő közlekedésügyi miniszter voltak, majd 1946. február 14-én csatlakozott a tagok közé Bárányos Károly közellátásügyi és Gordon Ferenc pénzügyminiszter.

¹⁵⁰ 230/1946 M.E. sz. rendelet. Eszerint a GF jogosult volt többek között az ásványi anyagok kitermelését és a villamosenergia-termelést érintő kérdések szabályozására, e termékek forgalmának ellenőrzésére; a gazdasági feladatokat ellátó állami és önkormányzati szervek, valamint magánszervezetek gazdasági működésének ellenőrzésére, szükség esetén átszervezésére; valamennyi munkavállaló járandóságainak megváltoztatására, esetleg rendkívüli járandóság megállapítására; volt az áruk kivitelét és behozatalt, az ország gazdasági helyzetének alakulását, a külföldi fizetési eszközök forgalmát, esetleg beszolgáltatását érintő intézkedések megtételére; a mezőgazdasági termények termelésének és más termékek előállításának fokozását, illetve forgalmának szabályozását célzó intézkedések megtételére; a munkaerőgazdálkodás irányítására és ellenőrzésére; a termelő üzemek működése közötti összhang megteremtését célzó intézkedések megtételére; és a közellátást, valamint egyes közszükségleti cikkek forgalmát érintő intézkedések megtételére. Idézi: G. VASS i. m. 2005. p. 45.

¹⁵¹ Az intézmény jogkörét a 3650/1946. M.E. sz. rendelet, majd a 8530/1947. Korm. rendelet bővítette, ez utóbbi beemelte a GF-be az Országos Tervhivatal elnökét, alelnökét és főtitkárát

¹⁵² IZSÁK Lajos: *Rendszerváltástól rendszerváltásig. Magyarország története 1944-1990*. Kulturtrade Kiadó, Budapest, 1998. p. 57.

¹⁵³ Nemzetgyűlési Napló, 1946. február 8. 397.o. Forrás: www.arcanum.hu

Az MKP 1945 novemberében ismertette gazdasági programját,¹⁵⁴ amelyben – a szintén a szovjet mintát követő – adópolitikai nézeteiket is kifejtették.¹⁵⁵ A program egyik alapvetése szerint az állami kiadások fedezetéül szolgáló forrásokat a lakosság tehetősebb rétegétől kellett elvonni. Ennek megfelelően javasolták a kereskedők, iparosok, vállalkozók, gyárosok már meglévő adójának progresszív alapú megemelését, továbbá egyszeri vagyonszaporulat alapján vagyonszállás kivetését, valamint ugyanezen réteg számára olyan új adónemek bevezetését mint pl. az üzlethelyiség adó, fényűzési adó.¹⁵⁶ Már 1945 végén új adórendszabályok bevezetését határozták el: decemberben a minisztertanács elé került három tervezet, amelyek rövidesen rendeleti formát öltöttek: úgymint a *közsadók kezeléséről szóló egyes rendelkezések módosítása és kiegészítése* tárgyában hozott a 11 610/1945. M.E. sz. rendelet, a *szolgálati és munkabérvizonyból származó jövedelmek adóztatásáról* szóló 11 620/1945. M.E. sz. rendelet és a *közsadóknak adópengőben való meghatározásáról* szóló 11 600/1945. M.E. sz. rendelet.¹⁵⁷ Ezeken túl a házasodó felváltotta a lakásadó, amely a lakásokon túl adókötelezettség alá vont minden más helyiséget is (üzletet, elárusító bódét, irodát, rendelőt, műtermet, műhelyt, raktárt, gyárat, stb.), és összegét nem a tulajdon, hanem a használat, illetve a bérlet alapján szabták ki, s ennek során nem volt mérvadó az, hogy a lakásadó alá eső helyiség a házasodó alól állandó vagy ideiglenes mentességben részesült-e.¹⁵⁸ Az adó mértékét jól tükrözi a Polgári Demokrata Párt napilapja, a Világ 1945. december 30-iki száma, amelynek szalagcíme a következő volt: „*Itt a lakásadó: a házbér kétszáz- és ötszázszorosa.*”¹⁵⁹

A mezőgazdaságból élők alapvetően két jogcímen járultak hozzá az államháztartási bevételekhez: egyrészt az elért jövedelmeik után adót fizettek, másrészt a megtermelt termékeik egy részét kötelező beadás formájában, a termékek értékénél alacsonyabb áron kellett az állam rendelkezésére bocsátaniuk, míg az eltitkolt felesleget ellenszolgáltatás nélkül elkobozták.¹⁶⁰ Az 1945 utáni beszolgáltatások során az állam, közellátási érdekekre hivatkozva a paraszti gazdálkodásokba avatkozott be, gyakorlatilag a parasztság emelt szintű adóztatását valósították meg.¹⁶¹ A begyűjtések

¹⁵⁴ „Javaslatok az országot fenyegető gazdasági katasztrófa elhárítására” – 1945. november 22. Idézi: G. VASS i. m. 2005. p. 35., 41.

¹⁵⁵ A szovjetek legfőbb adópolitikai alapvetése az volt, hogy az állam kiadásainak fedezése elsősorban az állami vállalatok és a gazdasági szervezetek feladata: a költségvetési bevétel legnagyobb hányadát a forgalmi adóknak valamint az állami vállalatok és szervezetek nyereségrészesedéseinek kell kitennie. Ezt követik a lakosság közvetlen és közvetett adózásai, amelyek kivetése viszont a „szocialista igazságosság” jegyében zajlik, vagyis a rendszer a városi és falusi munkásokat premizálja a jómódú társadalmi rétegek, a magánvállalkozók, kereskedők, kulákok rovására, mintegy büntető jelleggel. A témában a korszakban több szovjet szerző tanulmánya is megjelent, pl. D. PETROVSZKIJ: *A népi demokrácia országainak gazdasági föllendülése*. In: Magyar-Szovjet Közgazdasági Szemle, III. évfolyam 1-6. szám, 1949. január-június. p. 185.; V. DJACSENKO: *A szovjet pénzügyi rendszer jellegzetességei és előnyei*. In: Magyar-Szovjet Közgazdasági Szemle, Magyar-Szovjet Közgazdasági Szemle, III. évfolyam 1-6. szám, 1949. január-június pp. 397-416.

¹⁵⁶ G. VASS i. m. 2005. p. 36.

¹⁵⁷ Magyarországi rendeletek tára, 1945. Szikra Irodalmi és Lapkiadó Vállalat, Budapest, 1946. forrás: https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_RT_1945/?pg=0&layout=s (letöltve: 2019.07.03)

¹⁵⁸ 12.410/1945. M. E. számú rendelete a lakásadó tárgyában. Magyar Közlöny, 1946.01.01/1. szám

¹⁵⁹ Világ, 1945. december 30. (185. szám)

¹⁶⁰ GÖNCZÖL József – LÁBÁN József: *A mezőgazdasági jövedelemadó új rendszere*. In: Közgazdasági Szemle, III. évfolyam, 1956.

¹⁶¹ A beszolgáltatott mennyiség volt az alapja a városi lakosság jegyrendszer keretében történő ellátásának, a Szövetséges Ellenőrző Bizottság szükségletei biztosításának, illetve a hadisarcként átadandó terményeknek.

során eleinte az 1942-ben kidolgozott, ún. Jurcsek-rendszerben¹⁶² foglaltak szerint jártak el, majd április 20-án megjelent a közellátásügyi miniszter 1945. évi 11.850. számú rendelete, az egyes mezőgazdasági termények beszolgáltatásáról, forgalmáról és felhasználásáról, amely a korábbiaknál is szigorúbb rendelkezéseket tartalmazott. Nem a beszolgáltatandó termény mennyiségét határozták meg, hanem azt, hogy egy bizonyos terményből a háztartásmennyit tarthat meg,¹⁶³ az e fölötti mennyiséget pedig kötelezően be kellett szolgáltatni.¹⁶⁴ A kötelező terménybeszolgáltatás megtörténtét a községi előljáróság – a polgármester – ellenőrizte, de az eljárásban való közreműködésre a helyi Nemzeti Bizottságokat is fel lehetett kérni.

A rendeletben felsorolt termények megvásárlásának és felhasználásának irányítását, forgalmának ellenőrzését, a megvásárolt készletek nyilvántartását, valamint a vásárlásra jogosított kereskedők tevékenységének ellenőrzését az áruforgalmi hivatalok (terményhivatalok) látták el.¹⁶⁵ Az adóbevételek közé tartozott továbbá az 1945 júliusában bevezetett, természetben fizetendő földadó,¹⁶⁶ amelynek mértéke aranykoronánként 1 kg búza volt.¹⁶⁷ Ez olyan mértékű megterhelést jelentett a beszolgáltatási kötelezettségeket is teljesíteni kényszerített parasztok számára, hogy pénzügyminisztérium 1946 februárjában javaslatot tett arra, hogy az adót a 600 négyszögölnél nem nagyobb területtel rendelkező földtulajdonosok pénzben róhassák le.¹⁶⁸ A földadó később beépült a beszolgáltatási kötelezettségekbe.

Összességében, a kommunista adópolitikáról tehát már a háborút követő hónapokban elmondható volt, hogy az – úgy a tervezés, mint a megvalósítás tekintetében –, alapvetően a tulajdonviszonyok megváltoztatásának, a társadalmi szerkezet erőszakos átalakításának célját szolgálta, annak eszközévé vált.

¹⁶² Jurcsek Béla (1893-1945); 1942.július 14. – 1944. március 22. között a Közellátási Hivatal államtitkára volt, majd október 16-ig földművelésügyi és közellátási tárca nélküli miniszter, végül közellátásügyi miniszter lett. 1942-ben dolgozta ki a mezőgazdasági termények és termékek új beszolgáltatási rendszerét, a növekvő háborús szükségletek kielégítésére. E szerint a beszolgáltatási kötelezettséget a szántóterület kataszteri tiszta jövedelme alapján szabták meg. Minden aranykorona után 50 búzaegységet (1 egység 1 kg) kellett beadni. A beszolgáltatandó mennyiség 1/5-ét gabonában, 1/5-ét zsírban, 3/5-ét szabadon megválasztható terményekben, ill. termékekben kellett teljesíteni. (Pl. 1 q olvasztott zsír 1200, 1 q repce 220, 1 q burgonya 33, 1 kg tojás 8 búzaegységet jelentett.) A beszolgáltatott terményekért maximált hatósági árat fizettek. Forrás: <https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-magyarorszag-a-masodik-vilaghaboruban-lexikon-a-zs-F062E/i-j-F0A5C/jurcsek-terv-F0A96/> (Utolsó letöltés: 2019.01.21)

¹⁶³ Így pl. kenyérgabonából 3 hónapra 45 kg-ot lehetett megtartani a rendszeresen mezőgazdasági munkát végzők, míg 30 kg-ot azok számára, akik nem végeztek rendszeresen mezőgazdasági munkát. A sommások (időszaki munkások részére) a háromhavi adag max. 150 kg kenyérgabona volt, tekintet nélkül a családtagjaik számára. Aki nem gazdálkodással foglalkozott, de rendelkezett kenyérgabonával vagy liszttel, az ugyancsak 3 hónapot tekintve 32 kg-ot tarthatott meg. Burgonyából a megtartható mennyiség 25 kg/fő/3 hó, hüvelyesekből 6 kg/fő/3 hó volt Forrás: 1945. évi 11.850. K.M. sz. rendelet, Rendeletek Tára 1945., 392. o.

¹⁶⁴ Ráadásul, ha a gazdálkodónak a rendeletben meghatározott terményekből betakarítatlan, illetőleg elcsépeletlen készletei is voltak, akkor a saját maga számára megtartható mennyiségeket – a vetőmag kivételével – elsősorban a be nem takarított, illetőleg el nem csépelet készletből kellett megtartania, a beszolgáltatást pedig a betakarított, elcsépelet készletből kell teljesítenie. A fejadag-határ feletti mennyiségre, vámörlési engedélyt sem adtak ki.

¹⁶⁵ A beszolgáltatási rendszer az 1956-os forradalomig tartotta fenn magát, október 30-án Nagy Imre jelentette be a megszüntetését, ám az erre vonatkozó 1956. évi 21. törvényerejű rendelet a mezőgazdasági termények és termékek kötelező beadásának megszüntetéséről, már a Kádár-kormány hirdette ki.

¹⁶⁶ 4300/1945. ME sz. rendelet

¹⁶⁷ Az adó mértékét 1946. január 1-jétől 4 kg-ra emelték.

¹⁶⁸ Nagy-kormány minisztertanácsi jegyzőkönyvei, február 15. Az elfogadott rendeletet – 1680/1946. M.E. sz. rendelet – 1946. február 20-án hirdették ki.

Az állami törekvések ellenére – új adónemek bevezetése, adózásra buzdító széleskörű sajtópropaganda, stb... – az adóbefizetések az elvártak alatt maradtak – 1946 első négy hónapjában is még csak az állami kiadásoknak mintegy 14%-át sikerült a pénzben beszédett bevételekből fedezni. Gerő Ernő 1945. november 21-i beszámolója szerint: *„Az adók késedelmes kivetése és a már kivetett adók késedelmes befizetése folytán a törvényhatóságok közötti alapjai nem rendelkeznek a legszükségesebb kiadások fedezésére szükséges összeggel sem. Nem csak a személyi járandóságokat, a hidroncs kiemelési és újjáépítési munkák költségeit, de a legszükségesebb útfenntartási munkák költségeit sem tudják fedezni.”*¹⁶⁹

Gerő megállapításával szemben fontos hangsúlyozni, hogy a társadalom – adószolgáltatás címén – a pénzben kiszabottnál lényegesen nagyobb terhet viselt. Az adóbevételek jelentős részét ugyanis az állam természetbeni adóztatás útján biztosította a maga számára: pl. földadó címén 17.000 vagon adógabonát gyűjtöttek be, amelyet teljes egészében a Közellátási Minisztérium használhatott fel. Ezen felül természetben jelentkezett a textilipar és bőrpar termelésének lefölozése, ezen a címen ugyancsak tekintélyes reálérték birtokába jutott az állam. A természetbeni adóbevételek azonban költségvetésen kívül jelentkeztek, és ugyancsak költségvetésen kívül történt az így szerzett árumennyiségek felhasználása közellátási és egyéb (pl. szociális) célokra. Az év első három hónapjában a kimutatott – pénzbeli – bevételek havi három és fél millió békepengőt tettek ki. A természetbeni adóztatás (adógabona, rekvirálás, ipari lefölozés) útján viszont 15 millió békepengőnyi termék folyt be.¹⁷⁰

Mindezek ellenére a kommunista párt részértől megfogalmazásra került, hogy az adóztatás – elsősorban a forgalmi adók – terén drasztikus elriasztó büntetésre lesz szükség, amely *„felrázza az emberek szinte elképesztő adófizetési tunyaságát és az állam szükségletével szembeni érzéketlenségét.”*¹⁷¹ A *„végsőkig züllött adómorál”* problémája a Gazdasági Főtanács figyelmét sem kerülte el: 1945. december 11-én tartott ülésükön egy visszamenő hatályú rendelet kiadását határozták el, amely az elkövetett adócsalások, árurejtegetések, árdragítások vonatkozásában statáriális eljárást léptet életbe, lehetővé téve, hogy az adócsalókat internálják, vagyonukat elkobozzák, iparendélyüket visszavonják, üzleteiket vagy üzemeiket lefoglalják. Ezáltal *„morálra nem is, de móresre meg lehet és meg is kell tanítani őket”*.¹⁷² Különösen a forgalmiadó befizetésének elmulasztását kívánták megtorolni, azon az elven, hogy azt a kereskedők és iparosok nem maguk fizetik, hanem a vevőiktől és megrendelőiktől beszédve, csak továbbítaniuk kell az adópénztárakba, s ha ezt elmulasztják, tulajdonképpen sikkasztást követnek el. Az adócsalás kérdését ideológiai mázzal vonták be, hogy kiiktathassák a *„politikai reakció, a fasiszta érzelmű közigazgatási tisztviselők, ellenforradalmi katonatisztek, nyilas bujtogatók eme leghűségesebb segédcsoportait, melyek most gazdasági téren szállítják politikai cinkosaioknak az annakidején hiába várt csodafegyvereket... Itt az ideje, sőt utolsó perce, hogy kényszermunkával, börtönnel, s ha másként nem megy, akasztófával figyelmeztessék őket...”*¹⁷³

1946-ban az adóterhek tovább nőttek: júliusban került bevezetésre az illetményadó, amelyet a Magyarország területén végzett „szolgálati jogviszonyon” alapuló tevékenységért kapott illetmény után kellett fizetni. Az adó a munkáltatót

¹⁶⁹Tildy-kormány minisztertanácsi jegyzőkönyve 70. sz., 1945. november 21. G. VASS i. m. 2005.

¹⁷⁰ Antos István államtitkár hozzászólása a rendkívüli minisztertanácsi értekezleten, 1946. április 30-án.

¹⁷¹ Gordon Ferenc előterjesztése az 1945. december 5-én tartott minisztertanácsi ülésen. G. VASS i. m. 2005. p. 213.

¹⁷² Szabadság, I. évf. 269. sz., 1945. december 13.

¹⁷³Uo.

terhelte, és összege az illetmény 10%-ában lett meghatározva.¹⁷⁴ Az illetményadóval egyidőben bevezetésre került egy önmagában is büntető jelleget magán hordozó adónem, az illetmény többletadó.¹⁷⁵ Ugyancsak 1946 nyarán került bevezetésre a társulati és tantiamadó,¹⁷⁶ a vagyon többletadó, valamint az együttes kereseti és jövedelemadó, amelyet az ipari és kereskedelmi üzletet vagy szellemi foglalkozást folytatóknak kellett fizetniük.¹⁷⁷ Ez utóbbi esetében az adó megállapítása többféle módon történhetett: bevétel alapján, állandó adótételek alkalmazásával, átalányozással, adóközösségi rendszerben vagy un. osztálybasorozással (ez a lehetőség az iparosokra, kereskedőkre és a szellemi foglalkozást folytatókra vonatkozhatott).¹⁷⁸

1947 januárjában került kihirdetésre a termelői, az általános és a fényüzési forgalmi adóról szóló rendelet,¹⁷⁹ amellyel a termék előállítását, a szállítását és a szolgáltatásnyújtást adóztatták, meglehetősen széles spektrumon mozgó adókulcsokkal. Az általános forgalmiadó-kulcs belföldi forgalomban az adóalap 3% -a volt. Ha azonban bármilyen mennyiségű állati selymet tartalmazó textilipari termékről volt szó, akkor az adókulcs 30%-os, szűcsárúk esetében 20%-os volt. Aki lakkbőrrel foglalkozott, 40%-kal adózott, míg az üvegmozaik, vagy a színezett, díszített táblaüvegek adókulcsa 50%-os volt. Fényüzési forgalmi adó alá estek a nemesfémből vagy drága- és féldrágakövekből készült ékszerek éppúgy, mint a fényképezőgépek, a hangszerek, valamint a házi kedvencek (kutya, macska, mókus, majom, madár, díszhal, stb) kereskedelmi forgalmazása, a fizetendő adó kulcsa 50% volt.

A fenti rendelet „fényüzési vállalként” definiált és 30%-os adókulcsú fényüzési forgalmi adóval adóztatott egyes tánc- vagy műsorengedéllyel rendelkező vendéglátó üzemet. (Míg az ugyancsak fényüzési forgalmi adót fizető mozik esetében az adókulcs 20 százalék volt.) Azt, hogy melyik szórakozóhely tartozik ide és melyik nem, az illetékes pénzügyigazgatóság és a rendőrség döntötte el, s ennek tényét minősítő határozatban közölte. Ezen határozatban megjelölt helyiségekben, minden bevétel után, amelyet a tánc vagy a műsor tartama alatt érték el – beleértve a

¹⁷⁴Az adófizetés alól mentesítették a közszolgálati illetményeket (pl. az államfőt vagy a nemzetgyűlés tagjait a megillető járandóságokat), továbbá az állami üzemek és a társadalombiztosítási intézmények munkavállalóinak Forrás: 8.720/1946. M. E. sz. rendelet az illetményadóról. Magyar Közlöny, 1946.07.31./172/b

¹⁷⁵Ezt annak a munkavállalónak kellett megfizetnie, aki csak egy munkáltatóval állt szolgálati jogviszonyban és kollektív szerződés hatálya alá nem tartozó illetményének havi összege meghaladta a kollektív szerződés szerint járó legmagasabb szolgálati illetmény havi összegét vagy akinek több munkáltatótól élvezett havi illetményei együttesen meghaladták a kollektív szerződés szerint járó legmagasabb szolgálati illetmény havi összegét. Forrás: 8.7513/1846. M. E. sz. rendelet az illetmény többletadóról. Magyar Közlöny, 1946.07.31. / 172/b. szám

¹⁷⁶osztalékadó.

¹⁷⁷137.000/1948. VII. P. M. számú rendelete az együttes kereseti és jövedelemadóról, a társulati és tantiamadóról, valamint a vagyon többletadóról szóló 5.890/1946. M. E. számú, illetőleg az ennek módosítása és kiegészítése tárgyában kiadott 8.830/1946. M. E. számú rendelet végrehajtásáról. 1946.08.11 / 182. szám

¹⁷⁸Az adóalanyok osztálybasorozását az állami adóhivatal székhelyén alakított adókievítő bizottság végezte, amely elnökből, valamint négy rendes és négy póttagból állt. A bizottság elnöke (elnökhelyettese) annak az állami adóhivatalnak volt a vezetője, amelynek székhelyén az adókievítő bizottság működött. Az adóhivatal területén adózó adóalanyok közül egy-egy rendes és egy-egy póttagot nevezett ki a pénzügyigazgató, a Szakszervezeti Tanács, kettőt-kettőt pedig a kereskedelmi és iparkamarai székhelyeken levő városokban a kereskedelmi és iparkamara két osztálya.

¹⁷⁹100/1947. P. M. sz. rendelet a belföldi forgalomban fizetendő termelői forgalmi adóról, továbbá általános és fényüzési forgalmi adóról. Magyar Közlöny, 1947.01.05. / 4. szám

belépőjegyekből, ruhatári, kuvert-¹⁸⁰ vagy bármely más címen felszámított díjakból származó bevételeket is – a fényüzési forgalmi adót kellett megfizetniük, és a felszolgált ételek és italok beszerzése alkalmával felszámított általános forgalmi adó beszámításának sem volt helye.

A rendőrség a fényüzési vállalatát minősített vendéglátó helyeknek új tánc- vagy műsorengedélyt csak akkor adott ki, ha a kérelmező az illetékes forgalmi adóhivatal, (Budapesten az illetékes kerületi forgalmi adóosztály) által kiadott bizonyítvánnyal igazolta, hogy adóhátraléka nincs, vagy részletfizetés esetén azt pontosan törleszti. Egyéb esetben az engedélyt nem újították meg, vagy azt visszavonták.

3. A stabilizáció időszakának adópolitikája

Az inflációs folyamatot az 1946. augusztus 1-jén bevezetett forint zárta le, amelynek fedezetéül az Magyar Nemzeti Bank nyilasok által nyugatra hurcolt huszonnyolc tonna aranytartaléka szolgált, amit az amerikai hadsereg 1946. augusztus 6-án visszaszolgáltatót a magyar államnak.¹⁸¹ A stabilizáció egyik elvárt előzményeként indultak meg háború utáni első költségvetés előkészítő munkálatai 1946 májusában,¹⁸² az új állami költségvetés pedig 1946. augusztus 1-től 1947. július 31-ig terjedő egy évi időtartamra szólt.

A visszaszolgáltatót aranykészlet az új pénz útjára indításának szükséges feltétele volt, de ahhoz nem elegendő, hogy a stabilizációt hosszú távon fenn tartsa. Ehhez egyéb gazdaságpolitikai intézkedések kellettek, amelyek szorosan összefonódtak a hatalmat fokozatosan megszerző kommunista párt politikai elképzeléseivel. Ahogy Révai József az 1947/1948. évi költségvetés vitájában megfogalmazta: „A gazdasági stabilizáció politikai stabilizáció nélkül fából vaskarika.”¹⁸³ A stabilizáció adórendszere főként az egyenes és forgalmi adókra helyezte a hangsúlyt. Az egyenes adókból származó bevételek az 1946 szeptemberi 46,2 millió forintról 1947 júniusára 90,4 millió forintra, a forgalmi adóké az 1946 szeptemberében behajtott 36 millió forintról 1947 júniusára 91 millió forintra emelkedtek. A stabilizációs év első 11 hónapjában az összes 3.258,5 millió forintot kitevő állami költségvetési kiadással 2.991,9 milliós állami bevétel áll szemben.¹⁸⁴ Az adóztatás fő célja – az állami bevételek biztosítása mellett – továbbra is a társadalom szerkezetének erőszakos megváltoztatása volt.

¹⁸⁰ Az üzletbe lépéskor személyenként megváltott minimális fogyasztási jegy, amelynek értékét a vendég fogyasztásának végösszegéből a számla kifizetésekor levonták.

¹⁸¹ JUHÁSZ István: *Vesztesként a II. világháború után: hiperinfláció, új forint.* <https://ado.hu/ado/veszteskent-a-ii-vilagaboru-utan-hiperinflacio-uj-forint-3-resz/> Letöltve: 2019.07.08. A kérdéstről lásd bővebben: KÁDÁR Gábor–VÁGI Zoltán: Aranyvonat. Osiris, Budapest, 2001.

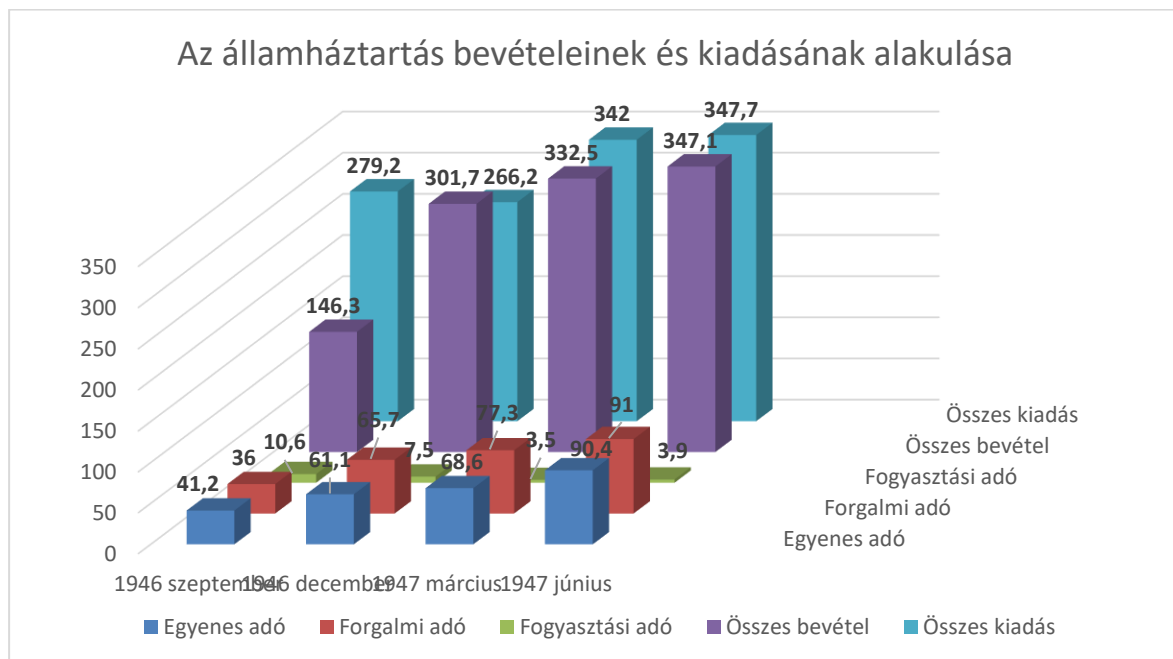
¹⁸² Az utolsó háborús évben, 1945-ben nem készült költségvetés, a kormány az államháztartást az 1945. évben viselendő közterhekről és fedezendő kiadásokról szóló 1945. évi X. tc.-ben kapott felhatalmazás alapján vitte. Minthogy az egyre növekvő állami kiadásokat túlnyomórészt bankjegyszaporítással fedezték, ezáltal oly mértékűvé fokozva az inflációt, amely az 1946. évre is lehetetlenné tette az állami költségvetés összeállítását. Ezért az államháztartás vitele az 1946. évben is költségvetési törvény nélkül folyt, illetőleg az 1946. november 14-én kihirdetett, az államháztartásnak az 1946. évi január hó 1. napjától az 1946. évi október hó 31. napjáig terjedő viteléről szóló 1946. évi XVII. törvény, valamint az 1946:XXVII. törvénycikkkel az államháztartás vitelére adott felhatalmazás meghosszabbításáról szóló 1946. évi XXVII. tc. által adott felhatalmazáson alapult.¹⁸²

¹⁸³ Közli: MÓD Aladár: *A költségvetési vita mérlege.* In: Társadalmi Szemle II. évfolyam, 4. szám, 1947. p. 261.

¹⁸⁴ Berei 1947. 486. p.

Közigazgatási bevételek megoszlása 1946 VIII. 1-31-ig	
Egyenesadók	24,44 %
Forgalmiadók	23,13 %
Illetékek	3,61 %
Fogyasztási adók	5,31 %
Cukoradó	2,98 %
Szeszegyedáruság	6,78 %
Vámjövedék	0,20 %
Dohányjövedék	18,18 %
Sójövedék	1,21 %
Sacharin	0,01 %
Újjáépítési sorsjáték	0,03 %
Tárcabevételek	14,12 %
Összesen:	100 %

Forrás: Zelovich László: Az 1946. évi magyar stabilizáció. In: Társadalmi Szemle I. évfolyam 10. szám, 1946. 709. p.



Forrás: a szerző saját szerkesztése¹⁸⁵

A rendszer nem mindenkiel szemben volt szigorú, sőt, az „adókedvezmény” fogalmát is ismerte – bár azt az állampolgárok vonatkozásában kevéssé érvényesítette –, és alkalmazta is; így pl. az 1945. december 28-án megjelent 12 270/1945. M.E. sz. rendeletet a Magyar-Szovjet Külforgalmi Rt.¹⁸⁶ részére, öt évre¹⁸⁷ biztosított adó- és illetékkedvezményeket,¹⁸⁸ de az összes többi, újonnan alakuló magyar-szovjet vegyesvállalat – mint például a MESZHART,¹⁸⁹ a MASZOVLET¹⁹⁰ – is

¹⁸⁵ Adatok forrása: Berei 1947. 486. p.

¹⁸⁶ 1945. szeptember 20-án, minisztertanácsi határozattal alapított gazdasági társaság, amely 75-25 százalékos arányban a magyar állam és a Magyar Nemzeti Bank tulajdonában állt, és kizárólagos joga volt a Szovjetunióba vagy onnan irányuló kiskereskedelmi áruszállítások lebonyolítására.

¹⁸⁷ A rendelet tervezete szerint a kedvezmények egy évre szóltak volna, de az időbeli hatály a rendeletben már öt év volt.

¹⁸⁸ Tildy-kormány minisztertanácsi jegyzőkönyvei, 74. sz., 1945. december 10.

¹⁸⁹ Magyar-Szovjet Hajózási Részvénytársaság: 50-50 százalékos szovjet-magyar tulajdonban álló, szovjet irányítással működő társaság, amely a Dunán és mellékfolyóin történő folyami hajózás, balatoni folyami,

adómentességet élveztek. Ugyanígy társulati adó- és illetékkezdvezményt kaptak a házsövetkezetek és a (ház)részvénytársaságok tulajdonában lévő épületek, társasházakká való alakításuk során.¹⁹¹

4. Adópolitika a hároméves terv időszakában

A központosított gazdaságpolitikára épülő stabilizációs program az ország talpra állítását az 1947. augusztus 1-jén – napra pontosan egy évvel a forint bevezetése után – indult hároméves terv útján tartotta megvalósíthatónak. Az amúgy két év és öt hónap alatt végrehajtott hároméves terv sikere is a beruházások végrehajtásától függött. A fejlesztés homlokterében a maximálisan feszített ütemű iparosítás állott, a nehézipar – azon belül is a bányászat és a kohászat – elsődlegessége jegyében, a mezőgazdaság rovására, annak ellenére, hogy ehhez az országnak sem nyersanyaga, sem forrásai, sem tartalékai nem voltak. Azonban az első tervidőszak a politikában bekövetkező radikális változással is egybeesett, amely a kommunisták számára lehetővé tette a gazdaság (és a társadalom) immár nyílt, szovjet típusú átszervezését. A korszakot az államosítás, a kollektivizálás, a tulajdonosi szerkezet teljes megváltozása jellemezte, amelyhez a jogi szabályozói, közigazgatási és büntetőjogi eszközeit egyaránt igénybe vették.

A hároméves terv egyik legfőbb kérdése tehát a beruházási program, s az ennek következtében felmerülő tőke- és forgótőke-szükséglet volt, hiszen a növekvő termelés és az új létesítmények üzemben tartása megnövekedett személyi és dologi kiadások teljesítését igényelte.¹⁹² Az „indító tőke” előteremtése érdekében pedig a hatalom továbbra is a társadalom belső tartalékaihoz, vagyis az emberek múltban keletkezett és a jövőben keletkező megtakarításaihoz nyúlt. Ez egyrészt a kiadások visszaszorítását jelentette, amit többek között a fogyasztás felülről irányított korlátozásával és a

továbbá tengeri fuvarozás, folyami kikötők, kikötőhelyek, berendezések és felszerelések kihasználása, folyami és tengeri közlekedés szervezése, szállítmányozási és kereskedelmi bizományi műveletek elvégzése, hajóépítő és hajójavító gyárak, műhelyek, valamint üzemanyag termelő és beszerző vállalatok üzemben tartása céljából jött létre. 4730/1946. M.E. sz. rendelet (amelynek melléklete a társaság alapszabályát is tartalmazta). Magyar Közlöny, 1946/100. szám, május 4.

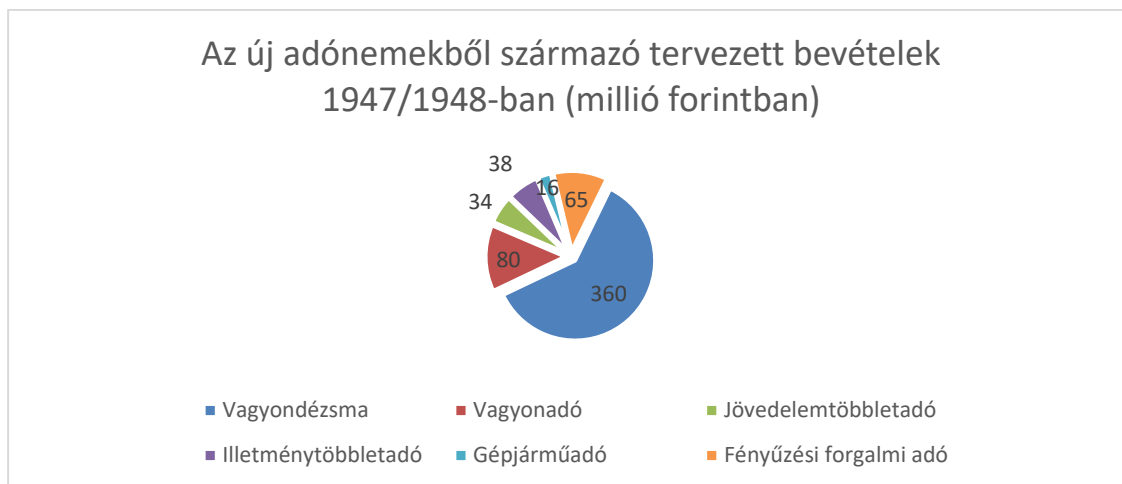
190 Magyar-Szovjet Polgári Légiforgalmi Társaság, amelynek alapszabályait – Magyarország és a Szovjetunió közötti gazdasági együttműködésről szóló, 1945. augusztus 27-én Moszkvában aláírt egyezmény alapján – a 4740/1946. M.E. sz. rendeletben tették közzé. A társaságot magyar részről a Közlekedésügyi Minisztérium, a szovjet oldalról pedig a Népbiztosok Tanácsa mellett működő Légiforgalmi Főigazgatóság képviselte, az alapító okiratot ennek megfelelően Gerő Ernő közlekedésügyi miniszter és Berezin Pavel Fedorovics repülő vezérőrnagy írták alá. A társaságba bevitt magyar apport – repülőterek, berendezések, földterületek, épületek – jóval nagyobb értéket képviseltek a szovjet fél természetbeni befektetésénél, ami főként a repülőgépmotor-parkból és rádióeszközökből állt. A magyar kormány számára ezen felül előírták, hogy a társaság alapításával kapcsolatban nem szedhet semmiféle adót vagy illetéket, és biztosítja a társaság benzin és kenőanyag szükségletét. A társaság irányítását a szovjet részről kijelölt vezérigazgató és annak magyar helyettese látta el. A Vezérigazgató – azon túl, hogy mindenügyben kizárólagos döntési joga volt – rendelkezett a Társaság vagyontárgyaival és eszközeivel. Magyar Közlöny, 1946/100. szám, május 4.

¹⁹¹A Magyar Közlöny 14. számában 1946. január 17-én közzétett 12 110/1945. M.E. sz. rendeletet. Ebben az esetben a házsövetkezetek és részvénytársaságok úgy alakultak át (szűntek meg), hogy a törzsvagyonukban – lévő ingatlanokat átalakították társasházzá, amiben a szövetkezeti tagok vagy részvényesek a részvényeik, üzletrészeik fejében öröklakást kaptak. A vagyonból átengedett vagyonrész (a lakások) után adó- és illetékfizetési kötelezettség állt fenn. A kedvezmény pedig arra vonatkozott, hogy az adót és az illetéket nem a tényleges (pl. inflációt is figyelembe vevő) forgalmi érték alapján állapították meg, hanem a mérlegben feltüntetett érték szerint, ami a fogalmi értéknél jóval kisebb összeg volt.

¹⁹² Antos 1947. 93. p.

közigazgatás nagyarányú létszámleépítésével érték el. Másrészt – minthogy az addig alkalmazott adó- és jövedéki hozamoktól a beruházási program megindításához és fenntartásához elengedhetetlenül szükséges extra bevételeket nem várhattak – új adónemek bevezetésével olyan rendkívüli bevételi forrásokról is gondoskodtak, amelyekkel a meghatározott („tehetős”) társadalmi rétegeket sújtották.¹⁹³ Új adónemként a forgalmiadók között megjelent a rizsforgalmi adó, a jövedékek között az italmérési jövedék és a jelképes összegben (1000 forint) előirányzott jövedéki mélykutatás,¹⁹⁴ míg az egyenesadók között bevezetésre került a vagyoadó, jövedelem-többletadó, a gépjárműadó, a vagyondézsma.¹⁹⁵ és vagyonszaporulati dézsma.¹⁹⁶

A vagyondézsma előírt összege a terv végrehajtása során egyes források szerint összesen 1620 millió forint,¹⁹⁷ más forrás szerint 1740 millió forintra¹⁹⁸ rúgott. A hivatalos álláspont szerint „*az adódézsma-rendelet gyors és energikus végrehajtása a 3 éves terv megvalósításának egyik alapvető feltétele*” volt. A vagyonosokat terhelő rendkívüli adó bevezetésétől már a terv első évében (1947-48) 480 millió forint,¹⁹⁹ az újonnan (vagy újra) bevezetett adóktól összesen 593 millió forint bevételt vártak,²⁰⁰ amely összeg elegendő alapul szolgálhat a szükséges indítótőke előteremtéséhez.



Forrás: a szerző saját szerkesztése²⁰¹

¹⁹³ uo 96. p.

¹⁹⁴ A jövedéki mélykutatás a Pénzügyminisztérium tevékenységi körébe tartozóan, 1946-ban indult meg, ahol a Tasnády László miniszteri tanácsos vezette XIII/c. osztály foglalkozott ezekkel az ügyekkel. Az ügyosztály az 1947/48. évi kutató tevékenységét az 1948. évi április 18-án jóváhagyott munkaterv alapján látta el. A terv alapelveit és a kutatások mértékét a Jövedéki Mélykutatási Tanácsadó Bizottság 1947. évi április hó 11-én megtartott ülésén határozta meg. 1948-ban a Gazdasági Főtanács döntése alapján az osztályt kiszervezték a Pénzügyminisztérium irányítása alól, hatáskörét az Iparügyi Minisztérium 1948 november 1-től az Iparügyi Minisztérium bányászati és bányakutatói osztálya vette át. Forrás: Bendefy 1948. pp. 3-4.

¹⁹⁵ Az 1946/1947. évi költségvetés pl.: a vagyondézsma évi összegét 350 millió forintra, a luxusadó összegét 60 millió forintra irányozta elő. Forrás: Szita 1947. 881. p.

¹⁹⁶ A magyar állam költségvetése az 1947/1948. évre. Sommáztat. Forrás: https://library.hungaricana.hu/hu/view/AllamiKoltsegvetes_1947-1948/?pg=0&layout=s 44. p. (Letöltve: 2019.07.02.)

¹⁹⁷ ANTOS István: *A hároméves gazdasági terv pénzügyi problémái*. In: Társadalmi Szemle II. évfolyam, 2. szám, 1947. p. 98.

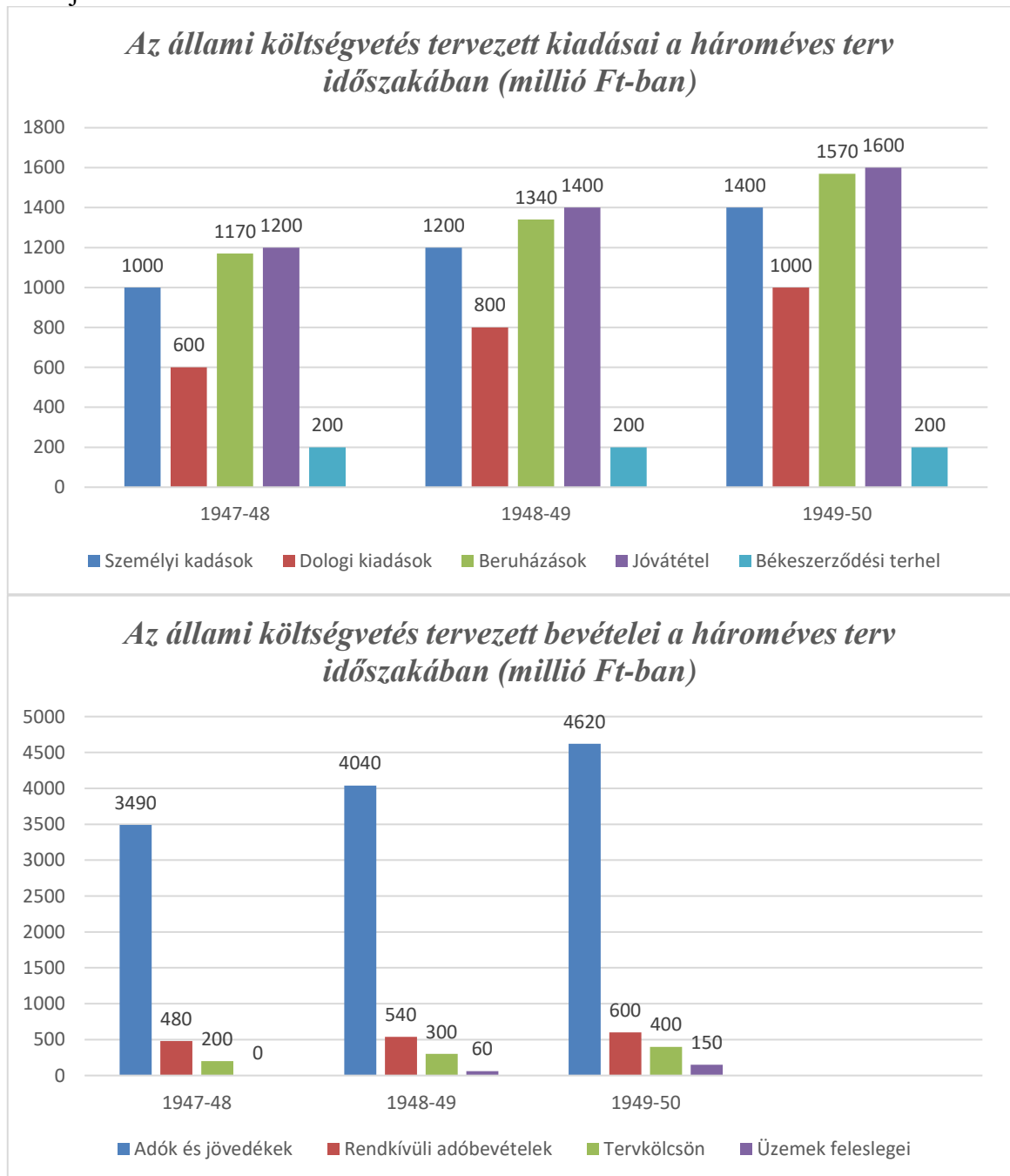
¹⁹⁸ BEREI Andor: *A stabilizáció és a hároméves terv perspektívái*. In: Társadalmi Szemle II. évfolyam, 2. szám, 1947. p. 491.

¹⁹⁹ ANTOS i. m. 1947. p. 96.

²⁰⁰ ANTOS István: *Az új költségvetés*. In: Társadalmi Szemle III. évfolyam, 2. szám, 1948. p. 107.

²⁰¹ Adatok forrása: uo. p. 107.

A számítások szerint 1947-48-ban a költségvetés „normális” állami bevételei (adók, illetékek, jövedékek) 3.490 millió forintot tettek ki, ami a költségvetési kiadások 83,7 %-át fedezte. Ez az összeg 1948-49-ben – tervezetten – 4.040 millió Ft (a költségvetési kiadások 81,8 %-a), 1949-50-ben pedig 4.620 millió forint (a költségvetési kiadások 80,0 %-a) volt. A hiányt a hároméves terv első évében kizárólag a rendkívüli vagyoadóból akarták pótolni, a terv második és harmadik évében már az üzemekben termelt „felesleg” értékesítéséből, valamint egyéb hitelműveletekből származó bevétellel is terveztek. Ez utóbbi érdekében tervekölcsön-kötvényeket bocsájtottak ki.²⁰²



Forrás: a szerző saját szerkesztése²⁰³

²⁰² ANTOS i. m. 1947. p. 97.

²⁰³ Adatok forrása: UO. p. 98.

5. Összegzés

Az 1945-1949 közötti időszak adópolitikájáról összességében elmondható, a szovjetek által diktált, és az MKP által képviselt adópolitika alapvetően a tulajdonviszonyok megváltoztatásának, a társadalmi szerkezet átalakításának célját szolgálta, annak eszközévé vált, és egyáltalán nem számolt azokkal a veszteségekkel, amelyek a háború következtében a lakosságot érték.²⁰⁴ Antos István²⁰⁵ megfogalmazása szerint: „*Ha az állam – adópolitikai eszközökkel – korlátozza egyes, jól kereső rétegek fogyasztását, a másik oldalon – amikor ezeket az összegeket hasznos beruházásokra, szociális és kulturális célokra fordítja –, visszaadja a társadalom alacsony jövedelmű tagjainak azt, amit előbb igénybe vett...*”²⁰⁶ Ugyanezen kérdéssel kapcsolatban Mód Aladár²⁰⁷ 1947-ben még határozottabban fogalmazott: „*Mi örömmel látjuk a forgalmi adóból, az illetékből és fogyasztási adóból származó jövedelmek emelkedését is, mert ezek a forgalom és a fogyasztás emelkedésére mutatnak, de a demokráciának az eddiginél sokkal határozottabban kell szükségleteit a vagyonos rétegek és a nagyjövedelműek megadóztatásából fedeznie. Vannak, akik azt kérdik, hol van ma ez a vagyonos és nagyjövedelmű réteg, melyet erősebben lehetne megadóztatni. Nem kell pénzügyi szakértőnek lenni ahhoz, hogy ezeket a nagyjövedelmeket és vagyonokat meglássuk. A munkásság és a dolgozó parasztság jól látja a verejtékéből születő gazdagságot és mindennél inkább elvárja, hogy a demokrácia példát mutasson arra, hogy fordult a világ kereke, a demokrácia nemcsak a dolgozóktól követel áldozatot, hanem megköveteli azt a vagyonos rétegektől is. Ha ezek a rétegek annakidején tudták finanszírozni a győri programot, a pusztulás, a nemzet rontás programját, úgy a demokráciának meg kell, hogy legyen az ereje, hogy most finanszíroztassa velük a demokratikus újjáépítés, a nemzeti újjászületés programját is.*”²⁰⁸

Felhasznált irodalom

- [1] ANTOS István: *A hároméves gazdasági terv pénzügyi problémái*. In: Társadalmi Szemle II. évfolyam, 2. szám, 1947.
- [2] ANTOS István: *Az új költségvetés*. In: Társadalmi Szemle III. évfolyam, 2. szám, 1948.
- [3] BARÁTH Magdolna: *A Kreml árnyékában. Tanulmányok Magyarország és a Szovjetunió kapcsolatainak történetéhez, 1944–1990*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2014.
- [4] BARNA Attila – HORVÁTH Attila – MÁTHÉ Gábor – TÓTH Zoltán József: *Magyar Állam- és jogtörténet*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. forrás: <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/9983/Teljes%20sz%C3%B6veg!?sequence=1&isAllowed=y> (Letöltve: 2019. 01.22.)

²⁰⁴BERE i. m. 1947. p. 98.

²⁰⁵Antos István (1908–1960) közgazdász, egyetemi tanár (1954-től). 1945. november 23.-tól 1951. január 27-ig a Pénzügyminisztérium politikai államtitkára (MKP), majd pénzügyminiszter-helyettes, 1957. május 9.-től haláláig pedig pénzügyminiszter volt. Részt vett a stabilizáció előkészítésében, és az első hároméves terv kidolgozásában.

²⁰⁶ANTOS i. m. 1947. p. 94.

²⁰⁷Mód (Oszkó) Aladár (1908–1973), 1945 után az MKP Gazdasági Bizottságának titkára, az ötvenes években az állampárt propagandaosztályának munkatársa, 1954 és 1961 között a Tudományos Ismeretterjesztő Társulat főtitkára, 1954 és 1973 között az ELTE tanszékvezető tanára.

²⁰⁸MÓD i. m. 1947. p. 261.

- [5] BENDEFY László (szerk.): *Jelentés a jövedéki mélykutatás 1947/1948. évi munkálatairól*. Magyar Pénzügyminisztérium, Budapest, 1948.
- [6] BEREI Andor: *A stabilizáció és a hároméves terv perspektívái*. In: Társadalmi Szemle II. évfolyam, 2. szám, 1947.
- [7] BEREND T. Iván: *A gazdaságpolitika fő vonásai Magyarországon (1948–1968)*. Hosszú távú Tervezés Közgazdasági Bizottsága által megvitatott tanulmány. 2009.04.23.
- [8] http://www.makrotrend2000.hu/index.php?id_embed=13. (Letöltve: 2019.01.27.)
- [9] CSIZMADIA Tamás: *A hatalomátvétel – Út a kommunista totális állam felé 1944 december 21-től a jogági szilárdulásig*. Doktori értekezés. 2016. <https://ajk.pte.hu/files/file/.../csizmadia-tamas/csizmadia-tamas-muhelyvita-ertekezes.pdf>(Letöltve: 2019.01.29.)
- [10] D. PETROVSZKIJ: *A népi demokrácia országainak gazdasági föllendülése*. In: Magyar-Szovjet Közgazdasági Szemle, III. évfolyam 1-6. szám, 1949. január-június.
- [11] DANYI Pál: *Hiperinfláció 4. rész: 1946. május végén jelent meg az adópengő mint papírpénz*. 2016. Forrás: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:VERCa1nUc9MJ:https://www.artortenet.hu/index.php/item/124-hiperinflacio-4-resz-1946-majus-vegen-jelent-meg-az-adopengo-mint-papirpenz&client=firefox-b&hl=hu&gl=hu&strip=1&vwsr=0> (Letöltve: 2018. december 17.)
- [12] G. VASS István: *Tildy Zoltán kormányának minisztertanácsi jegyzőkönyvei 1945. november 15.-1946. február 4.* Magyar Országos Levéltár kiadványai, II. Forráskiadványok 41. Budapest, 2005.
- [13] GERMUSKA Pál: *Adalékok a magyarországi gazdasági intézményrendszer 1945-1948 közötti változásaihoz*. In: Lépések a gazdasági teljhatalom felé 1945-1948. Nemzeti Emlékezet Bizottsága, Budapest, 2017.
- [14] GÖNCZÖL József – LÁBÁN József: *A mezőgazdasági jövedelemadó új rendszere*. In: Közgazdasági Szemle, III. évfolyam, 1956.
- [15] GYARMATI György: *A Rákosi-korszak. Rendszerváltó fordulatok évtizede Magyarországon, 1945-1956*. ÁBTL-Rubicon, Budapest, 2011.
- [16] HONVÁRI János (szerk.): *Magyarország gazdaságtörténete a honfoglalástól a 20. század közepéig*. Aula, Budapest, 1997.
- [17] HONVÁRI János: *Magyar jóvátétel a II. világháború után*. In: RubiconOnline 2012/3. www.rubiconline.hu (Letöltve: 2019.04.17.)
- [18] HORVÁTH Julianna –SZABÓ Éva –SZŰCS László –ZALAI Katalin (szerk.): *Pártközi értekezletek... Politikai érdekegyeztetés, politikai konfrontáció 1944-1948*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2003.
- [19] HUSZTI Ernő: *Hetven éves a magyar forint*. Pénzügyi Szemle 2016/4.
- [20] IZSÁK Lajos: *Rendszerváltástól rendszerváltásig. Magyarország története 1944-1990*. Kulturtrade Kiadó, Budapest, 1998.
- [21] JUHÁSZ István: *Vesztesként a II. világháború után: hiperinfláció, új forint*. <https://ado.hu/ado/veszteskent-a-ii-vilaghaboru-utan-hiperinflacio-uj-forint-3-resz/> (Letöltve: 2019.07.08.)
- [22] LENTNER Csaba: *A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig*. L'Harmattan, Budapest, 2019.
- [23] MAJOROS Krisztina: *A múlt század jeles magyar közgazdásza: Varga István*. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2003.

- <http://docplayer.hu/9010881-A-mult-szazad-jeles-magyar-kozgazdasza-varga-istvan-1897-1962.html> (Letöltve: 2019.02.16.)
- [24] MARTON Ádám: *Infláció, fogyasztói árak Magyarországon a II. világháború után (1945-1968)*. In: Statisztikai Szemle 90. évfolyam, 5. szám, 2012. május. 376. o. http://www.ksh.hu/statszemle_archive/2012/2012_05/2012_05_001.pdf (Letöltve: 2019. 01.23.)
- [25] MÓD Aladár: *Az újjáépítés gazdaságpolitikája*. In: Társadalmi Szemle I. évfolyam, 1. szám, 1946.
- [26] MÓD Aladár: *A költségvetési vita mérlege*. In: Társadalmi Szemle II. évfolyam, 4. szám, 1947.
- [27] PETŐ Iván–SZAKÁCS Sándor: *A hazai gazdaság négy évtizedének története 1945-1985. I. Az újjáépítés és a tervutasításos irányítás időszaka*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1985.
- [28] SCHLETT András: *A magyar tanulópénz – Hiperinfláció és stabilizáció Magyarországon 1945–46-ban*. (kézirat)
- [29] SZITA János: *A gazdasági helyzet*. In: Társadalmi Szemle II. évfolyam, 12. szám, 1947. 881. p.
- [30] *A magyar állam költségvetése az 1947/1948. évre*. Sommázat. Forrás: https://library.hungaricana.hu/hu/view/AllamiKoltsegvetes_1947-1948/?pg=0&layout=s (Letöltve: 2019.07.02.)
- [31] TOMKA Béla: *A magyarországi pénzintézetek rövid története 1936–1947*. Budapest, Aula Kiadó, 2000.
- [32] V. DJACSENKO: *A szovjet pénzügyi rendszer jellegzetességei és előnyei*. In: Magyar-Szovjet Közgazdasági Szemle, Magyar-Szovjet Közgazdasági Szemle, III. évfolyam 1-6. szám, 1949. január-június.
- [33] VARGA István: *Az újabb magyar pénztörténet és egyes elméleti tanulságai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1964.
- [34] VÁGI József: *Pengővalorizáció*. In: Jogtudományi Közlöny I. évfolyam/1-2. szám, 1946. január 31.
- [35] VÁGÓ József: *Infláció – stabilizáció*. Magyar Gazdasági Évkönyv 1945–1947. Budapest, 1947.
- [36] Szabad Nép, III. évfolyam, 218. szám, 1945. december 18. Forrás: www.arcanum.hu
- [37] Szabadság I. évfolyam, 247. sz., 1945. november 16. Forrás: www.arcanum.hu
- [38] Szabadság, I. évf. 269. sz., 1945. december 13. Forrás: www.arcanum.hu
- [39] Világ, 1945. december 30. (185. szám) Forrás: www.arcanum.hu
- [40] <https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-magyarorszag-a-masodik-vilaghaboruban-lexikon-a-zs-F062E/i-j-F0A5C/jurcsek-terv-F0A96/> (Letöltve: 2019.01.21)

Lektorálta: Bank Barbara Dr. PhD. történész, bizottsági tag
Nemzeti Emlékezet Bizottsága
barbi.bank@gmail.com

>>>>

Dankó Roland: Hatékony konténer ellenőrzés a határátkelőhelyeken, a C-BORD projekt bemutatása

Absztrakt

A tanulmány célja a „Hatékony konténerellenőrzés a határátkelőhelyeken” azaz a C-BORD projekt bemutatása, fókuszba helyezve a magyarországi tesztidőszakot. Ennek keretében ismertetésre kerülnek a tesztelt technológiák, a tesztelési módszerek, illetve a tesztek eredményeiből levont következtetések, amelyek végfelhasználói szemszögből kerülnek értékelésre. A tanulmánynak nem célja a C-BORD technológiák működési elvének tudományos bemutatása, hanem kizárólag a projekt vámszakmai szempontok mentén történő ismertetése. A magyarországi teszthelyszín mellett rövid kitekintést nyújt, a projekt további teszthelyszínei kapcsán, bemutatva azokat, ezenfelül említést tesz a külföldi társhatóságok munkatársainak benyomásairól és tapasztalatairól a C-BORD projekten fejlesztés alatt álló rendszereket illetően. Tekintettel, arra, hogy – a Nemzeti Adó- és Vámhivatal képviselőjeként – részt vettem a projektben, így jelen tanulmány főként saját személyes tapasztalataim alapján, leíró, bemutató stílusban, helyenként összehasonlító módszer alkalmazásával íródott.

A projekt alapvető célja, új fejlesztésű technológiák együttes alkalmazásával, költséghatékony konténerellenőrzés kidolgozása volt az Európai Unió külső határainak védelme érdekében. Figyelembe véve, hogy a konténert, mint szállítóeszközt gyakran használják olyan illegális termékek csempészetére is, mint a kábítószeres, fegyverek, dohánytermékek, alkoholdermékek, nukleáris és radioaktív anyagok, vegyi és biológiai fegyverek stb., ezért kiemelten fontos azok átfogó és hatékony ellenőrzése.

A projekt során szerzett tapasztalatok alapján elmondható, hogy egyetlen ellenőrzési eszköz nem feltétlenül képes önmagában hatékonyan megbirkózni a fenti kihívással, ezért ehelyett különböző, egymást kiegészítő technológiák alkalmazása szükséges, amelyek együtthatása révén hatékonyabbá válik a konténerellenőrzés.

Abstract

The aim of the study is to present the C-BORD project about the effective container inspection at border control points by focusing on the Hungarian test period. The content includes the applied technologies, the testing methods, and the conclusions made from the test results, which are evaluated only from end-user point of view. This study does not intend to present the scientific functioning mechanisms of the C-BORD technologies, but only to present the project in terms of customs aspects. In addition to the introduction of the Hungarian test site, the study also provides a brief outlook about the other test sites of the project, giving an introduction about them, and also mentions the impressions and experiences from the foreign customs officers about the systems under development on the C-BORD project. Considering that I participated personally in this project as a representative of the National Tax and Customs Administration of Hungary, this study was written mainly on the basis of my own personal experience, using descriptive presentation style, sometimes using comparative method.

The basic objective of the project was to develop cost-effective container control methods in order to protect the external borders of the European Union by jointly applied new technologies.

Taking into account that the containers, as a means of transportation are often used to smuggle illegal products such as drugs, weapons, tobacco products, alcohol products, nuclear and radioactive materials, chemical and biological weapons, etc. Therefore the comprehensive and effective container control is of paramount importance.

Based on the experience gained during the project, it can be stated that only one technology used for control may not be able to cope with the above written challenges effectively, but instead, it is necessary to use different complementary technologies that will make container controls more effective.

1. Bevezetés, célok

A C-BORD rövidítés a következő angol megnevezésből ered „Effective Container Inspection at BORDer Control Points”, magyarul: „hatékony konténer ellenőrzés a határátkelőhelyeken”. A C-BORD projekt célja, új technológiák fejlesztésével átfogó és költséghatékony felderítési módszerek kidolgozása volt a hatékony konténerellenőrzés és az Európai Unió külső határainak védelme érdekében mind tengeri, mind szárazföldi környezetben. A konténeres áruszállítás tekintetében az ún. „nem behatoló jellegű”, tehát a konténerek felnyitása, megbontása nélkül végzett ellenőrzések hatékonyságának fokozása kulcsfontosságú a kereskedelem és a társadalom védelme szempontjából egyaránt.

A konténeres szállítmányozás létfontosságú az európai gazdaság számára, tekintettel arra, hogy évente kb. 3,8 milliárd tonna rakomány lép be és ki az Európai Unió területéről. Az egyre növekvő számú konténeres szállítással a biztonsági kockázat is egyenes arányban növekszik, mivel a csempészek - a nagy mennyiségű árutömeget kihasználva - gyakran kiaknázzák az effajta szállítás nyújtotta lehetőségeket a kábítószer, fegyverek, dohánytermékek, alkoholtermékek, nukleáris és radioaktív anyagok, vegyi és biológiai fegyverek, hamis, hamisított áruk, robbanóanyagok rejtésére, szállítására. A C-BORD projektben egy csoportnyi tudományos szakember, valamint vámtisztviselők közös munkája révén olyan ellenőrzési technológiák fejlesztése zajlott, amelyek képesek a fenti csempészaruk hatékonyabb kiszűrésére. „Az ötlet onnan származik, hogy a vámtisztviselőknek egyre növekvő számú konténert kell ellenőrizniük, mindezt gyorsan és lehetőleg azok felnyitása nélkül kell végrehajtaniuk” – mondta Guillaume Sannié projektvezető úr a francia Atomenergia Ügynökségtől.²⁰⁹

A projektben az alábbi fő célok kerültek megfogalmazásra:

- Az egységnyi idő alatt átvizsgálható konténerek számának növelése
- A „nem behatoló jellegű” konténerellenőrzési módszerek fejlesztése
- A helytelen és téves riasztások minimalizálása
- A költséges, időigényes és akár veszéllyel járó manuális konténerellenőrzések kiküszöbölése

²⁰⁹ MASSY-BERESFORD, Helen: *Beyond X-rays - the new inspection tools to thwart smugglers*, In.: HORIZON The EU Research & Innovation Magazine; 2017. május 24.
<https://horizon-magazine.eu/article/beyond-x-rays-new-inspection-tools-thwart-smugglers.html> (letöltve: 2019. április 6-án)

- Az ellenőrzési hatékonyság növelése, a biztonsági kockázatok csökkentése és egyéb logisztikai, egészségügyi, költség-haszon kérdések megoldása.²¹⁰

2. A C-BORD projekt

A C-BORD projektet a Horizont 2020 program finanszírozta, amely az Európai Unió kutatás-fejlesztés és innovációs politikáját 2014-2020 között meghatározó program. A Horizont 2020 program a valaha volt legnagyobb költségvetéssel gazdálkodhat, amely csaknem 79 milliárd eurót jelent.

A Horizont 2020 egyszerűbb adminisztrációt, új, innováció irányultságú nézőpontot jelent, ahol a pályázati források közvetlenül Brüsszelből elnyerhetők, amely egyedülálló a nemzetközi versenyben, hiszen a rendelkezésre álló keretösszegeből minden tagállam annyit hasznosíthat, amennyit csak tud. A pályázatokat Brüsszelben bírálják el, amelyeknél döntő szempont a kiválóság, a magas szakmai színvonalú és jól menedzselt konzorcium, valamint uniós szinten mérhető hatás. A program kiemelt célja, hogy a tudományos áttörésekből új innovatív termékek és szolgáltatások jöjjenek létre. A fő hangsúly a társadalmi kihívások kezelése és az Unió társadalmát érintő problémák megoldására való törekvésekre helyeződik, mint pl. az egészségügy, energia, közlekedés, vagy a jelen téma szempontjából releváns, biztonság területei.²¹¹

A határokon átnyúló bűncselekmények, különösen a csempész jellegű tevékenységek elleni küzdelem során kiemelten fontos az újabb elkövetési módszerekhez igazodó ellenőrzési metódusok kidolgozása, új ellenőrzési technológiák alkalmazása, amellyel szűkíthetők az illegális tevékenységek elkövetési lehetőségei.

A C-BORD 2015 júniusában indult 42 hónapos projekt célja öt új innovatív „nem behatoló jellegű” első- és másodvonalas ellenőrzési technológiák (sugárkapuk, rakomány átvilágító berendezés, szagminta elemző berendezés, anyagösszetétel elemző berendezés, Foto-fission technológia) együttes alkalmazása révén költséghatékony konténerellenőrzés kidolgozása a 18 konzorciumi tag által.

2.1. Az első tesztidőszak – szárazföldi közúti határátkelőhely Röske, Magyarország

A C-BORD projekt első technikai eszköz tesztje Magyarországon, a röszei közúti határátkelőhelyen 2018. április 30. és május 25. között zajlott, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal és a projekt másik magyar résztvevője, a Magyar Tudományos Akadémia Energiatudományi Kutatóközpont (MTA EK) közreműködésével.

Az Európai Unió külső határain 11 tagországban összesen 172 közúti, valamint vasúti szárazföldi határátkelőhely található, amelyek kiemelt szerepet töltenek be az Európai Unió biztonságának megőrzése tekintetében. A röszei közúti határátkelőhely stratégiai szempontból kiemelt szerepet tölt be Magyarország és az Európai Unió határvédelme szempontjából, tekintettel arra, hogy a Balkánt Nyugat-Európával összekötő útvonalon fekvő határátkelőhelyen jelentős az átmenő áru- és utasforgalom, amelynek ellenőrzése különösen fontos.

A röszei C-BORD teszthelyszín a határátkelőhelyen a határforgalomtól elzárt, elkülönített helyen került kialakításra, amely nagyméretű irodahelyiséget, és kültéri részben fedett területeket is biztosított a tesztek lefolytatásához. A berendezések

²¹⁰<https://www.cbord-h2020.eu/> (letöltve: 2019. április 6-án)

²¹¹<http://www.h2020.gov.hu/horizont2020-program> (letöltve: 2019. április 10-én)

megfelelő működése, a technológiák szinkronizálása és az adatkapcsolat kialakítása szempontjából a röszei terepgyakorlat – mint a tesztsorozat első állomása – alapvető jelentőségű volt, hogy a fejlesztők a tervezett ütemben tudják végrehajtani a tesztgyakorlatokat. Ezért a tényleges tesztelés csupán a berendezések, a mérési körülmények és a biztonsági intézkedések ellenőrzése után kezdődhetett meg.²¹²

A röszei terepgyakorlat keretében, egyrészt a helyszínen előre elkészített („minta”) konténerekbe kerültek felrakódásra különböző kombinációkban a közúti szállítmányozásban tipikusan előforduló áruk (pl. papíráru, ruházat, fa pellet, fém hordó, palackozott víz, műtrágya stb.), valamint a „csempészárúk” (pl. dohánytermékek, fegyver, kábítószer, robbanóanyagok, radioaktív anyagok stb.).

Másrészt pedig lehetőség volt valódi kereskedelmi szállítmányok kiválasztására is a határátkelőhelyen átmenő valós forgalomból, a napi ellenőrzés részeként, annak érdekében, hogy a tehergépjárművek rakományát a C-BORD technológiák tekintetében is vizsgálat alá vonják.

A röszei határátkelőhelyen a legtöbb kábítószer személyautókban elrejtve próbálják meg Magyarországra területére csempészni az elkövetők. Annak ellenére, hogy a C-BORD projekt alapvetően konténerek ellenőrzésére irányult, a tesztek elvégzése alkalmával figyelembe vették a NAV fenti tapasztalatát és személyautók tekintetében is végrehajtásra került néhány tesztellenőrzés.²¹³

1. ábra: C-BORD teszthelyszín a röszei határátkelőhelyen madártávlatból²¹⁴



Röszkén, a magyar-szerb határszakaszon elhelyezkedő szárazföldi határátkelőhelyen végzett C-BORD terepgyakorlat során a következő első vonalas technológiák kerültek tesztelésre:

1. áthelyezhető passzív sugárkapu (francia fejlesztő)

²¹²KOVÁCS András - BARTHA András: *C-BORD Deliverable D11.5 UC Mobile Checkpoints – Report on the results of the field validation of sub-systems and full solution*, 2018. pp. 13.

²¹³KOVÁCS - BARTHA, 2018. pp. 6., 13-14.

²¹⁴KOVÁCS - BARTHA, 2018. pp. 16.

2. áthelyezhető és mobil passzív sugárkapuk (brit fejlesztő)
3. párolgás alapú technológián alapuló szagminta elemző rendszer
4. új generációs, továbbfejlesztett röntgensugaras rakományátvilágító berendezés

2.1.1. Sugárkapuk

A francia és a brit fejlesztő sugárkapuit egy egységben tárgyalom tekintve, hogy vámhatósági szempontból vizsgálódva azoknak a működése, a teszten elért eredmények és tapasztalatok sok hasonlóságot mutattak. Az említett sugárkapuk a passzív neutron és gamma felismerő rendszerek új generációját képviselik, amelyeket mobil és áthelyezhető berendezésekbe terveztek a radioaktív és nukleáris anyagok (pl. nukleáris/radioaktív hulladék, illegális sugárzó anyagok stb.) kimutatására. A passzív technológia fejlesztésének fő célja a jobb érzékenység, valamint az izotóp azonosítási képesség javítása. Ez a konstrukció képes a radioaktív és nukleáris anyagok helyének és kiterjedésének meghatározására, valamint azok pontos kategóriájának megjelölésére is.²¹⁵ Az áthelyezhető sugárkapuk tekintetében az ellenőrzés alá vont jármű két érzékelő panel közt hajt át, mely során a rendszer automatikusan elvégzi az ellenőrzést. A mobil verzió pedig néhány méteres hatókörben képes a vizsgálatokat elvégezni. Az ellenőrzésekhez, tehát nem szükséges a berendezések manuális működtetése.

2. ábra: A brit fejlesztő áthelyezhető (balra) és mobil (jobbra) sugárérzékelői²¹⁶



Vámhatósági szempontból a sugárkapuk tekintetében sok pozitív tapasztalat került regisztrálásra. A tárgyalt sugárkapuk alapötlete kiváló, melyek alkalmazása hasznos lenne a határforgalom hatékony ellenőrzéséhez. Ugyanakkor megjegyzem, hogy Magyarországon, a határátkelőhelyeken jelenleg használt sugárérzékelő berendezések nem a NAV kezelésében állnak, tudniillik azok kezelését és felügyeletét 2014-től a határátkelők rendjéért felelős hatóság, a Rendőrség látja el.

A C-BORD projektben fejlesztett sugárkapuk használata egyszerű és felhasználóbarát. Kezelésük nem igényel komoly szakértelmet és egyéb finom beállításokat. Az ellenőrző pénzügyőrnek kizárólag jelzés esetén kell beavatkoznia. A C-BORD projekt új vívmánya a röntgenfelvételen alapuló közös felhasználói felület, amely a sugárkapu által detektált sugárzási képpel kombinálódva vizuálisan ábrázolja a sugárforrás helyét, erősségét és kiterjedését, valamint pontosan azonosítja a radioaktív vagy nukleáris anyagot. A brit cég berendezésének mobil verziója elfér egy személyautó csomagtartójában, amely kifejezetten hasznos eszköz lehet a járőr egységeknek belterületen, például parkolóknál, autópálya pihenőkben végzett ellenőrzések alkalmával. Tekintettel arra, hogy a röszei tesztidőszak volt az első a C-

²¹⁵KOVÁCS - BARTHA, 2018. pp. 10-11.

²¹⁶KOVÁCS - BARTHA, 2018. pp. 11.,17.

BORD tesztsorozatban, ezért természetes, hogy előfordultak fennakadások a sugárkapuk működése tekintetében, főleg a francia fejlesztő küzdött technikai jellegű működési nehézségekkel, azonban a brit fejlesztő berendezése viszonylag stabilan és folyamatosan működőképes volt, esetében csupán kalibrálási és adatátviteli problémák merültek fel. A NAV munkatársainak részéről észrevételként került megfogalmazásra a francia fejlesztő áthelyezhető berendezésének tekintetében, hogy az érzékelő panelek között az aszfalton elhelyezett elektromos vezetékeket célszerűbb lenne máshová elhelyezni, esetleg a föld alá „elrejtetni”, hiszen az akár 30-40 tonnás, valós forgalomból származó tehergépjárművek előbb-utóbb akár megtörhetik a kábelvédő elemeket és az elektromos vezetékeket.²¹⁷

3. ábra: A francia fejlesztő áthelyezhető sugárérzékelő berendezése²¹⁸



2.1.2. Párolgás alapú technológián alapuló szagminta elemző berendezés – a „Sniffer”

A párolgás alapú technológia érzékeli az illékony vegyi anyagokat és figyelmeztet a veszélyes anyagok illetve csempészáruk esetleges jelenlétére a konténerben/raktérben. A rendszer által szolgáltatott információk szintén megjelennek a közös felhasználói felületen, amely lehetővé teszi a specifikus molekuláris kimutatást, tehát kémiai anyagok jelenlétére vonatkozó információkat szolgáltat. A technológia biomimetikus²¹⁹ megközelítést alkalmaz az illékony vegyi anyagok észlelésére és azonosítására a konténerek belsejében lévő levegő tekintetében. Az anyag azonosítási képesség nagymértékben függ az adott anyag illékonyaságától, valamint azt befolyásolja a raktér zártsága, szellőzése és a tömítések is. Az eszközt hordozható rendszerként alkották meg, amely kerekeken mozgatható, amely mintavételi rendszerből, részecske detektorból, valamint érzékelő szondából áll. A konténer belső légtéréből való mintavételhez, az eszköz hosszú, vékony fém szondáját bevezetik a gumi tömítések mellett a konténer belsejébe – annak felnyitása nélkül -, ahonnan az eszköz szívóhatást generálva mintát vesz a levegő részecskéiből. A mintavételi fázist követően a szondán

²¹⁷DANKÓ Roland: *First field test: Röske Test Experiences, Mobile checkpoint for land-border crossing*, Konferencia előadás, C-BORD Final Public Workshop, World Trade Center, Rotterdam, 2018. október 9.

²¹⁸KOVÁCS - BARTHA, 2018. pp. 17.

²¹⁹ Megjegyzés: a működő biológiai rendszerekből származó adatok/szabályszerűségek/szerkezetek/funkciók felhasználása mérnöki problémák megoldására – első sorban hasonló/analog szerkezetek létrehozása révén - Otto Herbert Schmitt, 1960.

lévő szűrőt behelyezik az analízáló készülékbe a részecske elemzés lefolytatása érdekében. Az elemzést követően a mérés eredményeként észlelt fenyegetés esetén a rendszer jelzi a veszélyes anyag nevét és annak százalékos bizonyosságát. Nemleges eredmény esetén „nincs veszélyes anyag” eredmény jelenik meg a képernyőn.

A technológia tanítható, tehát annak könyvtára nem tartalmazza alapból az összes részecske felismeréséhez szükséges információt. Újabban észlelt anyagok paramétereit szükséges betáplálni a rendszerébe, és a berendezés ezután lesz képes annak felismerésére. A berendezést röviden csak „Sniffer”-nek hívják, ami szagló(berendezés)-t jelent. A megnevezés utal a technológia rendeltetésére, amely gyakorlatilag a keresőkutyák tevékenységét hivatott helyettesíteni a jövőben, hiszen „a berendezés a kutyákkal ellentétben nem fárad el”²²⁰ - hangsúlyozta Guillaume Sannié projektvezető úr.

A technológia narkotikumok, robbanóanyagok és dohánytermékek felderítését segítő eszközként került megtervezésre. A magyar-szerb határon napjainkban gyakori a rakományban megbújt migránsok felderítése, ezért ezen okból a berendezéssel emberek jelenlétének azonosítására irányuló vizsgálatokat is folytattak a fejlesztők, a kilégzéskor keletkező gázok összetételének elemzésére alapozva, amely által kimutatható lehet a rakományban az emberi jelenlét.²²¹ Azonban ez utóbbi és általában maga a berendezés egészében, még jelentős fejlesztésre szorul.

4. ábra: A „Sniffer”²²²



Vámhatósági szempontból az illékony anyagok detektálásán alapuló berendezés alapötlete kiváló és a technológia ígéretesnek mutatkozik, amit érdemes fejleszteni. Ugyanakkor a rőszkei terepgyakorlat során kalibrálási és egyéb technikai akadályok gyakran előfordultak a berendezés tekintetében. Emellett új, a berendezés által addig nem ismert anyagok paramétereit is szükséges volt betáplálni a rendszerébe. Így történt ez a rőszkei határforgalomban leggyakrabban előforduló csempészáru, a marihuána esetében is, amelyet meg kellett „tanítani” a berendezéssel. A szagminta elemző berendezés viszonylag zárt térben (pl. konténer) képes értékelhető eredményeket

²²⁰ MASSY-BERESFORD, Helen: *Beyond X-rays - the new inspection tools to thwart smugglers*, In.: HORIZON The EU Research & Innovation Magazine; 2017. május 24.

<https://horizon-magazine.eu/article/beyond-x-rays-new-inspection-tools-thwart-smugglers.html> (letöltve: 2019. április 6-án)

²²¹ KOVÁCS - BARTHA, 2018. pp. 8-10.

²²² KOVÁCS - BARTHA, 2018. pp. 8.

produkálni. A közúti áruforgalomban leginkább ponyvás tehergépjárművek fordulnak elő, a konténeres szállítás kevésbé jellemző. A ponyvás tehergépjárművek tekintetében - azok szellőzése miatt - a berendezés nem túl hatékony. A gyakorlati tapasztalatok alapján a mintavétel az elemzéssel együtt 15-20 percet is igénybe vesz, ami a határátkelőhely intenzív forgalma tekintetében meglehetősen sok időt jelent, így a berendezés jelen formájában, egyelőre nem lenne hatékony segítség a közúti határforgalom ellenőrzésében, azonban a fejlesztők szerint a fenti időtartam 2-3 percre csökkenthető, amihez további fejlesztések szükségesek.²²³

5. ábra: A „Sniffer” működés közben²²⁴



2.1.3. Új generációs, továbbfejlesztett röntgensugaras rakományátvilágító berendezés

Az új generációs röntgensugaras rakományátvilágító berendezés célja a kikötőkben, repülőtereken és szárazföldi határátkelőhelyeken a biztonsági ellenőrzések fokozottabb és hatékonyabb végrehajtása. A technológia tervezése kapcsán a fő cél a „nem beható jellegű” ellenőrzések támogatása és a berendezés továbbfejlesztése volt, a röntgenképek pontosságának és az anyagosztályozási képességének javítása tekintetében. A röntgenberendezés egy pótkocsira került felszerelésre, beleértve a technikai és informatikai berendezéseket, a generátort, az ellenőrző-képelemző helyiséget és egyéb kiegészítőket. Ezek szétválaszthatatlan egységet képeznek, így a berendezés egy vontatóhoz csatlakoztatva egyszerűen szállítható, és nincs szükség a külön telepítésére sem. A pótkocsira épített berendezés villanymotorral is felszerelt, ami lehetővé teszi az előre és hátra mozgást, amely távirányítással működtethető, akárcsak az ellenőrző „csáp” ki- és behajtása.

A technológia két üzemmódban képes működni: áthajtásos és távirányításos-mobil üzemmódban. Előbbi esetben a berendezés rögzített helyzetben van és az ellenőrzött gépjárművek hajtanak át az ellenőrző „csáp” alatt. Mobil üzemmódban az ellenőrzött jármű áll fixen, és a berendezést távirányítással mozgatva történik a átvilágítási eljárás.

A technológia teljes egészében képes a tehergépjárművek vizsgálatára - beleértve a kabint is - továbbá konténerre, és kisebb járművek ellenőrzésére is. A berendezés alapvetően dohánytermékek, fegyverek, robbanóanyagok, kábítószer felderítésére szolgál, továbbá alkalmazható az árunyilatkozat tartalmának a valósággal

²²³DANKÓ Roland: *First field test: Röske Test Experiences, Mobile checkpoint for land-border crossing*, Konferencia előadás, C-BORD Final Public Workshop, World Trade Center, Rotterdam, 2018. október 9.

²²⁴KOVÁCS - BARTHA, 2018. pp. 9.

történi összevetésére is, ezzel csökkentve a fizikai áruvizsgálatok szükségességét. A röntgen berendezés opcionálisan felszerelhető a brit és a francia fejlesztő sugárérzékelőivel, ezáltal a technológia egyidejűleg képes röntgensugaras vizsgálatra és radioaktivitás érzékelésre.

6. ábra: A közös felhasználói felület²²⁵



Már a korábbiakban is említésre került, hogy a közös felhasználói felület vizuális alapját a röntgenkép képezi, és a közös felületen egyszerre jelennek meg a különböző berendezések vizsgálati eredményei, amely a C-BORD projekt legfőbb technológiai innovációjának tekinthető. A továbbfejlesztett röntgen berendezés 4-től 6 millió elektronvontig terjedő gyorsítót használ, ami lehetővé teszi 280mm és 360mm közötti vastagságú acélon történő áthatolást. Emellett áthajtásos üzemmódban akár 150 tehergépjármű/óra, mobil üzemmódban pedig 25 tehergépjármű/óra teljesítményre lehet képes.²²⁶

7. ábra: Továbbfejlesztett röntgensugaras rakományátvilágító berendezés²²⁷



²²⁵DANKÓ Roland: First field test: Röske Test Experiences, Mobile checkpoint for land-border crossing, Konferencia előadás, C-BORD Final Public Workshop, World Trade Center, Rotterdam, 2018. október 9.

²²⁶KOVÁCS - BARTHA, 2018. pp. 11-12.

²²⁷DANKÓ Roland: First field test: Röske Test Experiences, Mobile checkpoint for land-border crossing, Konferencia előadás, C-BORD Final Public Workshop, World Trade Center, Rotterdam, 2018. október 9.

Vámhatósági aspektusból a röszkei tesztidőszak tapasztalatai alapján, az új generációs, továbbfejlesztett röntgensugaras rakományátvilágító berendezés kapcsán pozitív következtetések kerültek megállapításra. A röntgenkezelő pénzügyőr kollégák tapasztalatai alapján a berendezés könnyen kezelhető. A képfelvételek élesek, tiszták, emellett jól elemezhetőek. A C-BORD röntgenberendezés kényelmes és klimatizált kezelőhelyiségében egyszerre 2-4 ember is elfér. A távirányításos-mobil üzemmód rendkívül hasznos megoldás személygépjárművek, autóbuszok, valamint tehergépjármű fülkék ellenőrzésére, hiszen ezen üzemmód esetén a sofőr nem ül a járműben a röntgen ellenőrzés során, így a jármű teljes egészében biztonságosan átvilágítható. Az áthajtásos üzemmód tekintetében, a sikeres képfelvételhez az ellenőrzés alá vont gépjárművek akár 32 km/órás sebességgel is áthajthatnak az eszközön, amely jelentősen meggyorsítja az átvilágítási eljárásokat, ezáltal csökkentve a várakozási időt a határátkelőhelyen. A berendezés szükség esetén üzemanyaggal is üzemeltethető, ami hasznos lehet, ha az ellenőrzés helyszínén nem elérhető áramforrás (pl. belterületi ellenőrzések alkalmával).

A technológia a jövő fejlődési irányainak megfelelően vezeték nélküli kapcsolattal, távoli asztallal is használható, ami azt jelenti, hogy a képek elemzése elvégezhető egy másik helyiségben is, egy időben akár több munkaállomáson is. Így akár több hatóság, például a Rendőrség és a vámhatóság egyszerre végezhet röntgen ellenőrzést és képelemzést. A berendezés körüli biztonsági zónát infrakapuk határolják, amelyek azonnal leállítják a rendszer működését, ha illetéktelen lép az elkerített területre.

A röntgen berendezés egyetlen kényelmetlen funkciója, hogy a rendszer működése leáll, ha az ellenőrzött jármű sebessége egyenetlen vagy túl lassú (5 km/óra alá csökken). Ezen esetekben egyáltalán nem készül röntgenfelvétel és az átvilágítási eljárást meg kell ismételni. Ezen probléma megoldására a NAV munkatársainak javaslata egy sebességmérő kijelző elhelyezése a berendezés után, amely folyamatosan méri és jelzi az ellenőrzött jármű aktuális sebességét, ezzel segítve a sofőröket a megfelelő tempó tartásában. A röntgenberendezés a teszt ideje alatt viszonylag folyamatosan és megfelelően működött, szünetelés alkalmasszerűen, szervizelési és kalibrálási okokból fordult elő.²²⁸

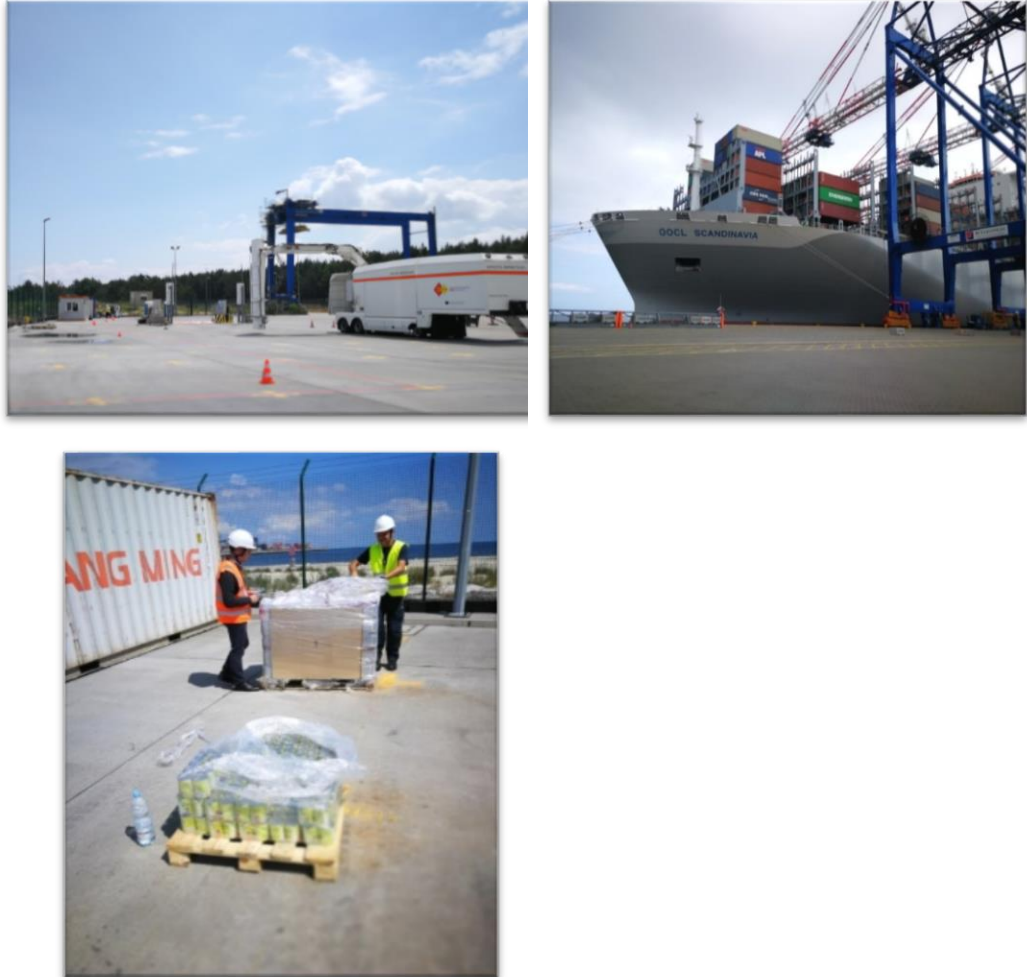
Összegezve a röszkei tesztidőszakot - amely az első volt a C-BORD terepgyakorlatok közül - elmondható, hogy a tesztelés komolyabb fennakadások nélkül, gördülékenyen és rendben lezajlott. Az esemény sikeresnek értékelhető, ahol minden résztvevő értékes tapasztalatokkal gazdagodott, így a terepgyakorlat elérte célját. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkatársainak közreműködése és a teszthelyszín biztosítása kapcsán pozitív visszajelzések érkeztek a C-BORD partnerektől, különösen nagyra értékelték, a kizárólag a terepgyakorlat lefolytatására elkülönített és elzárt területet, a nagy irodát és a fedett kültéri területeket. Az együttműködés mindvégig kiváló volt a magyar felek és a C-BORD partnerek között.

²²⁸DANKÓ Roland: *First field test: Röszke Test Experiences, Mobile checkpoint for land-border crossing*, Konferencia előadás, C-BORD Final Public Workshop, World Trade Center, Rotterdam, 2018. október 9.

2.2. A második tesztidőszak – tengeri kikötő Gdansk, Lengyelország²²⁹

A C-BORD projekt első, magyarországi technikai eszköz tesztjét követően a következő terepgyakorlatra 2018. május 30. és július 7. között került sor a lengyelországi Gdanskban, ezúttal tengeri kikötői környezetben.

8. ábra: A 2. C-BORD teszthelyszín Gdansk, Lengyelország²³⁰



A gdanski tesztidőszakban 12 munkanapon keresztül történt a tényleges tesztelés, amelyhez 25 db különböző fedőáru és csempészáru kombináció került összeállításra a mintakonténerekbe. Ezek a kikötői forgalomban jellemző fedőárak és a közéjük rejtettcsempészárak voltak: pl. gumiabroncs, üres befőttes üvegek, élelmiszer konzervek, szenes zsákok, papírtörölközők közé illetve fa belsejébe rejtett cigaretta, fegyver, sugárzó anyagok stb. Egy napra 2-4 mintakonténer tesztelése került beütemezésre, amelyeket legalább két alkalommal ellenőriztek a technológiákkal.

A röntgen berendezéssel kapcsolatban a lengyel kollegák tapasztalatai összecsengtek a röszei tesztelés során a magyar kollegák által levont pozitív következtetésekkel. A lengyel kollegák is praktikusnak és könnyen kezelhetőnek tartották azt. A röntgenfelvételeket használhatónak értékelték. A rejtett cigaretta

²²⁹ DANKÓ Roland: *Útjelentés a C-BORD technikai eszköz teszten történő részvételről Gdansk, Lengyelország*. Kézirat, Budapest, 2018.

²³⁰ Saját fotók

felderítési eredményei kapcsán kifejezetten elismerően nyilatkoztak a berendezésről, ami nem volt elmondható a röszei tesztek tapasztalatai alapján. A lengyel tesztidőszakban a röntgenberendezés viszonylag folyamatosan működött, jelentéktelen mértékű leállásokra csupán szervizelési és beállítási célokból volt szükség, amely előrelépést jelent a röszei tesztidőszakhoz képest. Szintén jelentős technológiai vívmányként értékelték, hogy a rendszerek képesek kommunikálni egymással és a különböző berendezések mérési eredményei egy közös felhasználói felületen jelennek meg.

A sugárkapuk kapcsán is hasonlóak voltak a lengyel és a magyar tapasztalatok, azokat a lengyel kollégák is használhatónak és egyszerűen kezelhetőnek tartották. Ugyanakkor véleményük szerint, a tesztelt sugárkapuk inkább kereskedelmi célra készülnek, és a fejlesztők nem kizárólag a hatóságokat tekintik potenciális végfelhasználónak. Magyar észrevételként került megfogalmazásra a francia fejlesztésű sugárkapu tekintetében, hogy az aszfalton elhelyezett elektromos vezetékeket célszerűbb lenne máshová elhelyezni. A gdanski teszt alkalmával az elektromos vezetékek a berendezés fölött biztonságos magasságban kerültek átvezetésre, ami a biztonság szempontjából előrelépésként értékelhető.

A párolgás alapú felderítés technológia alapötletét ígéretesnek tartották, amelyet hatékonyan lehetne használni kikötői környezetben a viszonylag zárt légtérű konténerek tekintetében. Azonban a berendezés a jelenlegi fejlesztési fázisban egyelőre nem képes a funkcióját maradéktalanul ellátni, ezért további fejlesztése szükséges.

2.3. A harmadik tesztidőszak – teljesen automatizált tengeri kikötő, Rotterdam, Hollandia²³¹

A rotterdami terepgyakorlatra 2018. szeptember 17. és október 13. között került sor a Maasvlakte kikötőben, amely során két héten keresztül végeztek tényleges tesztellenőrzéseket, ahol tesztelésre kerültek a Röszkéről és Gdanskból ismert elsővonalas ellenőrzési technológiák, illetve első alkalommal itt történt a másodvonalas technológiák (a neutronsugaras ellenőrzési rendszer és a Foto-fission technológia) tesztelése.

²³¹DANKÓ Roland: *Útjelentés a C-BORD Nyilvános Záró Tanácskozáson és technikai eszköz teszten történő részvételről Rotterdam Hollandia..* Kézirat, Budapest, 2018.

9. ábra: A 3. C-BORD teszthelyszín Rotterdam, Hollandia²³²



A továbbfejlesztett röntgen berendezés kapcsán a fejlesztők a szoftveres beállítások finomításával értek el fejlesztéseket.

A sugárkapuk egy alagútban kerültek elhelyezésre a rotterdami teszt helyszínén, a Foto-fission másodvonalas ellenőrzési technológiával egyetemben. Mind a francia, mind a brit fejlesztő sugárkapui mindvégig zavartalanul működtek a tesztidőszak alatt. A brit fejlesztő jelentős fejlesztést ért el azáltal, hogy az berendezés által érzékelt sugárzás adatait már képes volt összefésülni bármely röntgenberendezés által alkotott képpel, tehát a szemléletes megjelenítés alapjául már nem kizárólagosan szükséges a C-BORD projektben fejlesztett új generációs röntgenberendezés által alkotott röntgenkép.

A párologás alapú felderítés technológia a holland kollegák szerint is ígéretes technológia a hatékonyabb konténerellenőrzésekhez. Azonban a rotterdami teszt konklúziója a berendezés kapcsán - a röskei és a gdanski teszthez hasonlóan -, hogy a jelenlegi eszköz még jelentős fejlesztésre szorul.

A rotterdami C-BORD terepgyakorlaton első ízben kerültek tesztelésre a másodvonalas technológiák. A koncepció szerint, ha egy első vonalas berendezés ellenőrzési eredménye alapján illegális csempészet gyanúja merül fel, akkor a másodvonalas technológiák révén - az elsővonalas technológia által detektált területre fókuszáltan - további vizsgálatok kerülnek lefolytatásra a gyanús konténer tekintetében. A másodvonalas ellenőrzések alkalmával továbbra sem történik meg a konténer felnyitása, így ezek a technológiák, a „nem behatoló jellegű” ellenőrzések újabb szintjét jelentik.

A neutronsugaras ellenőrzési rendszer működése során a neutrongenerátor által kibocsátott neutronok behatolnak a konténerben található anyagokba, és olyan

²³² Saját fotók

reakciókat produkálnak, amelyek információt szolgáltatnak a rakomány elemi összetételéről - a szén, a nitrogén és az oxigén arányáról. A neutron sugárzástól való védelem érdekében ez a C-BORD berendezés beépített árnyékolással ellátott, amely révén csökkenthető a körülhatárolt biztonsági terület. A fő ellenőrzési és felderítési célpontok: a robbanóanyagok, kábítószeres és cigaretta. Az anyag meghatározás százalékos arányban kerül kimutatásra az ellenőrzött terület tekintetében. A holland pénzügyőr kollégák pozitív véleményt fogalmaztak meg a berendezés eredményei és használhatósága kapcsán.

A Foto-fission technológia először került tesztelésre európai kikötőben. Ez a technika ugyanazt a lineáris gyorsítót használja, mint a nagy energiájú röntgensugaras berendezések, amely révén a fotózisreakcióból származó jellegzetes jelek számításával speciális nukleáris anyagok - amelyek felhasználhatók nukleáris fegyver létrehozására is - érzékelhetők, még sűrű anyagok között rejtetten is.

2.4. C-BORD Nyilvános Záró Tanácskozás²³³

10. ábra: C-BORD Nyilvános Záró Tanácskozás



A C-BORD Nyilvános Záró Tanácskozás 2018. október 10-én került megrendezésre a rotterdami World Trade Centerben, amelyet a C-BORD projekt vezetője Guillaume Sannié úr nyitott meg. A rendezvényen kb. 120 fő résztvevő volt jelen, akik - nyilvános rendezvény lévén - többnyire potenciális végfelhasználók, azaz különböző országok vámügyi, határügyi szervezeteinek képviselői; – technikai eszközöket gyártó cégek képviselői; Európai Unió és nemzetközi szervezetek (VVSZ) képviselői és a C-BORD partnerek voltak. Bemutatásra került a C-BORD projekt és az első- és másodvonalas ellenőrzési technológiák, valamint a közös felhasználói felület is. A találkozó következő részében a C-BORD terepgyakorlatok helyszínei (Röszke, Gdansk, Rotterdam) és a tesztidőszakok lebonyolításának bemutatása, illetve a tapasztalatok értékelése hangzott el. A C-BORD röszkei tesztidőszak eredményeiről a NAV és az MTA prezentációját jómagam ismerttettem a Tanácskozáson, elsősorban pénzügyőri szempontokra fókuszálva. A prezentációban a jelen tanulmányban foglalt információkat ismerttettem a közönséggel. A három C-BORD tesztidőszak bemutatását követően, a résztvevők a kiállítóteremben megtekinthették a technológiákról, teszthelyszínekről és tesztekéről készült bemutató plakátokat és

²³³DANKÓ Roland: *Útjelentés a C-BORD Nyilvános Záró Tanácskozáson és technikai eszköz teszten történő részvételről Rotterdam Hollandia..* Kézirat, Budapest, 2018.

videókat. A kiállítás-látogatás alkalmával a C-BORD partnerekkel konkurens cégek képviselői közül többen érdeklődtek a röszei teszhelyszín iránt, mint potenciális helyszín a saját technológiáik esetleges jövőbeli tesztelésére.

A rendezvény záró gondolatait Paolo Salieri úr, az Európai Bizottság Migrációs és Belügyi Főigazgatóságának tudományos főmunkatársa fogalmazta meg, aki elismerését fejezte ki a prezentációk során bemutatott fejlesztésekkel kapcsolatban, valamint ösztönözte a résztvevőket a további együttműködésekre, különös tekintettel az Európai Unió szárazföldi külső határainak hatékony védelme érdekében.

3. Összefoglalás, következtetések

A fentiek alapján elmondható, hogy a C-BORD projektben fejlesztett első- és másodvonalas technológiák egyaránt „nem behatoló jellegű” ellenőrzési módszerek, ami azt jelenti, hogy a fejlesztők minél pontosabb detektálási hatékonyságra törekednek a raktér, vagy a konténer felnyitásának elkerülése érdekében, amellyel csökkenthető az idő és humán erőforrást igénylő, olykor indokolatlan fizikai vizsgálatok végrehajtásának gyakorisága. Továbbá a szóban forgó ellenőrzési módszerek elősegítik a felderítési hatékonyság növelését, egyúttal költséghatékony megoldást nyújtanak a határokon történő ellenőrzések tekintetében.

Ezúton szeretném ismét kihangsúlyozni, hogy vámhatósági szempontból a közös felhasználói felületet tekintjük a C-BORD projekt leghasznosabb innovatív technológiai vívmányának, amely révén, a röntgenképen alapuló közös felhasználói felületen a vámtisztviselők egyszerre láthatják a különböző berendezések ellenőrzéseinek eredményeit.

A projektben a NAV, mint potenciális végfelhasználó vett részt és segítette Rösze határátkelőhelyen az új eszközök tesztelését. A projekt kapcsán üdvözlöttük azt a kezdeményezést, hogy a végfelhasználók (vámhatóságok) és a fejlesztők együtt dolgoznak olyan eszközök létrehozásán, amelyek valóban nagy hatékonysággal használhatók a gyakorlati munkában. A C-BORD projektben való NAV részvétel ugyanakkor nem jelent automatikus elköteleződést a C-BORD technológiák jövőbeli beszerzése kapcsán, ám tény, hogy első kézből sikerült értékes tapasztalatokra szert tenni a technológiákat illetően. Érdemes megemlíteni, hogy a fejlesztett technológiák még közel sincsenek abban a fázisban, amikor az értékesítésükről lehetne beszélni. Szemléltetesképpen, ha az egész fejlesztési fázist 10-es skálán képzeljük el, akkor a tanulmányban bemutatott három tesztidőszak végeztével a fejlesztés 5-ösből a 7-es fokozatba ért. Ez azt jelenti, hogy valójában még prototípusoknak sem tekinthetők a jelenlegi berendezések, ám több eszköznél tapasztaltuk, hogy már a jelenlegi fejlesztési szinten is figyelemreméltó eredményekre képesek.

Végezetül a NAV munkatársainak összegző véleményével zárom tanulmányom:

„Végfelhasználói szempontból nagyra értékeltük a fejlesztőkkel és a tudományos szakemberekkel folytatott élénk együttműködést. A fő tanulság, hogy a jövőben is folytatni kell az ilyen jellegű kooperációt”²³⁴

²³⁴KOVÁCS - BARTHA, 2018. pp. 22.

Felhasznált irodalom

- [1] KOVÁCS András - BARTHA András: *C-BORD Deliverable D11.5 UC Mobile Checkpoints – Report on the results of the field validation of sub-systems and full solution*, Kézirat, Budapest, 2018.
- [2] MASSY-BERESFORD, Helen: *Beyond X-rays - the new inspection tools to thwart smugglers*, In HORIZON The EU Research & Innovation Magazine; 2017. május 24. <https://horizon-magazine.eu/article/beyond-x-rays-new-inspection-tools-thwart-smugglers.html> (letöltve: 2019. április 6-án)
- [3] DANKÓ Roland: *First field test: Röske Test Experiences, Mobile checkpoint for land-border crossing*, Konferencia előadás, C-BORD Final Public Workshop, World Trade Center, Rotterdam, 2018. október 9.
- [4] DANKÓ Roland: *Útjelentés a C-BORD technikai eszköz teszten történő részvételről Gdansk, Lengyelország*. Kézirat, Budapest, 2018.
- [5] DANKÓ Roland: *Útjelentés a C-BORD Nyilvános Záró Tanácskozáson és technikai eszköz teszten történő részvételről Rotterdam, Hollandia*. Kézirat, Budapest, 2018.
- [6] <https://www.cbord-h2020.eu/>(letöltve: 2019. április 6-án)
- [7] <http://www.h2020.gov.hu/horizont2020-program> (letöltve: 2019. április 10-én)

*Lektorálta: Bartha András rendészeti szakértő referens
Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítása
Rendészeti Főosztály
bartha.andras@nav.gov.hu*

»»»»

Deák József: Az orosz és a magyar rendészeti sajtó kezdetei

Absztrakt

A rendészeti sajtó kialakulásának, szerepének, hazai és nemzetközi története a rendészet állami feladataiból, jellemzőiből adódóan sok közös vonással, tanulsággal rendelkezik. Különbözőségek ugyan adódnak az egyes államok történelmi fejlődésének különféleségeiből, de a rendészeti szervek és külső-belső kommunikációjuk feladatrendszerének azonos fejlődési szakaszai az állam berendezkedésétől, nagyságától, földrajzi elhelyezkedésétől függetlenül, szintén sok rokon jellemzőt, akár máig szóló tapasztalatot rejtnek.

Abstract

The formation, role, domestic and international history of the law enforcement press has many common features and edification, due to the state's tasks and characteristics of the police. There are differences in the several historical development of individual states, but the same stages of development of the task system of law enforcement agencies and their external-internal communication are independent from the state, size and geographical location, which are hiding also many related features, even the experience of today.

1. Az orosz–magyar kapcsolatok történelmi gyökerei

Az orosz-magyar politikai, ezen belül rendészeti kapcsolatok alakulása az 1848–49 szabadságharc, az I. majd a II. világháború alatt és azt követő, negatív sztereotípiái jól ismertek. E kapcsolatok, főként politikai kezdeteinek, a messzi régmúltból sarjadó pozitív vonatkozásai viszont kevésbé ismertek. Bakonyi István, az Orosz nyelv, kultúra és mentalitás magyar szemmel című, orosz nyelven publikált tanulmánya is említi néhány példát erre.²³⁵ Az István király ellen pogány lázadást szervező Vazul három fia közül kettő a Kijevi Ruszban talált menedékre. Közülük András, 1046-ban tért haza, és immár királyként a Kijevi Nagyfejedelemséget vezető, Bölcs Jaroszláv lányát, Anasztáziát vette feleségül.

A két állam kapcsolatának különösen érdekes szakasza kezdődött a XVIII. század elején, I. (Nagy) Péter cár és II. Rákóczi Ferenc erdélyi fejedelem, majd a haza szabadságáért összeszövetkezett magyar rendek vezérlő fejedelme között, 1707-ben született megállapodással. Az 1703-ban indított Rákóczi-szabadságharcban 1707-re már az egész ország felszabadult a Habsburg uralom alól, amikor ki is kiáltották a Habsburg ház trónfosztását. Ekkor fordult Rákóczi orosz támogatásért a cárhoz, aki a maga részéről 20 ezer katonát ígért is cserébe azért, ha Rákóczi a továbbiakban elfoglalja a lengyel trónt. A cári ígéret a svédekkel és a törökökkel vívott háborúja miatt sem teljesült, de szövetsége Rákóczival az ő háborús hatalmi pozícióit is erősítette. E

²³⁵BAKONYI István: *Русский язык, культура и менталитет глазами венгров*. *Образованье и наука* 2013/2 121-132. <https://cyberleninka.ru/article/v/russkiy-yazyk-kultura-i-mentalitet-glazami-vengrov>

szerződéssel a két állam közötti ismét baráti kapcsolatok létesültek; nagyköveteket, udvari képviselőket, fontos politikai információkat cseréltek, szabaddá vált a két ország között az alattvalók költözése és az árukereskedelem.

A szabadságharc leverése után Rákóczi egy ideig Oroszországban reménykedett az ígért cári segítségben. A rendszeres gazdasági kapcsolatok a két ország között Rákóczival kezdődtek, például ekkortól indultak rendszeres borszállítmányok Oroszországba. A magyar bort I. Péter is nagyon kedvelte, az orosz udvar pedig különösen nagyra értékelte. Annyira, hogy 1774-ig orosz kincstári szőlőbirtokok virágoztak Magyarországon, Szentpéterváron pedig, 1732 és 1798 között egy úgynevezett Tokaji Bizottság működött.

A magyar nép kedvence volt József nádor felesége, Alexandra Pavlovna, II. Katalin orosz cárnő unokája, I. Pál leánya, akivel 1799-ben házasodott össze. A városépítő-szépítő nádor legfőbb tanácsadója felesége volt, aki Bécs szépségétől lenyűgözve javasolta férjének, hogy Pest belvárosát szintén ruházzák fel Európa fővárosait jellemző vonásokkal. De nem csak városépítő kezdeményezésével örököltette magát a magyar történelembe Alexandra Pavlovna, a francia trikolor mintájára magyar nemzeti zászlót tervező nádornak a fehér és a piros mellé az ő javaslatára került a zöld szín. A nádorfeleség tragikusan rövid élete alatt a más népek kultúrájára fogékony előszeretettel hordta a korabeli arisztokrata feleségek által megvetett színes magyar népviseletet, és előszeretettel tanulmányozta a helyi népszokásokat. Neki köszönhetően csendült fel a fényűző szalonokban az egyszerű emberek ropogós csárdása. Kereste az alkalmakat a velük való beszélgetésre, bőkezűen támogatva a betegeket, rászorulókat.

Az 1848-49-es magyar szabadságharc elfojtásában az osztrák császárral kötött megállapodás alapján részt vállaló orosz csapatok emberséggel bántak a fogságba esett magyar szabadságharcos tisztekkel, katonákkal, szemben az ellenség osztrák seregeinél megismertekkel. Magyarország és Oroszország egyaránt Kelet-Európában található. Történelmében pedig egyaránt fellelhetők a kelet-európai társadalmi megkésett fejlődés jellemzői, az eltérések lényegében legfeljebb a két nemzet nyelvének, kultúrájának, az államok kialakulása történetének, e fejlődés tempójának különbözőségeiből adódnak. Ezért a két állam rendészettörténete a rendészeti lapjaik kialakulása is hordoz közös európai vonásokat.

2. A magyar rendőri lapok forrásvidéke

A rendőrségi sajtó, a rendőri lapok történelmi előzményeinek feltárásához²³⁶ a 19. század elejéig, az első nyomtatott körözési értesítők megjelenéséig kell visszanyúlnunk.²³⁷ A körözések kötelezően tartalmazzák a körözött személy nevét és személyleírását, valamint a bűncselekményt, amelynek elkövetésével alaposan gyanúsítható volt a feltételezett (s ezért körözött) tettes. Alapos gyanú hiányában körözés nem volt közzé tehető.²³⁸ Az adatok nyilvánosságra hozatala persze a privát

²³⁶ DEÁK József: *Negyedszázados fennállásukat ünneplő tudományos társaságok*. Nemzetbiztonsági Szemle (online) (eISSN: 2064-3756) 3 évfolyam 4. szám. 2015. pp. 101–109.

²³⁷ DEÁK József: *A polgári magyar állam (1867-1944) rendvédelmi sajtója*. In: PARÁDI Á. (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Parádi József 65. születésnapja tiszteletére*. Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság. Budapest. pp. 65–88.

²³⁸ KOVÁCS István: *Die Ermittlung der Förderung der geschäftsmäßigen Prostitution*. Hadtudományi Szemle, 2015/3. szám, pp. 177-185. Vö.: Szempontjuktól fontos, hogy az információáramlás gördülékeny, rugalmas, és pontos legyen.” In: KOVÁCS István: *The enforcement of crime prevention duties of the Police, in relation of youth – especially juvenile prostitution – and the practical experiment in Hungary*. Hadtudományi Szemle, VIII. évfolyam, (2015) 1. szám, pp. 231-245.

szféra határának átlépését jelentette.²³⁹ A magyar Rendőri lapok e körözőlevelek magyarországi reprezentánsa. Ha megnézzük, a lap rovatai szinte teljesen megegyeznek a hannoveri rendőri lapok rovataival: Felkutatandó személyek, intézkedések, eltűnt személyek, lopott és jogellenesen használt tárgyak, elveszett úti okmányok, letöltött büntetések, kiutasítottak (nálunk kitoloncoltatottak), közveszélyes, csavargók, előállítandó személyek.²⁴⁰

A rendészeti szervek összlétszáma a vizsgált időszakban mindvégig néhány tízezer főnyi volt. Ekkora létszámot időben tájékoztatni a legfontosabb jogszabályváltozásokról,²⁴¹ gondoskodni továbbképzésükről, eljuttatni hozzájuk a rendőri, csendőri, pénzügyőri társasági élet híreit nagy szervezettséget, sok munkát igénylő feladat, aminek ellátására már érdemes volt létrehozni az egyes szervezeteken belüli sajtót. A rendészeti kommunikáció néhány sajátossága ismeretében megállapítható, hogy a speciális rendészeti tevékenységek esetében mindenképp fontos és szükséges egy vagy több olyan szervezeten belüli,²⁴² akár miniszteriális szintű kiadvány, orgánium, amely a fentebbemlítettek kivül erősíti a szervezet kohézióját, valamint a szervezeti kultúra egyik színtereként funkcionál.²⁴³

„A rendészeti kommunikáció az emberi kommunikációnak sajátos területe. „A kommunikációs eljárások differentia specificáját (nevezhetjük a közlésfolyamatban felmerülő zajoknak) a következők okozzák:

- a) a rendészeti tevékenység hivatás, amelynek képviselői különös felelősséggel és komoly hatalommal felruházva;²⁴⁴
- b) az emberek közötti konfliktusok közepette végzik problémamegoldó munkájukat;
- c) legtöbbször a nyilvánosság különös érdeklődésétől kísérve;
- d) egy sajátos szervezeti kultúra tagjaként, amelynek fő jellemzője a szigorú hierarchia,²⁴⁵ valamint a parancsuralmi rendszer,²⁴⁶ és amelyben
- e) a merev jogi, katonai, hivatalos stílus az uralkodó, mindamelllett
- f) el kell fogadtatni a közösséggel e szervezetek erőszak-monopóliumi és szankcionáló szerepét, ráadásul úgy, hogy
- g) annak tagjait együttműködésre bírjuk, és meggyőzzük őket a biztonságteremtő munkaszolgáltató és polgárbarát jellegéről.”²⁴⁷

²³⁹ KOVÁCS István: *Prostitúció, és prohibíció a mai Magyarországon: avagy miért nem sikerül a rendőrségnek a szocializmust levétközni a XXI. században.* Létünk, (2018/2.), pp. 7-29.

²⁴⁰ KRISKÓ, Edina: *A rendőrség társadalmi rendeltetése és a rendőrségi kommunikáció.* http://nydi.btk.pte.hu/sites/nydi.btk.pte.hu/files/pdf/Krisiko_Edina2013_disszertacio.pdf, Letöltés ideje: 2019. 04. 28.

²⁴¹ KOVÁCS István: „Olajozás”, *szervezett bűnözés és prostitúció a 90-es években Magyarországon.* Nemzetbiztonsági Szemle, (2015/1.), pp. 114-146.

²⁴² Vö.: „Alapvető funkciója az értékek és érdekek védelme, az érdekek érvényre juttatásának támogatása.” In: KOVÁCS István: *Is the prostitution a threat danger to a country's (national) security?* Nemzetbiztonsági Szemle, V. évfolyam (2017) különszám, pp. 12-24.

²⁴³ Vö.: „A néptől kapott legitim állami hatalom monopóliumával ellátva társadalmi rendeltetésüket maximálisan elláthassák. In: KOVÁCS István: *Vezetési funkciók egy helyi rendvédelmi szerv életében. Ellenőrzés, mint a kiadott szabályok, és utasítások betartásának (kontroll)feladata.* Államtudományi Műhelytanulmányok, II. évfolyam, (2017) 21. szám, pp. 1-30.

²⁴⁴ KOVÁCS István: *A reglementációs prostitúció és az emberi méltóság kapcsolata, különös tekintettel egy alkotmánybíróvási határozatra.* Belügyi Szemle, 2016/b/2. szám, 109-126.

²⁴⁵ KOVÁCS István: *Vezetési funkciók egy helyi rendvédelmi szerv életében. Tervezés, mint az elerendő cél, és az ahhoz elvezető tevékenységek meghatározásának folyamata.* Műszaki katonai Közlöny, (2018/3), 196.

²⁴⁶ KOVÁCS István: *Vezetési stílusok a hivatásos állomány szemével.* BARÁTH Emőke (szerk.): *Rendészettudomány a fiatal kutatók szemével konferenciakötet.* 2019. pp. 169–179.

3. A cári orosz sajtó és belügyi kiadványok színrelépése

Oroszországban 1703 óta jelenik meg rendszeresen sajtótermék.²⁴⁸ Ez nagyjából, a meglehetősen rapszódikusan megjelenő gyűjteményes kiadványsor. Ezeknek csak kis része jelenik meg szigorú rendszerességgel. Újságot, a mai formájában akkoriban egyáltalán nem adtak ki.

Könyvek és más nyomdatermékek kiadása Oroszországban mindig kizárólagos állami előjog volt, amit az egyéb sajtótermékekkel kapcsolatos tradicionális állami bizalmatlanság kísért. Csak 1783-ban egy speciális rendelet oldotta fel a nyomdatermékek kiadásának állami monopóliumát, engedélyezve a városi rendőri szerv előzetes cenzúrájával magánkiadásokat is.

I. Sándor 1802 szeptemberében egy kiáltvány aláírásával hozta létre a minisztériumokat, innen számítják Oroszország Belügyminisztériumának (OBM) létezését is.²⁴⁹

„A minisztérium több mint két évszázados történelme során mindig jelentős figyelmet szentelt a rendészeti rendszer működése kommunikációs feltételei biztosításának. A példás társadalmi rend fenntartásáért kifejtett erőfeszítésekre, a gyilkosok, tolvajok, rablók megbüntetésére vonatkozó említésekkel találkozhatunk, az orosz állam fennállásának, különféle időszakainak periodikáiban. Főként a társadalmi támogatottság elnyerésére, hogy sikerüljön pozitív képet kialakítani a törvényesség öréről, noha akkoriban, de manapság szintűgy, gyakran nem népszerű a rendőrségnek érvényt szerezni, akár kényszerítő eszközökkel is, a jogszabályoknak.”²⁵⁰

Még két évnek sem kellett eltelnie a minisztériumok megalakításától, amikor 1804. január 27-én megjelent az Orosz birodalom Belügyminisztériumának első hivatalos hatósági kiadványa, a „Szentpétervári folyóirat” első száma. Kiadása az első belügyminiszter, Viktor Pavlovics Kocsubej személyi titkárának, Mihail Mihajlovics Szperanskij kezdeményezésére született, aki utóbb az 1809-ig megjelenő folyóirat első szerkesztője volt. Ő írta a havilapban megjelent cikkek zömét. Évről évre nyilvánvalóbbá vált, hogy, hogy pozitív kép a rendőrségről elég hatékonyan segíti az együttműködés kialakítását, megerősítését a lakossággal és a társadalmi intézményekkel.²⁵¹

Ez persze nem azt jelenti, hogy más országokban, például Nagy Britanniában, Németországban, vagy az Egyesült Államokban a kezdetektől ideális kapcsolat működne a rendészeti szervek és a polgárok között. Például a rendőri szervek tevékenységének alapvető problémája a kényszerítő eszközök alkalmazásának szükségessége.

²⁴⁷ SUBA László: *A pénzügyőrségi sajtó kezdetei.* http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10625/2014_1_tt_subal.pdf?sequence=1&isAllowed=y (letöltve: 2019. április 28-án)

²⁴⁸ RUMJANCEVA Marina Fedorovna: *A XVIII.–XX. század eleji történelmi források / Исторические источники XVIII. – начала XX. века/* pp. 451–466. <http://www.historichka.ru/materials/istochnikovedenie/index.html> letöltve: 2019. április 28-án)

²⁴⁹ Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation: 1802–1917 https://xn--b1aew.xn--p1ai/history/1802_1917, (letöltve: 2019. április 28-án)

²⁵⁰ Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation: *A kezdetek kezdete (1802–1917) / У начала начал (1802–1917)* https://mvd.ru/upload/site1/document_file/0NNNIGno3q.pdf (letöltve: 2019. április 28-án)

²⁵¹ KOVÁCS István: *Vezetési funkciók egy helyi rendvédelmi szerv életében. Célmeghatározás, vagyis a feladatok kitűzésének, és tisztázásának folyamata.* Rendőrégi Tanulmányok, (2018/3.), pp. 119–136.

Valamilyen fokon az ellentmondás feloldását, pontosabban a probléma élének tompítását, nyugati szociológusok szerint elősegítené, ha a figyelmet nem csak a rendőrtisztképzésre és a társadalommal folytatandó munkára fordítanák, hanem a polgárokat is tanítanák a rendőrséggel történő együttműködésre.

Hogyan található meg a társadalom elvárásainak megfelelő egyensúlya a kényszerítésnek és a meggyőzés módszereinek? Miként lehet elnyerni a polgárok bizalmát nem a szavak szintjén, hanem a gyakorlatban? Ezek a kérdések régóta foglalkoztatják a világ társadalomtudósait. Még a XIX. század elején, a London rendőrségét megalapító Sir Robert Peel, a brit rendőrség számára írott utasításában rögzítette a témával kapcsolatos alapvető elképzeléseit. Ezek hosszú éveken át egyfajta „Biblia”-ként szolgáltak Nagy Britannia rendőrségi osztályainak a társadalommal folytatandó munka megszervezésében, és jelentős hatással voltak más országok rendőrségeire, egyebek közt Oroszországra is. Ez az utasítás egyebek közt leszögezi: „Minden rendőrségi munkatársnak szem előtt kell tartania, hogy a polgárok védelme, segítése nem kevésbé fontos kötelességük, mint a bűnözők elfogása. Ebből következik, hogy a bűnmegelőzésre és az elkövetők elfogására fordított erőfeszítései során a társadalom szolgáljaként és védelmezőjeként kell magára tekintenie, aki minden törvényisztelő állampolgárhoz, annak társadalmi helyzetétől függetlenül, változatlan türelemmel, udvariassággal és kedvesen fordul. Ügyesen körültekintő, békés módszerekkel mindig el lehet érni, hogy az emberek betartsák a rendőr utasításait. Mert aki így használja hatalmát, jobban teljesíti rendőri szerepét, mint kollégája, aki a hatalmára túlzottan hagyatkozva, kockáztatja a szembeszegülés kialakulását, ami előbb vagy utóbb felülkerekedik.”²⁵²

4. A magyar szabad sajtó és a rendészeti sajtó születése

A kiegyezéssel ismét szabad lett a magyar sajtó, amely igyekezett a nemzetiségekkel való bánásmódban az abszolutizmus viszonyait konzerválni. 1867. március 17-én életbe lépett a '48-as sajtótörvény (XVIII. t.c.), de Erdélyben őrizte hatályát 1871-ig az 1852-es szabályozás, ahogy Horvátországban és Fiumében is. A Határőrvidéken ellenben az osztrák sajtópátens volt érvényben. Az 1875-ig terjedő időszak, mint a legszabadabb magyar sajtókorszak él a történelmi emlékezetben.²⁵³

Ez a kedvező légkör, minden bizonnyal inspirálta a rendészet belső sajtóorgánumainak létrejöttét is. 1869. augusztus 15-én jelenik meg az első magyar rendőri szaklap²⁵⁴ „Közbiztonság” cím alatt. Az első szám megjelenése előtt a lap szerkesztősége „Mutatványlapot” adott ki, júliusban tizenhatezer példányban szétküldve azt a hatóságoknak és községeknek.

Ebben a számban a szerkesztő „Nyílt kérelemmel” fordul a magyarországi bünyfenyítő vagy közrendészeti ügyel foglalkozó összes tisztviselői karhoz, a fő- és alszolgabírókhoz, tiszti ügyészekhez, városi fő- és alkapitányokhoz, jegyzőkhöz,

²⁵² Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation: *A kezdetek kezdete (1802–1917)* /У начала начал (1802–1917)/ https://mvd.ru/upload/site1/document_file/0NNNIGno3q.pdf (letöltve: 2019. április 28-án)

²⁵³ KRISKÓ Edina: *A rendőrség társadalmi rendeltetése és a rendőrségi kommunikáció*. http://nydi.btk.pte.hu/sites/nydi.btk.pte.hu/files/pdf/Krisko_Edina2013_disszertacio.pdf (letöltve: 2019. április 28-án)

²⁵⁴ SALLAI János: *Beköszöntő a Rendőrségi Tanulmányok első számához (Rendőrségi szakfolyóiratok a „Közbiztonság”-tól napjainkig)* http://www.bm-tt.hu/rtt/assets/letolt/rt/201801/03_Sallai_Janos_Bekoszonto.pdf (letöltve: 2019. április 28-án)

csendbiztosokhoz és községi jegyzőkhöz. Kéri őket, hogy alkalmanként tájékoztassák a szerkesztőséget érdekesebb rendőri vagy büneseményről, különösen a bűneset elkövetője kiderítésének módjait, valamint munkájukkal kapcsolatos szakcikkeket is vár tapasztalt tisztviselőktől.

Az Országos Széchenyi Könyvtárban és a Rendőrség-történeti Múzeum Könyvtárában megőrzött laprelikviákat és rendőri évkönyvek közül nem egyből már csak egyedi példányok vannak. Legtöbbjük elnevezéséből feltűnik a rendőri jelleg: Rendőri Lapok (1882), A rendőr (1913), Rendőrségi Lapok (1914), Magyar Rendőr (1934). kiadtak A Rend (1923) néven napilapot is, mely Anglia után a kontinens unikális kiadványa volt. Egy, a testületen belüli szolgálati ág rangját bizonyítja, hogy külön lap jelent meg Magyar Rendőrkutya néven (1934). A bűnügyi detektívek sajtóorgánuma a Detektív (1919), Magyar Detektív (1925)²⁵⁵

A csecsemőkorát élő magyar csendőrség²⁵⁶ eleinte az 1882-ben indult Rendőri Lapok hasábjain kapott nyilvánosságot. E lap közölte a csendőrparancsnokságok hivatalos közleményeit, a törvényellenesen távollevő hadkötelesek és katonaszökevények névsorát, címlapján pedig egy-egy körözött bűnöző eredeti fényképe látható. De nem klisé után készült nyomat, hanem felragasztott fénykép. Ez az eljárás a magyar sajtó életében minden valószínűség szerint egyedülálló s csak nyomozólapnál érthető. 1897-ben a lapnak Magyar Csendőr alcíme volt... 1894 januárjában Nagykanizsán megjelent az első Csendőrségi Közlöny, 1896. január 4-én pedig Esztergomban megszületett az első magyar csendőrújság is, Endrődy Géza csendőr főhadnagy szerkesztésében, Magyar Csendőr címmel. A jó írógárdával rendelkező hetilap azonban, úgy látszik, nem bírta a vidéki levegőt, mert 1897-ben a szerkesztőt már Pesten találjuk a Rendőri Lapoknál s az eddig önálló lapból ott alcím és rovat lett. Nem sokkal később, 1899-ben a Törvényszéki és Rendőri Újság is adott mellékletet Csendőrség címmel s mire elérkezett a századforduló, már volt Csendőr Újság is, mely szak- és általános ismereteket közölt... 1907-ben a Csendőrségi Lapokkal korszerű sajtót kap az akkor már izmosodó magyar csendőrség. A gondosan és hozzáértéssel szerkesztett lap azelőtt, 1882-től 1907-ig Rendőri Lapok címmel élt. 1907-től 1918-ig a belügyminisztérium²⁵⁷ kiadásában jelent meg, 1918/19-ben változáson esett át, majd megszűnt és 1924-ben mai alakjában Csendőrségi Lapokként kelt újra életre. A mai idő egyetlen katonai folyóirata, mely a háborús²⁵⁸ papírkorlátozásig rendszeresen szépirodalmat is adott²⁵⁹ A Magyar Csendőrség a közbiztonsági szolgálat teljesítésére, a személy- és vagyonbiztonság megóvására, a közcsend, a rend és a biztonság fenntartására létrehozott katonai szervezésű testület Magyarországon.²⁶⁰

²⁵⁵TÓTH Sándor: *A rendőrség krónikásai – 140 év laptörténete*. In: SZOMOR S. Jubileumi Emlékalbum a 125 éve alakult budapesti detektívtestület tiszteletére. Budapest, 2011. Országos Rendőr-főkapitányság, pp. 144–145.

²⁵⁶DEÁK József: *A Magyar Királyi Belügyminisztérium a hátszág közbiztonságáért a Nagy Háború idején*. Társadalom és honvédelem. 19. évfolyam 4 szám. NKE Szolgáltató Nonprofit Kft. Budapest, 2015. p. 83.

²⁵⁷DEÁK József: *Military industry and readjustment in the Hungarian hinterland in the First World War*. Central European Papers Vol 2. Issue 2. Opavai Sziléziai Egyetem Közpolitikák Kara. Opava, 2014. pp. 23-35.

²⁵⁸ Immár a II. világháborús – a szerző.

²⁵⁹ http://epa.oszk.hu/00000/00021/00210/pdf/MKSZ_EPA00021_1942_66_03_290-300.pdf Letöltés ideje: 2015.03.13.

²⁶⁰VEDŐ Attila: *A Magyar Királyi Csendőrség közbiztonsági tevékenységének szervezete és gyakorlata*. In: ORBÓK Ákos (szerk.). *A hadtudomány és a XXI. század*. Budapest, 2016. Doktoranduszok Országos Szövetsége pp. 361-373.

A gróf Andrássy Gyula miniszterelnök által megalakított kormány egyik legfontosabb embere Lónyay Menyhért pénzügyminiszter, a kiegyezés bonyolult pénzügyi részének kimunkálója, elismert nemzetgazdasági szakteknitely volt. Az ő nevéhez fűződik az önálló Magyar Királyi Pénzügyőrség létrehozása,²⁶¹ mely a magyar államkincstár bevételeit biztosító, azaz a gazdasági rendsztünk feladatait kizárólagosan ellátó,²⁶² katonailag szervezeten működő szaktestület volt. Az 1867. március 10-én létrehozott szervezet feladatai között – a pénzügyi törvények és rendszabályok 1868. november 26-án megjelent hivatalos összeállításából kitűnően – a csempészet és a pénzügyi törvények és szabályok áthágásának megakadályozása, továbbá a pénzügyi törvények és rendeletek vagy szabályok megszegőinek, az adó- vagy illetékfizetési kötelezettség alól kibúvóknak a felderítése és kézre kerítése szerepelt. Hét esztendővel a magyar pénzügyőrség létrejötte után, 1874. február 1-jén Pécsen megjelent az első testületi szaklap „A pénzügyőr” címmel. A 140 éve kiadott első pénzügyőrségi újság – a fejléc tanúsága szerint – „ismeretterjesztő és szép-irodalmi folyóirat, a m. kir. pénzügyőrség szakközlönye és arcképcsarnoka” volt. Amint a Dobos Nagy János által szerkesztett és kiadott lap első számának bevezetőjében olvashatjuk, már az „ős-Pénzügyőr”-nek is két fő célja volt: „nem fogunk mi ez írat hasábjain politizálni, személyeskedni, avagy feleselni... hanem a magas szolgálat érdekében: oktatni és mulattatni szándékom...”²⁶³

5. Következtetések

Az ismertett rendőrségi-rendészeti orosz, illetve magyar és egyéb nemzetközi szaklapok életre hívásának, szerepének példáiból, Markovich Miklós szavaival mi is leszűrhetjük: „Szaklapot írni alapjában könnyű. Az író ismeri közönségét, tudja, mi érdekli. Tisztában van az intelligenciájával. Úgy tartalomban, mint formában megfelelő képes tehát nyújtani. Rendőri szaklapot írni már nehezebb. A rendőrség munkaköre szélesesen tagozódik. Minden irányban olyan kiterjedt, hogy igazán kiváló, csak a specialisták nyújthatnak. A specialistát azonban csak a saját külön problémái érdeklik. Közönyös minden más kérdéssel szembe, s így írása ritkán tarthat számot általános érdeklődésre.”²⁶⁴

Azonban általános tanulságként leszűrhető, hogy a szakma érdekeit, mindig inkább az igényes szaklapok, mint az ezeknél esetleg jóval népszerűbb, üzleti érdekek által mozgatott, ezért inkább szenzációgyártásból, mint a valóság hű feltárásából virágzó bulvárlapok szolgálták.

²⁶¹ V.ö.: SZABÓ Andrea: *A pénzügyi igazgatás szervezete és képzési rendszere a kiegyezéstől az I. világháború végéig*. In: CZENE-POLGÁR Viktória – ZSÁMBOKINÉ FICSKOVSKY Ágnes (szerk.): *Mérföldkövek az adó- és vámigazgatás történetéből*. Magyar Rendészettudományi Társaság Vám és Pénzügyőri Tagozata. Budapest, 2017. pp. 124-137.

²⁶² V.ö.: SZABÓ Andrea: *A pénzügyi igazgatás szervezeti keretei egykor és most a rendészeti feladatok tükrében*. In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig*. Pécs, 2017. pp. 351-356. és Szabó Andrea: *A Magyar Királyi Pénzügyőrség rangrendszere 1867-1947*. Rendvédelem-történeti Füzetek. XXVII. évf. 54. szám. pp. 107-126.

²⁶³ SUBA László: *A pénzügyőrségi sajtó kezdetei*. http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10625/2014_1_tt_subal.pdf?sequence=1&isAllowed=y (letöltve: 2019. április 28-án)

²⁶⁴ MARKOVICH Miklós: *A szaklap problémája*. Rendőr, 1927.07.16., p. 1.

Felhasznált irodalom

- [1] BAKONYI István: *Русский язык, культура и менталитет глазами венгров*. *Образованье и наука* 2013/2 pp. 121–132. <https://cyberleninka.ru/article/v/russkiy-yazyk-kultura-i-mentalitet-glazami-vengrov>
- [2] DEÁK József: *A Magyar Királyi Belügyminisztérium a háttország közbiztonságáért a Nagy Háború idején*. *Társadalom és honvédelem*. 19. évfolyam 4 szám. NKE Szolgáltató Nonprofit Kft. Budapest, 2015. p. 83.
- [3] DEÁK József: *A polgári magyar állam (1867-1944) rendvédelmi sajtója*. In: PARÁDI Á. (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Parádi József 65. születésnapja tiszteletére*. Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság. Budapest. pp. 65–88.
- [4] DEÁK József: *Military industry and readjustment in the Hungarian hinterland in the First World War*. *Central European Papers Vol 2. Issue 2*. Opavai Sziléziai Egyetem Közpolitikai Kara. Opava, 2014. pp. 23–35.
- [5] DEÁK József: *Negyedszázados fennállásukat ünneplő tudományos társaságok*. *Nemzetbiztonsági Szemle (online) (eISSN: 2064-3756) 3 évfolyam 4. szám*. 2015. pp. 101–109.
- [6] http://epa.oszk.hu/00000/00021/00210/pdf/MKSZ_EPA00021_1942_66_03_29_0-300.pdf (letöltés ideje: 2019.03.13.)
- [7] KOVÁCS István: „*Olajozás*”, *szervezett bűnözés és prostitúció a 90-es években Magyarországon*. *Nemzetbiztonsági Szemle*, (2015/1.), pp. 114–146.
- [8] KOVÁCS István: *A reglementációs prostitúció és az emberi méltóság kapcsolata, különös tekintettel egy alkotmánybírói határozatra*. *Belügyi Szemle*, 2016/b/2. szám, pp. 109–126.
- [9] KOVÁCS István: *Die Ermittlung der Förderung der geschäftsmäßigen Prostitution*. *Hadtudományi Szemle*, 2015/3. szám, pp. 177–185.
- [10] KOVÁCS István: *Is the prostitution a threat danger to a country's (national) security?* *Nemzetbiztonsági Szemle*, V. évfolyam (2017) különszám, pp.12–24.
- [11] KOVÁCS István: *Prostitúció, és prohibíció a mai Magyarországon: avagy miért nem sikerül a rendőrségnek a szocializmust levetkőzni a XXI. században*. *Létünk*, (2018/2.), pp.7–29.
- [12] KOVÁCS István: *The enforcement of crime prevention duties of the Police, in relation of youth – especially juvenile prostitution – and the practical experiment in Hungary*. *Hadtudományi Szemle*, VIII. évfolyam, (2015) 1. szám pp. 231–245.
- [13] KOVÁCS István: *Vezetési funkciók egy helyi rendvédelmi szerv életében. Ellenőrzés, mint a kiadott szabályok, és utasítások betartásának (kontroll) feladata*. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, II. évfolyam, (2017) 21. szám, pp. 1-30.
- [14] KOVÁCS István: *Vezetési funkciók egy helyi rendvédelmi szerv életében. Tervezés, mint az elérendő cél, és az ahhoz elvezető tevékenységek meghatározásának folyamata*. *Műszaki katonai Közlöny*, (2018/3), p. 196.
- [15] KOVÁCS István: *Vezetési funkciók egy helyi rendvédelmi szerv életében. Célmeghatározás, vagyis a feladatok kitűzésének, és tisztázásának folyamata*. *Rendőregi Tanulmányok*, (2018/3.), pp.119-136.

- [16] KOVÁCS István: *Vezetési stílusok a hivatásos állomány szemével*. In: BARÁTH Emőke (szerk.): *Rendészettudomány a fiatal kutatók szemével konferenciakötet*. 2019. pp.169–179.
- [17] KRISKÓ Edina: *A rendőrség társadalmi rendeltetése és a rendőrségi kommunikáció*.
http://nydi.btk.pte.hu/sites/nydi.btk.pte.hu/files/pdf/Krisko_Edina2013_disszertacio.pdf, (letöltés ideje: 2019.04.28.)
- [18] MARKOVICH Miklós: *A szaklap problémája*. Rendőr, 1927.07.16. 1.p.
- [19] RUMJANCEVA Marina Fedorovna: *A XVIII.–XX. század eleji történelmi források /Исторические источники XVIII. – начала XX. века/* pp. 451–466.
<http://www.historichka.ru/materials/istochnikovedenie/index.html> (letöltve: 2019. április 28-án)
- [20] SALLAI János: *Beköszöntő a Rendőrségi Tanulmányok első számához (Rendőrségi szakfolyóiratok a „Közbiztonság”-tól napjainkig)* http://www.bm-tt.hu/rtt/assets/letolt/rt/201801/03_Sallai_Janos_Bekoszonto.pdf (letöltve: 2019. április 28-án)
- [21] SUBA László: *A pénzügyőrségi sajtó kezdetei*. http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10625/2014_1_tt_subal.pdf?sequence=1&isAllowed=y (letöltve: 2019. április 28-án)
- [22] SZABÓ Andrea: *A Magyar Királyi Pénzügyőrség rangrendszere 1867-1947. Rendvédelem-történeti Füzetek. XXVII. évf. 54. szám.* pp. 107-126.
- [23] SZABÓ Andrea: *A pénzügyi igazgatás szervezete és képzési rendszere a kiegyezéstől az I. világháború végéig*. In: CZENE-POLGÁR Viktória – ZSÁMBOKINÉ FICSKOVSKY Ágnes (szerk.): *Mérföldkövek az adó- és vámigazgatás történetéből. Magyar Rendészettudományi Társaság Vám és Pénzügyőri Tagozata*. Budapest, 2017. pp. 124-137.
- [24] SZABÓ Andrea: *A pénzügyi igazgatás szervezeti keretei egykor és most a rendészeti feladatok tükrében*. In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig*. Pécs, 2017. pp. 351-356.
- [25] Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation: *1802–1917*.https://xn--blaew.xn--plai/history/1802_1917,
- [26] Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation: *A kezdetek kezdete (1802–1917) /У начала начал (1802–1917)/*
https://mvd.ru/upload/site1/document_file/0NNNIGno3q.pdf(letöltve: 2019. április 28-án)
- [27] TÓTH Sándor: *A rendőrség krónikásai – 140 év laptörténete*. In: SZOMOR S. (szerk.): *Jubileumi Emlékalbum a 125 éve alakult budapesti detektívtestület tiszteletére*. Budapest, 2011. Országos Rendőr-főkapitányság, pp.144–145
- [28] VEDÓ Attila: *A Magyar Királyi Csendőrség közbiztonsági tevékenységének szervezete és gyakorlata*. In: ORBÓK Ákos (szerk.). *A hadtudomány és a XXI. század*. Budapest, 2016. Doktoranduszok Országos Szövetsége pp. 361–373

Lektorálta: Sallai János Prof. Dr. tanszékvezető egyetemi tanár
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
Rendészettörténeti Tanszék
sallai.janos@uni-nke.hu

>>>>

Erdős Ákos – Magasvári Adrienn: A korrupció értelmezése és annak változásai a pénzügyőr tisztjelöltek között

Absztrakt

A korrupció fogalmi értelmezése, és az ellene való fellépés módszereinek meghatározása a szakmai és tudományos diskurzusok központi témája lett. A korrupció jelenségével kapcsolatban azonban elengedhetetlen annak a vizsgálata is, hogy miként tekint e devianciára az egyén. Számunkra még inkább fontos kérdés, hogy hogyan látja a korrupciót a hivatásos szolgálatra készülő fiatal. Ezért végeztünk fókuszcsoport módszerére épülő kutatást a Nemzeti Közszolgálati Egyetem hallgatói körében. Kutatási eredményeink rámutatnak arra, hogy a rendészeti szubkultúra jegyei, mint például a szolidaritás, összetartozás, titkosság, már az egyetemi hallgatók körében is megfigyelhetők. Másrészt megállapítottuk, hogy a hallgatók egyértelműen a rendészeti gyakorlat specifikus jellemzőjének tartják a korrupciót, következésképp érdeklődnek is a probléma iránt. Ennek ellenére nem rendelkeznek átfogó, tényszerű ismeretekkel, és tudásuk főként média információkból származik.

Abstract

Defining the concept of corruption and determining the best methods to act against it became the focus of several professional and scientific discussions. It is necessary to understand how others think about this deviancy if we examine the phenomenon. For us, it is even more important to see how those young people consider the topic of corruption who are about joining law enforcement service. This is the reason why we conducted focus group research among students of the National University of Public Service. Our research results pointed out the characteristics of the law enforcement subculture, for instance, the solidarity, togetherness, and secrecy, can already be observed among university students. We could identify, on the other hand, that students simply find corruption as a specific peculiarity of law enforcement practice, and consequently, they are interested in the problem. However, they do not have a comprehensive and factual based picture of the phenomenon; their knowledge is originating from media information.

1. Bevezetés

Az intézményesített társadalmat veszélyeztető devianciák egyik legősibb formájának a korrupciót tekinthetjük, minthogy az egyfajta értelemben véve egyidős az emberiséggel.²⁶⁵ A korrupciótól mentes társadalom vágya már az ősi Babilónia (Kr.e. 22. század), az Egyiptomi Birodalom (Kr.e. 14. század)²⁶⁶ és az ókori államok²⁶⁷ uralkodóinak egyes törvényi rendelkezéseiben is egyértelműen kirajzolódik.

²⁶⁵TAKÁCS István – CSAPODI Pál – TAKÁCS-GYÖRGY Katalin: *A korrupció, mint deviáns társadalmi attitűd.* Pénzügyi Szemle, 56. évf. (2011) 1. sz. p. 26.

²⁶⁶MISHRA, Ajit: *Persistence of corruption: Some theoretical perspectives.* World Development, vol. 34. (2006) no. 2. p. 349.

A korrupció tehát évezredek óta átszövi a társadalom szövetét, s így annak értelmezése, oksági vizsgálata és a vele szemben történő hatékony fellépés módszereinek keresése is folytonos tárgyát képezik a szakmai és tudományos diskurzusoknak.

A korrupció problémaköre nagyon sok esetben a közigazgatási feladatok ellátásával kapcsolatosan kerül az érdeklődés homlokterébe. A közigazgatás ugyanis nem más, mint a szervezet, a funkció és a személyi állomány egysége,²⁶⁸ amely fogalmi elemek lényegével és társadalmi rendeltetésével összeegyeztethetetlen a korrupció minden formája.

Magyary Zoltán ezzel összefüggésben a következőket írja 1942-es művében: „[...] a közigazgatás előtt legyen minden ember egyenlően fontos. Mindenki érezze a törődést, a jóakaratot, az emberszerető kíméletet. Ez azt is jelenti, hogy a közigazgatásnak pártatlannak kell lennie. Ne tegyen különbséget szegény és gazdag, barát és ellenség, kormánypárt és ellenzék, város és falu, magyar és nemzetiségi között. Egyúttal jelenti a tárgyilagosság kötelességét, a protekciónak és annak a tilalmát, hogy a hivatalnok a rábízott ügyek mikénti elintézésével magának előnyt vagy összeköttetést keressen.”²⁶⁹

A köz szolgálata tehát – csakúgy, mint a korrupció maga – már a kezdetektől fogva feltételezte az etikus munkavégzést. És nincs ez másként napjainkban sem. Aki az állam nevében eljárva végzi feladatait, teljesíti kötelezettségeit a közigazgatásban, annak kiemelt erkölcsi és etikai elvárásoknak kell eleget tennie.

Fokozottan igaz ez a hivatásos szolgálati jogviszonyban foglalkoztatott személyekre, így például a rendőrökre, pénzügyőrökre. Sajátos jogi státuszuk és az általuk ellátandó feladatok okán a morális követelmények velük szemben – a közigazgatás egyéb ágazataihoz viszonyítva is – erőteljesebben érvényesülnek.²⁷⁰ Ennek megfelelően a hivatásos állomány tagjait érintő korrupció (az ügyészi, bírói korrupció mellett) is sokkal súlyosabb és veszélyesebb, mint más közintézmények vagy a magánszférában előforduló hasonló visszaélések esetében. Ez előbbi ugyanis épp azokat a szervezeteket bénítja, amelyeknek hatékonyan fel kellene lépniük a korrupciós cselekményekkel szemben.²⁷¹

A magyar rendészettudomány történetének egyik emblematikus alakja, Karvasy Ágost már 1862-ben külön kiemelte a korrupció megelőzésének problémakörét a rendőri hivatalnokok legfontosabb kellei között:

1. „Mind az általános közrendészeti tudomány elveinek, mind azon ország, melyben működnek, különös rendőri rendszabályoknak alapos ismeretével bírjanak.
2. Józan ítéletük, lélekjelenlétük, gyors feltalálási tehetségük legyen.
3. Hivatalukban buzgók és megnemvesztegethetők legyenek.

²⁶⁷NÉMETH György: *Leutükhidész pénzeszsákja – korrupció az antik görög világban*. Magyar Tudomány, 179. évf. (2018) 4. sz. p. 458.

²⁶⁸LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Harmadik kiadás. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2010.

²⁶⁹MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. p. 138.

²⁷⁰MAGASVÁRI Adrienn: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományának jogviszonyára vonatkozó általános szabályok*. In: ERDŐS Ákos (szerk.): *Integrált Pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018. p. 44.

²⁷¹KOZÁRY Andrea: *Rendészetszociológiai. Kézikönyv II*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2017. p. 41.

4. Cselekvényeikben komolyságot és szilárdságot mutassanak, mely mindazáltal, szelidséggel és humanitással mérsékelve legyen.”²⁷²

A korrupció megjelenésének, illetve a felszámolására irányuló törekvések mélyen húzódó történelmi gyökerei okán talán nem meglepő, hogy napjainkban a közigazgatás – ezen belül is a rendészet – fejlesztésének egyik markáns irányvonalát képezi e szervezeti deviancia vizsgálata.²⁷³ A magyar kormány 2011-től a korábbi antikorrupciós kormányzati kísérletek kudarcai miatt a megelőző megközelítést és az „integritást” helyezte a középpontba.²⁷⁴

A korrupcióval kapcsolatos vizsgálatok egyik legérdekesebb formája a jelenség értelmezésével áll összefüggésben. Maga a szó a latin „corruptio” kifejezésből eredeztethető, amely morális romlottságra utal.²⁷⁵ A hazai és nemzetközi szakirodalomban a korrupcióra számtalan definíciót használ.²⁷⁶ Nye szerint például a korrupció olyan viselkedés, mely eltér a közfeladatok törvényes gyakorlásától, elsősorban személyes vonatkozású, pénzügyi vagy pozícióbeli előnyök megszerzése érdekében.²⁷⁷

A korrupció tudományos igényű értelmezésén túl ugyanakkor elengedhetetlen annak a vizsgálata, hogy miként tekint e deviáns jelenségre az egyén. Fontos kérdés, hogyan látja a korrupciót, annak különböző megnyilvánulási formáit a hivatásos állomány tagja, vagy éppen a hivatásos szolgálatra készülő fiatal.

Hiszen a korrupcióval szemben történő fellépés legújabb irányzatainak – amilyen az integritás-szemlélet is – fókuszában is kifejezetten a személyiség áll. Ez elsősorban az egyént fejlesztő tréning jellegű képzésekre, a tudás és tapasztalat megosztására, az esettanulmányokra helyezi a hangsúlyt.^{278, 279} Az elveken alapuló integritási megközelítésnek – szemben a szabály alapú megközelítéssel – fontos jellemzője továbbá, hogy annak fókuszában a vezetés áll, célja a megelőzés (megakadályozás) és alapelvekre, azok megerősítésére épül, nem pedig pusztán az írott normák tartalmára.²⁸⁰

²⁷²KARVASY Ágós: *A közrendészet tudomány*. Pest, Emich Gusztáv, 1862. p. 15.

²⁷³KLOTZ Péter: *Korrupciómegelőzés a közigazgatásban – A korrupció elleni Kormánystratégia végrehajtásának eddigi tapasztalatai és a továbblépés lehetséges irányai*. Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás, 2013/3. pp. 89–102.

²⁷⁴KIS Norbert: *Antikorrupció és a közszolgálati integritás: Magyarország az európai uniós törekvések tükrében*. In: DARGAY Eszter – JUHÁSZ Lilla Mária (szerk.): *Antikorrupció és közszolgálati integritás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015. p. 11.

²⁷⁵JOHNSTON, Michael: *The search for definitions: The vitality of politics and the issue of corruption*. International Social Science Journal, vol. 48. no. (1996) 149. p. 322.

²⁷⁶SZÁNTÓ Zoltán – TÓTH István János – VARGA Szabolcs: *A korrupció társadalmi és intézményi szerkezete. Korrupciós tranzakciók tipikus kapcsolatháló-konfigurációi Magyarországon*. Szociológiai Szemle, 21. évf. (2011) 3. sz. p. 62.

²⁷⁷NYE, Joseph S.: *Corruption and political development: A cost benefit analysis*. American Political Science Association, vol. 61. (2014) no. 2. p. 417.

²⁷⁸HORVÁTH Ferenc: *Egy korszerű integritásmenedzsment-rendszer kiépítésének lehetőségei az NBSZ-nél*. Nemzetbiztonsági Szemle, 4. évf. (2016) 2. sz. pp. 33–64.

²⁷⁹PALLAI Katalin: *A tréningek szerepe az integritásoktatásban*. Társadalom és Honvédelem, 19. évf. (2015) 1. sz. pp. 27–43.

²⁸⁰BÁGER Gusztáv: *A korrupció elleni küzdelem integritás alapú szemlélete, módszertani alapjai és nemzetközi tapasztalatai*. In: DARGAY Eszter – JUHÁSZ Lilla Mária (szerk.): *Antikorrupció és integritás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015. p. 26.

A „megelőző” szemléletmód elterjedésében központi szerepe van az oktatásnak, továbbképzésnek, a „rendészeti integritásmenedzsment”²⁸¹ típusú felkészítéseknek. Egyrészt erre tekintettel, a Nemzeti Közsolgálati Egyetem oktatóiként, jelen kutatásunkkal szerettünk volna képet kapni arról, hogy hogyan vélekednek a négyéves képzésben részt vevő tisztjelölt hallgatóink a fent említett korrupciós, illetve integritás alapú megközelítéssel kapcsolatban. Mivel a nemrégiben bevezetett tisztjelölti jogviszonynak és a négyéves alapképzésre való átállásnak az elsődleges célja a szervezeti szocializáció erősítése volt, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú munkatársaiként és oktatóként is fontosnak tartottuk annak felmérését, hogy hogyan viszonyulnak ezekhez a nehéz kérdésekhez a pénzügyőr hallgatók, egyáltalán, mit tudnak ezekről a problémákról, tartanak-e attól, hogy azok a későbbiekben őket is érinthetik majd.²⁸²

2. A kutatás módszertana

Kutatásunk egyik célkitűzése volt, hogy feltárjuk az első és második évfolyamos pénzügyőr tisztjelöltek attitűdjeit, vélekedéseit és értelmezéseit a korrupció fogalmával, tartalmával kapcsolatban, illetve a korrupciós magatartásformák különféle reprezentációit, a korrupció megelőzését, a korrupttá válás folyamatát illetően. Másfelől pedig arra szerettünk volna választ kapni, hogy a pénzügyőr tisztjelöltek miként látják a társadalom tagjainak vélekedését a hazai rendészeti szervek korrupciós érintettségével kapcsolatban, illetve hogy ők maguk mennyire tartják fontosnak e jelenségekkel foglalkozni.

Vizsgálatunkat a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Karának (NKE RTK) pénzügyőr tisztjelölti állománya első és második évfolyamos hallgatói között végeztük. A tisztjelölti jogállás a rendészeti felsőoktatás vívmányaként, 2016-tól bevezetett új jogállási forma, amely sajátos átmenetet képez a hivatásos szolgálati jogviszony és a hallgatói jogviszony között.^{283,284} Az utóbbi években a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) rendszeres tiszt utánpótlására szinte kizárólag a rendészeti felsőoktatás nappali tagozatos hallgatói révén volt lehetőség. Következésképpen a tanulmányaikat folytató pénzügyőri állomány vizsgálata nem csak a rendészeti felsőoktatás, hanem a NAV számára is rendkívül fontos.

Vizsgálatunk időpontjában a NKE RTK teljes pénzügyőr tisztjelölti állománya 98 főből állt, akik összesen három évfolyamon, évfolyamonként két különböző szakirányon folytatták tanulmányaikat. A teljes tisztjelölti állományból 37 fő az első, míg 35 fő a második évfolyamon folytatta tanulmányait. A két évfolyam tekintetében a legfiatalabbak a 18., a legidősebbek pedig a 23. életévükben jártak.

Felmérésünk során az alapsokaságot adó két évfolyam önkéntesen jelentkező tagjaiból két, egyenként 1–1,5 óra időtartamú fókuszcsoport-beszélgetést szerveztünk

²⁸¹GÁSPÁR Miklós – MOLNÁR Katalin: *Korrupcióellenesség és integritás a rendészeti tisztképzésben*. In: DARGAY Eszter – JUHÁSZ Lilla Mária (szerk.): *Antikorrupció és integritás*. Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 2015. p. 171.

²⁸²MAGASVÁRI Adrienn – ERDŐS Ákos: *Integritás-szemlélet és a korrupcióval kapcsolatos ismeretek az NKE RTK pénzügyőr tisztjelöltjei körében*. Rendvédelem, 8. évf. (2019) 1. sz. pp. 6–49.

²⁸³SZABÓ Andrea: *A tisztjelölti jogállás sajátosságai*. In: ERDŐS Ákos (szerk.): *Integrált Pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018. p. 156.

²⁸⁴SZABÓ Andrea: *Sub pondere crescit palma, avagy a pénzügyőr tisztjelölt erőpróbája*. In: DOBÁK Imre – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Szakmaiság, szerénység, szorgalom. Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018. p. 600.

összesen 28 fő részvételével (7 nő, 21 férfi). A kutatásban közreműködő első évfolyamos tisztjelöltek (N=12), valamint a második évfolyamos tisztjelöltek (N=16) attitűdjeit, meggyőződéseit és ismereteit külön-külön, egy-egy fókuszcsoportos-beszélgetés során vizsgáltuk. Ez a módszer lehetőséget adott arra, hogy a rendészeti felsőoktatásban eltérő ideje jelen lévő hallgatók vizsgálati eredményeit egymással is összehasonlíthassuk.

A fókuszcsoport-beszélgetéseket minden esetben rögzítettük, majd ezeket elemeztük kvalitatív technikával.

Vizsgálatunk során a korrupció jelenségével kapcsolatosan – a kutatást végző személyek moderálásával – a fókuszcsoport-beszélgetéseken az alábbi kérdésekre kerestük a választ: Mi számít korrupciónak? Mit tekinthetünk korrupciós cselekményeknek? Hogyan előzhető meg a korrupció? Hogyan és miért lesz valaki korrup? Hogyan látja a magyar társadalom hazánkban a korrupció szerkezetét?

3. Hipotézisek

A témával kapcsolatban az alábbi hipotéziseket fogalmaztuk meg:

H.1. Úgy véljük, hogy a hallgatók korrupcióval kapcsolatos ítéleteit a képzésben eltöltött idő múlásával olyan belső motívumok megjelenése nehezíti, mint a bajtársiasság követelménye.

A képzésben eltöltött idővel a hallgatók egyazon deviáns magatartásformát eltérő módon értelmeznek és értékelnek.

H.2. A tisztjelöltek számára a korrupciós cselekmények erősen rendszerspecifikus jellemzőként jelennek meg a rendészeti hivatásban.

4. A korrupció fogalmának értelmezése

Vizsgálatunk eredményei rámutattak, hogy a két évfolyam tisztjelöltjeinek a korrupcióval kapcsolatos attitűdjei között jelentős különbségek húzódnak. Az elsőéves tisztjelöltek a korrupció fogalmát három fő tartalmi pillérré építik: *jogtalan előnyszerzés, vétkes kötelességszegés, morális deficit*. Véleményük szerint tehát a korrupciós cselekmények esetében ezek a tartalmi jellemzők mindig megfigyelhetők.

A következőkben röviden kitérünk arra, hogy a tisztjelöltek által megfogalmazott tartalmi elemek mögött pontosan milyen értelmezés is húzódik.

Jogtalan előnyszerzés. Az első évfolyamos tisztjelöltek szerint a korrupciós cselekmények origójában az olyan értéket képező – ha úgy tetszik, motiváló – tényezők állnak, mint a pénz, a tárgyi javak, esetenként akár testi szolgáltatások.

„Korrupció alatt értem, hogy valakit pénzzel vagy vagyontárggyal »megvesznek«.” (első évfolyam)

Vétkes kötelességszegés. Az első évfolyamosok véleménye szerint a korrupció fogalmának második állandó tartalmi eleme a visszaélés vagy a kötelezettségek vétkes megszegése, amelyeket a fent említett anyagi, tárgyi vagy egyéb javak megszerzése motivál.

„Bármilyen hivatali, munkahelyi visszaélés, illetve munkaköri feladatnak a szándékos mulasztása pénzjutalom fejében, ezzel valamilyen bűncselekményt, csalást elősegítve.” (első évfolyam)

Erkölcsei deficit. A hallgatók által definiált fogalom harmadik összetevője pedig alapvetően morális tartalmú. Az első évfolyamosok úgy vélték, hogy a korrupció fogalmának jogi kontextusa mellett fontos erkölcsi értékek meghasonulásával,

elhalványulásával, illetve elvesztésével is számolni kell. A hallgatók erre többször, visszatérő módon utaltak.

A korrupció fogalmának tartalmi meghatározása során olyan kifejezéseket használtak, mint:

erkölcstelen tevékenység,
önérdek előnybe helyezése,
igazságtalanság,
tisztességtelen előnyszerzés és kapzsiság,
én-központúság,
„...[az elkövetés által] kevesebbek lehetünk.” (első évfolyam).

A második évfolyamosok korrupció definíciójában – az első évfolyamos társaikhoz hasonlóan – szintén megjelentek olyan tartalmi elemek, mint a *jogtalan előnyszerzés*, a *vétkes kötelelességszegés* és az *erkölcsi deficit*. Ők azonban a fentieket további kötelező fogalmi elemekkel egészítették ki. Álláspontjuk szerint a korrupció fogalmának elengedhetetlen elemeként jelenik meg az ilyen cselekmények társadalomra veszélyessége és az elkövető *speciális társadalmi pozíciója*.

Jogtalan előnyszerzés. A második évfolyamos tisztjelöltek szintén úgy vélik, hogy a korrupció fogalmának elengedhetetlen tartalmi eleme az egyén jogosulatlan előnyszerzése.

„Pénzzel általában, vagy más eszközzel befolyásolják a hivatalos munkát, tehát egyszerűen pénzt ajánlanak fel azért, hogy akaratukat érvényesítsék és ha elfogadják akkor az már korrupciónak számít.” (második évfolyam)

„Meglátásom szerint alapvetően két részre lehet osztani [a fogalmat]. Az egyik csoportba a pénzbeli ellenszolgáltatásokért, a másikba a természetbeni ellenszolgáltatásokért nyújtott valamilyen cselekedet [tartozik].” (második évfolyam)

Vétkes kötelelességszegés. Az elsőéves társaikhoz hasonlóan a felsőbb évesek szintén kiemelték, hogy a korrupció fogalma minden esetben magában hordozza az egyén kötelezettségeinek vétkes megszegését is.

„Alapjában a jogszerű és helyes eljárás helyett valami olyat kérnek tőlünk cserébe, ami az érdekelt fél részére egy kibúvót, kiskaput jelent a felelősség alól.” (második évfolyam)

„Korrupció alatt egy másik személy pénzzel való megvesztegetését értjük.” (második évfolyam)

„Bűncselekmény, melyet magas látencia jellemez. Nincs »igazi« sértetti kör, hiszen egyrészt a civil, másrészt a hatóságnak [...] az emberei is jól járnak ezáltal.” (második évfolyam)

Erkölcsei deficit. A korrupció tartalmi elemeinek összegyűjtése során a hallgatók véleményében fokozottan jelen volt egyfajta erkölcsi-morális megközelítés is. A hallgatók többször, visszatérő módon utaltak arra, hogy aki korrupciós cselekményt követ el, az a társadalom által elvárt etikai követelményekkel helyezkedik szembe, s saját erkölcsi értékekkel nem vagy csak kevéssé rendelkezik. Meghatározásaikban olyan kifejezések jelentek meg, mint a(z):

tisztességtelen előnyszerzés,
kapzsiság,
önzés,
összeesküvés.

Társadalomra veszélyesség. A korrupció fogalmának ezen része kizárólag a felsőbb évfolyamos hallgatók körében bírt jelentőséggel. A második évfolyamos

tisztjelöltek úgy értékelték, hogy az effajta cselekmények minden esetben valamilyen jogi normába ütköznek és veszélyesek a társadalomra.

„Korrupció alatt olyan jogokkal való visszaélést értek, amely törvénybe ütközik/ütközhet. Társadalomra káros jelenség.” (második évfolyam)

Speciális társadalmi pozíció. Végezetül a felsőbb évesek az eddig említett fogalmi elemek körét bővítették azzal, hogy a korrupciós cselekmények elkövetését mindig valamilyen tisztség, pozíció, beosztás betöltéséhez kötötték. Álláspontjuk szerint tehát, a korrupciós magatartások tanúsítói szükségszerűen olyan pozíciót kell, hogy betöltsenek a társadalomban, illetve a társadalom adott alrendszerében, amely révén képesek lehetnek korrumpálódni.

„Szerintem egy olyan tevékenység, amelyet a közhatalommal bíró emberek saját érdekükben [tesznek].” (második évfolyam)

„Hatalommal vagy pozícióval való visszaélés. [...] Valamilyen ismertség általi haszonszerzés vagy visszaélés olyantól, aki vissza tud élni a hatalmával.” (második évfolyam)

A második évfolyamosok értelmezésében tehát a korrupciós cselekmények olyan erkölcsileg elítélendő, társadalomra veszélyes magatartásformákat jelölnek, amelyeket a megfelelő tisztséget, pozíciót betöltő személy társadalmi helyzeténél fogva, a kötelességének vétkes megszegésével, jogtalan előny megszerzése érdekében fejt ki. Célja az önzés, az egyén számára jogtalanul biztosított előny megszerzése, kiváltó oka pedig leggyakrabban a pénz.

Összességében elmondható, hogy a korrupció fogalmának értelmezése, illetve tartalmi összetevőinek meghatározása tekintetében az első és második évfolyamos tisztjelöltek véleménye között jelentős az átfedés, azonban fontos különbségek is megjelennek (lásd 1. ábra).

A korrupció fogalmának egyes kötelező tartalmi elemei – a *jogtalan előnyszerzés*, a *vétkes kötelességszegés* és az *erkölcsi deficit* – vonatkozásában nem volt különbség. Az egyéb fogalmi elemek tekintetében ugyanakkor fontos eltérést képez, hogy a felsőbb évesek a korrupció definiálása szempontjából meghatározó szerepet tulajdonítanak a *cselekmény társadalomra veszélyességének*, valamint az *elkövető speciális társadalmi pozíciójának* is.

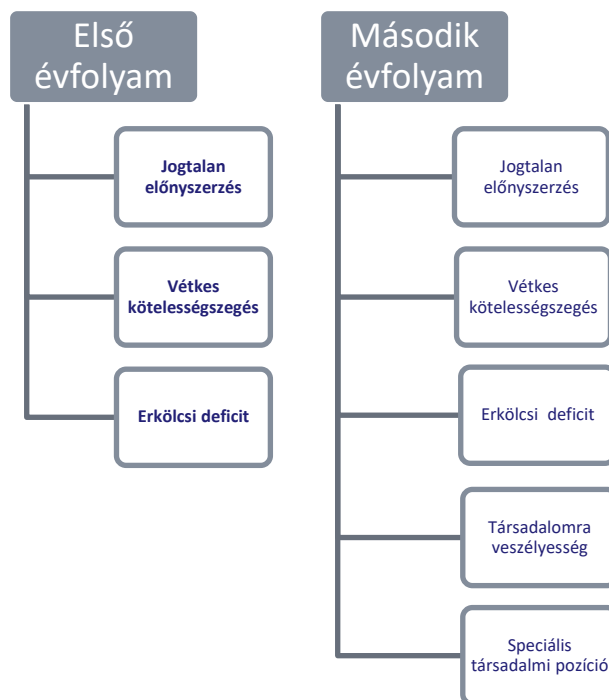
A korrupció témakörében ez utóbbi fogalmi elemek egyértelműen a korrupció legveszélyesebb szegmensébe tartozó cselekménytípusok, az úgynevezett korrupciós (bűnözés) bűncselekmények sajátjai.²⁸⁵ A büntetőjog által szankcionálni rendelt magatartások mindegyikére jellemző ugyanis, hogy (1) azokat szándékosan vagy gondatlanul lehet csak elkövetni, (2) veszélyesek a társadalomra és (3) a törvény elkövetésük esetén büntetés kiszabását rendeli. Másfelől pedig a vesztegetés egyes delictumainál a jogalkotó az elkövetővé válás feltételei között olyan speciális követelményeket támaszt, minthogy az elkövetőnek valamely gazdálkodó szervezet tagjának vagy hivatalos személynek kell lennie.²⁸⁶ A másodéves tisztjelöltek tehát a korrupció fogalmának tartalmi elemeit tulajdonképpen csak olyanokkal egészítették ki, amelyek a büntetőjogi terminológiával csengenek össze.

A fentiekből arra következtethetünk, hogy a felsőbb évfolyamos hallgatók korrupcióval kapcsolatos ismeretét, véleményét a rendészeti képzésüket épp hogy

²⁸⁵HOLLÁN Miklós: *A hatósági eljárással kapcsolatos vesztegetés az új büntető kódexben*. Miskolci Jogi Szemle, 9. évf. (2014) 1. sz. p. 33.

²⁸⁶HORVÁTH Dávid: *Korrupciós bűncselekmények az új Btk.-ban*. Rendvédelem, 5. évf. (2016) 1. sz. pp. 54–64.

elkezdő tisztjelöltekhez képest alapvetően a büntetőjogi előtanulmányaik (többlet ismereteik) befolyásolták.



13. sz. ábra: A korrupció fogalmának tartalmi elemei (évfolyamok szerinti bontásban).²⁸⁷

5. A korrupció különböző megjelenési formáinak értelmezése

A fogalomalkotást követően arra kerestük a választ, hogy a hallgatók milyen magatartásformákkal összefüggésben vélik felismerni a korrupció jelenségét.

Az első évfolyamos tisztjelöltek a korrupciós cselekmények sorában olyanokat jeleztek, mint a kötelességek teljesítésének szándékolt elmulasztása, vagy akár az ellátandó feladatok direkt hátráltatása.

„Véletlenül eltűnik egy akta például.” (első évfolyam)

A hallgatók szerint ugyanakkor korrupciós cselekmények rejtőzhetnek azon döntések mögött is, amelyeket a döntésre jogosult személyek ismeretségi alapon, rokonaiknak, ismerőseiknek kedvezve hozzák meg. S amikor valamilyen előny érdekében kivételezések történnek egyes személyekkel vagy gazdálkodókkal.

A fókuszcsoporthoz tartozók során szinte elkerülhetetlen módon felmerült az ajándékok adásának és elfogadásának értelmezése is. A véleményekből az rajzolódott ki, hogy e téma kapcsán az első évfolyamos tisztjelöltek egyáltalán nem gyanakvóak. Egybehangzóan amellet érveltek, hogy az ajándékok elfogadása alapvetően nem tartozik a korrupciós cselekmények körébe. A tisztjelöltek értelmezésében a korrupció és az ajándék szíves elfogadása, mint büntetlen cselekmény között a határvonalat a döntésre jogosult vagy intézkedésre kötelezett személy másik félhez való viszonyulása képezi. A hallgatók véleménye szerint az ajándék felajánlását megelőző és annak elfogadását követő magatartás tartalma határozza meg azt, hogy korrupciós tevékenységet követ-e el valaki.

²⁸⁷ Forrás: MAGASVÁRI – ERDŐS, 2019, p. 20.

„Attól függ, hogy miután megkaptuk az ajándékot, hogy viszonyulunk ahhoz az emberhez. Tehát utána reálisak maradunk vagy elfogultak lesziünk vele szemben.” (első évfolyam)

Az első évfolyamos hallgatókkal végzett kutatás fontos megállapításaként rajzolódott ki az a különös attitűd, miszerint a hallgatók a korrupciós magatartásokat – mintegy szükségszerűen – nem csak hogy a hivatali feladatok ellátásához, hanem ennek a feladatellátásnak az időtartamához is kötik. Álláspontjuk szerint a hivatali időn túl, a civil életben történő ajándék elfogadása például meglehetősen távol áll a korrupciós magatartásoktól, hiszen ilyenkor a hivatalos személy egyébként sem jogosult bármilyen intézkedést tenni, illetve az állampolgárokra, a gazdálkodókra vonatkozóan kötelező érvényű vagy akár joghátrányt keletkeztető döntést hozni. Jól ábrázolja e megközelítést a következő érvelés:

„Én már hallottam például olyat, hogy ugyanígy ilyen NAV-os volt, és ismerték már, többször volt már kint a piacon, a nagybani piacon, és már sokszor látták, és kiment a családjával vasárnap és akkor: »na, gyere itt van egy láda alma«. És pedig akkor nem volt rajta egyenruha.” (első évfolyam)

A második évfolyamos tisztjelöltek a korrupciós cselekmények körét elsősorban a vesztegetéssel azonosítják. A pénzügyőri feladatellátással szoros kapcsolatban álló példaként említették a csempészet segítségét, mint a korrupció egy lehetséges megjelenési formáját. Ugyanakkor ez is értelemszerűen kapcsolatban áll a vesztegetés büntetőjogi kategóriájával. A korrupció reprezentációjaként nevesítették továbbá a jogosítvány megszerzésekor a vizsgáztató „lefizetését”, illetve a pályázati kiírások, tenderek elbírálásakor a jogtalan kedvezmények biztosítását is. Részükről az ajándék „jogcímén” történő vagyoni előnyszerzés nem került megemlítésre.

A korrupciókülönböző megjelenési formáinak értékelésével kapcsolatos eredményeink is fontos jelenségre hívják fel a figyelmet; mégpedig az ajándékok hallgatói megítélésének kérdésére.

Az első évfolyamos hallgatók ugyanis az ajándékok elfogadását a korrupciós cselekmények viszonylatában egyáltalán nem tartják aggályosnak, kiváltképp, ha arra nem a szolgálati feladatok ellátásának ideje alatt kerül sor. Ezek az eredmények összecsengenek annak a korábbi kutatásnak a megállapításaival, amelyet hivatásos szolgálati jogviszonyban álló rendőrök között végeztek. Ebben a kutatók úgy találták, hogy a hivatásosok az ajándékok elfogadását csak a legkritikább esetben tartják korrupciós cselekménynek, annak ellenére, hogy az ilyen magatartást az írott normák egyértelműen tiltják. A vizsgálat ugyanakkor rávilágított arra is, hogy az életkor előrehaladtával az ajándékok elfogadását többen és egyre inkább súlyosabb korrupciós magatartásnak tekintik.²⁸⁸ Mindezekből arra következtethetünk, hogy az ajándékozás, mint a korrumpálódás egyik formája, illetve a mögötte rejlő ismeretlen szándékok veszélye a szakmai és élettapasztalatok bővülése révén mindinkább világosabbá válik.

A rendészeti felsőoktatásban szereplő hallgatók ilyen tapasztalatokkal értelemszerűen nem bírnak. Ugyanakkor már a képzés első évétől kezdve gyakorlati szolgálat ellátására vannak kötelezve a nyári időszakban, tehát részeseivé válnak/válhatnak valós intézkedési helyzeteknek. Kutatásunk eredményei egyértelműen jelzik, hogy az ajándékok felajánlásával és elfogadásával kapcsolatos hallgatói nézetrendszer meglehetősen naiv. Azzal, hogy a tisztjelöltek nem látják az ajándékok felajánlása vagy a hivatali időn kívül, de a hivatali minőségre tekintettel nyújtott

²⁸⁸KANYÓ Mária – KARDOS Sándor István: *Korrupció, vagy „csak” hála*. Hadtudományi Szemle, 8. évf. (2015) 4. sz. p. 167.

szívességek mögött meghúzódó esetleges veszélyeket, a hallgatók anélkül válhatnak részeseivé a korrumpálódási folyamatoknak, hogy azt a tudatuk átfogná. Elengedhetetlen tehát, hogy a rendészeti felsőoktatásban részt vevő hallgatók a büntetőjogi ismeretek mellett olyan képzésben részesüljenek, amely komplex módon tárja fel a korrupció folyamatát.

6. A korrupciós cselekmények elkövetését befolyásoló tényezők értékelése

A kutatás fontos részeként tekintettünk annak a feltárására, hogy a tisztjelöltek miként vélekednek a korrupciós cselekmények elkövetését befolyásoló tényezőkről, s ezek tükrében a megelőzés lehetőségeiről.

Az első évfolyamos tisztjelöltek a korrupció hátterében két faktor jelentőségére mutattak rá. Ezek az egyénhez viszonyítva az úgynevezett *belső* vagy *külső tényezők* csoportjába sorolhatók.

A *belső tényezők* között szerepelnek azok, amelyek az egyén sajátos személyiségvonásaihoz, a hivatással kapcsolatos attitűdjeihez köthetők.

A belső tényezők között említették a(z):

- én-központú személyiséget,
- az elhivatottság hiányát,
- becsületesség, erkölcsiség hiányát,
- nagyravágyást, kapzsiságot,
- az adott társadalmi osztályból történő gyors kitörés, előrejutás igényét.

Egyes vélemények szerint a belső tényezők nem pusztán a megelőzésre, hanem a már korrupciós magatartást folytató személy viselkedésének megváltoztatására is alkalmasak lehetnek. Ezt pedig az egyén lelkiismereti működésének sajátos büntetési formájához, a lelkifurdalás megjelenéséhez vezeti vissza:

„Hogyha már kialakult egy erkölcsös személyiség, akkor igazából lehet, hogy csinálja, de akkor ez már rosszul esik neki.” (első évfolyam)

A *külső tényezők* csoportjába pedig azokat a személyen kívüli indikátorokat sorolhatjuk, melyek az egyénre gyakorolt hatásuk révén vezetnek az elkövetőt a korrupciós cselekmények felé. E külső tényezők között találunk olyanokat, amelyek az egyént átölelő környezet *szocializációs* hatásainak következményeként, s olyanokat is, amelyek az egyénre nehezedő *kényszer* formájában jelennek meg.

Akülső tényezőkszocializáció alcsoportjába sorolhatjuk különösen:

- a közvetlen munkakörnyezetben megjelenő személyek (kollégák) mintakövetését,
„Attól lehet valaki, hogy mondjuk nem, alapvetően nem hajlamos rá, de mondjuk a környezetében sokan azok és tudja és kedvet kap.” (első évfolyam)
- általános elégedetlenség a társadalomban.

A hallgatók úgy vélik, hogy megfelelő példamutatás mellett, ha egy személyt megfelelően motiválunk, akkor képessé tehetjük arra, hogy bensővé tegyen olyan értékeket és motívumokat, mint a tisztesség és becsületesség. E tekintetben a környezet hatása rendkívül meghatározó.

A *külső tényezőkkényszerítő alcsoportjába* tartozó indikátorok között pedig említést nyert:

- anyagi helyzetből származó kényszer, egzisztenciális problémák (pl. hitelfizetési nehézségek)
- magánéleti problémák kényszerítő hatása (pl. beteg hozzátartozó kezelésének finanszírozása)
- más személyek kényszerítése, fenyegetése (pl. bűnözői csoportok által elkövetett fenyegetés, zsarolás).

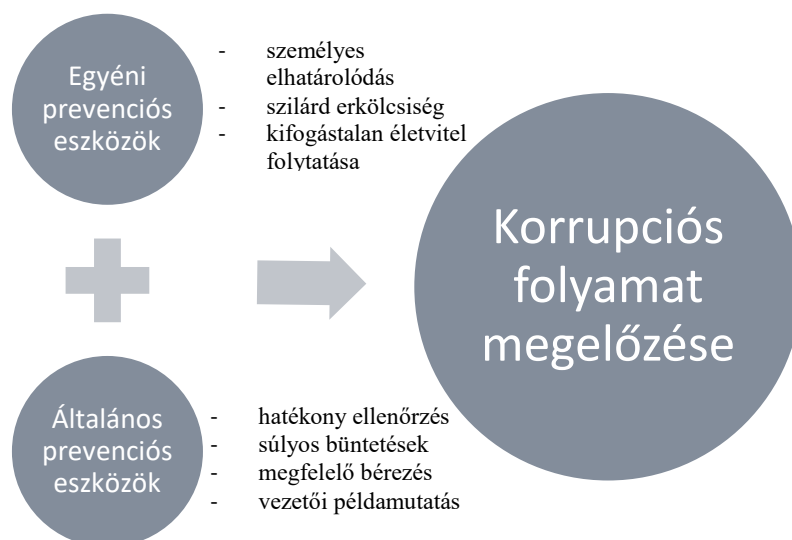
A korrumpálódás megelőzésére vonatkozó kérdések feldolgozása során a fókuszcsoporthoz tartozók tartalmából az rajzolódik ki, hogy az elsőéves pénzügyőr tisztjelöltek a korrupció megelőzésének – tartalmi szempontból – két fő formáját különböztetik el: az egyéni és az általános prevenció eszközöket (lásd 2. ábra).

Az egyéni prevenció eszközök között azokat a protektív tényezőket jelölik meg, amelyek direkt módon hatnak az egyes személyek magatartására, s azok forrása is sok esetben magában az egyénben fedezhető fel. E kategóriába sorolhatjuk:

- a személyes elhatárolódást;
„Csak úgy [előzhető meg a korrupció], hogyha mi nem követjük el. Ha mi tényleg annyira reálisak vagyunk minden helyzetben, és nem fogadunk el mondjuk kenőpénzeket.” (első évfolyam)
- az elfogulatlan, következetes hivatali munkavégzést;
- a kifogástalan életvitel gyakorlását a magánéletben; vagy
- a szilárd erkölcsiséget.

A korrupció megelőzésének általános formái – ún. általános prevenció eszközök – között pedig azokat találjuk, amelyekkel a NAV pénzügyőri állományának egésze mellett, a társadalom más alrendszerére egyaránt hatva előzhető meg a korrupciós magatartások különböző formái. A hallgatók ilyenek között említik:

- a fokozott, hatékony ellenőrzési formák alkalmazását a hivatali feladatokat ellátó állomány és a gazdasági élet szereplői körében egyaránt;
- súlyos, elrettentő erejű büntetési tételek bevezetését;
- a médiumok bevonását, minthogy a különböző sajtóorgánumoknak minden esetben be kellene számolniuk a felderített korrupciós ügyekről;
- megfelelő bérezési rendszer kialakítását
„Én gondolok olyanokra is, hogyha mondjuk jól meg van valaki fizetve, akkor szerintem neki nem fog eszébe jutni az, hogy korrump legyen.” (első évfolyam);
- a jogszabályok által biztosított „kiskapuk” bezárását, melyeket kihasználva mind a hivatali feladatokat ellátó személyek számára, mind pedig a gazdasági élet szereplői számára megkerülhetővé válik a kötelezettségek teljesítése;
- a minden társadalmi és szervezeti szinten megjelenő vezetők példamutató magatartását
„Alapvetően olyan vezetés kéne, aki nem korrump.” (első évfolyam);
- a politikai hatalomtól való függetlenséget
„Ők [politikai hatalom] szabják meg, hogy nekünk mennyi a fizetésünk, mi mennyit dolgozunk.” (első évfolyam)



2. sz. ábra: A korrupció folyamatának preventív eszközei az első évfolyamos hallgatók véleménye alapján.²⁸⁹

A felsőbb évesek a korrupciós magatartások háttérében, a korrupciós tevékenység mozgatórugójaként szintén e két tényező – a belső és külső faktorok – jelentőségét emelték ki.

A **belső tényezők** körében a második évfolyamos tisztjelöltek az alábbi összetevők fontosságát hangsúlyozták:

- kiégés, amikor a kolléga beleun a munkájába és könnyebben szeretne pénzhez jutni,
- nincs megelégedve a munkakörével, bérezésével,
- a fiatal generációra jellemző gyors karrierigény, magas fizetési elvárások, türelmetlenség.

A **külső tényezőkszocializáció al csoportjába** a felsőbb éves tisztjelöltek a továbbiakban az alábbi indikátorokat sorolták:

- a közvetlen munkakörnyezetben megjelenő személyek (kollégák) mintakövetése,
- a családban előforduló minta követése,
- egyre elfogadottabb, hogy létezik a jelenség,
- a média szerepe, azaz a korrupciós esetek bemutatása gyakran rossz példát ad.

A **külső tényezők kényszerítő al csoportjába** tartozó indikátorok között pedig ugyanazon lehetőségeket emelték ki a másodéves hallgatók is, mint az újoncok:

- anyagi helyzetből származó kényszer, egzisztenciális problémák (pl. hitelfizetési nehézségek),
- magánéleti problémák kényszerítő hatása (pl. beteg hozzátartozó kezelésének finanszírozása),
- más személyek kényszerítése, fenyegetése (pl. bűnözői csoportok által elkövetett fenyegetés, zsarolás).

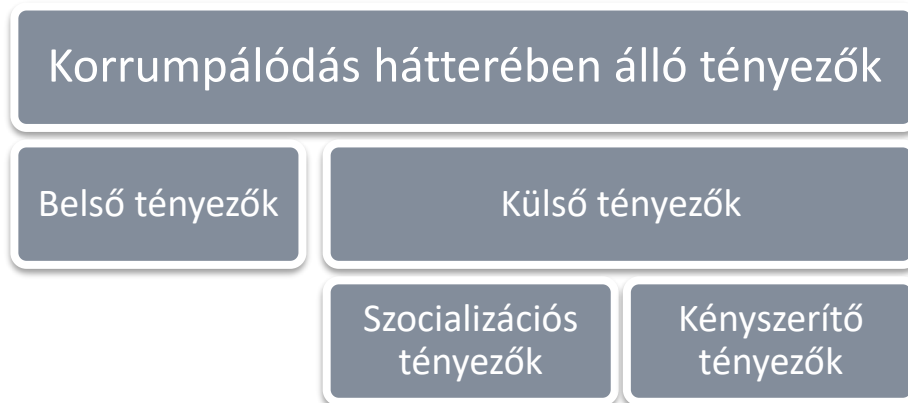
²⁸⁹ Forrás: MAGASVÁRI – ERDŐS, 2019, p. 28.

Annak a kérdésnek a kapcsán, hogy hogyan lesz valaki korrump, azt is többen kiemelték, hogy mivel egyre elfogadottabbá válik ez a jelenség, sokan úgy gondolják, hogy most az egyszer ők is kipróbálják, aztán többet soha. Egyik hallgató azonban ezt egyfajta káros szenvedélyként aposztrofálta, azaz, aki egyszer kipróbálta, az nem fog tudni szabadulni ettől, függővé válik.

A második évfolyamos hallgatókkal folytatott fókuszcsoport-beszélgetés tartalmi elemzése alapján – szemben az újoncok esetében részletezett, egyéni és általános prevenciós eszközökkel – azt állíthatjuk, hogy esetükben nem merült fel olyan erőteljesen az egyéni, saját személyben rejlő megoldások keresése. A szervezeti oldal szerepét azonban mindannyian hangsúlyozták, és itt is elsősorban a vezetők fontosságát emelték ki:

- vezetői figyelem
„A vezető legyen tekintettel arra, hogyan érzik magukat a munkatársak, ne legyenek túlterheltek, mert esetleg ezért akarnak könnyebb pénzhez jutni.” (második évfolyam)
- példamutató vezető
„Olyan vezetőkre van szükség, akik nem korrumpáltak.” (második évfolyam)
- megfelelő bérezési rendszer kialakítása
„A tiszthelyettesek bére nagyon alacsony, ezért ők jobban fenyegetettek.” (második évfolyam)
- erkölcsi megbecsülés
„Az emberi és munkatársi értékek megbecsülése, olyan pozícióba rakjuk, ahol jól érzi magát.” (második évfolyam)
- napi munkavégzés folyamatos ellenőrzése, akár kamerarendszer segítségével.

Összességében megállapítottuk, hogy a hallgatók a korrumpálódás folyamatát, a korrupció kialakulását befolyásoló tényezőket rendkívül komplex módon értékelik (lásd 3. ábra).



3. sz. ábra: A korrupció kialakulását befolyásoló tényezők.²⁹⁰

Úgy tűnik tehát, hogy a hallgatók tisztában vannak azzal, hogy a korrupció és a korrumpálódás folyamata nem egyetlen tényező jelenléte által determinált. Mint ahogy azt is világosan látják, hogy a társadalmi jelenségek e problémás formájában a társadalmi közeg jellegetességei épp úgy szerepet játszanak, mint az egyén maga. Megközelítésük tehát – annak legmélyebb lényege szerint – egyértelmű hasonlóságot mutat a témában készült kutatások eredményeivel. Bereczkei és Tóth például úgy vélik, hogy egyesek nagyobb hajlandóságot mutatnak a korrupcióra, a megvesztegetésre, mint

²⁹⁰ Forrás: MAGASVÁRI – ERDŐS, 2019, p. 32.

mások. Ennek háttérében azonban elsősorban társadalmi tényezők állnak: olyan társadalmi-szervezeti környezet (pl. hierarchikus tagozódás stb.) és közösségi érdekek, amelyek „kitermelik” a korrupciót.²⁹¹

Annak ellenére azonban, hogy a hallgatók a korrupciót befolyásoló tényezők szerteágazó voltát egyértelműen felismerték, a második évfolyamos tisztjelöltek tekintetében azt látjuk, hogy a megelőzés lehetséges alternatívái között szinte kizárólag a külső tényezők jelentősége kap hangsúlyt. Pedig Hollán szerint „a korrupció valamilyen formában egyéni vagy kollektív döntések befolyásolására irányul, így az ellene való küzdelemben kiemelt szerepe van a személyes és szervezeti integritás erősítésének.”²⁹² E tekintetben a szerző a megfelelő toborzást és kiválasztást, a megfelelő illetmény- és életpálya-rendszert, az összeférhetetlenséget, illetve az etikai kódex szerepét emeli ki.

Egy 2015-ben végzett kutatás pedig egyértelműen rávilágított arra, hogy a hazai rendészeti szervek gyakorlatában is jelentős szerep hárul az egyénre a korrupció-prevencióban. Ebben a szerzők következtetésként megállapítják: „a félig strukturált interjúk felvételére alapuló kutatásunk összegzett eredményeként a fentiek alapján egyértelműen kijelenthető, hogy azon személyek, akik a rendvédelmi szervek állományán belül képesek korrupciós cselekményt elkövetni – a mindezt mereven elutasító kollégáikkal összehasonlítva – eltérő tulajdonságokkal rendelkeznek a SZEM-modell elemeit, azaz a vonatkozó szubjektív normájukat, a szubjektív kontrolljukat, a személyiségjegyeiket, a személyes tapasztalataikat, a társadalmi és szervezeti viselkedéses és verbális magatartásukat illetően.”²⁹³

Mindezek ellenére az általunk végzett vizsgálatok eredményei alapján úgy tűnik, hogy a képzési idő előrehaladtával a hallgatók a korrumpálódás megelőzése kapcsán az egyén felelősségét teljes mértékben a rajta kívül állókra – a szervezeti hierarchia magasabb fokán állókra – hárítják.

További kutatások során érdemes volna azt vizsgálni, hogy e folyamat háttérében milyen oksági tényezők húzódnak meg. Annyi bizonyos, hogy a rendészeti felsőoktatási intézményben kurzust hallgató fiatalok a kezdetektől szigorú hierarchiai rendben folytatják tanulmányaikat. Kutatási eredményeink arra engednek következtetni, hogy a hallgatóknak a felelősséggel, felelősségvállalással kapcsolatos attitűdjeit idővel ugyanez a hierarchikus szemlélet itatja át, amely egyébként a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek kifejezett sajátossága. Hiszen – miként arra Erdős is utal – az ilyen típusú szervezeteknél a felelősségi viszonyokban az elsődleges szerepet az alanyok által betöltött pozíció, beosztás, esetenként pedig a részesek által viselt rendfokozat játssza.²⁹⁴ Feltehetően ennek a feltétlen hierarchikus szemléletnek az átvétele is szerepet játszik abban, hogy a hallgatók a korrupció megelőzésének erőforrásait kizárólag a szervezeti hierarchiában felül álló személyekben látják.

²⁹¹ BERECKEI Tamás – TÓTH Péter: *A korrupció kialakulása és fennmaradása: evolúciós etológiai szempontok*. 2008. Forrás: http://mek.oszk.hu/07900/07999/pdf/bereczkei-toth_p.pdf (2019. 05. 16.)

²⁹² HOLLÁN Miklós: *A korrupció megelőzésének eszközrendszere*. 2013. Forrás: <https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/hollan-miklos-a-korrupcio-megelozese.original.pdf> (2019. 05. 16.)

²⁹³ MALÉT-SZABÓ Erika – CSATÓ Péter: *A hazai rendvédelmi szerveknél előforduló korrupciós magatartások jellegzetességei a SZEMmodell elemeinek tükrében*. In: MALÉT-SZABÓ Erika (szerk.): *Az erkölcsi értékrend és a személyiség kapcsolat vizsgálati szempontjai*. Budapest, Belügyminisztérium, 2015. p. 85.

²⁹⁴ ERDŐS Ákos: *Felelősség a rendvédelemben, múltban és jelenben*. Magyar Közigazgatás, Új folyam (2011) 2. sz. pp. 118–121.

7. A korrupció társadalmi értékelésével kapcsolatos hallgatói vélemények

A kutatás során fontosnak tartottuk megvizsgálni azt, hogy a hallgatók szerint a magyar lakosság miként látja a hazai korrupciós helyzetet, illetve annak szerkezetét. S ennek tükrében az elbeszélésekben mennyire jelenik meg a korrupció jelensége rendszerspecifikus jellegzetességként.

Az első évfolyamos tisztjelöltek többsége (egy fő kivételével) szerint a magyar emberek általános véleménye, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományát szinte teljes egészében áthatja a korrupció. A hallgatók úgy vélik, hogy a társadalomban rengeteg sztereotípiát él a NAV dolgozói, különösképp a pénzügyőrök kapcsán. Szerintük a hazai állampolgárok többsége nem rendelkezik valós ismeretekkel a központi bevételi hatóság szervezetét és működését illetően. A legtöbben a különböző médiumoktól, a hatalmon lévő kormányzattal szemben álló ellenzéki közszereplőktől sok esetben eltorzított, általánosító információkhoz jutnak, s meggyőződéseiket ezek alakítják.

„Azt hiszik, hogyha egyszer megtörtént, akkor mindig megtörténik.” (első évfolyam)

„Nincsenek tisztában, hogy a NAV-on belül milyenek a hivatásosok, milyenek a kormánytisztviselők. Ki, mit csinál. Ki lehet korrump, ki nem lehet egyáltalán.” (első évfolyam)

Sokan tényként fogadják el azokat az információkat, amelyek a Nemzeti Adó- és Vámhivatal állományát a társadalmi értékekkel szembehelyezkedő, negatív képből tüntetik fel. A tisztjelöltek úgy vélik, hogy ennek oka részben a hatóság rendeltetéséből fakad, minthogy az felelős az állam adó jellegű bevételeinek biztosításáért. Ez pedig hozzájárul a negatív attitűdök kialakításához, a bevételi hatóság tagjainak rossz megítéléséhez és azoknak az információknak a tényszerű elfogadásához, melyek a hatóságot vagy annak tagjait negatív képből tüntetik fel.

„Ha nézzük a NAV-ot, végül is mi vagyunk azok, akik behajtjuk az adót.” (első évfolyam)

„Vannak a NAV-osok és ők rosszak, negatívak és korrumpáltak.” (első évfolyam)

A fentiekben túl a hallgatók véleménye szerint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal tagjainak megítélését, korrupciós érintettségét az is befolyásolhatja, hogy az adott személy hogyan viszonyul magához a legfőbb végrehajtó hatalomhoz. A hatalmon lévő Kormány egészével szemben táplált ellenérzések értelemszerűen kivetülhetnek a hatósági feladatot ellátó szervekre, minthogy az állami működés a hétköznapiakban az állami szervek tevékenysége révén válik érzékelhetővé, kézzel foghatóvá.²⁹⁵

„Ez a [negatív] vélemény úgy is kialakulhat, hogy politikai nézet. Tehát ha most az ember nem szereti a Kormányt akkor mindenkit utál [a végrehajtó hatalomban].” (első évfolyam)

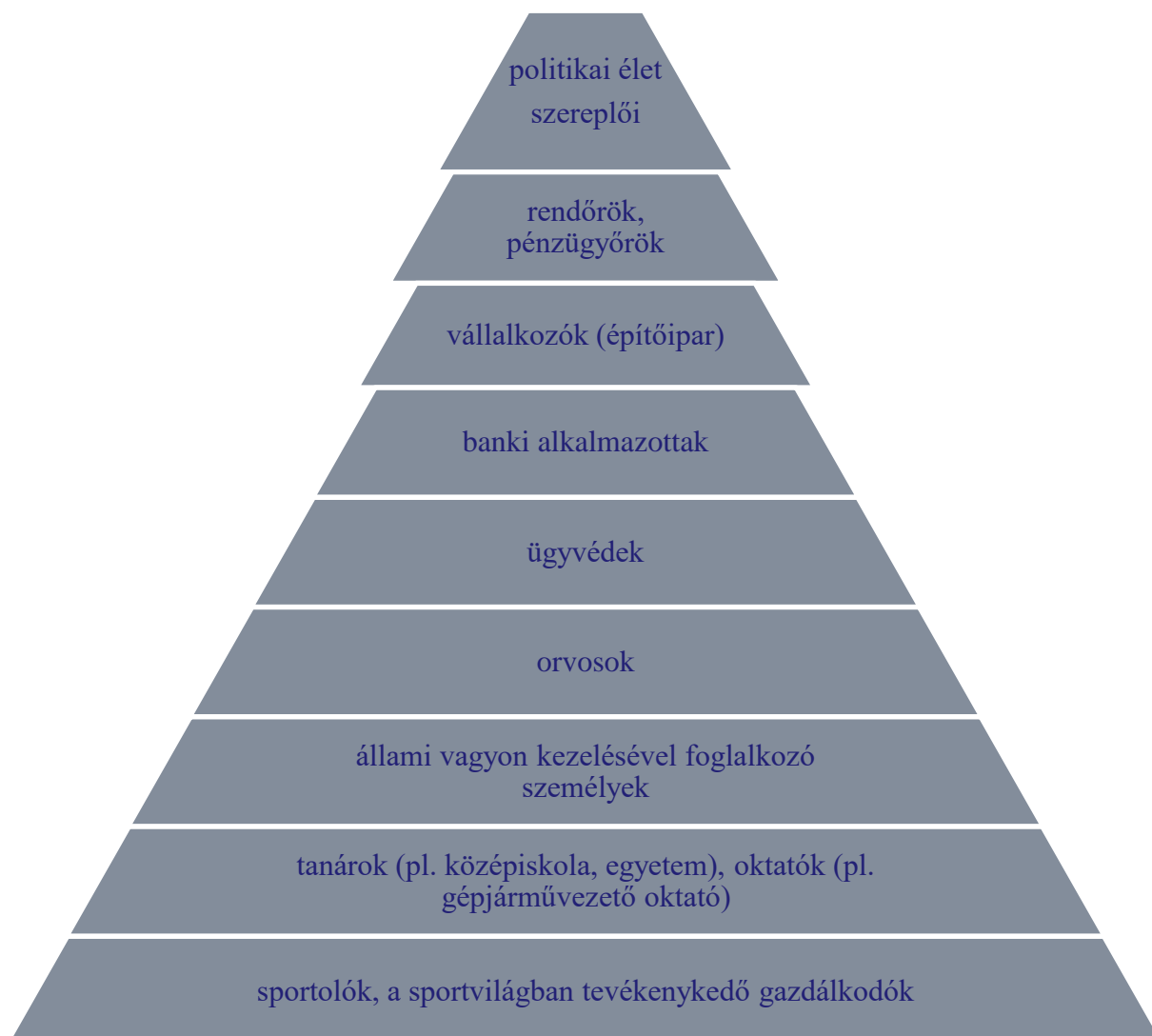
Végezetül az elsőévesek utaltak arra is, hogy az emberek meggyőződéseiként a valós eseményekből vagy akár személyes tapasztalatokból is táplálkozhatnak. Habár a legtöbben nincsenek biztos információk birtokában, mégiscsak úgy vélik, hogy a hatóság tagjai is felelősek a társadalmi gyanakvás kialakulásáért. Ezt fejezi ki az egyik hozzászóló alábbi következtetése:

„Ugyanakkor nyilván tettek is erről az elmúlt években, hogy kialakuljon egy ilyen kép. Sajnos folyamatosan vannak ilyen problémák, ami nem tesz jót. Nagyon nehéz leküzdeni.” (első évfolyam)

²⁹⁵ERDŐS Ákos: *Elhárító mechanizmusok a rendészeti szervek működésében*. Belügyi Szemle, 66. évf. (2018) 6. sz. p. 18

A fentiek tükrében egyáltalán nem meglepő, hogy a tisztjelöltek véleménye szerint a magyar társadalom által leginkább korrumpálhatónak tekintett hivatások, munkatevékenységek között a rendészet „előkelő” helyet foglal el. Érdekes ugyanakkor, hogy egyazon hivatás gyakorlói között eltérő mértékben értékelik a korrupciós érintettséget. A pénzügyőrök esetében például szinte kizárólag a vám szakterületen dolgozók kapcsán látják a társadalom negatív megítélését, míg a nyomozóknál ezt kevésbé érzékelik.

A vizsgálatban részt vevők úgy vélik, hogy hazánkban a legtöbben a következő hivatások gyakorlóit tartják korrumpálhatónak (lásd 4. ábra):



4. sz. ábra: A magyar társadalom által leginkább korrumpálhatónak vélt területek, hivatások hazánkban az első évfolyamos hallgatók véleménye szerint.²⁹⁶

A másodévesekkel végzett fókuszcsoportos vizsgálat alkalmával elhangzott első vélemény a következő volt:

„Aki szereti az ukrán cigit, támogatja [a korrupciót].” (második évfolyam)

A hallgatói vélemény – még ha nem is volt teljesen komoly a kijelentés – részben előrevetíti, hogy mit gondolnak a tisztjelöltek a rendészeti hivatás korrupciós

²⁹⁶ Forrás: MAGASVÁRI – ERDŐS, 2019, p. 34.

érintettségére vonatkozó társadalmi megítélésről. Pedig ha jól meggondoljuk, nem is annyira egyértelmű napjainkban a társadalom reakciója a korrupcióval kapcsolatban. Ha ugyanis e jelenség túlzottan elburjánzik, mintegy általánossá válik az állami működésben, akkor az emberek közönyössé válnak iránta, vagy esetleg bevonódnak, cinkosai lesznek a cselekményeknek.

A hallgatók többsége szerint a média mindennél jobban képes befolyásolni a korrupcióval kapcsolatos társadalmi percepciót, a korrupció társadalmi megítélését. A tisztjelöltek szerint ugyanakkor a médiumok meghatározó társadalmi jelenléte révén az emberek többsége a korrupcióról, különösen a közvetlenül nem tapasztalható korrupcióról szinte kizárólag a média közvetítésével szerez tudomást. A beszélgetés résztvevői szerint ez ugyanakkor nem mindig vezet a reális kép kialakításához, hiszen számos ügy túlzón vagy nem teljes részletességgel kerül bemutatásra.

A másodéves hallgatóink meglátása szerint hazai viszonylatban az emberek leginkább az alábbi foglalkozásterületeket, hivatásokat látják korrupcióval fertőzöttnek (lásd 5. ábra):



5. sz. ábra: A magyar társadalom által leginkább korrumpálhatónak vélt területek, hivatások hazánkban a második évfolyamos hallgatók véleménye szerint.²⁹⁷

A hazai fegyveres testületek érintettsége kapcsán ugyanakkor a hallgatók egyértelműen kiemelték, hogy a társadalmi többség a honvédek és a katasztrófavédelmi dolgozók esetében aligha tartja elképzelhetőnek a korrupciós magatartások megjelenését. Hasonlóképpen vélekedtek az első évfolyamos társaikhoz, akik szerint ezeket a hivatásokat (kiegészítve a mentőszolgálat dolgozóival) az emberek a hősies

²⁹⁷ Forrás: MAGASVÁRI – ERDŐS, 2019, p. 36.

helyállással és az önfeláldozással azonosítják, ahol pedig nem tudnának működni olyan személyek, akiket a korrumpálódáshoz szükséges önző emberi viselkedés jellemez.

A kutatásunkban ehelyütt az volt a kérdés, hogy a hallgatók miként látják a társadalom megítélését a hazai korrupció szerkezetét illetően. A fókuszcsoporthoz tartozó beszélgetéseken elhangzott közlésekből és azok tartalmi elemzéséből arra lehet következtetni, hogy sok esetben a hallgatók a saját véleményeiket fogalmazták meg. S valójában arra utaltak, hogy ők hogyan látják a hazai korrupciós helyzetet.

Egyöntetű volt a hallgatói álláspont abban a tekintetben, miszerint későbbi munkájuk során számolniuk kell azzal, hogy a korrupció valamely megjelenési formájával szembekerülnek.

Tudjuk azt, hogy a korrupció a gazdaság és társadalom különböző területein eltérő mértékben érzékelhető. Ott tapasztalható leginkább, ahol jelentős pénzmozgások vannak. Ez tetten érhető a közszférában ugyanúgy, mint a versenyszektorban. Nagyobb társadalmi súlya mégis a közszférában jelentkező korrupciónak van. Egyes felmérések eredménye szerint a leginkább korruptnak tartott társadalmi-gazdasági szektorok a politikai pártok, illetve az államigazgatáshoz tartozó egyes szervezetek.²⁹⁸

Egy 2016-os 18–29 éves fiatalok körében fókuszcsoporthoz tartozó módszerrel végzett adatfelvétel során a résztvevőknek egy 16 foglalkozásból álló halmazt kellett sorba rendezniük a korrupciós kitétség mértéke szerint. Az eredmények alapján a politikusokat tartják a legveszélyeztetettebbnek, majd az igazságszolgáltatás képviselői következnek, de nem sokkal maradnak el azok a foglalkozások sem, amelyek a legfertőzöttebbnek ítélt területeken találhatók, mint az orvos és rendőr.²⁹⁹ A hallgatói vélemények az említett kutatási eredményekkel nagymértékben korrelálnak.

8. Következtetések

Hipotézisünk, miszerint a hallgatók korrupcióval kapcsolatos ítéleteit a képzésben eltöltött idő múlásával olyan belső motívumok megjelenése nehezíti, mint a bajtársiasság követelménye, igazolni látszódik. Azok a második évfolyamos hallgatók, akiknél a bajtársiasság, a szolidaritás, mint rendészetre jellemző szubkulturális kohéziós jegyek már felfedezhetők, sokkal kevésbé mutatnak hajlandóságot a társaik körében észlelt korrupciós cselekmények jelentését illetően, mint az újoncok, akik mindössze egy hónapja vesznek részt a képzésben. Eredményeink rávilágítanak arra, hogy a képzésben eltöltött idő múlásával a hallgatók azokat a sajátos működési mechanizmusokat és kohéziós jegyeket, amelyek a rendészeti szubkulturát jellemzik, már a képzés első éveiben átveszik, és ezek részben/egészben beépülnek értékrendjükbe.

Jelen kutatási eredményeink két dologra mutatnak rá. Egyrészt arra, hogy a rendészeti szubkultúra tagjait összefogó jegyek működése (pl. szolidaritás, bajtársiasság, titkosság) már a rendészeti felsőoktatásban kurzust hallgató fiatalok körében is megfigyelhető. Másfelől az is bizonyítottan látszik, hogy ezek már a hallgatók esetében is nehezítik annak a megítélését, hogy miként lépjenek fel a társaik körében észlelt korrupciós cselekményekkel szemben. A szociálpszichológia kutatói már korábban rámutattak arra, hogy az emberi együttműködések különböző rendszereiben megjelenő konformitás azon formája, amely a csoport más tagjainak

²⁹⁸TAKÁCS István – CSAPODI Pál – TAKÁCS-GYÖRGY Katalin: *A korrupció, mint deviáns társadalmi attitűd*. Pénzügyi Szemle, 56. évf. (2011) 1. sz. p. 29.

²⁹⁹HORTOBÁGYI Emese – MARTIN József Péter (szerk.): *Korrupcióérzékelés és médiahasználat a magyar fiatalok körében*. Budapest, Transparency International Magyarország, 2016. p. 32.

megfigyelésén alapszik, jóval erősebb, mint az, amelyet pusztán a jutalom reménye vagy a büntetés elkerülése motivál. Azok, akik csak azért tartják be az írott normákat, mert félnék az abban lefektetett retorzióktól, mindössze addig lesznek szabálykövetők, amíg a büntetés lehetőségének reális esélye fennáll.³⁰⁰ Ezeknek a tényezőknek a jelentőségét a rendészeti képzés során tehát semmiképp sem hagyhatjuk figyelmen kívül. Úgy tűnik ugyanis, hogy a hallgatók számára nem világos a bajtársiasság és a lojalitás pozitív, illetve káros formái közötti különbség.

Jelen tanulmányban a másik feltevésünkben azt állítottuk, hogy a tisztjelöltek számára a korrupciós cselekmények erősen rendszerspecifikus jellemzőjeként jelennek meg a rendészeti hivatásban. E feltételezésünk igazolására – tekintve, hogy arra közvetlenül nem kérdeztünk rá – csak közvetett információk szolgálnak.

A hallgatók – függetlenül a képzésben eltöltött időtől – rendre olyan példákkal igyekeztek alátámasztani állításaikat, amelyek a rendészeti szervek dolgozóinak korrupciós érintettségét mutatták. A leginkább korrumpálható hivatások körében szintén azt láthatjuk, hogy a hallgatók „előkelő” helyre sorolták a rendészeti szerveket. Továbbá a hallgatók a téma iránti érdeklődésüket is elsősorban azzal magyarázták, hogy a korrupció jelensége a rendészeti gyakorlatban elkerülhetetlenül megjelenik.

Úgy tűnik tehát, hogy a hallgatók a rendészeti szervek korrupciós érintettségét összességében jelentősnek vélik, s nagyon sok elkövetési magatartást e hivatások gyakorlásához kötnek. Többek talán még a valóságosnál magasabb szintűnek is értékelik a jelenség rendészeti szervek működésében betöltött szerepét.

A kutatás eredményeként megállapíthatjuk, hogy a hallgatók egyértelműen a rendészeti gyakorlat rendszerspecifikus jellemzőjének tartják a korrupciót, következésképp érdeklődnek is a téma iránt. Úgy találtuk azonban, hogy ennek ellenére nem rendelkeznek átfogó, tényszerű ismeretekkel, s tudásbázisuk – a civil társadalomhoz hasonlóan – a médiumoktól származó információkon alapszik.

Kutatásunk mögöttes célja a korrupció tárgyában zajló rendészeti képzés jelenlegi állapotának részbeni feltérképezése volt, az oktatással érintett célközönség, a hallgatók aspektusából. Úgy véljük, hogy azok a tisztjelölti narratívák, amelyek a vizsgálat során feldolgozásra kerültek, kiválóan rámutatnak azokra a hiányosságokra, amelyek az integritás és a korrupciós cselekmények témakörének képzése, feldolgozása körül tapasztalhatók. Továbbá rámutatnak több olyan jelenségre is a rendészeti felsőoktatásban kurzust hallgató tisztjelölti állomány körében, amelyeket korábban nem, vagy csak részben tártak fel a mostanihoz hasonló kvalitatív módszerekkel.

Felhasznált irodalom

- [1] BÁGER Gusztáv: *A korrupció elleni küzdelem integritás alapú szemlélete, módszertani alapjai és nemzetközi tapasztalatai*. In: DARGAY Eszter – JUHÁSZ Lilla Mária (szerk.): *Antikorrupció és integritás*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2015. pp. 23–48.
- [2] BERECSKEI Tamás – TÓTH Péter: *A korrupció kialakulása és fennmaradása: evolúciós etológiai szempontok*, 2008. Forrás: http://mek.oszk.hu/07900/07999/pdf/bereczkei-toth_p.pdf (2019. 05. 16.)
- [3] ERDŐS Ákos: *A rendészeti elsősegélynyújtás alapjai: definíciók, funkciók, célok*. *Belügyi Szemle*, 65. évf. (2017) 9. sz. pp. 134–154.

³⁰⁰ERDŐS Ákos: *A rendészeti elsősegélynyújtás alapjai: definíciók, funkciók, célok*. *Belügyi Szemle*, 65. évf. (2017) 9. sz. p. 138.

- [4] ERDŐS Ákos: *Elhárító mechanizmusok a rendészeti szervek működésében*. Belügyi Szemle, 66. évf. (2018) 6. sz. pp. 17–35.
- [5] ERDŐS Ákos: *Felelősség a rendvédelemben, múltban és jelenben*. Magyar Közigazgatás, Új folyam (2011) 2. sz. pp. 118–121.
- [6] GÁSPÁR Miklós – MOLNÁR Katalin: *Korrupcióellenesség és integritás a rendészeti tisztképzésben*. In: DARGAY Eszter – JUHÁSZ Lilla Mária (szerk.) *Antikorrupció és integritás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015. pp. 163–173.
- [7] HOLLÁN Miklós: *A hatósági eljárással kapcsolatos vesztegetés az új büntető kódexben*. Miskolci Jogi Szemle, 9. évf. (2014) 1. sz. pp. 33–47.
- [8] HOLLÁN Miklós: *A korrupció megelőzésének eszközrendszere*. 2013. Forrás: <https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/hollan-miklos-a-korrupcio-megelozese.original.pdf> (2019. 05. 16.)
- [9] HORTOBÁGYI Emese – MARTIN József Péter (szerk.): *Korrupcióérzékelés és médiahasználat a magyar fiatalok körében*. Budapest, Transparency International Magyarország, 2016.
- [10] HORVÁTH Dávid: *Korrupciós bűncselekmények az új Btk.-ban*. Rendvédelem, 5. évf. (2016) 1. sz. pp. 54–64.
- [11] HORVÁTH Ferenc: *Egy korszerű integritásmenedzsment-rendszer kiépítésének lehetőségei az NBSZ-nél*. Nemzetbiztonsági Szemle, 4. évf. (2016) 2. sz. pp. 33–64.
- [12] JOHNSTON, Michael: *The search for definitions: The vitality of politics and the issue of corruption*. International Social Science Journal, vol. 48. (1996) no. 149. pp. 321–335.
- [13] KANYÓ Mária – Kardos Sándor István: *Korrupció, vagy „csak” hála*. Hadtudományi Szemle, 8. évf. (2015) 4. sz. pp. 158–168.
- [14] KARVASY Ágos: *A közrendészet tudomány*. Pest, Emich Gusztáv, 1862.
- [15] KIS Norbert: *Antikorrupció és a közszolgálati integritás: Magyarország az európai uniós törekvések tükrében*. In: DARGAY Eszter – JUHÁSZ Lilla Mária (szerk.) *Antikorrupció és közszolgálati integritás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015. pp. 11–22.
- [16] KLOTZ Péter: *Korrupciómegelőzés a közigazgatásban – A korrupció elleni Kormánystratégia végrehajtásának eddigi tapasztalatai és a továbblépés lehetséges irányai*. Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás, 2013/3. pp. 89–102.
- [17] KOZÁRY Andrea: *Rendészetszociológiai Kézikönyv II*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2017.
- [18] LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Harmadik kiadás. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2010.
- [19] MAGASVÁRI Adrienn: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományának jogviszonyára vonatkozó általános szabályok*. In: Erdős Ákos (szerk.): *Integrált Pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018. pp. 44–64.
- [20] MAGASVÁRI Adrienn – ERDŐS Ákos: *Integritás-szemlélet és a korrupcióval kapcsolatos ismeretek az NKE RTK pénzügyőr tisztjelöltjei körében*. Rendvédelem, 8. évf. (2019) 1. sz. pp. 6–49.
- [21] MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.

- [22] MALÉT-SZABÓ Erika – CSATÓ Péter: *A hazai rendvédelmi szerveknél előforduló korrupciós magatartások jellegzetességei a SZEMmodell elemeinek tükrében*. In: MALÉT-SZABÓ Erika (szerk.): *Az erkölcsi értékrend és a személyiség kapcsolat vizsgálati szempontjai*. Budapest, Belügyminisztérium, 2015. pp. 85–156.
- [23] MISHRA, Ajit: *Persistence of corruption: Some theoretical perspectives*. World Development, vol. 34. (2006) no. 2. pp. 349–358.
- [24] NÉMETH György: *Leutükhidész pénzeszsákja – korrupció az antik görög világban*. Magyar Tudomány, 179. évf. (2018) 4. sz. pp. 458–469.
- [25] NYE, Joseph S.: *Corruption and political development: A cost benefit analysis*. American Political Science Association, vol. 61. (2014) no. 2. pp. 417–427.
- [26] PALLAI Katalin: *A tréningek szerepe az integritásoktatásban*. Társadalom és Honvédelem, 19. évf. (2015) 1. sz. pp. 27–43.
- [27] SZABÓ Andrea: *A tisztjelölti jogállás sajátosságai*. In: Erdős Ákos (szerk.): *Integrált Pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018. pp. 156–180.
- [28] SZABÓ Andrea: *Sub pondere crescit palma, avagy a pénzügyőr tisztjelölt erőpróbája*. In: DOBÁK Imre – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Szakmaiság, szerénység, szorgalom*. Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018. pp. 599–611.
- [29] SZÁNTÓ Zoltán – TÓTH István János – VARGA Szabolcs: *A korrupció társadalmi és intézményi szerkezete. Korrupciós tranzakciók tipikus kapcsolatháló-konfigurációi Magyarországon*. Szociológiai Szemle, 21. évf. (2011) 3. sz. pp. 61–82.
- [30] TAKÁCS István – CSAPODI Pál – TAKÁCS-GYÖRGY Katalin: *A korrupció, mint deviáns társadalmi attitűd*. Pénzügyi Szemle, 56. évf. (2011) 1. sz. pp. 26–42.

Lektorálta: Molnár Katalin Dr. PhD. egyetemi docens
Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar
Magatartástudományi és Módszertani Tanszék
molnar.katalin@uni-nke.hu

»»»»

Kovács István: TEÁOR 9604, avagy a prostitúció legalitásának gazdasági kritériuma

Absztrakt

A magyar jogrendszer a prostitúció gyakorlásával szemben három kritériumot támaszt: közegészségügyi, közrendvédelmi és gazdasági megfeleltetés. A tanulmány a gazdasági kritériumot veszi górcső alá, és vizsgálja annak lehetőségét, hogy az a gyakorlatban a prostituáltak oldaláról kivitelezhető-e, illetve a hatóságok azt akár kényszer útján képesek-e behajtani.

Abstract

Three criteria of the practice of prostitution are raised by the Hungarian law system: public health, public order and economic criteria. The economic criteria is examined by the study, and it will be tested, that the prostitutes are able to pay tax after the job or not, and the the authorities are able to encash it (by force) or not.

1. Bevezetés

A romantikus sztereotípiák és ábrándok ellenére, miszerint a prostitúció egy milliárdos üzletág nem sok prostituáltat látunk luxuskörülmények között élni, vagy olyan jövőképpel rendelkezni, amelyben a szexmunkások átlag feletti életszínvonal elérésére lehetnének képesek. De akkor joggal vetődik fel a kérdés -, amely nyilvánvalóan csupán költői -: hová kerül a vagyon, hová centralizálódik a bevétel?

2015-ben egy statisztikai jelentés szerint csak Spanyolországban 26,8-, Japánban 24-, Amerikában 14,6-, a világon pedig 186 milliárd dollár bevételre tettek szert a prostitúciós holdudvarok. (Holdudvar alatt az illegális bevételből profitáló, leginkább a szervezett bűnözői körökhöz köthető csoportokat, személyeket értem. Akár a szexmunkásokat közvetítő, akár a prostituáltakat futtató személyek.)³⁰¹,³⁰² Németországban e bevételek 18 milliárd dollárra nőttek, azonban köszönhetően a legális bordélyrendszernek, abból az állam is részes, de profitált. (Hollandiában szintén, ahol 800 millió dollár profitot termelt a prostitúciós üzlet.) A listát közel 73 milliárd dollárral a gazdaságilag, és katonailag is leginkább feltörekvő ázsiai ország, Kína vezeti.³⁰³ Magyarország vonatkozásában sem a Havoscope jelentés, sem pedig más statisztikai adatbázis egzakt eredményeket nem közölt, feltételezve ezzel, hogy az vagy becslésen

³⁰¹ KOVÁCS István: *A szervezett bűnözés két alappillére: az emberkereskedelemhez kapcsolódó prostitúciós bűncselekmények valamint a kábítószer-kereskedelem összefonódása*. Nemzetbiztonsági Szemle, 2014., II. évfolyam 4. szám, pp. 79-101.

³⁰² KOVÁCS István: *Magyarország határain átnyúló szervezett bűnözés és prostitúciós bűncselekmények a schengeni térségben, különös tekintettel a SOCTA és EUROSTAT értékelésére*. Határrendészeti Tanulmányok, 2017/e/4. szám, pp. 82-161.

³⁰³ HAVOSCOPE: *Prostitution: Prices and Statistics of the Global Sex Trade*. Forrás: https://www.amazon.com/dp/B00ZZBFXO2/ref=rdr_kindle_ext_tmb (A letöltés dátuma: 2017.04.17.)

alapul, vagy ezzel kapcsolatos adat még becslés szintjén sem, azaz egyáltalán nem áll rendelkezésre.

Annak ellenére, hogy a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban KSH) felmérése szerint a prostitúció gyakorlása a legkevésbé hasznos, a legegesebb hatalommal bíró, és a legalacsonyabb presztízssű szakmák egyike, a társadalom által károsnak ítélt, a deviancia perifériáján mozgó szexmunka mégis a kereseti megítélés szempontjából a legmagasabb jövedelmű foglalkozások közé került besorolásra. (A kérdés, miszerint ebből ma Magyarországon ki profitál, ugyan csak költői marad.) (Ugyan ilyen megítélés alá esett a pornóipar is.)³⁰⁴ Megjegyzendő továbbá, hogy némiképp ellentmondásosak azon megállapítások, hogy a prostitúció a legkevesebb hatalommal bíró foglalkozások egyike volna, hiszen ez utóbbinak ellenkezőjét számos, a közelmúltban is megjelent tanulmány cáfolja.³⁰⁵ Továbbá, ha ez a foglalkozás olyannyira haszontalan lenne, mint, ahogy azt a válaszadók állítják, miért mutatható ki, hogy Izraelben például havi rendszerességgel több, mint tízezer-, Dániában pedig több, mint kétszázezer férfi vesz igénybe szexuális szolgáltatást?! Az Amerikai Egyesült Államokban 2012-ben a férfiak 9,1 százaléka vallotta, hogy fizetett már szexuális szolgáltatásért, ugyancsak nem haszontalan indokokra visszavezethetően. Szót nem ejtve arról, hogy felnőtt filmek szereplőit – sztereotíp, és előítéllettel tarkított módon – miért sorolják a prostituáltakkal egy kalap alá, annak ellenére, hogy a két szakma teljesen más attitűdökre, szabályokra és szakmai kompetenciákra összpontosít.³⁰⁶

Mindez azért bír kiemelt jelentőséggel, mert az illegális tevékenységek becslése a 2000-es évtől kezdődően a GDP számítások részévé vált. (A tanulmány is e időszakot veszi górcső alá, vagyis mi volt a kiindulópont a GDP módosításának tárgyában.)

Az Eurostat javaslata alapján az illegális tevékenységek három részterületére (prostitúció, drogkereskedelem, csempészet) kell a KSH-nak becsléseket készíteni. E három részterület közül a KSH a prostitúcióra és a drogkereskedelemre készít becsléseket, mert ezek rövidtávon nem változnak jelentősen, és megfelelő mennyiségű információ áll róluk rendelkezésre. (A csempészettel kapcsolatban a helyzet eltérő. Annak ellenére, hogy itt is vannak állandó elemek, itt egy olyan tevékenységről van szó, ami azonnal alkalmazkodik a piac és a törvényi szabályozás változásaihoz, de ezek nem mérhetőek statisztikai értelemben.) Az illegális tevékenységekkel kapcsolatos termelési, fogyasztási és jövedelmi becslések 2006-ban kerültek bevezetésre a Nemzeti Számlák rendszerébe.³⁰⁷ Magyarországon az illegális gazdasági tevékenységek mintegy 0,8 százalékkal emelik meg a GDP-t, ami az Európai Unió átlaghoz viszonyítva is elég magas értéket képvisel.

Hol húzódik az a határvonal, ahol a prostituált magatartása -, a holdudvar kizsákmányoló és élősdű cselekményeivel egyetemben – illegálissá válik, valamint az abból származó profit és bevétel a feketegazdaságot erősíti? A tanulmány e kérdésekre keres oly módon választ, hogy a prostitúció (gazdasági) jogi szabályozását – forráskritika, analízis és szintézis tudományos módszerek felhasználásával – górcső alá

³⁰⁴JANÁK Katalin: *Mikrocenzus 2016. A foglalkozások presztízse*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, 2018.

³⁰⁵KOVÁCS István: *Is the prostitution a threat/danger to a country's (national) security?* Nemzetbiztonsági Szemle, 2017/d/Special Issue, 1-24.o. 2017/d, pp. 1-24.

³⁰⁶KOVÁCS István: *Pornográfia, vagy prostitúció, esetleg mindkettő?* Hadtudományi Szemle, 2017/f/4. szám, pp. 449-484.

³⁰⁷ GNI Inventory: Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, 2009. Forrás: https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/modsz/gni_inventory_ver2.1hun.pdf (A letöltés ideje: 2019.03.26.)

veszi, a hatóságok munkáját elemzi és értékeli, majd a prostitúció jelenség kezelésére paradigmaváltás reményével megoldási alternatívákat javasol.

2. A prostitúció hazai szabályozása napjainkban

A tanulmány formai keretei nem teszik lehetővé, hogy a prostitúció magyarországi szabályozásáról részleteibe menően értekezzek, azonban annak lényegi elemeiről -, különös tekintettel a címből már sejtetni engedő gazdasági kritériumairól – szólnom szükséges. (Három korábbi tanulmányom a szabálysértési törvényt³⁰⁸, a Büntető Törvénykönyvet³⁰⁹, valamint a prostitúció kezelésére szolgáló ORFK utasítást³¹⁰ is részleteiben elemzi, vizsgálva azok az 1950-ben elfogadott New Yorki egyezményvel való korrelációját.)

Ma hazánkban a prostitúció, a törvényi szabályozásban előírt kritériumok megtartása mellett legálisan gyakorolható tevékenység. A nemzetközi szabályozás, az 1950-ben született New Yorki Egyezmény a hazai jogalkotást nagyban befolyásolta. Ennek eredményeképpen a magyar Büntető Törvénykönyv (2012. évi C. törvény) bizonyos futtatói magatartásokat büntetni rendel (például kerítés, kitarottság, stb.) és eleget téve az egyezmény rendelkezéseinek tiltja a bordélyházak létesítését. A szabálysértésekről szóló törvény (2012. évi II. törvény) pedig akkor értékeli a prostituált magatartását büntetendőnek, amennyiben a törvény által meghatározott keretfeltételeket részben-, vagy egyáltalán nem teljesíti. E feltételrendszer három kritérium köré épül fel: közegészségügyi-, közrendvédelmi- és gazdasági megfeleltetés. (A jogi anomália alapját e feltételrendszer keletkezteti, hiszen az egyezmény elismeri a prostituáltak áldozati jellegét, amit a törvény a kritériumok nem teljesítése esetén büntetethezőséggel fenyeget, ad absurdum a prostituáltak bűnelkövetőnek aposztrofálja. Az erről készült szabálysértési nyilvántartási rendszer pedig stigmát képez.) Az ORFK utasítás – parallel a jogi környezettel - pedig nem segíti elő a reintegrációs folyamatokat, és nem támogatja a prostituáltak társadalomba való visszailleszkedését, amelyet a bilaterális egyezmény követelményként határoz meg. Az elkövetkezendőkben ismerjük meg a három törvényi kitélt.

A közegészségügyi megfeleltetés előírja a prostituáltak számára, hogy a munkavégzéshez szükséges egészségügyi igazolással („kiskönyvvel”) rendelkezzenek, amely tanúsítja, hogy fertőző betegségben nem szenvednek. Társadalmi érdek fűződik ahhoz, hogy a szexuális vágy felkeltésére, illetve annak kielégítésére irányuló szolgáltatás a külvilágban betegségmentesen, a fertőzés kockázatának legkisebb valószínűségével realizálódhasson. (A szűrővizsgálatok elvégzése egyoldalú, éles kritika érheti a jogalkotót a tekintetben, hogy az egyenlő bánásmód, mint alapvető jog gyakorlása a prostituáltakat ilyen feltételek mellett megilleti-e? Ad absurdum a prostituált szolgáltatásait igénybe vevő felet³¹¹ a jogszabály miért nem kötelezi arra, hogy igazolja, hogy fertőző betegségben nem szenved, és nem továbbítja azt közvetlenül, és közvetett módon a szolgáltatásban érintett további személyekre?!

³⁰⁸KOVÁCS István: *Jogharmonizáció vagy sem? Harmadik rész: a New Yorki Egyezmény és a 13/2014. (V.16) ORFK utasítás.* Belügyi Szemle, 2017/c/10. szám, pp. 42-59.

³⁰⁹KOVÁCS István: *Jogharmonizáció vagy sem? Első rész: a New Yorki Egyezmény és a 2012. évi C. törvény – a Büntető Törvénykönyv –. Jogelméleti Szemle, 2017/a/2. szám, pp. 88-106.*

³¹⁰KOVÁCS István: *Jogharmonizáció vagy sem? Második rész: a New Yorki Egyezmény, valamint a 2012. évi II.-, és a 1999. évi LXXV. törvény.* Acta Humana, 2017/b/5. szám, pp. 41-58.

³¹¹KOVÁCS István: *A prostitúció jelensége és társadalmi kontrolljának vizsgálata empirikus módszerekkel.* PhD értekezés, Budapest, UNI-NKE, 2016.

Ugyanakkor ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság 2011-ben az egészségügyi kiskönyv bizonyos a prostituáltakra vonatkozó stigmatizáló, közvetlen rendelkezéseit megsemmisítette, biztosítva az emberi méltóság, mint abszolút alapjog érvényesülését.)³¹²

A közrendvédelmi megfeleltetés két egymással összefüggő, konjuktív követelményt ír elő: védett övezeten kívüli felajánkozás, valamint annak zaklatás mentes módja. Türelmi zónának nevezi a törvény a közterületnek azon részét, amelyet az önkormányzat a prostitúció tömeges megjelenése esetén rendelet útján kijelöl. (Tömeges megjelenés alatt a prostituáltak folyamatos vagy idényjellegű nagyobb számú, egyidejű területi koncentrálódását értjük, amely alkalmas a település nyugalmanak megzavarására.) A prostituált e területen belül további szabályok megtartásával szexuális szolgáltatásra felajánkozhat vagy a szexuális szolgáltatására irányuló kezdeményezést elfogadhatja. A törvény viszont a szexuális szolgáltatás zaklató jellegű felajánlását tiltani rendeli: zaklató jellegű a felajánkozás, ha az más személy mozgását, illetve a más személy által vezetett jármű elindulásának mozgását megakadályozza, megzavarja, illetőleg zaklatásnak minősül ugyancsak a szóbeli felhívás agresszív, szeméremérintő, vagy erre utaló volta is. (Nem felejthetjük el, hogy e posztulátum nem csak a prostituáltakkal szemben ró köteleket, hanem az önkormányzatok, és a hatóságok részére is feladatokat határoz meg. Hogyan várjuk el a prostituálttól a jogkövető magatartást, ha például a fővárosi önkormányzat a munkavégzés helyszínéül türelmi zónát kijelölni nem kíván, vagy nem is tud?!³¹³)

A gazdasági szabályok betartása egyéni vállalkozói igazolvány meglétét és rendszeres jövedelemadó megfizetését feltételezi. Tekintettel arra, hogy az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló törvény alapján a prostituáltak tevékenysége szolgáltatás jogcímén gyakorolható, valamint a személyi jövedelemadóról szóló törvény alapján adóköteles, így ennek megtartása a gazdasági kritériumnak való megfeleltetést garantálja. 2007-ben a gazdasági tevékenységek egységes ágazati osztályozási rendszere, azaz a TEÁOR a prostitúciós tevékenységet 96-os kódszámmal egyéb személyi szolgáltatás, azon belül 9604-es sorszámmal fizikai közérzet javító szolgáltatásként bejegyezte. Az adóhatóság így egyéni vállalkozói igazolvány kiváltása, és adószám lajstromozása után a szolgáltatás folytatására az engedélyt megadni köteles. (A hatályos személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény, valamint az egyéni vállalkozókról szóló 2009. évi CXV. törvényben e rendelkezések megtalálhatók.) Amennyiben tehát a prostituált a szolgáltatás megrendelését és teljesítését követően az elvégzett munkáról számlát nem állít ki, adózatlan, azaz illegális jövedelemre tesz szert. Ugyan így az is, aki ezt a beszerzett, illegális jövedelmet, mint hasznot lefölözi (például futtató).³¹⁴

A következő fejezetben tekintsük meg, hogy az ország GDP-jét, a prostitúcióból származó illegális jövedelmek a közelmúltban hogyan befolyásolták, milyen statisztikai módszerrel sikerült azt meghatározni, a nagyságát kiszámolni, annak behajtása a hatóságok tekintetében eredményes volt-e, ha igen, akkor mennyire. Mindehhez a bruttó nemzeti jövedelem számítása során a magyar gyakorlatban alkalmazott módszerek és

³¹² KOVÁCS István: *Az üzletszerű kéjelgéssel kapcsolatos rendőri visszaélések etikai vonatkozásai*. In. Belügyi Szemle, 2015/c/4. pp. 99-125.

³¹³ KOVÁCS István: *Prostitúció, és prohibíció a mai Magyarországon: avagy miért nem sikerül a rendőrségnek a szocializmust levetkőzni a XXI. században*. Létünk, 2018/2. p. 17.

³¹⁴ KOVÁCS István: *Die kriminalpsychologischen Charakterzüge eines Zuhälters Aufgrund der antisozialen, psychopathischen, und soziopathischen Persönlichkeit*. Hadtudományi Szemle, 2015/b/2. szám, pp. 150-161.

adatforrások leírása (Inventory) a 1287/2003 Tanácsi Rendelet követelményei alapján készült módszertani leírás adott segítséget.³¹⁵

3. Prostitúció, mint illegális jövedelem a statisztika tükrében

A KSH becslésen alapuló számításokat közöl a prostitúció bevételéről. Ez a módszertan hasonló a kábítószer kereskedelme során alkalmazottakhoz. A fogyasztás első számítása a fogyasztók száma és összetétele az igénybevétel formái szerint, az igénybevétel gyakorisága, a hazai termelés értéke, a jövedelemtulajdonosok összetétele, és az átlagos fogyasztói ár becslésével készült, amely a prostitúció vonatkozásában a témában készült tanulmányok, valamint érdekvédelmi szervezetek beszámolóival, és a rendőrségi statisztikával is kiegészül.³¹⁶ (Ugyanakkor megjegyzendő és elgondolkodtató, hogy, ha rangsorolnunk kellene e statisztikai adatbázisokat, mégiscsak a nyomozóhatósági, például az ENYÜBS, vagy a rendőrség hivatalos statisztikai adatbázisai foglalnának magukban kellő közhiteles mértékű regisztrált adatot, amelyek viszont nem becslésen, hanem akár elkövetői, akár sértetti oldalról, számszerűsítve tartalmazzák a prostitúció jelenségének holdudvari mérőszámait. Példának okáért ilyen adat a büntetőeljárások száma, a sértettek száma, kliensi kör, a szabálysértési nyilvántartási rendszer szükséges és arányos mértékben felhasznált rekordjai.³¹⁷ Ugyanis, ha más -, akár az érdekvédelmi szervezetek, akár tanulmányok – a prostitúció jelenségéről regisztrált adatokkal rendelkeznének, akkor a New Yorki Egyezmény azon taktusait, amely tiltja a prostituáltak nyilvántartásban vételét, egyértelműen sértenék. A nyomozóhatóságok mindezzel ellentétben a büntetőeljáráshoz, a szabálysértési eljáráshoz szükséges és arányos mértékig személyes adatot használhatnak fel, amely, ha ezt a kritériumot nem haladja meg, úgy nem keletkezik hatalmi visszaélés.³¹⁸ Logikailag következik, hogy például a Szabálysértési Nyilvántartási Rendszer ilyen adatforrásnak tekinthető-e, ha igen, akkor milyen mértékig. Mikor a rendőr igazoltat, helyszíni bírságot szab ki, előállít, netán szabálysértési őrizetbe vételt foganatosít, vagy a bíróság elzárást rendel el, pénzbüntetést szab ki, azt nem egy személlyel, hanem mint rendszerben rögzített prostituálttal szemben alkalmazza.

A PHARE Exhaustivness projekt keretében a KSH próbaszámítást végzett az illegális tevékenységek két fő területének, nevezetesen a prostitúció és a kábítószer használat számszerűsítése érdekében. A számítás eredményei nem azonnal, hanem egy nagyobb módszertani felülvizsgálat részeként váltak a rendszeres kalkuláció részévé.³¹⁹

³¹⁵ GNI Inventory: Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, 2009. Forrás: https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/modsz/gni_inventory_ver2.1hun.pdf (A letöltés ideje: 2019.03.26.)

³¹⁶ GNI Inventory: Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, 2009. Forrás: https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/modsz/gni_inventory_ver2.1hun.pdf (A letöltés ideje: 2019.03.26.)

³¹⁷ KOVÁCS István: *Kiberbiztonság. Gyermekes szexuális kizsákmányolása az interneten, azaz gyermekpornográfia Magyarországon, különös tekintettel a nemzetközi iOCTA értékelésére.* Rendvédelem, 2018/a/1. szám, pp. 178-267.

³¹⁸ KOVÁCS István: *A prostitúció jelensége és társadalmi kontrolljának vizsgálata empirikus módszerekkel.* PhD értekezés, Budapest, UNI-NKE, 2016.

³¹⁹ A második világháború után Sztálin visszautasította a Marshall-tervben való részvételt. Ezt követően a szovjet blokkal az együttműködés egyetlen színtere a NATO maradt. Ezt követően a 80-as évektől Gorbacsov nevével fémjelzett új politikai irány két alapelve a peresztrojka (átalakítás) és a glasznosztj (nyitottság) volt, ami jelentős változást hozott a korábbi kommunista eszközökhöz – az erőszakhoz, a hazugsághoz és a titkolózáshoz – képest. Magyarországon különösen Kádár János halála után, egyre nyíltabban merült fel a liberalizáció iránti igény. A Párizsban megrendezett G7 találkozón az EK vezetői arról döntöttek, hogy pénzügyi és strukturális támogatást nyújtanak lengyelországi és magyarországi reformmozgalmaknak. Ennek eredményeként indult útjára a Phare program, teljes nevén a „Poland-

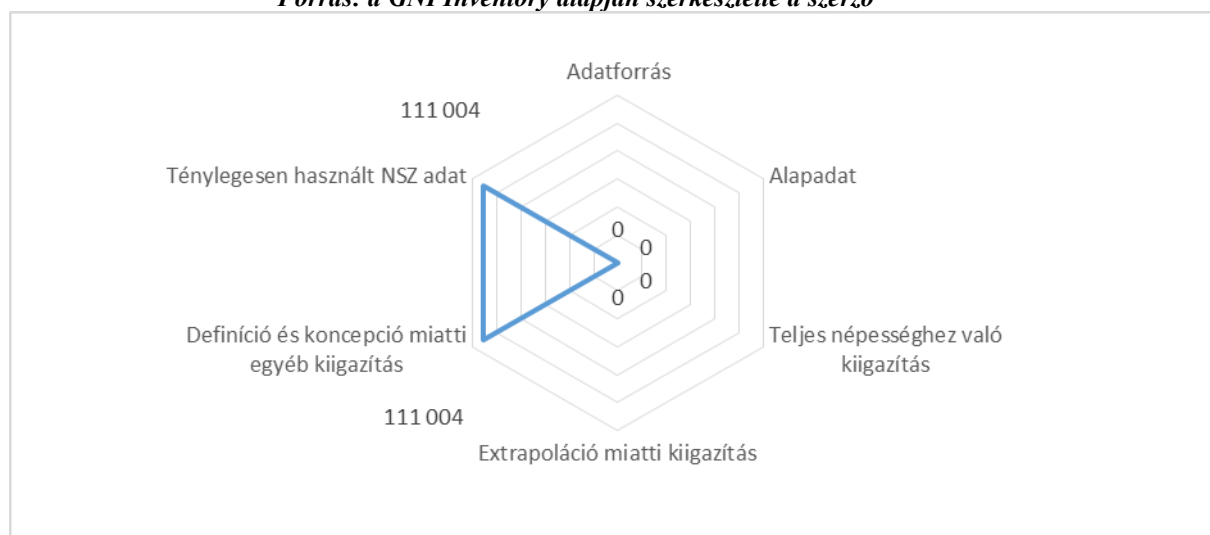
Az elkövetkezendőkben tekintsük meg, hogy mindezek alapján miként, és számszerűen milyen statisztikai adatokkal vált a prostitúció a GDP részévé.

3.1. A prostitúcióval kapcsolatos fogyasztás nagysága

A KSH a prostitúcióval kapcsolatos fogyasztás nagyságának meghatározásához a szexuális szolgáltatást vásárlók létszámát, a megvásárolt alkalmak mennyiségét és az igénybe vett szolgáltatások átlagárát vette alapul. A fő adatforrások voltak: orvosi és bírósági adatok, rendőrségi jelentések, adóhatósági GNI Inventory Hungary 265-s vámhatósági adatok, a prostituáltak érdekvédelmi szervezetének adatai és egyéb tanulmányok. A folyó termelőfelhasználás becslésére elsősorban a rendőrségi jelentéseket használták fel. Jól látható, hogy az adatbázis olyan adatokkal is kiegészül, mint az orvosi-, vagy a vámhatósági adatok. (Ennek jogpolitikai indoka egyértelműen az egyéni vállalkozói igazolvány meglétének ellenőrzése, illetőleg az orvosi kiskönyv kiállítása.) A fentiek eredményeképpen a fogyasztás nagysága 111.004 millió forintban került megállapításra a millennium után. A fogyasztás nagyságának becsült értékét az alábbi grafikon foglalja össze.

1. grafikon: A prostitúció fogyasztásának nagysága (millió forintban)

Forrás: a GNI Inventory alapján szerkesztette a szerző



3.2. A prostitúcióból származó fogyasztás becslése

A KSH részére a szexuális szolgáltatásokat vásárlók körének meghatározása vonatkozásában elsősorban a prostituáltak érdekvédelmét szolgáló civil szervezetek és szociológiai jelentések nyújtanak információt. Ebből az derül ki, hogy a szexuális szolgáltatásokat vásárlók köre kétharmad részben külföldi. Ezt a Magyarországon áthaladó kamion-forgalomnak, és a turista jelenlétnek társítják. A hazai fogyasztók létszáma csak a peep-show műsorok, a sextelefon-műsorok, vagy az interneten elérhető pornográf filmek közönségében vannak többségben. A tanulmány és a szerző álláspontja szerint viszont – tiszteletben tartva e adatszolgáltatások legitimitását – a rendőrségi adatbázisok ennél jóval szélesebb, és egzaktabb adatokkal szolgálhatnak,

Hungary, Assistance for the Reconstruction of the Economy”, azaz a Lengyelország-Magyarország segélyprogram a gazdaság újjáépítésére. In: CZÁKA Sarolta (szerk.): *Phare korszak Magyarországon*. Falu, város, régió. 2007/1. szám, pp. 1-90.

amely a becslések eredményeit módosíthatják. Példának okáért, ha vizsgálat tárgyát képezné a tiltott prostitúció gyakorlásán tettenért intézkedések adatai, úgy az ügyfelek e meghatározásra irányadó rekordjairól is pontos képet kaphatnánk.

A szexuális szolgáltatások során megvásárolt alkalmak éves számát mindezek mellett a szexuális vásárlásokat igénybevevők körének és a vásárlási gyakoriság számából sikerült a KSH-nak meghatározni.

A prostituáltak létszáma és összetétele a jelenség legnehezebben meghatározható és körüljárható eleme. Részben a New York-i Egyezmény, részben a hazai kodifikáció eredménye, hogy a prostituáltakról regisztrált nyilvántartás nem vezethető, illetőleg számos más objektív körülmény – egyéni vállalkozói igazolvány hiánya, hiányos adatszolgáltatások, a prostitúció gyakorlásának ad hoc jellege, stb. - hátráltatja ennek meghatározhatóságát. Ugyanakkor részeredményeket a fentebb ismertetett módszerek nyújthatnak, de az tényleg csak részszezmense az előttünk egyáltalán nem ismert tevékenységi létszámnak.

A fogyasztói alkalmak átlagos ára – attól függően, hogy milyen körülmények között történt a szolgáltatás igénybevétele – nagyon differenciált. A legolcsóbb út menti szolgáltatáshoz viszonyítva mintegy másfélszer annyi a lakásban végzett-, kétszer annyi a vendéglátóhelyen igénybe vett, és háromszor annyi a szállodákban vásárolt szolgáltatások átlagára.

A KSH észrevételei között szerepel, hogy a szexuális szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások egy része formálisan nem az illegális gazdaság része – csak gyakorlatilag az. Számtalan szolgáltatásról lehet úgy számlát kiállítani, hogy e mögött a tevékenység mögött valójában szexuális szolgáltatás áll. Jól jár a szolgáltató is, mert formálisan legális üzletvitel mögött végzi a szexuális szolgáltatást, és jól jár a vásárló is, mert nem az adózott jövedelméből kell kifizetnie a szexuális szolgáltatás árát. Utal ezzel a KSH azokra a masszázs-szalonként, vagy éjszakai bárként funkcionáló, valójában viszont illegális bordélyként működő hálózatokra, amelynek létesítését a hatályos Büntető Törvénykönyv, valamint a millenniumi években hatályban levő Büntető Törvénykönyv (1978. évi IV. törvény) is büntetni rendelte. (Azt, hogy a futtatók ezt hogyan próbálták meg kijátszani egy korábbi tanulmányom részleteiben elemzi.)³²⁰

A fentiek függvényében megállapítható, hogy összesen hazai és külföldi vonatkozásban 131698 millió forint volt a prostitúció fogyasztásának becsült értéke, amelyből mindösszesen 20694 millió forint került elszámolásra a millenniumi években. A teljes adathalmazt a forrás tartalmazza, annak szerkesztett részeredményeit az alábbi táblázat szemlélteti.

1. táblázat: A prostitúció fogyasztásának becslése
Forrás: a GNI Inventory alapján szerkesztette a szerző

A szolgáltatás körülményei	Fogyasztók		Fogyasztói alkalmak		Fogyasztói alkalmak		Átlagár ezer Ft	FOGYASZTÁS			
	1000 fő		havi átlag		év összesen, ezer			folyó áron, millió Ft			ebből már elszámolt
	hazai	külföldi	hazai	külföldi	hazai	külföldi	hazai	külföldi	Összesen		
Országút, utca	132	66	2,0	1,0	3 168	792	4	12 672	3 168	15 840	3 520
Lakás	60	30	2,0	1,0	1 440	360	5	7 200	1 800	9 000	996
További adatok...											
Összesen								94 939	36 758	131 698	20 694

³²⁰ KOVÁCS István: „Olajozás”, *szervezett bűnözés és prostitúció a 90-es években Magyarországon*. Nemzetbiztonsági Szemle, 2015/a/1. szám, pp. 114-145.

3.3. A prostitúcióból származó jövedelmek becslése

A KSH számításai szerint a prostitúcióból eredő bevételek nem azonosak az ilyen tevékenységből származó jövedelmekkel. A szexuális szolgáltatások bevételeinek mintegy harmada a szolgáltatással összefüggő termelési költségek fedezését szolgálja. Ezekbe a termelési kiadásokba nem értendők bele azok a szintén rejtett jövedelmi tételek, amelyek ugyan a prostituált szemszögéből termelési kiadások, de a GDP számítás szemszögéből a prostitúció, mint üzleti vállalkozás eredeti jövedelmei.³²¹ Ezek a bevételi források, amelyeket a prostituáltaktól a futtatók elvesznek, vagy ők leadni kötelesek. (E statisztikai adat is differenciáltságot tükröz, hisz van olyan prostituált, akitől a futtató az egész-, van, akitől egy részét veszi el, azonban igaz, hogy elhanyagolható számban, de egyedüli munkavégzésre is van lehetőség. Ezen adat kiegészül a közvetítói jutalékokkal is.)³²² Jól látható, hogy összesen importértékként 131698 millió forint értékben történt e szolgáltatás terén kibocsátás.

2. táblázat: A prostitúcióból származó jövedelem becslése
Forrás: a GNI Inventory alapján szerkesztette a szerző

A szolgáltatás körülményei	Import értéke	Folyó termelőfelhasználás	Hozzáadott érték	Kibocsátás
	a	b	c	a+b+c
Országút, utca	1 404	3 520	10 916	15 840
Lakás	324	996	7 680	9 000
Többi adat...				
ÖSSZESEN	11 545	20 694	99 459	131 698

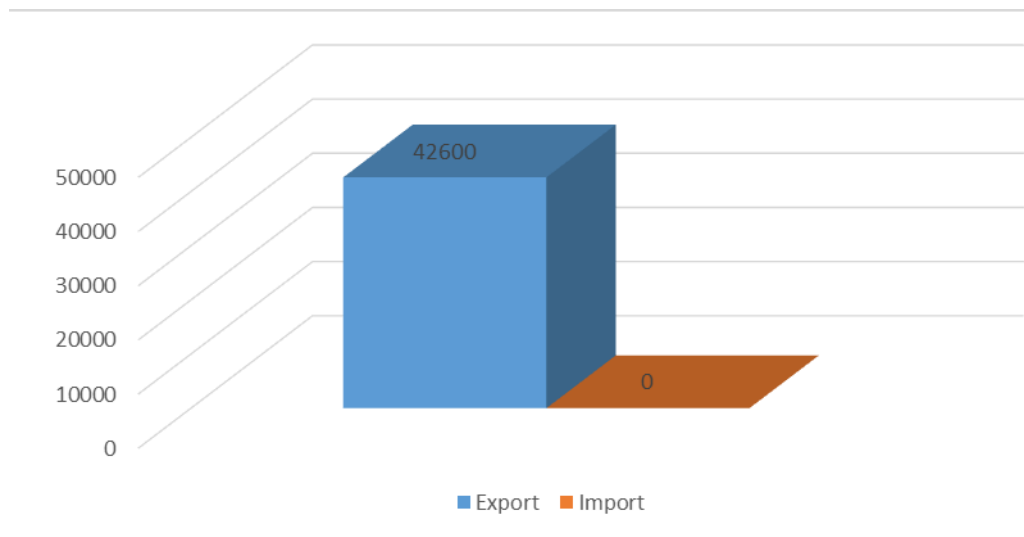
3.4. Áruk és szolgáltatások importja és exportja

A számítások vonatkozásában akárcsak a prostitúcióval kapcsolatos fogyasztás nagyságához az alapadatokat a szexuális szolgáltatást vásárlók létszáma, a megvásárolt alkalmak mennyisége és az igénybe vett szolgáltatások átlagára adta. Az adatforrások tekintetében változás szintén nem volt. A fentiekkel összefüggésben megállapítható volt, hogy export szintjén 42600 millió forint mennyiségű a prostitúciós szolgáltatás nagysága, import vonatkozásában ez nullás értéket generált. Mindezt a KSH arra alapozta, hogy a rendelkezésre álló adatok szerint a külföldön dolgozó magyar, valamint a Magyarországon munkát vállaló külföldi prostituáltak száma majdnem megegyezik. A prostitúciós szolgáltatás exportja és importja az alábbi grafikonon szemléltethető.

³²¹ GNI Inventory: Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, 2009. Forrás: https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/modsz/gni_inventory_ver2.1hun.pdf (A letöltés ideje: 2019.03.26.)

³²²KOVÁCS István: *A prostitúció jelensége és társadalmi kontrolljának vizsgálata empirikus módszerekkel*. PhD értekezés, Budapest, UNI-NKE, 2016.

2. grafikon: A prostitúció szolgáltatás importja és exportja (millió forintban)
Forrás: a GNI Inventory alapján szerkesztette a szerző



4. Összegzés és javaslatok

Egy demokratikus társadalom működésének feltétele, hogy azonos joggyakorlás, és azonos kötelemteljesítés vonatkozik a társadalomban élőkre. Nincs mentség a tekintetben, hogy, ha az állam megteremti a prostitúció legális gyakorlásának feltételeit, akkor annak maradéktalan betartására a prostituáltakat ne kötelezze, annak hiánya esetén pedig őket ne szankcionálja. Ugyanakkor nem szabad elfeledkeznünk arról, hogy Magyarországon -, pont a nemzetközi egyezményrel való diszharmonizációnak köszönhetően – milyen jogi, társadalmi anomáliákba, és ezzel együtt többszörösen a 22-es csapdájába esünk.

Ahogy azt a tanulmány is részleteiben taglalja e illegális bevételek nagyrésze vagy teljes egésze nem a prostituáltak, hanem a prostitúció holdudvarának kezébe kerül. Nagyobb hangsúlyt szükséges fektetni arra, hogy a futtatói hálózatok felderítése és elfogása megtörténjen, és azok a milliárdos illegális bevételek ne a szervezett bűnözői körököt, hanem az állami büdzsét gyarapítsák.

Ha elvárjuk a prostituáltaktól, hogy egyéni vállalkozói igazolványt váltsanak ki, és minden egyes szolgáltatás után adót fizessenek, úgy elsőként biztosítani kell számukra, hogy azt az önkormányzat által kijelölt munkavégzéshez helyszínen hajthassák végre. Azzal, hogy a munkavégzés helyszínéül védett övezeten kívüli terület kijelölésre nem kerül, egy olyan jogellenes spirált hozunk létre, amelynek végeredménye, hogy a prostituáltak hiába törekednek jogszerű munkavégzésre, az egyébként jogszerű magatartás is jogellenessé fordul, és szankcionálhatóvá válik. (Nincs ez másképpen a www.rosszlanyok.hu, vagy a <https://beszamolok.com/szexpartner> oldalakkal sem, azon szexmunkások esetében, akik ingatlanokban dolgoznak.) Ha nincs kötelezettségterjesítés az állam oldalán, akkor nem várható el a legális joggyakorlás sem a prostituáltak oldaláról.

A szankcionálással összefüggésben el kell gondolkodnunk azon, hogy, ha mindez a jövedelem valóban illegális, akkor hogyan tudnánk a kiszabott pénzbüntetést behajtani? (Ugyan ez a helyzet a helyszíni bírság kiszabásával is.) Ha nem dolgozik a jogalany, akkor miből fizeti ki a kiszabott szankciót? Megtérül az állam jövedelme, ha mindezt elzárásra váltjuk át? Nem keletkezik mínusz az állam oldalán, ha az elzárás

napi díját (ellátás, stb.) is neki kell kigazdálkodnia? Ehhez kapcsolódóan érdemes elgondolkodnunk azon is, hogy az elzárásnak konjuktív feltételei vannak, bármelyik hiánya esetén az, mint kényszerintézkedés nem alkalmazható, így a hiányzó adóbevétel szintén nem hajtható be. Milyen intézkedés szükséges ahhoz, és egyben alkalmas arra, hogy e jövedelmet az állam megtakaríthassa?!

Álláspontom szerint megoldás kizárólag az emberi és alkotmányos alapjogok gyakorlásán nyugvó, új rendvédelmi szabályozással biztosított, és jogszabálmódosítással alkotott állami bordélyrendszeri működtetése jelentené. E rendszer kiépítése és megalakítása nem veti fel a teljes New York-i Egyezmény felbontását, annak csupán egy részét szükséges felmondanunk, amely a bordélyrendszer kiépítésére és a nyilvántartó tevékenységet érinti. Miért? Elgondolkodtatásra késztet, hogy, ha a futtatók nem vennék el részben vagy teljes egészben a prostituáltak jövedelmét, akkor vajon ugyan így illegalitásba burkolódzna-e a jelenség, és ugyan így elmulasztaná-e a szexmunkások az adó befizetését? A biztosított munkahely részünkre rendelkezésre állna. A regisztrációval pedig prevencionálhatnánk a fiatalok prostitúcióját, illetőleg nem becslésen, hanem egzakt számadatokon alapuló képet kaphatnánk annak kiterjedéséről és milyenségéről. (Más különleges szakértelmet igénylő szakmákban dolgozó személyke is regisztrálásra kerülnek. A prostitúció pedig gyakorolható munka. Ha a társadalom egy része nem előítélettel tekintene a XXI. században arra, akkor talán e sztereotíp gondolkodás nem vetné fel a stigmatizáció kérdéskörét.)

Mindazonáltal a témában született tudományos munkák hozzásegíthetnek ahhoz, hogy a XXI. század hajnalán a közel két évezrede tartó társadalmi vita végére pontot tegyünk, és korunkat meghazudtolva paradigmaváltó gondolkodásunk eredményeként, a jelenség szabályozását új mederbe engedjük.

Felhasznált irodalom

- [1] CZÁKA Sarolta (szerk.): *Phare korszak Magyarországon*. Falu, város, régió. 2007/1. szám, pp. 1-90.
- [2] GNI INVENTORY. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, 2009. Forrás: https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/modsz/gni_inventory_ver2.1hun.pdf (A letöltés ideje: 2019.03.26.)
- [3] HAVOSCOPE: *Prostitution: Prices and Statistics of the Global Sex Trade*. Forrás: https://www.amazon.com/dp/B00ZZBFXO2/ref=rdr_kindle_ext_tmb (A letöltés dátuma: 2017.04.17.)
- [4] JANÁK Katalin (szerk.): *Mikrocenzus 2016*. A foglalkozások presztízse. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, 2018.
- [5] KOVÁCS István: „Olajozás”, *szervezett bűnözés és prostitúció a 90-es években Magyarországon*. Nemzetbiztonsági Szemle, 2015/a/1. szám, pp. 114-145.
- [6] KOVÁCS István: *A prostitúció jelensége és társadalmi kontrolljának vizsgálata empirikus módszerekkel*. PhD értekezés, Budapest, UNI-NKE, 2016.
- [7] KOVÁCS István: *A szervezett bűnözés két alappillére: az emberkereskedelemhez kapcsolódó prostitúciós bűncselekmények valamint a kábítószer-kereskedelem összefonódása*. Nemzetbiztonsági Szemle, 2014., II. évfolyam 4. szám, pp. 79-101.
- [8] KOVÁCS István: *Az üzletszerű kéjvelgessel kapcsolatos rendőri visszaélések etikai vonatkozásai*. In. Belügyi Szemle, 2015/c/4. pp. 99-125.

- [9] KOVÁCS István: *Die kriminalpsychologischen Charakterzüge eines Zuhälters Aufgrund der antisozialen, psychopathischen, und soziopathischen Persönlichkeit.* Hadtudományi Szemle, 2015/b/2. szám, pp. 150-161.
- [10] KOVÁCS István: *Is the prostitution a threat/danger to a country's (national)security?* Nemzetbiztonsági Szemle, 2017/d/Special Issue, pp. 1-24.
- [11] KOVÁCS István: *Jogharmonizáció vagy sem? Első rész: a New Yorki Egyezmény és a 2012. évi C. törvény – a Büntető Törvénykönyv –.* Jogelméleti Szemle, 2017/a/2. szám, pp. 88-106.
- [12] KOVÁCS István: *Jogharmonizáció vagy sem? Harmadik rész: a New Yorki Egyezmény és a 13/2014. (V.16) ORFK utasítás.* Belügyi Szemle, 2017/c/10. szám, pp. 42-59.
- [13] KOVÁCS István: *Jogharmonizáció vagy sem? Második rész: a New Yorki Egyezmény, valamint a 2012. évi II.-, és a 1999. évi LXXV. törvény.* Acta Humana, 2017/b/5. szám, pp. 41-58.
- [14] KOVÁCS István: *Kiberbiztonság Gyermek szexuális kizsákmányolása az interneten, azaz gyermekpornográfia Magyarországon, különös tekintettel a nemzetközi iOCTA értékelésére.* Rendvédelem, 2018/a/1. szám, pp. 178-267.
- [15] KOVÁCS István: *Magyarország határain átnyúló szervezett bűnözés és prostitúciós bűncselekmények a schengeni térségben, különös tekintettel a SOCTA és EUROSTAT értékelésére.* Határrendészeti Tanulmányok, 2017/e/4. szám, pp. 82-161.
- [16] KOVÁCS István: *Pornográfia, vagy prostitúció, esetleg mindkettő?* Hadtudományi Szemle, 2017/f/4. szám, pp. 449-484.
- [17] KOVÁCS István: *Prostitúció, és prohibíció a mai Magyarországon: avagy miért nem sikerül a rendőrségnek a szocializmust levétközni a XXI. században.* Létünk, 2018/b/2. p. 17.

Lektorálta: Deák József Dr. PhD. tanársegéd
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
Rendészettörténeti Tanszék
deak.jozsef@uni-nke.hu

>>>>

Kovács László: A NAV speciális területe – a közbeszerzés

Absztrakt

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal, mint a magyar állami bevételekért felelős legfőbb közigazgatási szervezet nem csak a személyi állományának összetétele miatt különleges szervezet számomra, hanem tevékenységének sokszínűsége miatt is. A közbeszerzési eljárások során egyes eljárásrendekben megkerülhetetlen szervezet, amelynek következtében megtudhatjuk, hogy az adott gazdasági szereplő eleget tett-e a központi költségvetésbe történő befizetési kötelezettségének.

Kulcsszavak: közbeszerzés, kizáró okok, köztartozásmentesség

Abstract

The National Tax and Customs Administration, as the main administrative body responsible for the Hungarian tax revenues, is a special organization for me not just because of the staff composition, but also because of the diversity of its activities. During the public procurement procedures in certain procedures it is an inevitable organization, therefore we can get to know if the economic operator meets its tax liabilities towards the central governmental budget.

Keywords: public procurement, reasons for disqualification, public debt free

1. Bevezetés

Magyarországon a közpénzek hatékony és felelős felhasználásának alapelve számos törvényben és jogszabályban megtalálható. Ezt az elvet figyelembevéve kell az állami szervezeteknek tevékenységük során felmerülő igényeiket kielégíteni amikor költségvetési forrást vagy Európai Unió támogatást használnak fel. A felhasználást megelőzően lefolytatott közbeszerzési eljárás során ennek az elvnek – és még számos másoknak – a következtében meghatározott feltételeknek kell megfelelniük azoknak a piaci, gazdasági szereplőknek, akik ajánlatot nyújtanak be a közbeszerzési eljárásban. Az ilyen meghatározott feltételeket tartalmazza a *kizáró okok* rendszere is.

A kizáró okok meghatározzák azokat az alapvető feltételeket a gazdasági szereplők számára, amelyeknek mindenképpen meg kell felelniük, különben az adott közbeszerzési eljárásban nem tudnak érvényes ajánlatot tenni. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV), a központi költségvetés bevételeit biztosító központi államigazgatási szervként, az ehhez kapcsolódó államigazgatási és rendvédelmi feladatai mellett³²³, többek között segíti a közbeszerzési eljárásokban

³²³ V.ö.: SZABÓ Andrea: *Kormányhivatal – rendészet?* Magyar Rendészet. 2012/4. Budapest, 2012. p. 150. és SZABÓ Andrea: *Egy új „státusú” központi hivatal rendvédelmi feladatai.* In: DEÁK József – GAÁL Gyula – SALLAI János (szerk.): *A toll sokszor erősebb, mint a kard.* Rendésztudományi tanulmányok prof. Dr. Fórizs Sándor 65. születésnapja tiszteletére. Nemzeti Közszoigalati Egyetem. Budapest, 2016. p. 204.

benyújtott ajánlatok vizsgálatát, annak érdekében, hogy azok megfeleljenek, mind az alapelvekben, mind a közbeszerzési dokumentumokban és a jogszabályokban meghatározottaknak, amelyet jelen munkám során mutatok be röviden.

A közbeszerzési eljárásokban előírható kizáró okok és azok igazolása igen nagy terjedelmű joganyag. Jelen munkámban általánosságban, egy kis szeletét mutatom be a köztartozásmentesség kizáró ok és annak igazolási lehetőségei körül felmerült kérdéseknek. Terjedelmi korlátokra tekintettel a nem érintem az egységes európai közbeszerzési dokumentumot, Európai Bírósági jogesetet, Belső Piaci Információs Rendszert, valamint az e-Certis rendszert sem.

2. Kizáró okok meghatározásának lehetőségei

„Az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki”³²⁴ mondattal kezdődő bekezdés, - amelyet egy hosszas taxatív felsorolás követ - szemlélteti, hogy melyek azok az alapvető feltételek, amelyeknek ma Magyarországon egy gazdasági szereplőnek meg kell felelnie, ha egy közbeszerzési eljárásban ajánlatot nyújt be. A Közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 50. § (2) bekezdés rögzíti, hogy az ajánlati³²⁵/ajánlattételi³²⁶ felhívásnak rögzítenie kell a kizáró okokat és azoknak az igazolási módját is. Az ajánlatkérő által előírt kizáró okok nem módosíthatóak, bővíthetők az ajánlattevő által.³²⁷ A kizáró okok szerves részét képezik a közbeszerzési eljárásoknak, amelyeket a Kbt. 62.-63. § szakasza tartalmaz. A kizáró okok rendszere széles körben támaszt feltételeket az ajánlattevőkkel szemben. Az előírások kiterjednek a bünszervezetben részvételre, pénzmosásra, terrorizmus finanszírozására, vagy a végelszámolásra, csődeljárásra, jogerősen elrendelt felszámolási eljárásra is. A NAV tevékenysége kirívóan a Kbt. 62. § (1) bekezdés b) pontjában előírt feltétel vizsgálata során válik fontossá.³²⁸

A Kbt. által felsorolt kizáró okok előírásának is megvannak a sajátos lehetőségei. Bizonyos értékhatár alatt³²⁹ a törvény által felsorolt kizáró okok közül nem kötelező mindegyik előírása. A nem kötelező vagy fakultatív pontok előírását a jogalkotó az ajánlatkérő mérlegelésére bízta. Tehát azok előírásában nagy szerepet tölt be az ajánlatkérő megítélése és az eljárás – becsült – értéke is. A becsült érték -egy fiktív érték³³⁰ - választja el egymástól a közbeszerzési eljárások két eljárásrendjét, amely lehet *közösségi uniós* vagy *nemzeti*.

³²⁴ 2015. évi CXLI. törvény 62. § (1) bekezdés

³²⁵ Nyílt eljárás alkalmazása esetén pl.: Kbt. 81. § szerinti nyílt eljárás

³²⁶ Ajánlatkérő közvetlenül hív fel gazdasági szereplőket ajánlattételre pl.: Kbt. 115. § szerinti nyílt eljárás

³²⁷ Közbeszerzések Tanácsának útmutatója KÉ 2017. évi 81. szám

³²⁸ BOROS Anita: *Általános jogi ismeretek*. In: BOROS Anita – JUHÁSZ Péter – LAKATOS Ottó – TÁTRAI Tünde (szerk.): *A közbeszerzés alapjai*. Complex Kiadó, Budapest, 2013. pp. 10-15.

³²⁹ A beszerzés tárgya szerinti közösségi értékhatár alatti becsült értékű eljárások esetében.

Közbeszerzési értékhatárok <https://www.kozbeszerzes.hu/kisokos/ertekhatarak/ertekhatarak-tablazatos-formaban/> (Letöltés dátuma: 2019. március 20.)

³³⁰ Kbt. 16. § (1) bekezdés A közbeszerzés becsült értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért az adott piacon általában kért vagy kínált - általános forgalmi adó nélkül számított (...) teljes ellenszolgáltatást kell érteni.

1. sz. táblázat: Közbeszerzési törvény szerinti kizáró okok előírására vonatkozó szabályok³³¹

KIZÁRÓ KÖRE	OKOK	KÖTELEZŐ VÁLASZTHATÓ (UNIÓS ELJÁRÁSRENDBEN)	VAGY KÖTELEZŐ VÁLASZTHATÓ (NEMZETI ELJÁRÁSRENDBEN)
<i>Kbt. 62. § (1) bek. a)-f)</i> <i>Kbt. 62. § (1) bek. b)</i>		<u>KÖTELEZŐ</u>	<u>VÁLASZTHATÓ</u>
<i>Kbt. 62. § (1) bek. g)-k)</i>		KÖTELEZŐ	KÖTELEZŐ
<i>Kbt. 62. § (1) bek. l)</i>		KÖTELEZŐ	VÁLASZTHATÓ
<i>Kbt. 62. § (1) bek. m)</i>		KÖTELEZŐ	KÖTELEZŐ
<i>Kbt. 62. § (1) bek. n)-p)</i>		KÖTELEZŐ	VÁLASZTHATÓ
<i>Kbt. 62. § (1) bek. q)</i>		KÖTELEZŐ	KÖTELEZŐ
<i>Kbt. 62. § (2) bek. a)-b)</i>		KÖTELEZŐ	VÁLASZTHATÓ
<i>Kbt. 63. § (1) bek. a)-d)</i>		VÁLASZTHATÓ	VÁLASZTHATÓ

A táblázatos forma jobban szemlélteti, hogy melyek azok a kizáró okok, amelyek közösségi és nemzeti eljárásrendben előírhatók, illetve, hogy melyek azok, amelyeket kötelező előírnia az ajánlatkérőnek. A nemzeti eljárásrendben kötelezően előírandó kizáró okok a *Kbt. 62. § (1)* bekezdés *g)-k)*, *m)* és a *q)* pontja³³². Ezzel szemben közösségi eljárásrend alkalmazásakor a *Kbt. 62. § (1)-(2)* bekezdésben található kizáró okok előírása kötelező. Látható, hogy nemzeti eljárásrendben a *Kbt. 62. § (1) bek. b)* pontjának előírása az ajánlatkérő mérlegelési jogkörén nyugszik, ahogy a bekezdésekben található többi kizáró ok is, így azok adott esetben fakultatívan alkalmazhatóak.³³³³³⁴

2.1. A szolgáltató adóhivatal

Az ajánlatkérőknek a *Kbt.* alapelveinek betartása érdekében továbbá, hogy olyan nyertes ajánlattevővel kössön szerződést a közbeszerzési eljárást követően, aki megbízható és teljesítésre képes, ahhoz meg kell versenyeztetnie az ajánlattevőket. Az eljárás eredményeként a közbeszerzési dokumentumokban és a jogszabályok által támasztott követelményeknek megfelelő ajánlattevő fog neki teljesíteni az előírásoknak és a szerződésben foglaltak szerint. A közbeszerzési eljárások egyik alapja, hogy annak során közpénz felhasználás történik. *Egy ajánlattevő hogyan lehetne nyertes egy közbeszerzési eljárásban és használhatná fel annak forrásait, ha a másik oldalon elmaradt a központi költségvetésbe történő befizetése vagy meg nem fizetett köztartozása van?* A NAV a *Kbt. 62. § (2)* bekezdés *b)* pontjában támasztott feltétel vizsgálata során játszik kulcsszerepet a Köztartozásmentes adatbázis (a továbbiakban Adatbázis) vezetésével.

2.2. A Köztartozásmentes adózási adatbázis

³³¹ Forrás: 2015. évi CXVIII. törvény

³³² *Kbt.* 114. § (1) bekezdése alapján.

³³³ Közbeszerzések Tanácsának útmutatója KÉ 2017. évi 81. szám

³³⁴ BOROS Anita – TÁTRAI Tünde: *A közbeszerzési törvény a gyakorlatban.* Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt. Budapest, 2013. pp. 67-68.

A NAV tevékenységével összhangban nyilvántartások vezetéséért, üzemeltetéséért felelős szervezet. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény³³⁵ (a továbbiakban: ÁKR) 97. § (1) bekezdés b) pontja szerint a „*hatóság a jogszabályban meghatározott adatokról hatósági nyilvántartást vezet, ha a nyilvántartás vezetésének célja a benne foglalt adatok közhitelű igazolására, bizonyítására szolgál*”. Az egyik ilyen közhiteles nyilvántartás, amelyért a NAV a felelős a Köztartozásmentes adózók adatbázisa³³⁶. Az ÁKR szabályai szerint a nyilvántartásban való szerepléssel szerzett jogokkal az „*ellenkező bizonyításáig vélelmezni kell annak jóhiszeműségét, aki a hatósági nyilvántartásban szereplő adatokban bízva szerez jogot.*”³³⁷ Az **Adatbázisban való szereplés ténye igazolja a köztartozásmentességet** és azt minden esetben el kell fogadni igazolásként, amennyiben a jogszabályok³³⁸ - mint a közbeszerzési eljárásban - adóigazolás benyújtását írják elő.

Közbeszerzési eljárás szempontjából az Adatbázisban történő felvétel igénylése³³⁹ és az abban való szereplés előnyös mert:

1. helyettesítheti a tartozásmentességről szóló nemleges adóigazolásokat, a „*nullás adóigazolást*”,
2. igazolhatja a pénzügyi megbízhatóságot,
3. az adatbázis nyilvános, bárki számára elérhető előzetes azonosítási eljárás nélkül,
4. továbbá tartalma minden hónap 10. napján frissül.³⁴⁰

Az Adatbázisba történő felvételnek a feltételeit a 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet határozza meg. Az ajánlatkérő szervek ellenőrzési kötelezettségének hatékony ellátása érdekében fontos a naprakész információs adatbázisok üzemelése. A kizáró okok előírásai alá tartozó tényezők (pl.: adók, járulékok) gyors változása szükségessé teszi ilyen és ehhez hasonló adatbázisok üzemeltetését, ahogyan azt a 2014/24/EU irányelv is előírja.³⁴¹

3. A többlépcsős vizsgálat és az igazolás

Az ajánlatkérők a NAV által begyűjtött adatokat felhasználva ellenőrzik az ajánlattevőket. A Kbt. fent hivatkozott pontja szerint kizáró ok hatálya alatt áll az az ajánlattevő, aki „*egy évnél régebben lejárt adó-, vámfizetési vagy társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettségének nem tett eleget, kivéve, ha tartozását és az esetleges kamatot és bírságot az ajánlat vagy részvételi jelentkezés benyújtásának időpontjáig megfizette vagy ezek megfizetésére halasztást kapott*”. Látható, hogy a szabályozásnak történő megfelelés érdekében az ajánlat vizsgálata során az ajánlatkérőnek azt több lépcsőben szükséges elvégeznie, ahogy az is, hogy a jogalkotó nem köztartozás meglétét tekinti kizáró okként, hanem azt, ha az egy évnél régebbi. A gazdasági

³³⁵ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

³³⁶ 2017. évi CL. 125. § törvény az adózás rendjéről.

³³⁷ 2016. évi CL. 97. § (2) bekezdés

³³⁸ 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet 24. § (3) bekezdés az adóigazgatási eljárás részletszabályairól.

³³⁹ Összevont nyomtatvány a köztartozásmentes adózói adatbázissal kapcsolatos ügyek intézéséhez (ÁNYK)

³⁴⁰ Tájékoztató a köztartozásmentes adózói adatbázisról (37. füzet)

³⁴¹ 2014/24/ EU irányelv „Célszerűbb ezért, ha az ajánlatkérő szervek – amikor csak lehetséges – ezeket az információkat ellenőrzik a megfelelő adatbázisokban, amelyeknek nemzeti szinten, azaz közjogi hatóságok gondozásában rendelkezésre kell állniuk.”

szereplők életében így a rövidebb ideig fenn álló késedelem nem eredményezi a közbeszerzési eljárásokban a kizáró ok hatálya alá tartozást.



Az egyes pontok vizsgálata különböző megközelítést igényel mind ajánlattevői, mind ajánlatkérői oldalon. Az ajánlat benyújtása során az ajánlattevő tudja, hogy van-e köztartozása, vagy nincs. Abban az esetben, ha van, akkor a tartozás típusa lehet egy éven belüli vagy egy éven túli, illetve annak kapcsán halasztás engedélyezhető-e. Ezzel szemben az ajánlatkérőnek az ajánlati dokumentációból kell kiindulnia és megbizonyosodni azok valóságtartalmáról.

1 lépcső

Ajánlatkérő a jogszabályi kötelezettségének eleget téve ellenőrzi az ajánlattevőt első lépésként a Kbt. 62. § (2) bekezdés b) pontja alapján a Köztartozásmentes adózók adatbázisában. Ideális esetben megtalálható az ajánlattevő az Adatbázisban. Abban az esetben, ha nem található meg benne, nem jelenti azonnal a benyújtott ajánlat érvénytelenségét, ugyanis az Adatbázisba történő szerepelés nem kötelező az ajánlattevők számára. Ha az Adatbázisban történő ellenőrzés nem hozza meg a kívánt eredményt, akkor az ajánlatkérőnek tovább kell vizsgálnia és egy a NAV által kibocsátott igazolást, ún. „nullás adóigazolást” kell bekérnie hiánypótlás keretében – ha az nem került benyújtásra az ajánlatban- az ajánlattevőtől.

2. lépcső

Amennyiben az ajánlattevő az Adatbázisban nem szerepel, az ajánlatában a „nullás adóigazolást” sem nyújtotta be és köztartozás megléte áll fenn vele szemben. Az erről való megbizonyosodást követően ajánlatkérőnek a befizetési kötelezettség elmaradásán túl annak körülményeit is szükséges vizsgálnia, ugyanis köztartozás fennállása pusztán nem eredményezi az ajánlat érvénytelenségét. Az első befizetés elmaradásától kezdve kell a vizsgálat során számítani az egy évet.

3. lépcső

Legvégső esetben, miután a köztartozás ténye fenn áll és az a jogszabályok által meghatározott egy éven túli, akkor az illetékes Hatóság által kibocsátott befizetési halasztást tanúsító dokumentumot kell az ajánlattevőnek az ajánlatkérő részére rendelkezésre bocsátania. A dokumentum megfelelősége esetén az ajánlattevő nem áll a kizáró okok eme pontjának hatálya alatt.

A három szakaszon belül, ha a benyújtott dokumentumok nem megfelelőek, vagy nem szolgáltatnak megfelelő mennyiségű információt, – a kizáró ok fenn nem állásáról – az ajánlatkérőnek hiánypótlás³⁴² vagy felvilágosítás kérés kibocsátásával kell élnie³⁴³. A hiánypótlási felhívás, felvilágosítás kérés kiküldésével tesz az ajánlatkérő eleget a Kbt. 2. § (1)-(2) bekezdésében található alapelveknek.³⁴⁴ Amennyibe az ajánlattevő a felvilágosítás nyújtási vagy hiánypótlási kötelezettségének nem megfelelően, késve vagy egyáltalán nem tesz eleget, akkor az ajánlata a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelen.³⁴⁵

A törvény egyértelmű előírásokat tartalmaz a kizáró ok fennállására és vizsgálatával kapcsolatban. Ugyanakkor a 2014/24/EU irányelv lehetőséget kínál a tagállamok számára olyan szabályozási környezet kialakítására, amely lehetőséget kínál ezen kizáró ok fennállása esetén az attól való eltekintésre is. Az irányelv I. rész 57. cikk (3) bekezdése szerint „a tagállamok abban az esetben is rendelkezhetnek a (...) meghatározott kötelező kizárástól való eltéréssel, ha a kizárás nyilvánvalóan aránytalan lenne, különösen, amikor a meg nem fizetett adó vagy társadalombiztosítási járulék csupán kisebb összegű, vagy amennyiben a gazdasági szereplőt az adó- vagy társadalombiztosítási járulék-fizetési kötelezettségeinek megszegését követően olyan időpontban értesítették a tartozás pontos összegéről, hogy a részvételi jelentkezés vagy – nyílt eljárások esetében – az ajánlat benyújtásának határideje előtt már nem volt lehetősége megtenni a (...) előírt intézkedéseket.” Az irányelv a köztartozásmentesség előírásait tovább lazította. Első esetben, mikor nem a köztartozás tényére helyezi a kizáró ok lényegét, hanem annak időbeliségére. Másodsoron pedig, mikor az előírt kizáró ok fennállása esetén el lehet attól tekinteni, ha az csekély összegű, aránytalan vagy az arról való tudomásszerzés pillanata már nem tette lehetővé annak elhárítását. Az eltekintés lehetőségének alapján az irányelv két példát is említ, amely a közegészségügyi vagy környezetvédelmi indok, így ennek körülményeit is vizsgálnia szükséges az ajánlatkérőnek az irányelv szerint. A Kbt. annak ellenére, hogy az irányelvekben megfogalmazottakat átemelte a hazai szabályozásba, ilyen lehetőséget már nem biztosít az ajánlatkérő számára.³⁴⁶

³⁴² Kbt. 71. § hiánypótlás, felvilágosításkérés és a számítási hibajavítása

³⁴³ Kétszeres hiánypótlás tilalmának figyelembevételével.

³⁴⁴ Verseny tisztasága, átláthatóság és nyilvánosság, valamint esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód alapelve

³⁴⁵ Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja: egyéb módon nem felel meg az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek, ide nem értve a részvételi jelentkezés és az ajánlat ajánlatkérő által előírt formai követelményeit;

³⁴⁶ Miniszterelnökség: Konceptcionális javaslat az Európai Unió 2014 tavaszán elfogadott közbeszerzési tárgyú új irányelveinek hazai jogba történő átültetésére és új közbeszerzési törvény elfogadására <http://www.kormany.hu/download/a/e8/20000/%C3%9Aj%20Kbt%20konceptci%C3%B3.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04.22.)

3.1. Köztartozásmentesség igazolása

Nemzeti eljárásrendben a kizáró okok igazolása egyszerű nyilatkozattal³⁴⁷ egy körben történik, az azokra vonatkozó részletszabályokat a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet³⁴⁸ (továbbiakban: Kr.) tartalmazza. A Kr. a 8. § (1) bekezdés b) pontjában rendezi a köztartozásmentesség igazolására vonatkozó szabályokat, miszerint a „Kbt. 62. § (1) bekezdés b) pontja tekintetében az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.) szerinti köztartozásmentes adózói adatbázisból az ajánlatkérő ellenőrzi, ha a gazdasági szereplő az adatbázisban nem szerepel, az illetékes adó- és vámhivatal igazolását vagy az adóigazgatási eljárás részletszabályairól szóló kormányrendelet szerinti adóigazolást”. A Kbt. nyilatkozattételi kötelezettséget állapít meg, azonban ezzel szemben kötelezi az ajánlatkérőt a nyilatkozat ellenőrzésére. Az ellenőrzési kötelezettség azonban fennáll-e abban az esetben, ha a Kbt. 69. § (11) bekezdésében és a Kr. 1. § (3) bekezdésben foglaltakra is figyelemmel vagyunk, miszerint „igazolások nem kérhetők, ha az ajánlatkérő a Kbt. 69. § (11) bekezdésében foglaltaknak megfelelően közvetlenül hozzáfér (...) a kizáró okok hiányát vagy a gazdasági szereplő alkalmasságát igazoló adatbázisokhoz (...)”.

A Közbeszerzési Döntőbizottsági álláspontja szerint az ellenőrzési kötelezettség minden esetben fenn áll. Nemzeti eljárásrendben - ha előírásra került a kizáró ok - az ajánlattevő által benyújtott nyilatkozatot kell vizsgálni, valamint azt az ingyenesen elérhető elektronikus adatbázisban is ellenőrizni szükséges. Ajánlatkérő az ajánlat bírálata során a következő dokumentumok figyelembevételével végzi el:

- egységes európai közbeszerzési dokumentumok
- elektronikus, ingyenesen hozzáférhető adatbázisok
- minősített ajánlattevői jegyzék
- más szervek, hatóságok, gazdasági szereplők megkeresése³⁴⁹
- Belső Piaci Információs Rendszer³⁵⁰

A Kr. megbontja az ajánlattevők körét az Adatbázisban szereplőkre és az abban nem szereplőkre, amely nem okoz problémát a Magyarországon letelepedett gazdasági szereplők vizsgálata során. Azonban az „illetékes adó- és vámhivatal igazolása” kérdéskörét nem részletezi, amely a nem Magyarországon letelepedett, gazdasági tevékenységet folytató gazdasági szereplők esetében további kérdéseket vetethet fel.

4. Gyakorlati problémák – illetékesség megállapítása és a külföldi ajánlattevők

A köztartozás megállapításával kapcsolatos illetékesség a közigazgatás többszintűsége miatt sok éven keresztül okozott problémát a jogalkalmazók számára. Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal – a NAV jogelőd szerve – mellett is léteztek

³⁴⁷ Ajánlatkérőnek a Kbt. kógcenciájából adódóan is kötelessége ellenőrizni az ajánlattevőt, a nyilatkozat ellenére is.

³⁴⁸ 321/2015. (X. 30.) Kormányrendelet a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról

³⁴⁹ Kbt. 69. § (7) bekezdés alapján

³⁵⁰ Közbeszerzési Szemle 2018. VIII. évfolyam 1. szám p. 15.

helyi szintű önkormányzati adóhatóságok, amelyeknek a helyi adók szempontjából történő köztartozásmentesség vizsgálata volt a feladatuk.³⁵¹

Az illetékesség egy kizáró ok fenn nem állásáról történő igazolás kibocsátására sem mellőzhető a közbeszerzési eljárásokban, ahogy más közigazgatási eljárások esetében sem. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: régi Kbt.) is tartalmazta a köztartozásmentességre vonatkozó kizáró okot³⁵², azonban annak igazolása több szinten kellett, hogy megvalósuljon egyes ajánlatkérők esetében. A régi Kbt. lehetőséget biztosított az *önkormányzati ajánlatkérők* számára a választható kizáró okok körében előírni az *ajánlatkérő székhelye szerinti önkormányzati adóhatóság által nyilvántartott adótartozásra* vonatkozó kizáró okot. Ennek következtében a köztartozásmentesség vizsgálata központi költségvetés szintjén – együttes adóigazolással- és önkormányzati szinten is megvalósult. A jogszabály szövegében egy másik fontos kitétel is szerepel, miszerint az ajánlatkérő székhelye szerinti adóhatóság nyilvántartását szükséges megvizsgálni, amelynek ügyében egy KDB határozat is született. A D.183/21/2009 számú ügyben ajánlattevő a székhelye szerinti önkormányzati adóhatóság igazolását csatolta az ajánlathoz és nem az ajánlatkérő székhelye szerinti önkormányzati adóhatóság igazolását, amelynek következtében ajánlata nem felelt meg a közbeszerzési dokumentumokban és az ajánlati felhívásban támasztott előírásoknak. Az ilyen „különleges” előírások megnehezítették a különböző városokban, megyékben lefolytatott eljárásokban történő ajánlat benyújtását az ajánlattevők számára, mert minden egyes esetben – ha előírta az ajánlatkérő – az ajánlatkérő székhelye szerinti önkormányzati adóhatóságtól kellett kérni a szükséges igazolást és nem a tevékenység végzése alapján illetékes önkormányzati adóhatóságtól. Abban az esetben, ha az ajánlattevőnek semmilyen szinten nem volt kötődése az adott önkormányzathoz – így adótartozása sem lehetett – akkor is ki kellett kérnie az erről szóló igazolást. Ezen előírásnak történő megfelelés Budapest esetében még problémásabb volt ajánlatkérői és ajánlattevői oldalon egyaránt, figyelemmel arra, hogy a Budapesten működő önkormányzati rendszer megoszlik a kerületi és a fővárosi önkormányzatra. A régi Kbt. szabályozása azonban erre a kérdésre már nem adott választ. Észelve a jogalkalmazói problémákat a 2011. évi CVIII. törvény ezen előírást kivezette a jogszabályból, azonban a köztartozásmentesség feltétele az önkormányzati szinten tovább él³⁵³ a 2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről szóló törvény (a továbbiakban: Art.) 131. § (14) bekezdés j) pontjában.

4.1. Nem Magyarországon letelepedett gazdasági szereplő

Magyarország 2004-től az Európai Unió tagja. Az Unióhoz történő csatlakozással nem csak az „európai” polgárok előtt kellett megnyitni a határokat, hanem a tőke és a

³⁵¹ KÉ 2012. évi 58. szám

³⁵²2003. évi CXXIX. törvény 61. § (2) bekezdés.: *Ha az ajánlatkérő helyi önkormányzat, helyi kisebbségi önkormányzat, helyi önkormányzati költségvetési szerv vagy helyi kisebbségi önkormányzati költségvetési szerv, az ajánlati felhívásbanelőírhatja, hogy az eljárásban az sem lehet ajánlattevő, alvállalkozó vagy erőforrást nyújtó szervezet, aki az ajánlatkérő székhelye szerinti önkormányzati adóhatóság által nyilvántartott, egy évnél régebben lejárt adófizetési kötelezettségének nem tett eleget, kivéve, ha megfizetésére halasztást kapott.*

³⁵³ „A helyi és nemzetiségi önkormányzatot a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényben, valamint a nemzetiségek jogairól szóló törvényben meghatározott fennálló köztartozás, illetve annak az előírt határidőben történő meg nem fizetése, mint méltatlansági eset, illetve a köztartozásmentes adózói adatbázisban való szereplés vizsgálatához szükséges körben, ideértve aköztartozásmentes adózói adatbázisból való törlés okát, amennyiben a törlésre köztartozás fennállása miatt került sor”

nemzetközi piaci szereplők előtt is. Ennek következtében – ahogy már a korábban csatlakozó tagállamok esetében – fel kellett készülni az új kihívásokra és a jogrendszert azokhoz kellett igazítani. A csatlakozás óta eltelt évek során szükséges volt a tagállamoknak a közeledése egymás közbeszerzési szabályainak vonatkozásában is az európai irányelvek mentén.³⁵⁴ Így tett Magyarország is, amikor - szem előtt tartva más tagállamok megoldásait - alakította ki közbeszerzési szabályozását és az elektronikus közbeszerzési rendszerét (a továbbiakban: EKR), amelyet 2018. április 15-től bevezetett. Az alapszabadságok – és a Kbt. alapelvei is – lehetővé teszik más tagállamok gazdasági szereplői számára a magyar közbeszerzési eljárások során ajánlat benyújtását. Az eljárásokban történő megkülönböztetésre azon az alapon, hogy hazai vagy más tagállambeli – esetlegesen harmadik országbeli – ajánlattevőről van szó, csak igen szűk körben és meghatározott beszerzési tárgyak esetében van lehetőség.³⁵⁵³⁵⁶

Az Európai Unió irányelvei is kitérnek a köztartozások megfizetésének feltételére a közbeszerzési eljárásokon történő részvételeként. A közbeszerzésekről szóló 2014/24/EU irányelv a 100. bekezdésében fogalmazza meg ezen elvárását miszerint a *„Közbeszerzési szerződés nem ítéhető oda olyan gazdasági szereplőnek, amely bünszervezetben vett részt, vagy amelyet korrupció, az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás, terrorcselekmény, pénzmosás, vagy a terrorizmus finanszírozása vádjával bünszerek találtak. Az adók vagy a társadalombiztosítási járulékok fizetése elmulasztásának következménye uniós szinten is a kötelező kizárás kell, hogy legyen.”* Az európai uniós irányelvekben megfogalmazott elvárások a magyar Kbt.-be teljes egészében átültetésre kerültek, ahogyan az a törvény rendelkezéseiben is láthatóak.³⁵⁷

A köztartozásmentesség igazolása egy „külföldi” ajánlattevő számára is kötelező a Kr. szabályai szerint, de annak módja többféleképpen értelmezhető, mivel a jogszabály nem rendezi, hogy mely Hatóságot kell illetékesnek tekinteni. A „belföldi” ajánlattevők esetében a Kbt. a 62. § (3) bekezdésében kimondja, hogy *állami adóhatóság és a vámhatóság által nyilvántartott adófizetési kötelezettséget kell érteni a köztartozásmentesség és az illetékesség tekintetében.* A nem Magyarországon letelepedett gazdasági szereplők közbeszerzési eljárásokban történő részvétele nyomán született számos KDB határozat, mint például a **D.795/2015.** számú is. Az eddig olvasottak alapján a kérdést könnyedén meg lehet válaszolni, viszont a határozat indoklásának olvasása közben kitűnik, hogy az ajánlatkérőnek az adott eset minden körülményét figyelembevéve –egyéb jogszabályokat is – kell eljárnia az ajánlatok bírálata során, különösen az alábbi kérdésköröket.

1. A „külföldi” Ajánlattevő (nem rendelkezik magyar székhellyel, adószámmal), kérheti a NAV-ot az adóigazolás kiállítására?

Az Art. 6. §-a pontja adja meg a választ, annak hatálya ugyanis a *Magyarország területén székhellyel, telephellyel rendelkező vagy egyébként gazdasági (termelő, szolgáltató, üzemi, üzleti) tevékenységet folytató jogi személyre* terjed ki. A kérelmező „külföldi” ajánlattevőnek tehát nincs lehetősége együttes adóigazolás igénylésére. A kérelem kiállítására a 465/2017. (XII. 28.) Kormány rendelet 24. § (1) bekezdés szabálya vonatkozik, miszerint a NAV az adóhatósági igazolást kérelemre állítja ki. A

³⁵⁴ 2014/24/ EU irányelv

³⁵⁵ Közbeszerzési Szemle 2018. VIII. évfolyam 1. szám pp. 15-16.

³⁵⁶ Miniszterelnökség: Konceptcionális javaslat az Európai Unió 2014 tavaszán elfogadott közbeszerzési tárgyú újirányelveinek hazai jogba történő átültetésére és új közbeszerzési törvény elfogadására <http://www.kormany.hu/download/a/e8/20000/%C3%9Aj%20Kbt%20konceptci%C3%B3.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04.22.)

³⁵⁷ 2014/24/EU irányelv a 100. bekezdés

kérelem igénylésére nincs lehetősége a „külföldi” ajánlattevőnek, mert nem minősül adózónak, nincs adószáma, adókötelezettsége Magyarországon. Ugyanezen szabályok vonatkoznak a Köztartozásmentes adózói adatbázisban való szerepelés kérdésére is, ugyanis a felvételt „adózó” kérheti. Egyedül a NAV által az adóilletékesség hiányát megállapító dokumentum kérhető egy nem Magyarországon letelepedett gazdasági szereplő által, csak hogy ez nem igazolja a köztartozásmentességet.³⁵⁸

2. A Kr. jogértelmezését követően a következő kérdéskör az *illetékesadó- és vámhivatal* (székhely szerinti) igazolásának benyújtásához kapcsolódik, amely szerint nincs köztartozása a székhely szerinti (tag)államban.

A „külföldi” ajánlattevő esetében egyértelműen megállapítható (ha nem rendelkezik magyar adóilletékességgel), hogy nem tartozik a törvény hatálya alá, így a székhelye szerinti adóhatóság az illetékes. Azonban ezen Hatóság nem rendelkezik joghatósággal ahhoz, hogy igazolást bocsásson ki a magyar köztartozásmentesség igazolására, így a magyar jogszabályoknak megfelelő dokumentumok kibocsátásával tudja igazolni, hogy a székhely szerinti (tag)államban nincs köztartozása az ajánlattevőnek.³⁵⁹

4.2. *A kiegészítő eskü alatt tett nyilatkozat*

Előfordulhat, olyan eset is, amikor a letelepedés szerinti Hatóság nem bocsát ki egyáltalán olyan dokumentumot, amely igazolja a köztartozás mentességet, vagy a kibocsátott dokumentum nem igazolja azt megfelelően, vagy nem terjed ki annak minden pontjára (pl. adó, vám, társadalombiztosítási járulék). Az ajánlattevőnek ez esetben lehetősége van eskü alatt tett nyilatkozatával igazolni, hogy vele szemben nem áll fenn az adott kizáró ok Magyarországon sem. Ezt az esküt az illetékes bíróság, kamara, szakmai szervezet előtt kell letenni. A közjegyző előtt tett és általa hitelesített köztartozásmentességet igazoló nyilatkozat is megfelelő ilyen „külföldi” ajánlattevők esetében a Kr. 10. § (2) bekezdése alapján. Természetesen az eskü alatt tett nyilatkozattal történő igazolás megsértésére ugyanolyan szankciók vonatkoznak, mint a „hagyományos” igazolásmódokra. A hamis adatszolgáltatás ténye az ajánlat érvénytelenségét és további közbeszerzési és büntetőjogi felelősséget von maga után.³⁶⁰

5. Összegzés

A fentiek alapján megállapítható, hogy a hatékony és felelős pénzgazdálkodás elvének történő megfelelés érdekében számos erőfeszítést tett a jogalkotó. A köztartozások mennyiségének visszaszorítására megfelelő eszköz a kizáró ok vizsgálata a közbeszerzési eljárásokon keresztül. A nem Magyarországon letelepedett gazdasági szereplők esetében is ezt a célt szolgálja az előírás, miszerint a székhely szerinti tagállamban fennálló köztartozás igazolása is megalapozza a kizáró ok fennállását. Az előírásra vonatkozó jogértelmezés kapcsán nyomon követhető, hogy milyen változásokon ment keresztül az előírás, amelynek központjában minden esetben az illetékesség kérdésköre állt. Viszont, amíg a köztartozásmentesség csupán közösségi

³⁵⁸ Közbeszerzési Szemle 2018. VIII. évfolyam 1. szám pp. 15-16.

³⁵⁹ U.o.

³⁶⁰ Közbeszerzési Szemle 2018. VIII. évfolyam 1. szám p. 15.

eljárásrendben kötelezően előírandó kizáró ok, az a nemzeti eljárásrendben nem képes kifejteni az előírásának céljából adódó pozitív, hosszú távú hatásokat.

Felhasznált irodalom

Jogszabályok jegyzéke:

- [1] 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről
- [2] 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról
- [3] 2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről
- [4] 2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről
- [5] 2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről
- [6] 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
- [7] 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet az adóigazgatási eljárás részletszabályairól

Egyéb dokumentumok:

- [8] Közbeszerzési Döntőbizottság D.795/2015. és D.183/21/2009 számú határozata.
- [9] 2014/24/ EU irányelv
- [10] Közbeszerzési Szemle 2018. VIII. évfolyam 1. szám
- [11] Közbeszerzési Hatóság honlapja
<https://www.kozbeszerzes.hu/>
- [12] A Közbeszerzési Hatóság útmutatója a közbeszerzési eljárás során benyújtandó, kizáró okokkal kapcsolatos igazolásokról, nyilatkozatokról, nyilvántartásokról és adatokról a Magyarországon letelepedett gazdasági szereplők vonatkozásában
- [13] Köztartozásmentes adózói adatbázis
https://nav.gov.hu/nav/adatbazisok/koztartozasmentes/egyszeru_lekerdezes
- [14] Tájékoztató a köztartozásmentes adózói adatbázisról (37. füzet) (Letöltés dátuma: 2019. 04.01.)
- [15] Miniszterelnökség: Konceptcionális javaslat az Európai Unió 2014 tavaszán elfogadott közbeszerzési tárgyú újirányelveinek hazai jogba történő átültetésére és új közbeszerzési törvény elfogadására
- [16] <http://www.kormany.hu/download/a/e8/20000/%C3%9Aj%20Kbt%20konceptci%C3%B3.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04.22.)
- [17] BOROS Anita – TÁTRAI Tünde: *A közbeszerzési törvény a gyakorlatban*. Nemzeti Közszerzési és Tankönyv Kiadó Zrt. Budapest, 2013. pp. 67-68.
- [18] Közbeszerzési Értesítő Plusz 2019. 2. szám
- [19] https://ertesitoplus.kozbeszerzes.hu/data/pdf/2019/02/18/K%C3%89Plusz_2019_2.sz%C3%A1m.pdf Letöltés dátuma: 2019.07.13.
- [20] BOROS Anita: *Általános jogi ismeretek*. In: BOROS Anita – JUHÁSZ Péter – LAKATOS Ottó – TÁTRAI Tünde (szerk.): *A közbeszerzés alapjai*. Complex Kiadó, Budapest, 2013. pp. 10-15.
- [21] SZABÓ Andrea: *Kormányhivatal – rendészet?* Magyar Rendészet. 2012/4. Budapest, 2012. pp. 147-154.
- [22] SZABÓ Andrea: *Egy új „státusú” központi hivatal rendvédelmi feladatai*. In: DEÁK József – GAÁL Gyula – SALLAI János (szerk.): *A toll sokszor erősebb, mint a kard*. Rendésztudományi tanulmányok prof. Dr. Fórizs Sándor 65. születésnapja tiszteletére. Nemzeti Közszerzési Egyetem. Budapest, 2016. pp. 200-210.

*Lektorálta: Boros Anita Dr. habil. LL. M., tanszékvezető egyetemi docens
Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi
Tanulmányok Kar Közigazgatási Jogi Tanszék
boros.anita@uni-nke.hu*

>>>>

Magasvári Adrienn - Szilágyi Tamás: Z generációs pénzügyi nyomozók munkával kapcsolatos elvárásai

Absztrakt

A gazdasági-társadalmi-informatikai változások hatásának köszönhetően a fiatal munkavállalók már más elképzelésekkel rendelkeznek a munkahellyel, a munkatársakkal és a vezetőkkel kapcsolatban, mint elődeik. A munkaadók számára nagy kihívást jelent az úgy nevezett Z generáció kezelése, szervezetbe történő beillesztése. A tanulmányunkban a pénzügyi nyomozói hivatás vonzerejét és a fiatalok motiválását szolgáló eszközöket vizsgáljuk. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) bünyügyi szakterületén jelenleg csak kevés Z generációhoz tartozó fiatal dolgozik, őket kerestük meg egy kérdőíves felméréssel. Kutatásunk igazolta, hogy a fiatalok többsége szívesen dolgozik a NAV-nál. Másrészt arra is választ kaptunk, hogy az anyagi jellegű motivációs lehetőségeken kívül más típusú ösztönzőkkel, például rendszeres vezetői visszacsatolással, a kiemelkedő teljesítmény elismerésével, vagy rugalmas munkaidő biztosításával is elő lehet segíteni a fiatal munkavállalók szervezet számára történő megtartását.

Abstract

Due to the economic, social, and IT changes, young people have distinct ideas on jobs, employees, and managers than their predecessors did. Managing and integrating the so-called Z generation into the organization occur great challenge for employers. In our study, we examine how attractive could be the financial investigation as a profession for young people and which tools could be identified to motivate them. At the moment, very few Z generation participants work in the criminal investigation sector of the National Tax and Customs Authority (NCTA); these few colleagues were surveyed by questionnaire. Our research has revealed that the majority of young people likes to work with NTCA. On the other hand, research results also highlighted that, apart from salary motivations, other types of incentives, such as regular leadership feedback, recognition of outstanding performance, or flexible working hours, can help to keep young workers for the organization.

1. Bevezetés

Az utóbbi évek HR trendjei között igazán előkelő helyen szerepel a generációk kérdése. Számos menedzsment tárgyú konferenciának, tréningnek és HR-szakmai tanulmánynak, kutatásnak ³⁶¹ állandó témája a generációk és a köztük fennálló

³⁶¹PwC's NextGen: A global generational study, 2013. Summary and compendium of findings. Forrás: <https://www.pwc.com/gx/en/hr-management-services/pdf/pwc-nextgen-study-2013.pdf> (letöltve: 2019. június 11.); ERNST AND YOUNG GLOBAL: What if the next big disruptor isn't a what but a who? Gen Z is connected, informed and ready for business. Forrás: <https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY->

különbségek vizsgálata. A generáció kifejezést a szakirodalomban több oldalról közelítik meg. Egyesek³⁶² a generáció fogalmát a hasonló korú egyének csoportjával azonosítják, míg mások³⁶³ – Mannheim nyomán – úgy vélik, hogy az egy generációhoz való tartozást az azonos időszakban történt születésen túl, a közösen megélt történelmi, gazdasági, szociális és kulturális események is meghatározzák.³⁶⁴ Ebben a tanulmányban a munkaerőpiacon napjainkban jelen lévő négy generáció közül (Baby boomer, X, Y és Z) a legfiatalabbakkal, a Z generációhoz tartozókkal szeretnénk mélyrehatóbban foglalkozni.

Munkánk során – oktatóként, illetve vezetőként – nap mint nap tapasztaljuk, hogy az elmúlt években végbemenő gazdasági-társadalmi-informatikai változások az egyének életére is hatással vannak. A mai fiatalok már nem ugyanazokat az eszközöket, kommunikációs csatornákat használják, mint a szüleik.³⁶⁵ Teljesen mások a preferenciáik akár az iskola-, akár a pályaválasztást érintően. Nem azonosak az elképzeléseik a munkahellyel, a munkatársakkal és a vezetőkkel, a szervezetek elvárt működésével kapcsolatban³⁶⁶, mint a korábbi (elősorban a Baby boomer és az X) generációk tagjainak. Mindezeknek köszönhetően a munkaadók számára nagy kihívást jelent a legfiatalabb munkavállalók kezelése, szervezetbe történő beillesztése, megtartása, illetve a generációs különbségek és konfliktusok kezelése.

Nincs ez másként a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) esetében sem. Bár a NAV-ban még csak csekély számban jelentek meg a Z generációba tartozók, a velük együtt dolgozó vezetők már most is látják, hogy komoly erőpróba elé állítja majd a szervezetet, ha később tömegesen jelennek meg a foglalkoztatottak között. Súlyosbítja továbbá adóhatóság helyzetét az a tény is, hogy egy közigazgatási szervről, fegyveres és rendvédelmi feladatokat is ellátó központi hivatalról beszélünk. Amíg ugyanis a magánszektor piaci környezetben működik, bevételei az általa megtermelt javak értékesítéséből származnak, addig a közigazgatási szerveket az adóbevételekből a költségvetés finanszírozza.

A magánszektor sokkal nyitottabb az újításra, könnyebben alkalmazkodik a környezet diktálta változásokhoz, míg a közszféra nehezebben mozdul meg, egyes nézetek szerint lassú és lomha.³⁶⁷ A közszolgálat dolgozói, mint a végrehajtó szervek

[what-if-the-next-big-disruptor-isnt-a-what-but-a-who/\\$File/EY-what-if-the-next-big-disruptor-isnt-a-what-but-a-who.pdf](#) (letöltve: 2019. június 30.)

³⁶²LYONS, Sean – KURON, Lisa: *Generational differences in the workplace: a review of the evidence and directions for future research*. Journal of Organizational Behavior, Vol. 35., Issue S1, 2014, pp. 139-157.; TWENGE, Jean M.: The age of anxiety? Birth cohort change in anxiety and neuroticism. Journal of Personality and Social Psychology, Vol. 79, No. 6., 2000, pp. 1007-1021.

³⁶³KUPPERSCHMIDT Betty R.: *Multigeneration Employees. Strategies for Effective Management*. The Health Care Manager, Vol. 19., Issue 1., 2000, pp. 65-76.; ARNETT, Jeffrey J.: *Emerging adulthood. A theory of development from the late teens through the twenties*. American Psychologist, Vol. 55., No. 5., 2000, pp. 469-480.

³⁶⁴MERETEI Barbara: *Generációs különbségek a munkahelyen. Szakirodalmi áttekintés*. Vezetéstudomány, XLVIII. évf., 10. szám, 2017, p. 10.

³⁶⁵Ezeket a változásokat a rendészeti felsőoktatásban is figyelembe kell venni. Vö.: BORSZÉKI Judit: *Activities that have worked well in teaching ESP*. In: FREGAN Beatrix (szerk.): *Success and Challenges in Foreign Language Teaching: International Conference for Language Instructors*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014, p. 58.

³⁶⁶TEGYEY Andrea Cecília: *Az egyes generációk motiválhatóságának kérdései*. In: MARTON Zsuzsanna – NÉMETH Kornél – PÉTER Erzsébet (szerk.): *III. Turizmus és Biztonság Nemzetközi Tudományos Konferencia Tanulmánykötet*. pp. 25-32. Forrás: http://www.uni-pen.hu/files/konferencia/2018/Turbizt_kotet_2018.pdf (letöltve: 2019. június 30.)

³⁶⁷MAGASVÁRI Adrienn – SZAKÁCS Édua: *Entrants at the gate of public service, or how do public service organizations see young people's career choice motivations*. In: CZENE-POLGÁR Viktória – ZSÁMBOKINÉ

alkalmazottai, nagyobb politikai befolyás alatt állnak, mint a magánvállalatok munkavállalói. A tisztviselők a közszolgálat „arcai”, így sokkal nagyobb figyelmet kell fordítaniuk olyan szempontokra, mint igazságosság, egyenlő bánásmód, becsület és elszámoltathatóság.³⁶⁸

Mindezek ismeretében jelen tanulmányunkban azt vizsgáljuk, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal bünyügyi szakterülete, a pénzügyi nyomozói hivatás mennyire vonzó a fiatalok számára? Melyek azok a szervezeti működésben megjelenő HR-tényezők, amelyek motiváló hatással bírnak arra, hogy a fiatal munkatársak minél tovább maradjanak a NAV kötelékében? Mivel lehetne vonzóbbá tenni ezt a szervezetet a pályakezdekők számára?

2. De kik is tartoznak a Z generációhoz?

Az 1995 és 2010 között született korosztály tagjai, akikre tökéletesen illik a világ első globális nemzedéke jelző. Strauss és Howe³⁶⁹ meghatározásában az Y és a Z generációt nem határolja el, Millennial névvel illeti az 1982-2000 között születetteket, míg Tari Annamária az Y és a Z generációt elhatároló évszámként az 1995 évet jelöli meg.³⁷⁰ A Z generációs gyerekek úgynevezett első hulláma (az 1995 és a 2000 között született nemzedék) a „digitális korszak” azon időszakában született, amikor elkezdődött az internet és a közösségi oldalak fokozott használata. Az eszközök kezelését és a felhasználói ismereteket illetően szignifikánsan értenek a technikához, rugalmasak és okosak. A második hullám (a 2005 és a 2010 között születettek) már teljes egészében beleszületett a digitális technológia világába, így a közösségi oldalakon való jelenlét szinte kötelező számukra.³⁷¹

Az online jelenlét elmaradhatatlan kelléke a szobájukban található televízió és számítógép, a szoba „elhagyását” követően az okostelefonjuk biztosítja számukra a virtuális térben való folyamatos részvételt. Az identitásuk és az én-határok kialakításában és kitágításában nyújt segítséget nekik az online világ. A virtuális világot sokkal biztonságosabbnak ítélik meg, és ha valami nem tetszik nekik, egyszerűen kilépnek a kommunikációs csatornából. Az információk digitális formában való megléte szinte elvárás a részükről. Emiatt ezen nemzedéket egyesek N-generációként (NET-generáció) emlegetik, mások úgy vélekednek, hogy D-generációról kellene beszélnünk (ahol a D a digitálist jelöli), míg Marc Prensky véleménye szerint a legjobb a digitális bennszülöttek (Digital Natives) jelző, hiszen elmondható róluk, hogy a digitális nyelv az anyanyelvük.³⁷² Gyakran nevezik őket C-generációnak, ahol a „C” az angol nyelvből

FICSKOVSKY Ágnes (szerk.): Innováció, elektronizáció, tudásmenedzsment. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, 2018, p. 188.

³⁶⁸ PAPP Bence: *A munkaerő-piaci bizonytalanság hatása a közszféra és a versenyszféra közötti bérkülönbségekre.* Közgazdasági Szemle, LXII. évfolyam, 5. szám, 2015, p. 477. Forrás: <http://epa.oszk.hu/00000/00017/00226/pdf/> (letöltve: 2018. április 30.)

³⁶⁹ STRAUSS, William and HOWE, Neill: *Generations: The History of America's Future 1584 to 2069.* New York, Harper Perennial, 1992, p. 14.

³⁷⁰ NÓGRÁDI-SZABÓ Zoltán – NEULINGER Ágnes: *Értékek és életmód generációs megközelítésben: a Z generáció.* p. 117. Forrás: <https://emok.hu/tanulmany-kereso/d534:ertekek-es-életmod-generacios-megkozelitesben-a-z-generacio> (letöltve: 2019. március 12.)

³⁷¹ TARI Annamária: *Z generáció.* Budapest, Tercium Kiadó Kft, 2011, pp. 8-9.

³⁷² PRENSKY, Mark: *Digital Natives, Digital Immigrants Part I", On the Horizon.* MCB University Press, Vol. 9 No. 5., 2001, pp. 1-6. Forrás: <https://www.marcprensky.com/writing/Prensky%20-%20Digital%20Natives.%20Digital%20Immigrants%20-%20Part1.pdf> (letöltve: 2019. május 24.)

származó „connection” (csatlakozás) szóból származik, hiszen a digitális világ nemcsak fogyasztóként, hanem a digitális tartalmak előállítójaként is tekint rájuk.

A Z generáció tagjai – köszönhetően a családmodell átalakulásának, a gyermekvállalás későbbi életkorra történő kitolódásának – általában idősebb átlagéletkorú anyák gyermekei éskisebb létszámú családokba születnek (nincs vagy kevesebb a testvér). Így ez az egyik legkisebb létszámú generáció. A korábbi generációktól eltérően inkább jellemző rájuk a lifelong learning, azaz az élethosszig való tanulás képessége, sokan a munkaerőpiacra történő bekerülést követően is tovább folytatják tanulmányaikat.³⁷³

Az egyén, egyéniség szerepének erősödése, az önmegvalósítás vágya nárcisztikus személyiségvonásokat eredményezhet náluk. Ezzel párhuzamosan pedig egyre inkább csökken a társadalmi elvárásoknak való megfelelési vágyuk, egyre kevésbé toleránsak.³⁷⁴ Nárcisztikus jellemvonásuknak köszönhetően a magánélet fogalma az ő megközelítésükben teljesen más értelmet nyer, hiszen a személyes dolgait mindenféle félelem nélkül közszemlére teszik. Erős kapcsolataik vannak társaikkal, és általában jobban is bíznak barátaikban.³⁷⁵

Csakúgy, mint a digitális bennszülöttek első generációjára, az Y generációra, úgy rájuk is jellemző a multitasking, azaz, egyszerre több tevékenység párhuzamos végzése. Viszont rendelkeznek a task-switching képességével is, azaz, képesek gyorsan váltogatni több feladat és tevékenység között, hatékonyan alkalmazkodva az eltérő szituációkhoz. Korlátok nélküli világban nőnek fel, bátrak, kezdeményezők, viszont nincsenek teljesen tisztában a saját képességeikkel és határaikkal, hiányos konfliktuskezelési képesség jellemzi őket.

3. A Z generáció, mint munkavállaló

A Z generáció tagjai számára már nem a korábbi generációk által preferált motivációs eszközök, hanem új motivátorok a fontosak, leginkább érdekes feladatokkal, atipikus foglalkoztatási formák alkalmazásával (táv munka, rugalmas munkaidő) és jó vezető-munkatárs kapcsolattal lehet megnyerni őket³⁷⁶. Ezek a fiatalok elsősorban nem egyetlen szakma, hivatás betöltésére, vagy ún. nyugdíjas állásra vágyanak: a munkahely számukra olyan, mint bármely használati tárgy, ha megunták, már nem felel meg az elvárásaiknak, lecserélik. Ezért sokkal nehezebb beilleszteni őket a szervezetbe, nem akarnak ugyanis olyan helyen dolgozni, ahol szabadságukban korlátozva érzik magukat.³⁷⁷ A Deloitte Millennial Survey 2018-as felmérésének eredménye³⁷⁸ szerint a

³⁷³FERINCZ Adrienn – SZABÓ Zsolt Roland: *Z generáció hatása a munkáltató szervezetekre*. Munkaügyi Szemle 2012/2., p. 89. Forrás:

https://drive.google.com/file/d/0B94H_Ej9wGWvblVMR0Vwd0JNNEU/view (letöltve: 2019. május 24.)

³⁷⁴TWENGE, Jean M. – CAMPBELL, Stacy M.: *Generational differences in psychological traits and their impact on the workplace*. Journal of Managerial Psychology, Vol. 23., No. 8., 2008, pp. 862-877.

³⁷⁵LAZÁNYI Kornélia – BAIMAKOVA, Ksenia: *Az alapvető érzelmi beállítottság és a társas támogatás kapcsolata – két felsőoktatási intézmény adatainak tükrében*. In: CSISZÁRIK-KOCSIR Ágnes (szerk.): *Vállalkozásfejlesztés a XXI. században*. VI. tanulmánykötet. Budapest, Óbudai Egyetem, 2016. Forrás: http://kgk.uni-obuda.hu/sites/default/files/18_Lazanyi-Kornelia.pdf (letöltve: 2019. június 18.)

³⁷⁶KRAJCSÁK Zoltán: *Az alkalmazotti elkötelezettség relatív fontossága a munka megváltozó világában*. Vezetéstudomány, XLIX. évf. 2. szám, 2018, p. 38.

³⁷⁷SMOLA, Karen – SUTTON, Charlotte D.: *Generational differences: revisiting generational work values for the new millennium*. Journal of Organizational Behavior, Vol. 23., No. 4., 2002, pp. 363–382.

³⁷⁸A Deloitte 2018-os felmérése a millenniumi generációról. Forrás: <https://www2.deloitte.com/hu/hu/pages/emberi-eroforras/articles/millennialsurvey.html#> (letöltve: 2019. március 15.)

Z generációsok kevés lojalitást mutatnak, 61%-uk két éven belül váltana, ha erre lehetősége nyílna. A biztos munkahely tehát leginkább a tapasztalatszerzést és az egyéni fejlődést szolgálja.³⁷⁹ Valamennyi elkötelezettséget növelő tényező közül legfontosabbnak a munka és a magánélet közötti egyensúly megteremtését tartják.³⁸⁰ Szívesen dolgoznak csapatban, ha a munkatársaik is hasonlóan együttműködőek, a vezetők pedig példamutatóak, folyamatos visszacsatolást adnak számukra. A példamutató vezetés mellett megfelelő bérezésre, érdekes és kihívást jelentő munkafeladatokra, valamint kreatív munkakörnyezetre vágnak.³⁸¹

Az önbecsülésük sokkal erősebb, mint a korábbi generációké volt, ennek megfelelően jóval nagyobbak az elvárásaik is. Magasabb fizetést várnak, jó képzési lehetőségeket és gyorsan felfelé ívelő karriert szeretnének, mert sokszor túlbecsülik a saját teljesítményüket.³⁸² Viszont készek rengeteget dolgozni, akár túlórázni is annak érdekében, hogy a „ranglétrán” feljebb lépjenek. Olyan emberekről beszélünk tehát, akiket munkabírásuk, technológiai tudásuk és nyelvi ismereteik kiváló munkaerővé tehetnek. Ezt a kiváló munkaerőt pedig elsősorban megfelelő anyagi jutattásokkal és a megfelelő szervezeti kultúrával lehet a munkahelyre csábítani és megtartani. De vonzza őket a sokszínűség és a magasfokú rugalmasság is.³⁸³

4. A pénzügyi nyomozói hivatás, pályakép általános vonásai

A pénzügyi nyomozók olyan, a NAV bűnügyi szakmai területén szolgálatot teljesítő kollégák, akik jellemzően hivatásos szolgálati jogviszonyban állnak, fegyver viselésére jogosultak. Ebben az értelemben, a közszolgálat egy speciális ágának, a rendészeti igazgatásnak a képviselői, akárcsak a rendőrök. A rendészeti igazgatásban dolgozók hivatása, hasonlóan az orvosokhoz, bírókhöz, ügyvédekhez, ügyészekhez vagy tanárokhoz, megköveteli a kiváló szakmai felkészültséget, a magabiztos fellépést, az áldozatvállalást, illetve az általánosan elfogadott erkölcsi normákhoz képest speciális etikai elvárásokat is támaszt.³⁸⁴ Nádori szerint³⁸⁵ a „rendvédelmi hivatás művelői” magánemberként sem élhetnek más erkölcsi elvek mentén, mint szakmai feladataik ellátása során. A rendészet szolgálata továbbá folyamatosan megfelelő egészségi, pszichikai és fizikai állapotot igényel, hiszen a hivatásos szolgálati jogviszonyban állók – ha szükséges – akár testi épségüket vagy életüket is kockáztatva garantálják az

³⁷⁹ SAXENA, Parul – JAIN, Rajiv: *Managing Career Aspirations of Generation Y at Work Place*. International Journal of Advanced Research in Computer Science and Software Engineering, Vol. 2., No. 7, 2012, pp. 114–118.

³⁸⁰ PREGNOLATO, Monica – BUSSIN, Mark H. R. – SCHLECHTER, Anton F.: *Total rewards that retain: A study of demographic preferences*. SA Journal of Human Resource Management, Vol. 15., 2017, pp. 1–10.

³⁸¹ SZABÓ-SZENTGRÓTI Gábor – GELENCSÉR Martin – SZABÓ-SZENTGRÓTI Eszter – BERKE Szilárd.: *Generációs hatás a munkahelyi konfliktusokban*. Vezetéstudomány, L. évf. 4. szám, 2019, p. 79.

³⁸² MAGASVÁRI Adrienn: *What is a good entrant into the labour market?* Tudásmenedzsment, XIX. évfolyam, 2. szám, 2018, p. 128.

³⁸³ A Deloitte 2018-os felmérése a millenniumi generációról. Forrás: <https://www2.deloitte.com/hu/hu/pages/emberi-eroforras/articles/millennialsurvey.html#> (letöltve: 2019. március 15.)

³⁸⁴ VALCSICSÁK Imre: *Etika szövegyűjtemény*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 1995, p. 40.

³⁸⁵ NÁDORI Nikolett Petra: *Még mindig ugyanazok a problémák... A rendőri erkölcs statikussága a közszolgálati etika tükrében*. Magyar Rendészet, 2016/3. szám, 2016, p. 124.

állampolgárok számára, hogy biztonságban élhessenek és dolgozhassanak.³⁸⁶ A rendvédelmi szervek hierarchikus struktúrában működnek, ennek megfelelően az állandó alá- és fölérendeltségben való lét, a szigorú függelmi rend, a parancsadás és parancsteljesítés követelménye jellemzi ezeket a szervezeteket, amely erős elkötelezettséget feltételez a szolgálatot teljesítők részéről. Ilyen szervezeti kultúrában mindenki tudja a saját feladatát, tisztában van a rendszerben elfoglalt helyével, a szervezet tagjai alárendelik egyéni érdekeiket a szervezeti céloknak, a működés biztonságos és kiszámítható. Ez azonban nem kedvez azoknak a munkavállalóknak, akik önállóan, a saját elképzelésük szerint szeretnének dolgozni, akik folyamatos megújulásra és kihívást jelentő feladatokra vágnak.³⁸⁷

Persze, a pénzügyi nyomozói lét nem nélkülözheti a csapatban való működést, a kreatív, a problémák megoldására törekvő gondolkodást és a lényeglátást sem. Ugyanakkor, a pénzügyi nyomozói pályát választóknak azt is tudniuk kell, hogy ha emellett a szakma mellett határozzák el magukat, nagyon komoly elköteleződést kell vállalniuk, hiszen nem csak egy foglalkozás vagy munkahely mellett döntenek, hanem hivatást is választanak. Méghozzá olyan hivatást, amelynek gyakorlása közben erős pszichés terhelésnek, stressznek vannak kitéve. A stresszorok között szerepel a jelentős munkateher, a hatalmas felelősség és az időnyomás. A csapatmunka nehézségeit is el kell sajátítaniuk, miközben azt is tapasztalják, hogy milyen, ha a hierarchia alján helyezkednek el.

A NAV pénzügyi nyomozóinak utánpótlását – elsősorban – a Nemzeti Közszerzői Egyetem Rendészettudományi Karának bünyügyi alapszakán pénzügyi nyomozói, illetve adó- és pénzügyi szakirányon végzetek biztosítják. Ez az intézmény a hazai felsőoktatásban egyedülként folytat rendészeti képzést és ennek keretében speciális felkészítést nyújt a NAV bünyügyi szakterülete számára is.³⁸⁸ Az említett szakirányon diplomát szerzett hallgatók tanulmányi ösztöndíj-szerződés birtokában tanulnak, ennek megfelelően a NAV vállalja, hogy a diploma megszerzését követően foglalkoztatja a végzeteket. Az elmúlt évek oktatási tapasztalatai rámutatnak arra a problémára, hogy a Z generációhoz tartozó fiatalok már a felvételi követelményekkel és a tisztjelölti jogállás³⁸⁹ elvárásaival is nehezen bírkóznak meg, illetve kisebb nehézségek felmerülése esetén meg sem próbálnak kitartani, inkább „menekülőre fogják”.³⁹⁰ Mit várhatunk akkor tőlük a munkahelyen? Meddig tudjuk megtartani őket? Milyen motivációs eszközökre van ehhez szükségünk?

³⁸⁶ ELEKES Edit: *Szervezetfejlesztés és vezetési funkciók összefüggésének vizsgálata egy konkrét államigazgatási szervnél.* Doktori értekezés, Debrecen, 2014, p. 51. Forrás: <https://dea.lib.unideb.hu/dea/handle/2437/208374> (letöltve: 2019. június 18.)

³⁸⁷ HORVÁTH Ferenc: *A közszolgálati etika elméleti és gyakorlati kérdései a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatnál.* Doktori értekezés, Budapest, 2018, pp. 103-104. Forrás: https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/Horvath-Ferenc_Doktori-ertekezes_2018.pdf (letöltve: 2019. június 18.)

³⁸⁸ Vö.: SZABÓ Andrea: *A pénzügyőri képzésektől az adóigazgatási szakirányig.* Belügyi Szemle, 2018/11. szám, 2018, pp. 71-80.

³⁸⁹ Vö.: SZABÓ Andrea: *A tisztjelölti jogállás sajátosságai.* In. ERDŐS Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. – Kezdő pénzügyőrök kézikönyve.* Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, 2018 pp. 156-180. és SZABÓ Andrea: *Sub pondere crescit palma, avagy a pénzügyőr tisztjelölt erőpróbája.* In. DOBÁK Imre – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Szakmaiság, szerénység, szorgalom. Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018, pp. 599-612.

³⁹⁰ ERDŐS Ákos – MAGASVÁRI Adrienn – SZABÓ Andrea: *Új generáció a rendészeti felsőoktatásban.* In. GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Gondolatok a rendészettudományról. Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának tizenötödik évfordulója alkalmából.* Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2019, p. 97.

5. Munkahelyi motiváció

Különösen kiemelt figyelmet kap manapság az új generációk munkahelyi motiválhatósága, mivel minden munkaadó igyekszik arra is koncentrálni, hogy a fiatalokat minél inkább elkötelezze és hosszú távon megtartsa. Erre azonban valószínűleg nem alkalmas a közigazgatásban jelen lévő munkáltatók többsége által alkalmazott ösztönzés, amely a motiváció 2.0 elven³⁹¹ alapul, és a jutalmazás, illetve a büntetés eszközeivel valósul meg. Ha a munkavállaló teljesítménye pozitív, akkor jutalomban részesül, ha viszont valamit nem az elvárt módon és az elvárt eredménnyel hajt végre, büntetéssel sújtják, amely – enyhébb esetben – szóban történő figyelmeztetéssel vagy az évente kötelező teljesítményértékeléseknél pontlevonással járhat, akár fizetéscsökkenést is eredményezhet, de mindenképpen negatívan hat az alkalmazottra.

Ha a Z generáció munkahelyi elvárásaira jellemző tényezőket összegezni szeretnénk, azt mondanánk, a Z generáció tagjai azt várják, hogy a munka élmény legyen. Ezt pedig leginkább a beosztottak érzelmi ösztönzésével lehet elérni. Erre alkalmas módszer lehet a Pink által megfogalmazott motiváció 3.0 típusú elmélet³⁹². Pink szerint a belső ösztönzési folyamat három fő alkotóeleme:

- az önállóság (autonomy),
- a szakmai igényesség (mastery) és
- a céltudatosság (purpose).

Az önállóság – Pink szerint – rugalmasságot jelent és szabadságot ad, nemcsak a munkaidő vagy a munkavégzési hely megválasztásában, hanem a feladat és a megfelelő csapat megtalálásában is. Biztosítja azt, hogy a dolgozó a kreativitását kiélheti, nem érez semmilyen megfelelési kényszert, nem szorong, a munkájában örömet lel. A cél természetesen ugyanúgy az elvárt eredmények elérése, a kiszabott feladatok határidőre történő végrehajtása, viszont, ha a munkáltató szabad kezet ad a munkavállalónak, hagyja, hogy a saját időbeosztásával saját maga rendelkezzen, nem szabja meg, hogy kivel és milyen módon hajtja azt végre, azzal eléri, hogy a dolgozó kiteljesedjen munkavégzése közben. Az alkotás szabadsága, a partnerség pedig nagyobb kitartást, magasabb produktivitást, jobb mentális egészséget, illetve kevesebb kiégett kollégát eredményez.

A szakmai igényesség arra való törekvés keretében a cél az, hogy a munkavállaló olyan munkát végezzen, amelynek mesterévé válhat. A szakmai igényesség akkor alakul ki, ha megtaláljuk a dolgozó képességeihez illő kihívásokat, feladatokat, amelynek elvégzéséhez szabad kezet is adunk. Ha a feladat elvégzése közben elszántan, a kíváncsiság vezérlésével eléri az elvárt eredményt és még fejlődik is közben, akkor a munkája érzelmileg kielégíti. Erre az jelenségre – kiteljesedett belső érzésre – használják a „flow”³⁹³ fogalmat. Tehát egy munkahelyen érdemes megvizsgálni, ki milyen szakterületen képes megállni a helyét, milyen tevékenység iránt érdeklődik, mi az, amiben a folyamatos kihívásokat keresve meg tud újulni. Fontos a vezetők esetében az is, hogy rendszeresen tájékozódjanak kollégáik feladatairól, közösen tervezzék meg a jövőbeni feladatokat, illetve adjanak visszacsatolást a munkatársaiknak az elvégzett munkáról. Ahhoz, hogy a kollégák elégedettek legyenek,

³⁹¹PINK, Daniel H.: *Motiváció 3.0 – Ösztönzés másképp*. Budapest, HVG Kiadó Zrt., 2010, p. 31.

³⁹² Uo. p. 95.

³⁹³ CSÍKSZENTMIHÁLYI Mihály: *FLOW – Az áramlat. A tökéletes élmény pszichológiája*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1997, pp. 215-222.

szükséges, hogy ne érezzék hiábavalónak az erőfeszítéseiket, illetve lássák, hogy milyen részük van a sikerekben.

A céltudatosság azt jelenti, hogy saját vágyainkat összekötjük valami magasztosabb, nagyobb dologgal (közjó, társadalmi felelősség, fenntarthatóság, tisztesség, közösség). Eszerint nagyobb figyelmet fordítunk arra, hogy a munkánk során a szervezeti célokat szolgáljuk. Fontos, hogy a munka elvégzése során érezhessük, hogy fontos szerepünk van a szervezet életében, hogy értéket teremtünk, hogy kivesszük a részünket a nagy egészből. Az, aki ezt átélheti, céltudatossá válik.

Ha ezt a három feltételt egy szervezet megteremti, akkor a munkatársakat a belső motiváció fogja vezérelni, nem a külső jutalmazásra fognak koncentrálni.

A tanulmány következő részében az empirikus kutatásunk eredményeit szeretnénk bemutatni. Reméljük, ezzel arra is rávilágítunk, hogy a NAV bünyügyi szakterületén dolgozó fiatalokat valóban az előbbieken részleztetett motiváció 3.0 elvén alapuló módszerekkel lehet leginkább ösztönözni, vagy ahogy Pink írta: „*az alkotás szabadsága többet ér egy fizetésemelésnél*”³⁹⁴.

6. A kutatás módszertana

Kutatásunk egyik célja az volt, hogy feltárjuk a Z generációs kollégák véleményét arról, hogy melyek azok a tényezők, amelyek javítása révén vonzóbbá tehető a munkahely a pályakezdők számára. Másfelől, szeretnénk volna arra is választ kapni, hogy milyen szervezeti módszerekkel, HR-eszközökkel lehet leginkább ösztönözni a Nemzeti Adó- és Vámhivatal bünyügyi szakterületén dolgozó ifjú kollégákat. Kíváncsiak voltunk továbbá arra is, hogy a fiatalok milyen jövőbeni tervekkel rendelkeznek a karrier, illetve a munkahely kapcsán, milyen hosszan számíthat a munkájukra a NAV.

A kutatással érintettek köre a NAV Bünyügyi Főigazgatóságán szolgálatot teljesítő Z generációhoz tartozó fiatal személyi állomány, akiknek többsége a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán pénzügyi nyomozói szakirányon végzett és a diploma megszerzését követően a NAV hivatásos állományába került. Az alapsokaság meghatározásakor az 1995. január 01-jét követően születetteket vettük figyelembe.³⁹⁵³⁹⁶

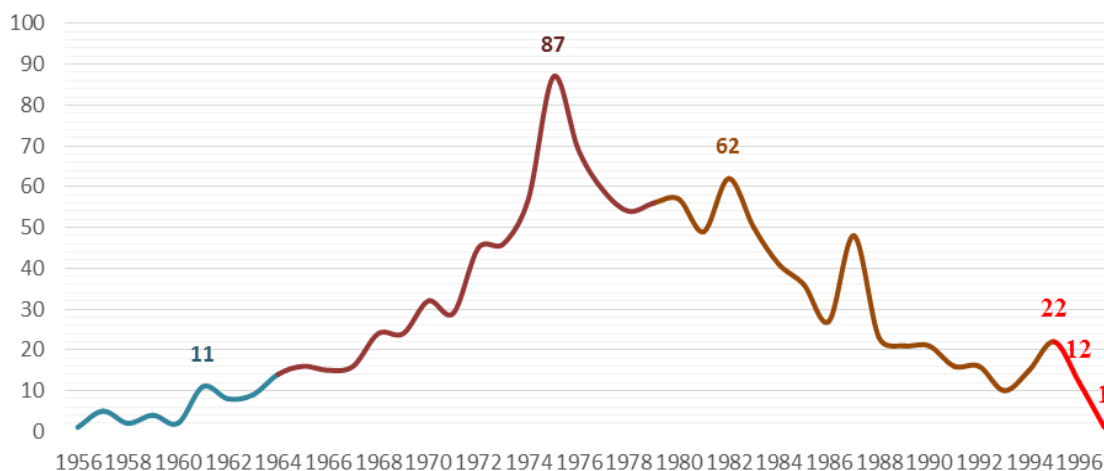
A kutatás során valószínűségi mintavételi eljárással dolgoztunk és a teljes vizsgált populációt megkerestük, azaz, esetünkben az alapsokaság és a minta (35-35 fő) elemszáma teljes mértékben megegyezett (Isd. 1. számú ábra). A felmérés során a kérdőíves adatgyűjtés módszerével dolgoztunk, mivel ezzel a felméréssel tudtuk leginkább biztosítani az önkéntességet és az anonimitást, így bízunk abban, hogy a válaszadási hajlandóság is nagyobb lesz. Ez a módszer megadta azt a rugalmasságot is, hogy a felmérés időszakában minden megkérdezett szabadon dönthetett arról, hogy mikor és hol kívánja kitölteni az online kérdőívet.

³⁹⁴PINK i. m. 2010, p. 105.

³⁹⁵MCCRINDLE, Marc – WOLFINGER, Emily: *The ABX of XYZ understanding the global generations*. Forrás:http://www.saspa.com.au/wp-content/uploads/2016/02/The-ABC-of-XYZ_Chapter-1.pdf (letöltve: 2019. március 5.)

³⁹⁶TARI Annamária: *Z generáció*. Budapest, Tercium Kiadó, 2011, p. 15.

1. számú ábra: A NAV Bűnügyi Főigazgatósága személyi állományának születési évek szerinti megoszlása³⁹⁷



A kérdőív kitöltését végül 32 fő vállalta. A nemek arányát megvizsgálva azt láthatjuk, hogy 19 férfi és 13 nő válaszolt a kérdésekre. Két kivételtől eltekintve minden válaszadó felsőfokú állami iskolai végzettséggel rendelkezik, 2 főnek mesterképzésben szerzett diplomája van, 28 fő pedig alapképzésben végzett. 56 %-uk 1-2 éve teljesít szolgálatot a NAV bűnügyi szakterületén, 44 %-uk pedig még próbaidős, azaz, kevesebb mint egy éve dolgozik a szervezetben.

A vonatkozó korábbi empirikus kutatási eredmények, valamint a hazai és nemzetközi szakirodalom alapján az előzőekben ismertetett szempontokat érintően a következő hipotéziseket fogalmaztuk meg:

H1 – Feltételeztük, hogy a fiatalok többsége nem szeretne megragadni a jelenlegi munkakörében, illetve szolgálati helyén (H1a), és azt is előre vetítettük, hogy sokan közülük vezetői karrierre vágnak (H1b).

H2 – Korábbi kutatások igazolták, hogy a megfelelő megélhetést biztosító illetmény fontos ösztönző tényező a teljesítmény fokozása érdekében, de nem az egyetlen lehetőség. A felmérésben ezért arra voltunk kíváncsiak, hogy az anyagi juttatásokon kívül melyek a legfontosabb motiváló faktorok. Feltételeztük, hogy a vizsgálatban résztvevő Z generációs fiatalokat elsősorban a rugalmasságot és a változatosságot biztosító motivátorokkal, alapvetően a motiváció 3.0 elvének megfelelő eszközökkel lehet nagyobb teljesítményre ösztönözni.

H3 – Feltételeztük, hogy a kérdőívre választ adók véleménye szerint leginkább az illetmény- és juttatási rendszer javításával lehetne vonzóbbá tenni a szervezetet a pályakezdők számára.

7. A kutatás eredménye

Ahogy arról már írtunk az előbbiekben, a NAV bűnügyi szakterülete személyi állományának utánpótlását az utóbbi években – szinte kizárólag – a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karának pénzügyi nyomozói szakirányán végzett hallgatók jelentették. Ezt a felmérés is megerősítette, hiszen a válaszadók 60 %-a azért dolgozik ezen a munkahelyen, mert a továbbtanulási döntésével nemcsak egy felsőoktatási intézményt, egy érdeklődési területet, hanem foglalkozást is választott. Az

³⁹⁷ Forrás: saját szerkesztés a NAV Bűnügyi Főigazgatósága Humánpolitikai Főosztálya adatai alapján

említett szakirányon végzett tanulmányi ösztöndíj-szerződésével elkötelezte magát a szervezet felé. De hogyan látja a jövőjét? Szándékában áll-e hosszú távon a jelenlegi munkakörében dolgozni?

A válaszadók kicsit több mint 50 %-a az elkövetkezendő 5 évben továbbra is az aktuális szolgálati helyén szeretne maradni. 31 %-uk a közeli jövőt nemcsak az adott munkahelyen, hanem a mostani munkakörében képzelel el, míg 19 %-uk szívesen kipróbálná magát más feladatkörben. A kérdőívet kitöltők mindössze 12,5 %-a gondolja úgy, hogy 5 éven belül már egy másik szolgálati helyen szeretné kamatoztatni a tudását és csupán 3 válaszadó érzi úgy, hogy belátható időn belül vezetői funkció betöltésére is alkalmas lenne a NAV-ban. Mindebben a legjobb hír az, hogy a felmérésben részt vett pályakezdő fiatalok cáfolták a Deloitte Millennial Survey 2018-as felmérésének fentebb már ismertetett egyik eredményét³⁹⁸, hiszen sokkal lojálisabbak a szervezet iránt. Több mint 70 %-uk szívesen dolgozik az adóhatóságnál és jövőjét a következő 5 évben is itt tervezi. Az első feltételezésünk tehát csak részben igazolódott, hiszen a válaszadók többsége szívesen dolgozik a jelenlegi munkahelyén és csak kevesen vágnak vezetői karrierre.

Azt azonban semmiképpen sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a Z generációs kollégák több mint 15 %-a azt jelezte felénk, hogy 5 éven belül már a versenyszférában szeretne tevékenykedni. Bár az elvagyódók aránya – egyelőre – nem jelentős, mindenképpen érdemes hangsúlyozni, hogy az elkövetkezendő 2-3 évben milyen fontos lesz ennek a csoportnak a megfelelő motiválása, maradásra ösztönzése. Ki kell emelni továbbá, hogy a válaszadók nem a közigazgatási és a rendészeti szerveket jelölték meg, mint potenciális jövőbeni munkalehetőséget, hanem a magánszektor intézményeit. Ennek megfelelően úgy véljük, hogy a Z generációs fiatalok megtartása érdekében ismernünk kell egyrészt azt, hogy kik a versenytársaink a munkaerőpiacon, milyen irányba áramlik a munkaerő és mit tudnak nyújtani ezek a munkáltatók a fiatal munkavállalóknak a NAV-hoz képest.

Az előző kérdéskör kapcsán felmerült, hogy csak megfelelő motivációs eszközökkel segíthetjük elő a fiatalok megtartását. Vizsgálatunkban erre is kitértünk. Megkérdeztük a Z generációs munkatársakat arról, hogy véleményük szerint melyek azok a szervezet kezében lévő lehetőségek, amelyek kiaknázásával a teljesítményük erősíthető, fokozható (lenne). A vizsgált munkatársak többségének véleménye szerint a négy legfontosabb motivátor egy szervezetben: a rendszeres vezetői visszacsatolás a feladatok elvégzését érintően, a teljesítmény elismerése (dicséret formájában), a rugalmas munkaidőkeretek kialakítása, illetve az egyetlen anyagi jellegű ösztönző, amit kiemelték, a lakhatási támogatás biztosítása.

Ahogy arról már az előzőekben szóltunk, a Z generáció megtartásának egyik kulcsa a vezetői hozzáállás, példaadás, visszacsatolás. Azzal, hogy a felmérésben résztvevők a vezetői visszajelzések és a teljesítmény elismerésének fontosságát hangsúlyozták, alátámasztották a korábbi kutatások ezen irányba mutató előrejelzéseit, hiszen ezen eredményekből is jól látható, hogy a fiatalok igénylik a törődést, a támogatást. Mindezt azonban csak akkor értékelik, ha számukra hiteles, példaadó személytől származik. Véleményünk szerint – figyelemmel az említett két tényezőre – a feltételhez kötött személyi juttatás keretein túl mindenképpen érdemes volna megfontolni a NAV-ban az anyagi jellegű juttatásokon felüli elismerési rendszer megújítását, bővítését, tényleges és mérhető teljesítményhez kapcsolását, illetve a

³⁹⁸ A Deloitte 2018-os felmérése a millenniumi generációról. Forrás: <https://www2.deloitte.com/hu/hu/pages/emberi-eroforras/articles/millennialsurvey.html#> (letöltés ideje: 2019. március 15.)

mentorálási rendszer kiszélesítését (az első munkanaptól kezdődően megfelelő támogatás, odafigyelés, törődés, visszajelzés, mentori tevékenység elismerése).

A vizsgálat azon feltételezésünket, miszerint a fiatalok számára kiemelt jelentőséggel bír a rugalmasság, igazolta. Ez elsősorban a rugalmas munkaidő biztosítása vonatkozásában köszönt vissza. Természetesen, tisztában vagyunk azzal, hogy egy szolgáltató és hatósági feladatokat ellátó szervezetben ez teljes körűen nem valósítható meg, de érdemes lesz a jövőben figyelni arra, hogy hatékonyabb és eredményesebb munkavégzést várhatunk el a fiataloktól, ha a lehetőségeinkhez mérten (bizonyos munkakörökben és meghatározott feladatok esetén) biztosítjuk számukra a szabad, önálló feladatellátást, a rugalmas kereteket. Azaz, inkább a tevékenység eredményes végrehajtására koncentrálunk, mintsem a munkaidő pontos betartására.

A kérdőívben egyetlen anyagi jellegű ösztönző szerepelt, a lakhatás támogatása. A válaszadók kiemelték ennek elkötelezettséget erősítő szerepét. Meglátásunk az, hogy ez a tényező elsősorban a Budapesten szolgálatot teljesítő pénzügyi nyomozók számára releváns, hiszen a fővárosban sokkal nehezebb a lakáshoz jutás, az albérlet fenntartása is jelentős anyagi megterhelést jelent, a NAV pedig kevés és nem minden esetben megfelelő minőségű szolgálati lakással, férőhellyel rendelkezik. Megoldást jelenthet erre a problémára az igénybe vehető munkáltatói kölcsön összegének emelése, a munkáltatói kölcsön lakáshitel végtörlesztésére fordíthatósága, az albérleti hozzájárulások összegének területi piaci viszonyok alapján történő megállapítása, illetve a preferált területi pótlék bevezetése. A szervezethez való kötődés erősítését szolgálja, ha a NAV rendelkezne olyan lakásokkal, amelyek felett a kollégák egy zártvégű pénzügyi lízing keretében meghatározott futamidő lejártát követően tulajdonjogot szereznének.

Az említett kritériumok megvalósulása esetén elképzelhető az is, hogy a NAV „szolgálat” már nem csupán egy munka, hanem valódi hivatás lesz számukra.

A harmadik hipotézisünk arra vonatkozott, hogy a pályakezdőket leginkább a pénz vonzza, azaz, számukra akkor lesz csalogató egy munkahely, ha ott megfelelő illetményt és egyéb anyagi jellegű juttatásokat kapnak. A felmérésben résztvevőktől arra vártunk választ, hogy a NAV-nak mely szervezeti tényezőkön, HR-funkciókon kellene javítania, hogy a hatóság vonzóbb legyen a jövőbeli Z generációs munkavállalók számára.

A válaszadók szerint az alábbi 5 tényező az, amely leginkább változtatást, fejlesztést igényel:

- munkateher csökkentése (90,6 %)
- illetményrendszer (71,9 %)
- életpálya, előmeneteli rendszer (53,1 %)
- jutalmazási rendszer (46,9 %)
- munka és magánélet egyensúlya (43,8 %)

Ebből jól látszik, hogy feltételezésünk alapvetően helyes volt, hiszen a szervezetben dolgozó és a kérdőívünk kitöltését vállaló fiatalok szerint a szervezet vonzóbbá tételét elősegítő öt legfontosabb tényező között háromban is szerepet játszik a pénz (illetményrendszer, előmeneteli rendszer és jutalmazási rendszer). Azt is szeretnénk azonban hangsúlyozni, hogy bár ez a három szempont igenis lényegi eleme a szervezet vonzerejének, de nem ezek a legmeghatározóbbak. A válaszadók szerint a kulcsszerepet a munkaterhelés játssza, hiszen majdnem minden megkérdezett véleménye az, hogy a pénzügyi nyomozók vállára nehezedő terheket csökkenteni kellene. Ezáltal biztosítható lenne a munkahelyi lét és a magánélet összhangjának megteremtése is, amely – a fiatalok meglátása szerint – szintén releváns szempont a munkaerő megnyerése érdekében.

Nyilvánvaló számunkra, hogy az illetmény-, illetve az ettől elválaszthatatlan előmeneteli- és jutalmazási rendszer reformja nem csupán szervezeti akarat kérdése, és nem is rövid távú feladat. Stratégiai célként kellene azonban kitűzni a NAV-ban, hogy ezen HR-funkciók változtatást igényelnek és meg kellene határozni azt is, hogy – mivel ezek a rendszerek együtt mozognak – milyen alapokra kívánjuk az új struktúrát helyezni. Először is azt szükséges eldönteni, hogy milyen HR-rendszert kívánunk működtetni. Az eddigiekben jellemző karrier-elvre szeretnénk támaszkodni, vagy munkakör-alapú rendszerben, esetleg kompetencia-alapú szervezetben³⁹⁹ gondolkodunk? Az alapkérdés megválaszolását követően lehet konkrét irányok mentén megtervezni és összekapcsolni az említett humán funkciókat. De addig is, amíg jelentősebb változásokat nem tudunk elérni, érdemes volna legalább a jutalmazási (ide értve az elismeréseket is) rendszert új szemlélet mentén átalakítani. A jelenlegi szisztéma ugyanis nem ösztönöz, hiszen az állandó, objektív, mérhető teljesítményhez nem kötött jutalmazás megszokottá válik, elvárásként jelentkezik, a szintén nem a produktivitást értékelő és mind időben, mind formájában erőteljesen behatárolt, kötött elismerési rendszer pedig egyenesen demotiváló.

Hogy mit tudunk tenni a túlzott terhelés csökkentése érdekében? A probléma kezelésének kulcsa mindenképpen a szervezetben párhuzamosan jelentkező feladatok kiszűrése, újraosztása (ez a szervezeti átvilágításnak köszönhetően folyamatban is van), illetve a szervezetben dolgozók fluktuációjának csökkentése, a jól teljesítő, szakmailag hozzáértő munkatársak megtartása. És ezzel vissza is kanyarodtunk a NAV munkaerő megtartó képességének növelését elősegítő motivátorokhoz. Vagyis, ha megfelelő ösztönzőkkel meg tudjuk tartani a már meglévő tehetséges munkatársainkat, akkor a fiatalok szervezethez történő csábítása sem fog gondot okozni a jövőben. A kutatásunkban kapott eredmények érdekessége, hogy sok ponton párhuzamba állítható a frissen végzett rendőr tiszthelyettesek körében tapasztalt vizsgálati eredményekkel⁴⁰⁰, vagyis az egyes rendvédelmi szervek hasonló kihívásokkal néznek szembe, amikor a fiatal állománytagok megtartási lehetőségeiről beszélünk.

A Z generációs fiatalok beillesztésével, jövőbeni megtartásával kapcsolatban azért a következő üzenetet, amelyet Platón Az állam című művében Szókratész fogalmaz meg, érdemes lesz szem előtt tartani: „Ugye tudod, minden dolognak a kezdete a legfontosabb, különösen pedig a zsengekoriúak számára.”⁴⁰¹

Felhasznált irodalom

- [1] ARNETT, Jeffrey J.: Emerging adulthood. A theory of development from the late teens through the twenties. *American Psychologist*, Vol. 55., No. 5., 2000
- [2] BORBÉLY Zsuzsanna: *A munkahelyi stressz és a rendőrtanulók*. In. BARÁTH Noémi Emőke – MEZEI József (szerk.): *Rendészet-Tudomány-Aktualitások. A rendészettudomány a fiatal kutatók szemével*. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége Rendészettudományi Osztálya, 2019

³⁹⁹ Vö.: Magasvári Adrienn: *Hogyan támogathatja a munkakör-alapú emberi erőforrás-gazdálkodási rendszer bevezetését a BSC módszertana?* TAYLOR Gazdálkodás- és Szervezéstudományi Folyóirat, IX. évf., 2. szám, 2017, pp. 138-140.

⁴⁰⁰BORBÉLY Zsuzsanna: *A munkahelyi stressz és a rendőrtanulók*. In. BARÁTH Noémi Emőke – MEZEI József (szerk.): *Rendészet-Tudomány-Aktualitások. A rendészettudomány a fiatal kutatók szemével*. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége Rendészettudományi Osztálya, 2019, pp. 39-47.

⁴⁰¹PLATÓN: *Az állam*. p. 51. Forrás: <http://mek.oszk.hu/03600/03629/03629.pdf> (letöltve: 2019. június 19.)

- [3] BORSZÉKI Judit: *Activities that have worked well in teaching ESP*. In: FREGAN Beatrix (szerk.): *Success and Challenges in Foreign Language Teaching: International Conference for Language Instructors*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014
- [4] CSÍKSZENTMIHÁLYI Mihály: *FLOW – Az áramlat. A tökéletes élmény pszichológiája*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1997
- [5] DELOITTE: 2018-os felmérés a millenniumi generációról. Forrás: <https://www2.deloitte.com/hu/hu/pages/emberi-eroforras/articles/millennialsurvey.html#> (letöltve: 2019. március 15.)
- [6] ELEKES Edit: *Szervezetfejlesztés és vezetési funkciók összefüggésének vizsgálata egy konkrét államigazgatási szervnél*. Doktori értekezés, Debrecen, 2014. Forrás: <https://dea.lib.unideb.hu/dea/handle/2437/208374> (letöltve: 2019. június 18.)
- [7] ERDŐS Ákos – MAGASVÁRI Adrienn – SZABÓ Andrea: *Új generáció a rendészeti felsőoktatásban*. In.: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Gondolatok a rendészettudományról. Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának tizenötödik évfordulója alkalmából*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2019
- [8] ERNST AND YOUNG GLOBAL: *What if the next big disruptor isn't a what but a who? Gen Z is connected, informed and ready for business*. Forrás: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-what-if-the-next-big-disruptor-isnt-a-what-but-a-who/\\$File/EY-what-if-the-next-big-disruptor-isnt-a-what-but-a-who.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-what-if-the-next-big-disruptor-isnt-a-what-but-a-who/$File/EY-what-if-the-next-big-disruptor-isnt-a-what-but-a-who.pdf) (letöltve: 2019. június 30.)
- [9] FERINCZ Adrienn – SZABÓ Zsolt Roland: *Z generáció hatása a munkáltató szervezetekre*. Munkaügyi Szemle 2012/2. Forrás: <https://drive.google.com/file/d/0B94HEj9wGWvblVVMR0Vwd0JNNEU/view> (letöltve: 2019. május 24.)
- [10] HORVÁTH Ferenc: *A közszolgálati etika elméleti és gyakorlati kérdései a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatnál*. Doktori értekezés, Budapest, 2018. Forrás: https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/Horvath-Ferenc_Doktori-ertekezes_2018.pdf (letöltve: 2019. június 18.)
- [11] KRAJCSÁK Zoltán: *Az alkalmazotti elkötelezettség relatív fontossága a munka megváltozó világában*. Vezetéstudomány, XLIX. évf. 2. szám, 2018
- [12] KUPPERSCHMIDT Betty R.: *Multigeneration Employees. Strategies for Effective Management*. The Health Care Manager, Vol. 19., Issue 1., 2000
- [13] LAZÁNYI Kornélia – BAIMAKOVA, Ksenia: *Az alapvető érzelmi beállítottság és a társas támogatás kapcsolata – két felsőoktatási intézmény adatainak tükrében*. In. CSISZÁRIK-KOCSIR Ágnes (szerk.): *Vállalkozásfejlesztés a XXI. században*. VI. tanulmánykötet. Budapest, Óbudai Egyetem, 2016. Forrás: http://kgk.uni-obuda.hu/sites/default/files/18_Lazanyi-Kornelia.pdf (letöltve: 2019. június 18.)
- [14] LYONS, Sean – KURON, Lisa: *Generational differences in the workplace: a review of the evidence and directions for future research*. Journal of Organizational Behavior, Vol. 35., Issue S1, 2014
- [15] MAGASVÁRI Adrienn: *What is a good entrant into the labour market?* Tudásmenedzsment, XIX. évfolyam, 2. szám, 2018
- [16] MAGASVÁRI Adrienn: *Hogyan támogathatja a munkaköralapú emberi erőforrás-gazdálkodási rendszer bevezetését a BSC módszertana?* TAYLOR Gazdálkodás- és Szervezéstudományi Folyóirat, IX. évf., 2. szám, 2017

- [17] MAGASVÁRI Adrienn – SZAKÁCS Édua: *Entrants at the gate of public service, or how do public service organizations see young people's career choice motivations*. In. CZENE-POLGÁR Viktória – ZSÁMBOKINÉ Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Innováció, elektronizáció, tudásmenedzsment*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, 2018
- [18] MCCRINDLE, Marc – WOLFINGER, Emily: *The ABX of XYZ understanding the global generations*. Forrás: <http://www.saspa.com.au/wp-content/uploads/2016/02/The-ABC-of-XYZ-Chapter-1.pdf> (letöltve: 2019. március 5.)
- [19] MERETEI Barbara: *Generációs különbségek a munkahelyen. Szakirodalmi áttekintés*. *Vezetéstudomány*, XLVIII. évf., 10. szám, 2017
- [20] NÁDORI Nikoletta Petra: *Még mindig ugyanazok a problémák... A rendőri erkölcs statikussága a közszolgálati etika tükrében*. *Magyar Rendészet*, 2016/3. szám, 2016
- [21] NÓGRÁDI-SZABÓ Zoltán – NEULINGER Áges: *Értékek és életmód generációs megközelítésben: a Z generáció*. Forrás: <https://emok.hu/tanulmanykereso/d534:ertekek-es-eletmod-generacios-megkozelitesben-a-z-generacio> (letöltve: 2019. március 12.)
- [22] PAPP Bence: *A munkaerő-piaci bizonytalanság hatása a közszféra és a versenyszféra közötti bérkülönbségekre*. *Közgazdasági Szemle*, LXII. évfolyam, 5. szám, 2015. Forrás: <http://epa.oszk.hu/00000/00017/00226/pdf/> (letöltve: 2018. április 30.)
- [23] PINK, Daniel H.: *Motiváció 3.0 – Ösztönzés másképp*. Budapest, HVG Kiadó Zrt., 2010
- [24] PLATÓN: *Az állam*. Forrás: <http://mek.oszk.hu/03600/03629/03629.pdf> (letöltve: 2019. június 19.)
- [25] PREGNOLATO, Monica – BUSSIN, Mark H. R. – SCHLECHTER, Anton F.: *Total rewards that retain: A study of demographic preferences*. *SA Journal of Human Resource Management*, Vol. 15., No. 2., 2017
- [26] PRENSKY, Mark: *Digital Natives, Digital Immigrants Part 1", On the Horizon*. MCB University Press, Vol. 9 No. 5., 2001. Forrás: <https://www.marcprensky.com/writing/Prensky%20-%20Digital%20Natives,%20Digital%20Immigrants%20-%20Part1.pdf> (letöltve: 2019. május 24.)
- [27] PWC'S NEXTGEN: *A global generational study, 2013. Summary and compendium of findings*. Forrás: <https://www.pwc.com/gx/en/hr-management-services/pdf/pwc-nextgen-study-2013.pdf> (letöltve: 2019. június 11.)
- [28] SAXENA, Parul – JAIN, Rajiv: *Managing Career Aspirations of Generation Y at Work Place*. *International Journal of Advanced Research in Computer Science and Software Engineering*, Vol. 2., No. 7, 2012
- [29] SMOLA, Karen – SUTTON, Charlotte D.: *Generational differences: revisiting generational work values for the new millennium*. *Journal of Organizational Behavior*, Vol. 23., No. 4., 2002
- [30] STRAUSS, William and HOWE, Neill: *Generations: The History of America's Future 1584 to 2069*. New York, Harper Perennial, 1992
- [31] SZABÓ Andrea: *A pénzügyőri képzésektől az adóigazgatási szakirányig*. *Belügyi Szemle*, 2018/11. szám, 2018
- [32] SZABÓ Andrea: *A tisztjelölti jogállás sajátosságai*. In. ERDŐS Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. – Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*.

- Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, 2018
- [33] SZABÓ Andrea: *Sub pondere crescit palma, avagy a pénzügyőr tisztjelölt erőpróbája*. In. DOBÁK Imre – HAUZINGER Zoltán (szerk.): Szakmaiság, szerénység, szorgalom. Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018
- [34] SZABÓ-SZENTGRÓTI Gábor – GELENCSÉR Martin – SZABÓ-SZENTGRÓTI Eszter – BERKE Szilárd.: *Generációs hatás a munkahelyi konfliktusokban*. Vezetéstudomány, L. évf. 4. szám, 2019
- [35] TARI Annamária: *Z generáció*. Budapest, Tercium Kiadó Kft, 2011
- [36] TEGYEY Andrea Cecília: *Az egyes generációk motiválhatóságának kérdései*. In: MARTON Zsuzsanna – NÉMETH Kornél – PÉTER Erzsébet (szerk.): III. Turizmus és Biztonság Nemzetközi Tudományos Konferencia Tanulmánykötet. 2018 Forrás: http://www.uni-pen.hu/files/konferencia/2018/Turbizt_kotet_2018.pdf (letöltve: 2019. június 30.)
- [37] TWENGE, Jean M.: The age of anxiety? Birth cohort change in anxiety and neuroticism. *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 79, No. 6., 2000
- [38] TWENGE, Jean M. – CAMPBELL, Stacy M.: *Generational differences in psychological traits and their impact on the workplace*. *Journal of Managerial Psychology*, Vol. 23., No. 8., 2008
- [39] VALCSICSÁK Imre: *Etika szöveggyűjtemény*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 1995

*Lektorálta: Hegedűs Judit Dr. PhD. tanszékvezető egyetemi docens
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
Magatartástudományi és Módszertani Tanszék
hegedusjudit@uni-nke.hu*

»»»»

Nagy Nikolett: A spanyol pénzügyi igazgatás történeti hagyományai és szervezeti felépítése napjainkban

Absztrakt

A tanulmány a spanyol pénzügyi igazgatáson belül a felelős minisztérium történeti kialakulását és fejlődését hivatott bemutatni. Amennyiben a szervezet célkitűzését kéne meghatározni, azt mondhatjuk, hogy célja az állam számára megteremtse a megfelelő bevételi forrásokat és egyben a társadalom működtetője is legyen. A spanyol pénzügyminisztérium alapítása a Bourbon adminisztráció idejére vezethető vissza, amikor az volt az elsődleges cél, hogy az országot az akkori igen súlyos válságból kivezessék, és a szétzoredezett királyságokat egy központi irányítás alá vonják. Az minisztérium fejlődésében a spanyol örökösödési háború (1701–1714) jelentette a következő mérföldkövet. Ebben az időszakban bár egységes kasztíliai irányítás alá terelték a pénzügyi folyamatokat, ám a Spanyol Korona továbbra is az előző korokból megörökölt adósságok felszámolásával küzdött. A XIX. században Alejandro Mon y Menéndez (1801-1882) felismerte a változás szükségességét, amelyet először szabályozó intézkedések bevezetésével igyekezett elérni, majd a közvetlen és az indirektek bevételek csökkentésével. A kor másik kiemelkedő alakja Juan Bravo Murillo (1803-1873), aki a Mon-féle jogi háttérhez államigazgatási alapot adott a pénzügyi igazgatásnak. A Minisztérium stabilitását az 1950-es években nyerte el, amely egyrészt az ország nemzeti jövedelmének a növekedésével, másrészt a munkafolyamatok korszerűsítésével, gépesítésével és az adórendszer reformjával járt. Jelenleg a Minisztérium három fő egységre bontható: Pénzügyi Államtitkárság, Költségvetési és Kiadások Államtitkársága és a Pénzügyi Helyettes Államtitkárságra. A tudományos életben megjelennek a tématerület feldolgozásai az 1988 óta megjelenő Tér, idő és alakulás című éves kiadvány gondozásában. Az oktatásban nagy szerepe van a Nemzeti Távközlési Egyetemnek, ahol mind a bevételi igazgatási, adó- és pénzügyi szakemberek képzése, továbbképzése történik Madridban és még másik négy tartományi székhelyen.

Abstract

This study aims to show the historical formation and development of the Ministry of Treasury in the field of finance administration. The main goal of the organization is to establish the appropriate incoming sources for the state, meanwhile it acts as the financial operator of the society. The Spanish Ministry of Treasury was founded in the era of the Bourbon administration when its primary goal was to bring out the country of the crisis and to direct the earlier shattered kingdoms under one central governance. In the development of the Ministry, the Spanish succession war (1701–1714) was the next milestone. During this period, the processes were brought under the control of a single Castile, but the Spanish Crown continued to struggle with the debt of earlier ages. In the 19th century, finance minister Alejandro Mon y Menéndez (1801-1882) recognized the need for change, which he first sought to achieve through the introduction of regulatory measures and then the reduction of direct and indirect revenues. The other significant person of this era was Juan Bravo Murillo (1803-1873), who while being minister of finance provided the base of the public administration to the legal background established by Mon. The Ministry gained

stability in 1950, which, on the one hand, was accompanied by an increase in national income and, on the other hand, the modernization, mechanization and reform of the tax system. Currently, the Ministry can be divided into three main units: The State Secretary for Finance, the State Secretariat for Budget and Expenditure and the Deputy Secretary of State for Finance. For the academic communities, relevant studies have been published in the periodical of Space, Time and Evolution since 1988. The National University of Distance Education plays a major role in education, with training and further training programmes for the revenue, tax and finance professionals in Madrid and other four cities in the province.

1. Bevezetés

Ez a tanulmány a spanyol pénzügyminisztérium helyzetét, kialakulásának a folyamatát és jelenkori tagozódását mutatja be. A spanyol központi államigazgatás jelenleg tizenhét minisztériumra tagozódik. A 355/2018-as Királyi Rendelet értelmében a pénzügyekért felelős szervezet a Pénzügyminisztérium.⁴⁰² A spanyol pénzügyi igazgatás a XIX. században szilárdult meg, majd ezt követően négy szakaszra osztható fejlődése. Elsőként 1900-1935 közötti időről beszélhetünk, amely során lefektették a tartományi szerkezetre épülő állami berendezkedés alapjait. Ez egy átmeneti állapot volt csak a liberális és a jóléti állam felé vezető úton. Ezt követően, 1940-1958-ig az önálló gazdálkodásra berendezkedő diktatúra idején egyfajta visszalépésről beszélhetünk a pénzügyi igazgatás területén is. A harmadik szakaszban 1959-1975 között ismét egy átmenetet láthatunk, viszont ebben a szakaszban a pénzügyi igazgatás állami funkciói már kiszélesednek a megindult gazdasági növekedésnek köszönhetően. Végül, az 1975 utáni korszak során lépett az ország a demokráciához és a jóléti államhoz vezető útra, ami a pénzügyi igazgatás fejlődését is befolyásolta.⁴⁰³

A pénzügyi igazgatási szervezet hatáskörei közül kiemelkednek a közpénzügyekkel kapcsolatos, valamint a költségvetéssel és az államkincstár kiadásaival összefüggésben elvégzendő feladatok, a pénzügyi rendszerek működtetése, együttműködés a tartományi és helyi igazgatással, szolgáltatások felügyelete, elektronikus ügyintézési folyamatok elősegítése, értékelése. Szintén a minisztérium feladatához tartozik az állami pénzügyi forrásokkal való hatékony gazdálkodás, költségvetési címek szerinti források elosztása, az állam gazdálkodásának és pénzügyi működésének a szabályozása. A minisztérium működése során kiemelt figyelmet fordít arra, hogy racionalizálják az ügyintézési folyamatokat, újabb technikai megoldásokat vezessenek be a munkavégzés során az erőforrásokkal való takarékoság érdekében és ha szükséges, a szervezeti felépítésüket is hozzáigazítsák az új feladatokhoz, munkavégzési módszerekhez.⁴⁰⁴ A szervezet *feladatai, erőforrásai* és a küldetésének

⁴⁰² 355/2018. június 6-i Királyi Rendelet a minisztériumi hivatalok újraszervezéséről. Állami Hivatalos Lap 2018.06.07., szám: 138, kötet: 1, pp. 58722-58727. URL: <https://boe.es/boe/dias/2018/06/07/pdfs/BOE-A-2018-7575.pdf>.

⁴⁰³ COMÍN, Francisco: El desarrollo del Estado del bienestar en España. *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, 1999/2. szám, pp. 7-8.

⁴⁰⁴ 1113/2018. szeptember 7-i Királyi Rendelet, amely a Pénzügyminisztérium szervezeti felépítését szabályozza. Állami Hivatalos Lap 2018. 09. 08., szám: 218, kötet: 1, pp. 87705-87743. URL cím: 355/2018. június 6-i Királyi Rendelet a minisztériumi hivatalok újraszervezéséről. Állami Hivatalos Lap 2018.06.07., szám: 138, kötet: 1, pp. 58722-58727. URL: <https://boe.es/boe/dias/2018/06/07/pdfs/BOE-A-2018-7575.pdf>.

megvalósítása érdekében alkalmazott *módszerei*⁴⁰⁵ folyamatos változás, ideális esetben fejlődés alatt állnak. Hasonlóan ahhoz, ahogy a változás rendszeresen visszatérő igényét a katonai és a rendvédelmi szerveknél is megfigyelték kutatók, a pénzügyminisztérium, mint szervezet működésével kapcsolatban is folyamatos kihívásokat támaszt az említett három tényező. A változtatás motorjai gyakran jól azonosíthatók, mint például a feladatrendszer minőségi, vagy mennyiségi módosulása, az erőforrások alkalmazása terén elvárt takarékoság vagy az új eszközök által megkövetelt új módszerek bevezetése.⁴⁰⁶

2. Történelmi visszatekintés

2.1. Kezdeti próbálkozások

A pénzügyminisztérium megalapításának a gyökerei a Bourbon adminisztráció idejére vezethetők vissza. Az intézkedés egyfajta megoldásként szolgált az igen súlyos pénzügyi válság leküzdésére a Habsburgok uralkodása idején, mindemellett jó eszköz volt arra, hogy a régebbi, széttöredezett spanyol királyságokat központi irányítás alá tereljék. A klasszikus pénzügyminisztérium szervezete hagyományosan egy olyan szervezetrendszer volt, amely a Kasztíliai és Aragón koronától függetlenül működött. Ennek nyomán az első ilyen intézménynek a Pénzügyi Tanácsot lehet tekinteni, amelyet 1523-ban alapítottak, majd 1658-ban újították meg. Az Aragón Korona az alábbi klasszikus tisztségekkel működött: Főbíró (El baile general)⁴⁰⁷, Udvari Főmester (El Maestre Racional de la Corte⁴⁰⁸). Ezek a tisztségek az Aragón királyság fő tisztségei közé tartoztak a XVI és XVII század során.⁴⁰⁹

A spanyol örökösödési háború (1701–1714) folyamán a kasztíliai és aragón intézkedéseket eltörölték (1707 és 1716 között), majd minden hatáskört a kasztíliai udvar igazgatása vett át. Ettől a kortól számíthatjuk a pénzügyi igazgatás klasszikus intézményeinek működésének életbe lépését csak úgy, mint a Tanács (El Consejo), a Számvitel, a Könyvelés (La Contaduría), a Főfelügyelőség (La Superintendencia) létrejöttét is. Kétség sem férhet hozzá, hogy ez az újfajta kasztíliai felosztás nem hozta meg a várt eredményeket, ugyanis a Spanyol Korona igen súlyos pénzügyi válságban volt a XVII. század óta a korábbi uralkodók alatt lecsökkent bevételek miatt.⁴¹⁰

1754-től kezdve az Általános Kiadások Igazgatósága (La Dirección de Rentas Generales) igen fontos szerepet kapott abban, hogy ellenőrizze és racionalizálja a fő

⁴⁰⁵ Az erőforrásokat és módszereket együtt képességeknek szokták hívni.

⁴⁰⁶ Vö. például M. SZABÓ Miklós: Légiuralom-elmélet - légi fegyverkezés - a Magyar Királyi Légierő az 1930-as években. Mindentudás Egyeteme, IX. szemeszter, 2006.10.02. elérés 2019. július 6. URL: <https://mindentudas.hu/300-mindentudas-k2-categories/~kapcsolodo/linkek/7508-legiuralom-elmélet-legi-fegyverkezés-a-magyar-királyi-legiero-az-1930-as-években-link.html>, és CSABA, Zsóna: Experiences and spread of risk analysis in the law enforcement. In: CZENE-POLGÁR, Viktória; ZSÁMBOKINÉ, FICSKOVSKY Ágnes (szerk.) Innováció, elektronizáció, tudásmenedzsment. Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, Budapest, 2018. pp. 47-57.

⁴⁰⁷ CANGA ARGÜELLES, don Jose: *Enciclopedia española de derecho y administración*. Madrid, Imprenta de Diaz y compañía, 1852., pp. 391-393.

⁴⁰⁸ MASIÁ DE ROS, A.: El Maestre Racional en la Corona de Aragón. Una Pragmática de Juan II sobre dicho cargo. *Hispania*, 1950/10. szám, pp. 25-60.

⁴⁰⁹ GARCÍA, David Alonso: *Organización de la hacienda real y poder financiero a principios del siglo XVI*. In: BERNAL RODRÍGUEZ, Antonio Miguel (szerk.): *Modernidad de España: apertura europea e integración atlántica*. Madrid, Marcial Pons, Ediciones de Historia, 2017., pp. 687-700.

⁴¹⁰ LÓPEZ CAMPILLO, Rosa María: *Daniel Defoe y la guerra de sucesión española*. Tesis Doctoral. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2010. pp. 119-139.

bevételeket és kiadásokat, különösképpen a vámokból és a tartományoktól származó jövedelmeket. IV. Károly uralkodása alatt az országban ismét gazdasági válság következett be, amely politikai labilitást hozott a belpolitikai életben, amit aztán a francia forradalom csak tovább súlyosbított. A változások mind a közigazgatásban, mint a pénzügyi igazgatásban megmutatták hatásukat. Az egyik szervezeti változás például az volt, hogy az amerikai ügyekkel (gyarmatokkal) összefüggésben megszűnt az Indiánok Általános Hivatalának Titkársága (La Secretaría del Despacho Universal de las Indias).⁴¹¹ Ez a lépés arra engedett következtetni, hogy a Spanyol Királyság befolyása csökkent a tengerentúli gyarmati területeken.

A XVIII. század végére (1793) egy újabb háborús időszak vette kezdetét az országban, amely a következő század közepéig elhúzódott (1845). A Koronára nézve súlyos hatással volt ez az időszak, mert fokozatosan elvesztette az irányítást az amerikai érdekeltségei felett, amelynek hatása a XIX. századig megmaradt. A bevételek hiánya az állam eladósodását eredményezte, amelynek visszafordítására különböző intézkedésekkel próbálkoztak. Ide sorolhatjuk például a királyi utalványrendszer bevezetését, melynek célja az államadósság mértékének a stabilizációja volt annak érdekében, hogy elkerüljék az államcsődöt.⁴¹² 1795-ben eltörölték a Pénzügyek Főfelügyelőségét, amely magába foglalta az Államtitkárságot és a Hivaltalt. 1808 és 1814 között egyidejűleg működött két Pénzügyminisztérium – egy jozefinus és egy burbon – egészen a XIX. század végéig.

VII. Ferdinánd reformja a Titkárság szervezetére és működésére irányult. Az uralkodó azt a célt tűzte ki, hogy egy jól működő egység jöjjön létre, amely kihúzza a pénzügyi igazgatást (és a Kincstárt) a háborús helyzet okozta katasztrofális helyzetből. Ennek keretében 1824-ben valósult meg a Kincstár Főigazgatóságának megreformálása, azzal a céllal, hogy a költségvetési bevételek elosztó szerve legyen. 1836-ban az indiánok pénzügyeiért felelős szervek feloszlottak, majd ezzel egyidőben felmerült az igény a Törlesztésekért felelős Főigazgatóság megalapítására. Ezzel a döntéssel az állam bevételhez jutott a spanyolkatolikus egyháztól elkobzott vagyon révén. II. Izabella királynő uralkodása idején visszafordíthatatlanul elkezdődtek az alkotmányos reformok. Közpénzügyi folyamatokat indítottak el, amelyekkel stabilitást kívánták teremteni a gazdagság és a politika egyensúlyának helyreállításával, amelynek haszonélvezője elsősorban a feltörekvő polgárság lett.⁴¹³

2.2. A reform időszaka

1845-ben az adóztatási reformok Alejandro Mon y Menéndez (1801-1882) személyes nyomására valósultak meg, aki ekkor az Államtitkárság és Hivatal a kötelékébe tartozott. Ez a szerv közvetlen a király igazgatása alatt állt, ahol gyakran bizalmasai töltöttek be a kormányzás szempontjából kulcsfontosságú szerepet. Mon először 1837. december 16-tól 1838. szeptember 6-ig volt pénzügyminiszter; majd 1844. május 3-tól 1846. február 12-ig ismét, ezt követően pedig, több alkalommal is

⁴¹¹ Portal Institucional Del Ministerio de Hacienda, Historia del Ministerio sz.n. és é.n. elérés: 2019.04.01. URL: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/EI%20Ministerio/Paginas/Historia%20del%20Ministerio/Historia.aspx>

⁴¹²HERNÁNDEZ, Bernardo: *La economía del siglo XVIII*. In: GARCÍA CÁRCCEL, Ricardo (szerk.): *Historia de España del siglo XVIII: La España de los Borbones*. España, Cátedra, 2002., pp. 283-317.

⁴¹³PUYOL MONTERO, José Martín: *El consejo real de Castilla el el reinado de Fernando VII*. Tesis Doctoral. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de derecho, 1992. pp. 269-514.

betöltötte a miniszteri tisztséget.⁴¹⁴ A reform igen nagy jelentőségűnek bizonyult, hiszen véget vetett a „régisimnek” egy jelentős egyszerűsítés révén. A Mon által elképzelték szerint adót kellett fizetni az ingatlanértékesítéssel kapcsolatos szerződéseknél, a mezőgazdasági termelő, valamint a kereskedelmi tevékenységek után. Ezek a lépések mind a személyi jövedelemadó bevezetését késleltették. A Mon-féle reform új szervezeti felépítést kívánt meg ahhoz, hogy a gépezet alkalmazkodni tudjon az új körülményekhez. Szintén ez idő alatt valósult meg a hivatal jelenlegi székhelyére való átköltöztetése (a Királyi Vámházba, La Casa Real Aduana). A centralizált intézkedések további lépéseként mind a Titkárságot, és a Kincstárat, mind pedig a Jövedelmekért felelős főigazgatóságot igyekeztek központi igazgatóság alá vonni, ám ezek kezdetben még nagyfokú önállósággal rendelkeztek.⁴¹⁵

Amennyiben Mon tekinthető technikai és jogi szempontból a modern pénzügyek meghonosítójának, akkor Juan Bravo Murillo (1803-1873) pedig annak államigazgatási alapjait fektette le. Murillo pénzügy- és fejlesztési miniszteri időszaka alatt látott napvilágot 1850-ben a könyvelésről szóló törvény,⁴¹⁶ amelyhez köthető a minisztérium, mint szakterminológia használatának elterjedése. Ez váltotta fel a korábban használatos Államtitkárság és Hivatal elnevezést. Murillo a bürokrácia elve szerint szervezte meg a hivatalt. Megerősítette a pénzügyminisztérium hatáskörét a főigazgatóságok felett. Működésének idején olyan kulcsfontosságú szervezetek jöttek létre, mint a Közvetett és Közvetlen Adók Főigazgatóságai, a Könyvelési Főigazgatóság, az Adósságok Főigazgatósága és a Vitás Ügyekkel Foglalkozó Főigazgatóság. Szintén az ő érdemei közé sorolható a Letétek Pénztárának a létrehozása (La Caja General de Depósitos⁴¹⁷), amely kezdetben az államot szabadította fel a banki függőségek alól, mert a banki hitelezés helyett a pénztár kötvény kibocsájtással próbálta megoldani az állam finanszírozási gondjait. Végül ez az intézkedés mégsem hozta el a várt eredményeket.⁴¹⁸

Az ország fejlődése során újabb és újabb gazdasági válságokkal kellett szembenézni, ám ezek leküzdésére az aktuális miniszterek, Figuerola 1869, Navarro Reverter 1895, Fernández Villaverde 1902-1903 újabb intézkedései sem bizonyultak elegendőnek. A XX. század elején Villaverde elképzelései szerint hatékonyabb igazgatási rendszert vezettek be, amely az adóztatási reformhoz igazodott.⁴¹⁹

1923 és 1925 között Miguel Primo de Rivera tábornok vezetésével katonai autoriter rendszer alakult ki Spanyolországban, melynek célja a marokkói szeparatista törekvések elfojtása és az 1920-ban kitört spanyol-marokkói függetlenségi háború megnyerése volt. A katonai célok érdekében a minisztérium hatásköreinek csökkentése zajlott le. A 20-as években fellendült a gazdaság, aminek 29-ben a gazdasági világválság vetett véget, egyben magával hozva a spanyol állam fizetéseképtelenségét is.

⁴¹⁴SAMPEDRO, José Luis -VAL, Fernando Alos Merry: *Ministros de Hacienda y de Economía de 1700 a 2005: tres siglos de historia*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 2005. pp. 190-220.

⁴¹⁵VALLEJO POUSADA, Rafael: Alejandro Mon, un reformador económico. In: COMÍN, Francisco-MARTÍN ACEÑA, Pablo -VALLEJO POUSADA, Rafael (editores): *La Hacienda por sus ministros: la etapa liberal de 1845 a 1899*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2006. pp. 57-90.

⁴¹⁶SAMPEDRO-VAL: i. m. 2005.

⁴¹⁷Tesoro Público, Bienvenido a la Caja General de Depósitos sz.n. és é.n. elérés: 2019.04.12. URL: <http://www.tesoro.es/caja-general-de-depositos/caja-general-de-depositos>

⁴¹⁸PRO, Juan: Bravo Murillo: el abogado en Hacienda. In: COMÍN, Francisco-MARTÍN Aceña, Pablo -VALLEJO POUSADA, Rafael (editores): *La Hacienda por sus ministros: la etapa liberal de 1845 a 1899*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2006. pp. 133-170.

⁴¹⁹ Portal Institucional Del Ministerio de Hacienda, Historia del Ministerio sz.n. és é.n. elérés: 2019.04.01. URL: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/EI%20Ministerio/Paginas/Historia%20del%20Ministerio/Historia.aspx>

Az erősen polarizált spanyol társadalomban a növekvő szociális, gazdasági és politikai feszültségek oda vezettek, hogy az 1931-es helyhatósági választásokat republikánus pártok nyerték. Kikiáltották a második köztársaságot és a király külföldre menekült. Az 1936-ben kitört és 1939-ig elhúzódó spanyol polgárháború idején a pénzügyminisztérium egy olyan eszközzé alakult át, amelynek elsődleges feladata a háború katonai kiadásainak finanszírozásához a források megteremtése lett attól függően, hogy a szembenálló felek közül a minisztérium éppen melyik oldal ellenőrzése alatt állt.⁴²⁰

2.3. A modern kor sajátosságai

A polgárháborút megnyerő Francisco Franco Spanyolország katonai diktátora lett. Hatalma megszilárdítását követően Franco Spanyolországa hivatalosan nem vett részt hadviselő félként a második világháborúban⁴²¹. A világháborút követően az ország politikai, kulturális és gazdasági értelemben azonban elszigetelődött, a megmaradt afrikai gyarmatait pedig elveszítette, amely súlyosan befolyásolta a gazdaság viszonyait is.

E turbulens időszakot követően 1957-ben szervezetében ismét stabilizálódott a pénzügyminisztérium. Újabb adóügyi reformok sora vette kezdetét, amelyeknek köszönhetően a nemzeti jövedelem emelkedni kezdett. Két évvel később megalakult a Kincstár és a Közköltségek Altitkársága (La Subsecretaría de Tesoro y Gastos Públicos) amelynek fő feladata az állami pénzügyi javak ellenőrzése és a költségvetés összeállítása volt. Ettől a korszaktól beszélhetünk arról, hogy az ügyintézési folyamatokat gépesítették és az adózók számára lehetőség nyílt az adóügyi információk tanulmányozására. 1963-64 között zajlott Mariano Navarro Rubio vezetése alatt került sor az általános adóztatási törvények bevezetésére és ezzel egyidejűleg az adózási rendszer újabb megreformálására. Ennek első lépéseként új forgalmi adókat vezettek be a gazdasági társaságok által forgalomba hozott áruk és szolgáltatásokkal összefüggésben. 1967-ben gazdasági megszorítások léptek életbe. Ennek egyik hangsúlyos pontja az volt, hogy az adóigazgatás hatékonyságát növeljék és magát a minisztériumot alakítsák át különös tekintettel annak felépítésére és működésére. A szervezeti változások során megszüntettek bizonyos szervezeti egységeket, melyek közül ki lehet emelni a Kincstár és a Közköltségek Altitkárságának (La Subsecretaría de Tesoro y Gastos Públicos) az eltörlését.

Franco tábornok 1975-ös halálával véget érő diktatúra utolsó éveiben óvatos politikai és gazdasági liberalizációs folyamatok zajlottak az országban, ami felfuttatta az idegenforgalmat.

Az 1970-es évektől beszélhetünk a reform korszakának egyik legintenzívebb időszakáról, ugyanis 1973-76 helyzeték le a modern pénzügyi igazgatás alapjait, az adóztatási rendszer fő pontjait, amelyekhez az 1977-ben a költségvetési törvény, azonnali adóreformok járultak hozzá, amelyek már az alkotmányozási folyamat során az 1978-ban elfogadott új alkotmányt üdvözölték. Az alkotmányos monarchia kormányformát öltő ország döntéshozóinak olyan tényezőkkel kellett számolniuk, mint a munkanélküliség, az infláció, a külső adósságok, a közszféra eróziója és a befektetések hiánya, amelyet az 1973-as olajválság tovább súlyosbított. Ezen

⁴²⁰QUIROGA FERNÁNDEZ DE SOTO, Alejandro: La idea de España en los ideólogos de la dictadura de Primo de Rivera el discurso católico-fascista de José Pemartín. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 2000/108. szám, pp. 1–27.

⁴²¹ Spanyol „önkéntesek” azonban harcoltak a tengelyhatalmak oldalán a Szovjetunió ellen.

kulcsfontosságú tényezők rendezésére az államigazgatás újratervezése vált ismét sürgető tényezővé. Az intézkedések keretében hozták létre a Kormány Másodhelyettesi Elnökségét (La Vicepresidencia Segunda del Gobierno) a gazdasági ügyek kezelésére. 1982-ben olvadtak össze a pénzügyekért, a gazdaságért és a kereskedelemért felelős hivatalok a Gazdasági Ügyekért Felelős Minisztériumban. Ez egy olyan központi irányítású szerv lett, amely számos hatáskört próbált ötvözni: megalkotta a fő irányvonalakat általános politikai gazdasági vonalon, valamint olyan rövid- és középtávú terveket készített, amelyek az ország gazdasági fejlődését szolgálták.⁴²²

A pénzügyi igazgatás alapvető tevékenysége arra vezethető vissza, hogy a kormányzás számára megteremtse a megfelelő bevételi forrásokat és közvetlenül az állam, közvetve pedig a társadalom működésének pénzügyi feltételeit biztosítsa.⁴²³ A minisztérium tehát egy olyan szerv, amely garantálni tudja az állami bevételek elosztását és helyes felhasználást a közigazgatás keretein belül. Az elv itt is ugyanaz volt, mint más kormányzati szervezeteken belül: a hatáskörök megosztása és új technológiák hatékony felhasználása a célok elérése érdekében, miközben arra törekszenek, hogy egyszerűsítsék, gyorsítsák az ügyintézési folyamatokat. A hivatali állomány számára olyan munkaeszközöket bocsájtottak rendelkezésre, illetve munkakörülményeket teremtettek, amelyeknek köszönhetően a képességeik, munkájuk szakmai színvonala és ismereteik folyamatosan növekedhessék, illetve bővüljön, amely végül egybe esik a közszolgálat érdekeivel.⁴²⁴ A spanyol pénzügyi igazgatásban például az 1913-tól alkalmaztak írógépeket (az elsőt 1900-tól, majd 20 évvel később széles körben elterjedt), 1924-től professzionális gépírókat, emellett 1930-tól csak úgy jelentkezhetek munkavállalók a szervezet kötelékébe, ha tudtak gépírni. Az 1960-as évtizedben jelentek meg az akkori időben már korszerűnek tekinthető számítógépek, de bő egy évtizeddel később bevezették a munkavégzési folyamatokba a személyi számítógép alkalmazását, amely mára már elengedhetetlenül szükséges mindenütt, és ez a legelterjedtebb munkaeszköz.⁴²⁵ Ennek megfelelően a munkavállalókkal szemben a belépéstől kezdve elvárás a számítógépes alapismeretek megléte.

3. A Minisztérium felépítése

A Minisztérium jelenlegi felépítését az 1113/2018 szeptember 7-i királyi rendelet szabályozza. A szervezet három főegységre, a Pénzügyi Államtitkárságra (La Secretaría de Estado de Hacienda), a Költségvetési és Kiadások Államtitkárságára (La Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos) és a Pénzügyi Helyettes Államtitkárságra (La Subsecretaría de Hacienda) tagozódik, amelyek további alárendelt egységekre is bonthatók. Ebben a fejezetben röviden ismertetem a főegységek által ellátott feladatokat.

⁴²² Portal Institucional Del Ministerio de Hacienda, Historia del Ministerio sz.n. és é.n. elérés: 2019.04.01. URL: [http://www.hacienda.gob.es/es-](http://www.hacienda.gob.es/es-ES/EI%20Ministerio/Paginas/Historia%20del%20Ministerio/Historia.aspx)

⁴²³ 355/2018. június 6-i Királyi Rendelet a minisztériumi hivatalok újraszervezéséről. Állami Hivatalos Lap 2018.06.07., szám: 138, kötet: 1, pp. 58722-58727. URL: <https://boe.es/boe/dias/2018/06/07/pdfs/BOE-A-2018-7575.pdf>.

⁴²⁴ 1887/2011 december 30-i Királyi Rendelet, amely a minisztériumi hivatalok alapvető szervezeti felépítését szabályozza. Állami Hivatalos Lap 2011.12.31., szám: 315, kötet: 1, pp. 146666-146679. URL: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/12/31/pdfs/BOE-A-2011-20644.pdf>.

⁴²⁵ Portal Institucional del Ministerio de Hacienda, Historia del Ministerio sz.n. és é.n. elérés: 2019.04.01. URL: [http://www.hacienda.gob.es/es-](http://www.hacienda.gob.es/es-ES/EI%20Ministerio/Paginas/Historia%20del%20Ministerio/Historia.aspx)

3.1. Pénzügyi Államtitkárság (La Secretaría de Estado de Hacienda)

Ennek az egységnek a tevékenységi körébe tartoznak a fiskális politikával összefüggő feladatok csak úgy, mint az adóztatási rendszer megtervezése és alkalmazása, az adóból és más költségvetési forrásokból származó bevételek előrejelzése és elemzése, az ingatlanok nyilvántartása, ezen belül pedig a telekkönyvekkel kapcsolatos ügyintézési folyamatok irányítása és végrehajtása különös tekintettel a szabályozás, engedélyezés, felügyelet, irányítás. Szintén ide tartozik az állami szerencsejátékokkal összefüggő tevékenységek felügyelete. Az államtitkárság az alábbi öt egységre tagolódik:

- Tartományi és Helyi Folyósítások Főtitkársága,
- Adóügyi Főigazgatóság (La Dirección General de Tributos),
- Telekkönyvi Főigazgatóság (La Dirección General del Catastro),
- Gazdasági Adminisztratív Központ Bírósága (El Tribunal Económico-Administrativo Central),
- Szerencsejáték szabályozásának Főigazgatósága (La Dirección General de Ordenación del Juego).⁴²⁶

3.2. Költségvetés és Kiadások Államtitkársága (La Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos)

Az államtitkárság alapvetően a közszféra költségvetési forrásainak megtervezésével, kialakításával foglalkozik. Ehhez kapcsolódóan a személyügyi kiadásokkal is itt foglalkoznak, továbbá feladataik érintik az európai uniós forrásokat, az egyéb regionális kezdeményezéseket is, különös tekintettel azokra, amelyek regionális gazdaságpolitikai célokat befolyásolnak. Emellett nyomon követik azokat az intézkedési folyamatokat, eljárásokat az európai uniós költségvetést érintően, amelyekben spanyol érintettség állapítható meg. Ez az államtitkárság felelős a költségvetésben meghatározottak betartásáért, és az államadósság kezeléséért, amelynek a pénzügyi stabilitása miatt különösen fontos. A szervezet alárendeltségében az alábbi egységek működnek:

- Költségvetési Főigazgatóság (La Dirección General de Presupuestos),
- Személyügyért és Nyugdíjért felelős Főigazgatóság (La Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas),
- Európai Forrásokat Kezelő Főigazgatóság (La Dirección General de Fondos Europeos).⁴²⁷

3.3. Pénzügyi Helyettes Államtitkárság (La Subsecretaría de Hacienda)

Tevékenységének keretrendszerét a 40/2015. október 1-i törvény adja, amely a közszféra jogi rendszerét szabályozza. A 63. cikk alapján a helyettes államtitkárságnak az irányítási és felügyeleti jogkörei vannak.⁴²⁸ Itt készül az állami költségvetési terv, innen irányítják a minisztérium közös információfeldolgozó és elektronikus ügyintéző

⁴²⁶ 1113/2018. szeptember 7-i Királyi Rendelet, amely a Pénzügyminisztérium szervezeti felépítését szabályozza. Állami Hivatalos Lap 2018. 09. 08., szám: 218, kötet: 1, pp. 87705-87743. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-12265>.

⁴²⁷ Uo.

⁴²⁸ 40/2015 október 1-jei Törvény a Közszféra jogi rendszeréről. Állami Hivatalos Lap 2015.10.02., szám: 236, kötet: X, pp. X-X. URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10566-consolidado.pdf>.

rendszereit, illetve ezek fejlesztését és karbantartását. A helyettes államtitkárság alárendeltségében az alábbi szervek működnek:

- Technikai Főtitkárság (La Secretaría General Técnica),
- Állami Vagyon Főigazgatósága (La Dirección General del Patrimonio del Estado),
- Főfelügyelőség (La Inspección General),
- és a Szerződések Központosításának és Racionalizálásának Főigazgatósága (La Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación).⁴²⁹

1. táblázat: A Pénzügyminisztérium szervezeti felépítése

Főegységek	Alegységek	Ellátandó feladatok
Pénzügyi Államtitkárság	Tartományi és Helyi Folyósítások Főtitkársága	a tartományok és az autonóm jogállású városokkal összefüggő finanszírozások biztosítása
	Adóügyi Főigazgatóság	az adóztatási rendszerrel kapcsolatos tevékenységek
	Telekkönyvi Főigazgatóság	széleskörű földhivatali szolgáltatások
	Gazdasági-Adminisztratív Központ Bírósága	az ügyintézésrel vagy gazdasági kérdésekkel összefüggő ügyek tárgyalása
	Szerencsjáték Szabályozásának Főigazgatósága	bármilyen szerencsejáték szervezésének és lebonyolításának a felügyelete
Költségvetés és Kiadások Államtitkárságára	Költségvetési Főigazgatóság	az éves kiadások és bevételek figyelemmel kísérése és megtervezni a következő évre a költségvetést
	Személyügyért és Nyugdíjért felelős Főigazgatóság	a közszektor forrásainak az elosztásának a felügyelete
	Európai Forrásokat Kezelő Főigazgatóság	az európai uniós kötelezettségek teljesítése
Pénzügyi Helyettes Államtitkárság	Technikai Főtitkárság	a mindenkori miniszter által irányított szervezet kiszolgálása, a hivatal munkafolyamatainak a kézben tartása
	Állami Vagyon Főigazgatósága	ügyintézés, felkutatás, nyomozás az állam javainak a megvédése érdekében
	Főfelügyelőség	a helyettes államtitkárság vezető szerepét tölti be
	A szerződések központosításának és racionalizálásának Főigazgatósága	tanulmányozás, tervezés, előkészítés, nyomon követés

Forrás: az 1113/2018. szeptember 7-i Királyi Rendelet alapjansaját szerkesztés

⁴²⁹ 1113/2018. szeptember 7-i Királyi Rendelet, amely a Pénzügyminisztérium szervezeti felépítését szabályozza. Állami Hivatalos Lap 2018. 09. 08., szám: 218, kötet: 1, pp. 87705-87743. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-12265>.

4. Képzés

Spanyolországban jelenleg a pénzügyekkel kapcsolatos képzést a Nemzeti Távoztatási Egyetem (Universidad Nacional de Educación a Distancia, a továbbiakban: UNED) indít, amelybe szervezileg betagozódott az Adótanulmányok Intézete (El Instituto de Estudios Fiscales, a továbbiakban: IEF). A képzés központja Madridban van, de ezen kívül egyéb regionális kirendeltségek is működnek, mint például Coruñában, Barcelonában, Sevilleben és Valenciában. A képzés keretén belül olyan szakembereket oktatnak, akik a pénzügyi igazgatásban és az arra vonatkozó továbbképzések területén tudnak elhelyezkedni. Az IEF a Minisztérium célkitűzéseinek megfelelően ellátja mind a pénzügyi, mind az adóügyi hivatalnokok képzését Spanyolországban és az ún. iberoamerikai államokban a vonatkozó nemzetközi kölcsönös segítségnyújtási megállapodás alapján. Emellett az egyetem bekapcsolódik bilaterális megállapodások alapján számos más országot érintő kutatás-fejlesztési projektbe is.⁴³⁰

A pénzügyekkel kapcsolatos témák kutatási eredmények tudományos igényű publikálása az UNED „*Tér, idő és alakulás*” című 1988 óta megjelenő periodikájában és más szaklapokban történik. A publikációk között a kezdetektől fogva megjelennek a vámmal és/vagy adóval kapcsolatos tanulmányok. A lap első számában például Pegerto Saavedra írt az elmúlt rendszer idején Galicia tartomány bevételi ügyeiről⁴³¹ vagy Laureano M. Rubio Pérez készített tanulmányt Leon tartományban az adókból, jövedékekből és a hitelezői fogásokból származó bevételekből a XVII-XVIII. század közötti Astorga város példáján keresztül bemutatva.⁴³² Számos tanulmány foglalkozik a pénzügyi igazgatás történetével, mint például Javier Donézar: A Királyi Pénzügyőrség helyi és a királyság vonatkozásában hozott rendelkezései 1749-ben.⁴³³ Elemzések foglalkoznak az ország fejlődéséhez kapcsolódó pénzügyi igazgatási kérdésekkel, mint Yovana Celaya Nández: Helyi adók az Új Spanyolországban⁴³⁴ című cikke, illetve a bankjegyekkel és érmékkel kapcsolatos ügyekkel, mint például María Teresa Muñoz Serrulla: Hamisítás, külföldi pénznemek bevezetése és a nemesfémkitermelés: az örökösödési háború és annak következményei a félszigeten című munkája.⁴³⁵ Fentiekből is látható, hogy a spanyol tudományos közösség élénken foglalkozik a pénzügyi igazgatáshoz kapcsolódó témák kutatásával, elemzésével és eredményeiket elsősorban spanyol nyelven, de egyre szélesebb körben angolul, franciául és más nyelveken is publikálják. Bár e cikk keretein ez túlmutat, egy következő tanulmányban elemezni kívánom, hogy melyek a spanyol tudományos közélet kutatási súlypontjai; milyen

⁴³⁰ Portal Institucional del Ministerio de Hacienda, La Escuela de Hacienda Pública, sz.n. és é.n. (letöltve: 2019.05.02.) URL cím: <http://www.hacienda.gob.es/ES/Areas%20Tematicas/Formacion/Paginas/La%20Escuela%20de%20Hacienda%20Publica.aspx>.

⁴³¹ SAAVEDRA, Pegerto: Aportación al estudio de las rentas provinciales de la Galicia del Antiguo Régimen. *Revista de la Facultad de Geografía e Historia*, 1989/4. szám, pp. 585-622.

⁴³² RUBIO PÉREZ, M. Laureano: Deudores, rentistas y prácticas crediticias en la sociedad leonesa. El ejemplo de la ciudad de Astorga en los siglos XVII y XVIII. *Revista de la Facultad de Geografía e Historia*, 1989/4. szám, pp. 551-584.

⁴³³ DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUN, Javier M.: Los decretos de la Real Hacienda de 1749, los poderes locales y la representación del reino, *Espacio, Tiempo y Forma, Serie IV. Historia Moderna*, 1999/12. szám, pp. 297-320.

⁴³⁴ CELAYA NÁNDEZ, Yovana: Impuestos locales en Nueva España, *Espacio, Tiempo y Forma, Serie IV. Historia Moderna*, 2014/27. szám, pp. 37-59.

⁴³⁵ MUÑOZ SERRULLA, María Teresa: Falsificación, introducción de moneda extranjera y extracción de metales la Guerra de Sucesión y sus consecuencias monetarias en la Península. *Espacio, Tiempo y Forma, Serie IV. Historia Moderna*, 2016/29. szám, pp. 223-242.

lapokban és milyen témákban és mely tudományterületeket érintően publikálnak a spanyol kollégák? Ez adhat pontosabb képet a spanyol viszonyok megértéséhez.

5. Összegzés

A tanulmány során a spanyol pénzügyminisztérium kialakulását és fejlődését mutattam be. Történelmi események és politikai változások jelentősen befolyásolták, alakították, fejlesztették a szervezet felépítését és a működés szabályait. Az egységes pénzügyi igazgatás igénye Spanyolországban a XIX. században jelenik meg, amikor az újításoknak köszönhetően mind a szükséges adóztatási reformok és ahhoz kapcsolódóan a pénzügyi igazgatás szervezete is megújulnak. A következő században már a minisztérium belső folyamatai, munkaeszközei is tovább fejlődtek, melynek során mindig szem előtt tartották, hogy az adott kor technológiai vívmányait isbeilleszték a munkafolyamtokba. A tanulmányban vizsgált időszak során nyilvánvaló kapcsolat mutatható ki a szervezet feladatai, erőforrásainak alkalmazása, vagyis a módszerei és az ehhez illeszkedő szervezeti megoldások között. A változásokat a szervezet működése szempontjából keletkező kockázatok kezelésének igénye tartotta mozgásban, amelyek során felhasználták a technikai vívmányok által kínált új lehetőségeket is. Szembeszökő, hogy a szervezet, az erőforrás és a módszer kategóriák szerint leírt három tényező folyamatosan változott és egyikük változása minden esetben hatást gyakorolt a másik két elemre is. Ezek aztán újabb kölcsönhatásba léptek egymással és ez tulajdonképpen megállás nélkül folytatódott hasonlóan ahhoz, ahogy M. Szabó Miklós akadémikus hivatkozott előadásában⁴³⁶ a katonai szervezetekre, illetve Csaba Zágon a rendvédelmi szervezetek kockázatkezelésére vonatkozóan leírta.⁴³⁷

A jelenlegi minisztérium feladatai igen komplexek, hiszen a szervezet nem csupán az adókkal kapcsolatos szabályok, a szükséges fejlesztések és reformok előkészítését és megvalósítását végzi, hanem olyan járulékos feladatokat is ellát, mint a költségvetési tervezés, az ingatlannyilvántartás, és a szerencsejátékok felügyelete. Ezeket kiegészíti az Európai Unióból származó források kezelése is, amelyek jelentős mértékben érintik az ország gazdaságpolitikáját. A pénzügyi igazgatáshoz tartozó területeken az oktatás és a tudományos kutatás terén fontos szerepet tölt be a Nemzeti Távközlési Egyetem, amely egyfajta katalizátor szerepet tölt be az érintett szakmai-tudományos közösség, illetve az általuk a pénzügyi igazgatóság előtt álló problémákról történő tudományos gondolkodás szempontjából.

Felhasznált irodalom

- [1] 40/2015. október 1-jei Törvény a Közsféra jogi rendszeréről. Állami Hivatalos Lap 2015.10.02., szám: 236, kötet: X, pp. X-X. URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10566-consolidado.pdf>.
- [2] 355/2018. június 6-i Királyi Rendelet a minisztériumi hivatalok újraszervezéséről. Állami Hivatalos Lap 2018.06.07., szám: 138, kötet: 1, pp. 58722-58727. URL: <https://boe.es/boe/dias/2018/06/07/pdfs/BOE-A-2018-7575.pdf>.
- [3] 1113/2018. szeptember 7-i Királyi Rendelet, amely a Pénzügyminisztérium szervezeti felépítését szabályozza. Állami Hivatalos Lap 2018. 09. 08., szám:

⁴³⁶M. SZABÓ Miklós: i. m. 2006.

⁴³⁷CSABA Zágon: i. m. 2018.

- 218, kötet: 1, pp. 87705-87743. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-12265>.
- [4] 1887/2011. december 30-i Királyi Rendelet, amely a minisztériumi hivatalok alapvető szervezeti felépítését szabályozza. *Állami Hivatalos Lap* 2011.12.31., szám: 315, kötet: 1, pp. 146666-146679. URL: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/12/31/pdfs/BOE-A-2011-20644.pdf>.
- [5] CANGA ARGÜELLES, don Jose: *Enciclopedia española de derecho y administración*. Madrid, Imprenta de Diaz y compañía, 1852.
- [6] CELAYA NÁNDEZ, Yovana: Impuestos locales en Nueva España, *Espacio, Tiempo y Forma, Serie IV. Historia Moderna*, 2014/27. szám, pp. 37-59.
- [7] COMÍN, Francisco: El desarrollo del Estado del bienestar en España. *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, 1999/2. szám, pp.7-8.
- [8] CSABA, Zágón: Experiences and spread of risk analysis in the law enforcement. In: CZENE-POLGÁR, Viktória; ZSÁMBOKINÉ, FICSKOVSKY Ágnes (szerk.) Innováció, elektronizáció, tudásmenedzsment. Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, Budapest, 2018. pp. 47-57.
- [9] DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUN, Javier M.: Los decretos de la Real Hacienda de 1749, los poderes locales y la representación del reino, *Espacio, Tiempo y Forma, Serie IV. Historia Moderna*, 1999/12. szám, pp.297-320.
- [10] GARCÍA, David Alonso: *Organización de la hacienda real y poder financiero a principios del siglo XVI*. In: BERNAL RODRÍGUEZ, Antonio Miguel (szerk.): Modernidad de España: apertura europea e integración atlántica. Madrid, Marcial Pons, Ediciones de Historia, 2017., pp. 687-700.
- [11] HERNÁNDEZ, Bernardo: *La economía del siglo XVIII*. In: GARCÍA CÁRCEL, Ricardo (szerk.): Historia de España del siglo XVIII: La España de los Borbones. España, Cátedra, 2002., pp. 283-317.
- [12] LÓPEZ CAMPILLO, Rosa María: Daniel Defoe y la guerra de sucesión española. Tesis Doctoral. Ediciones de la Universidad de Castilla- La Mancha, Cuenca, 2010.
- [13] M. SZABÓ Miklós: Légiuralom-elmélet – légi fegyverkezés – a Magyar Királyi Légierő az 1930-as években. Előadás. Mindentudás Egyeteme, Budapest, 2006.10.2. (letöltve: 2019. július 6.) URL: <https://mindentudas.hu/300-mindentudas-k2-categories~/kapcsolódó/linkek/7508-legiuralom-elmélet-legi-fegyverkezés-a-magyar-kiralyi-legiero-az-1930-as-evekben-link.html>
- [14] MASÍÁ DE ROS, A.: El Maestre Racional en la Corona de Aragón. Una Pragmática de Juan II sobre dicho cargo. *Hispania*, 1950/10. szám, pp. 25-60.
- [15] MUÑOZ SERRULLA, María Teresa: Falsificación, introducción de moneda extranjera y extracción de metales la Guerra de Sucesión y sus consecuencias monetarias en la Península. *Espacio, Tiempo y Forma, Serie IV. Historia Moderna*, 2016/29. szám, pp. 223-242.
- [16] Portal Institucional del Ministerio de Hacienda, Historia del Ministerio sz.n. és é.n. (letöltve: 2019.04.01.) URL: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/EI%20Ministerio/Paginas/Historia%20del%20Ministerio/Historia.aspx>
- [17] Portal Institucional del Ministerio de Hacienda, La Escuela de Hacienda Pública, sz.n. és é.n. (letöltve: 2019.05.02.) URL: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Formacion/Paginas/La%20Escuela%20de%20Hacienda%20Publica.aspx>
- [18] PRO, Juan: Bravo Murillo: El abogado en Hacienda. In: COMÍN, Francisco-MARTÍN Aceña, Pablo -VALLEJO POUSADA, Rafael (editores): *La Hacienda por*

- sus ministros: la etapa liberal de 1845 a 1899*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2006. pp. 133-170.
- [19] PUYOL MONTERO, José Martín: *El consejo real de Castilla el el reinado de Fernando VII*. Tesis Doctoral. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de derecho, 1992.
- [20] RUBIO PÉREZ, M. Laureano: Deudores, rentistas y prácticas crediticias en la sociedad leonesa. El ejemplo de la ciudad de Astorga en los siglos XVII y XVIII. *Revista de la Facultad de Geografía e Historia*, 1989/4. szám, pp. 551-584.
- [21] SAAVEDRA, Pegerto: Aportación al estudio de las rentas provinciales de la Galicia del Antiguo Régimen. *Revista de la Facultad de Geografía e Historia*, 1989/4. szám, pp. 585-622.
- [22] SAMPEDRO, José Luis -VAL, Fernando Alos Merry: *Ministros de Hacienda y de Economía de 1700 a 2005: tres siglos de historia*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 2005. pp. 190-220.
- [23] Tesoro Público, Bienvenido a la Caja General de Depósitos sz.n. és é.n. (letöltve: 2019.04.12.) URL: <http://www.tesoro.es/caja-general-de-depositos/caja-general-de-depositos>
- [24] QUIROGA FERNÁNDEZ DE SOTO, Alejandro: La idea de España en los ideólogos de la dictadura de Primo de Rivera el discurso católico-fascista de José Pemartín. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 2000/108. szám, pp. 1–27.
- [25] VALLEJO POUSADA, Rafael: Alejandro Mon, un reformador económico. In. COMÍN, Francisco-MARTÍN ACEÑA, Pablo -VALLEJO POUSADA, Rafael (editores): *La Hacienda por sus ministros: la etapa liberal de 1845 a 1899*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2006. pp. 57-90.

Lektorálta: Sallai János Prof. Dr. tanszékvezető egyetemi tanár
Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar
Rendészettörténeti Tanszék
sallai.janos@uni-nke.hu
és
Csaba Zágon Dr. PhD. adjunktus
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
Vám- és Pénzügyőri Tanszék
csaba.zagon@uni-nke.hu

»»»»

Pajor Andrea: A digitalizáció által okozott kihívások a közvetlen adóztatásban

Absztrakt

Jelen tanulmányban azt vizsgálom meg, hogy a digitális gazdaságban működő vállalkozások a hatályos nemzeti és nemzetközi jogi szabályozás keretei között a fair play szabályai szerint megadóztathatók-e, a jelenleg létező jogtechnikai megoldások alkalmasak-e a digitális gazdaság által támasztott kihívások kezelésére, illetve a nemzetközi – ezen belül az európai – jogalkotás milyen válaszokat talál a digitális szolgáltatások adóztatása tekintetében.

Abstract

In this paper, I examine three main issues. Firstly whether businesses in the digital economy can be taxed under the rules of fair play within the applicable national and international legislation. Then whether the existing legal solutions are capable to address the challenges of the digital economy, and lastly which solutions can be found in international - including European - legislation on the taxation of digital services.

1. Digitális gazdaság – digitális revolúció

A mindennapokban is érezzük, hogy egy új világ kezdődött, a digitalizáció újrendezi a gazdasági, politikai, társadalmi viszonyokat, az egyes országok, ágazatok, szakmák súlyát és szerepét.⁴³⁸

Mindenek előtt indokolt a digitális gazdaság jellemzőinek rövid áttekintése, amelyhez az alábbi alapvetéseket szükséges rögzíteni. Először is a digitális gazdaság úgynevezett tudás alapú gazdaság, a hagyományos vállalatokkal ellentétben az informatikai vállalatok értékét nem az általuk birtokolt termelési eszközök értéke, hanem a kezükben lévő tudás adja. Másodsorban a digitális gazdaságban fokozatosan elmosódik a határvonal a termék előállítója és a fogyasztó között, a fogyasztók különböző visszacsatolási módszerekkel (pl. a vállalat által alkalmazott piacmonitorozás révén) aktívan kiveszik a részüket a termék jellemzőinek a meghatározásából. Előzőeken túl a digitális gazdaság globális gazdaság, az internet elterjedése tette lehetővé a kialakulását, melynek felhasználásával többé nem szükséges a cégvezetést, a termelő illetve szolgáltató egységeket és az értékesítés helyét egy helyre telepíteni. Amennyiben az adott cég pusztán digitális tartalmakat állít elő és értékesít, úgy tulajdonképpen egyetlen szerverpark is elegendő, hogy a Föld bármely részére eljuttassa termékeit. Végezetül a digitális gazdaság innovatív gazdaság, ahol még a hagyományos gazdasági ágaknál is fontosabb, hogy a termékciklus (pl. egy szoftver élettartama) minél rövidebb legyen, és a fogyasztó egyre újabbat vásároljon.⁴³⁹

⁴³⁸ HERICH György: *Adózás Európában- XI. Nemzetközi Adókonferencia: Digitális revolúció és az új nemzetközi adótrendek*; SZAKMA – 2017. évi 7-8. szám p. 67.

⁴³⁹ KALTENECKER Szilárd: *A digitális gazdaság adóztatása*. BA/BSc szakdolgozat, 2018. BCE, p. 8.

Az úgynevezett digitális revolúció eredményeként a korábbi, hagyományos gazdasági modellből, amelyben a hangsúly a befektetett tárgyi eszközökön, gépeken, állandó gazdasági letelepedettségen és az alacsonyabb szintű határon átnyúló kereskedelmen volt, áttértünk a digitális „valóságba”, amelyben a vállalatok üzleti tevékenységeiket elektronikusan úgy szervezik, hogy ahhoz minimális vagy szinte semmilyen fizikai jelenlét sem kell az igénybevevők országában. A fókusz az immateriális javakra, védjegyekre, jogdíjakra, (személyes) adatok felhasználására, illetve az intenzív határon átnyúló kereskedelemre helyeződött. Nehéz jelenleg azt meghatározni, hogy az érték hol jön létre, pedig éppen ez az egyik kulcskérdés, amivel mind az OECD, mind az EU foglalkozik, mivel ez képezheti a társaságok adóztatásának jogi alapját.⁴⁴⁰

Az OECD Modellegyezmény⁴⁴¹ 7. cikke és az erre épülő kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmények rendelkezései alapján jelenleg a forrásország a külföldi illetőségű vállalkozásnak csak azt a nyereségét adóztathatja, amely a forrásországban létesült telephelyének tudható be. A Modellegyezmény 5. cikke szerint telephely alatt olyan állandó üzleti helyet (fixed place of business) kell érteni, amelyen keresztül a vállalkozás az üzleti tevékenységét egészben vagy részben kifejti. Fentiek alapján a nemzetközi adózás jelenlegi rendszerében az egyes forrásországok adóztatási jogát a fix hely által meghatározott telephely, mint kapcsoló szabály (nexus) hozza létre. Ha a forrásországban a nyereséget szerző vállalkozás nem rendelkezik telephellyel, egyéb kapcsolószabály hiányában a forrásország nem tudja adóztatni azt a nyereséget, amelyet az ottani vásárlóknak történő értékesítés útján a külföldi illetőségű vállalkozás elér.⁴⁴²

Így hiába nyújt például egy amerikai cég EU-s igénybevevőknek online platformjáról előfizetéses tartalmakat (pl. zene vagy videó letöltéseket) vagy értékesít EU-s cégeknek reklámfelületeket, amely mellett célzott adatgyűjtést is végez a közösségi hálóján lévő felhasználókról, nem keletkeztet „adózási jelentést”, amely az állandó telephely előfeltétele lenne.⁴⁴³

Három mögöttes célt szolgált eddig a telephely koncepciója. Elsőként azt a nemzetközi elvet, hogy a forrásország számára biztosított adóztatási jog a külföldi befektetők által is használt infrastruktúra, illetve gazdasági környezet megteremtésének és fenntartásának egyfajta gazdasági ellentételezése. Másodsorú célja, hogy biztosítsa a tőke importsemlegességét (capital import neutrality), vagyis a belföldi és a külföldi tőke azonos adójogi kezelését. Harmadrészt a telephely gyakorlati szempontból ésszerű minimum határt jelent, amely alatt - az adóztatási jog hiányából fakadóan - a

Forrás: Corvinus TDK és szakdolgozat gyűjtemény, http://publikaciok.lib.uni-corvinus.hu/publikus/szd/Kaltenecker_Szilard.pdf (Letöltve: 2019. 06. 14.)

⁴⁴⁰ Sz.n.: *A digitális adózás néhány aktuális kérdése az EU-ban*. Adó Online 2018. 05. 09.

<https://ado.hu/ado/a-digitalis-adozas-nehany-aktualis-kerdes-e-az-eu-ban/> (Letöltve: 2019. 03. 29.)

⁴⁴¹ „Model Tax Convention on Income and Capital”, azaz „A jövedelem és vagyonadókra vonatkozó modell adóegyezmény”. Az egyezményhez kapcsolódik egy kommentár, amelynek angol elnevezése: „Commentaries on the Articles of the Model Tax Convention”, azaz „A modell adóegyezmény cikkeinek magyarázatai” (Kommentár). A tanulmányban ezekről a dokumentumokról van szó Modellegyezmény és Kommentár megnevezések alatt

⁴⁴² RÁCZ Dániel: *A nemzetközi adózás új kihívásai: a digitális gazdaság*. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok 2014. – Jogtudományi előadások az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolájának Jubileumi Konferenciáján (20 éves a doktori képzés az ELTE Jogi Karán 2014. június 13.)* ELTE ÁJK Doktori Iskola, Budapest, 2014., p. 314. <https://www.ajk.elte.hu/file/jogitanulmanyok2014.pdf> (Letöltve: 2019. 05. 15.)

⁴⁴³ Sz.n.: *A digitális adózás néhány aktuális kérdése az EU-ban*. Adó Online 2018. 05. 09.

<https://ado.hu/ado/a-digitalis-adozas-nehany-aktualis-kerdes-e-az-eu-ban> (Letöltve: 2019. 03. 29.)

forrásország adójogszabályai nem alkalmazandók a vállalkozásra, amely komoly adminisztratív terhet vesz le mind a vállalkozásokról, mind az államokról.⁴⁴⁴

A telephely-koncepció vonatkozásában a radikális változást jelentett az internet megjelenése és ezzel az elektronikus kereskedelem tömeges elterjedése. E kihívásra válaszul az OECD a Modellegyezmény 5. cikkének értelmezéséhez a Kommentárba iktatta a kifejezetten az elektronikus kereskedelemre vonatkozó pontokat (5. cikk 42.1-42.10 pontok). Ez a kiegészítés azonban csak az 5. cikk értelmezéséhez ad eligazítást, a fizikai jelenlétre épülő telephely-koncepciót változatlanul hagyta.

Ahogy azt már említettem, az államok közötti adóztatási jogok elosztása, a forrásország adóztatási joga a forrásország területén folytatott értékteremtő tevékenységre (creation of value) épül. A digitális gazdaság (elektronikus kereskedelem) - ahogy már arra is utaltam - leginkább abban tér el a hagyományos gazdaságtól, hogy az általa előállított, illetve eladott termék, szolgáltatás immateriális természetű. Példának hozhatjuk a közösségi oldalakat (Facebook, Twitter stb.), az ingyenes levelező rendszereket, tárhelyeket, ahol a vállalkozás bevételei a hirdetésekből származnak, ugyanis maga a szolgáltatás a felhasználó számára ingyenes. Ezekben az esetekben a gazdasági értelemben vett hozzáadott értéket a felhasználók által önkéntesen szolgáltatott és a vállalkozás által feldolgozott adatok tömege jelenti.⁴⁴⁵ Ebből következően igen problematikus annak pontos meghatározása, hogy mi keletkezteti a nyereséget és az hol keletkezik.

Fontos kiemelni azt is, hogy a digitális vállalatok online platformjaikon keresztül rugalmasabban tudnak a fogyasztói igényekre reagálni hagyományos versenytársaikhoz képest, ezzel is olcsóbban tudják szolgáltatásaikat és termékeiket a fogyasztók felé értékesíteni, amely jelentős versenyelőnyhöz és bevételhez juttatja őket. Az igazi előnyt azonban nem itt, hanem az adózás területén érik el, mégpedig olyan (esetenként agresszív) adótervezési technikákkal, amely kihasználja az egyes országok adórendszerében lévő különbségeket, ezáltal mesterségesen csökkentik adóköteles jövedelmüket vagy nyereségüket alacsony adókulcsú országba csoportosítják át, ahol alig, vagy szinte semmilyen valós gazdasági tevékenységet nem végeznek.⁴⁴⁶

Előzőek alapján jogosan merül fel az igény, hogy újra egyensúly jöjjön létre a nemzetközi adózás területén, amihez át kell gondolni az adózási alapelveket, szabályokat és azokat a megváltozott gazdasági környezethez kell igazítani.⁴⁴⁷

2. Megoldási lehetőségek a digitális gazdaság közvetlen adóztatására

Az OECD digitális témakörben első jelentős intézkedését 2013. szeptember 5-én hozta meg Szentpéterváron azzal, hogy a G20-szal együtt az ún. BEPS Akciótervet (Base erosion and profit shifting action plan – adóalap erózió és nyereség áthelyezés elleni cselekvési terv) elfogadta. Alapvető prioritásként fogalmazták meg olyan szabályok megalkotását, amelyek biztosítják, hogy minden adóalany, így a digitális nagyvállalatok is méltányos adórészesedésüket az azt megillető országba fizessék be. Az Akcióterv 15 pontból álló célkitűzést fogalmazott meg, a transzferárzás

⁴⁴⁴RÁCZ: i. m. 2014. p. 315.

⁴⁴⁵RÁCZ: i. m. 2014. p. 318.

(Letöltve: 2019. 05. 15.)

⁴⁴⁶ Sz.n.: *A digitális adózás néhány aktuális kérdése az EU-ban*. Forrás: Adó Online 2018. 05. 09. <https://ado.hu/ado/a-digitalis-adozas-nehany-aktualis-kerdese-az-eu-ban> (Letöltve: 2019. 03. 29.)

⁴⁴⁷ Uo.

témakörétől kezdve a káros adótervezési rezsimek feltérképezésén, ellenőrzött külföldi társaságok kérdéskörén át egészen a digitális gazdaság kihívásáig. Az is mutatja, hogy az OECD kiemelten kezeli a digitális gazdaság témakörét, hogy ezt jelölte meg 1. Akciótervének, amellyel kapcsolatban 2015. október 5-én közzétette „Action 1 – Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy” nevű végső jelentését. Ebben rámutatott, hogy a jelenlegi nemzetközi adózási szabályok nem hatékonyak a digitális gazdaság korában, a korábbi forrás és illetőség szabályrendszer egyensúlya megbomlott, ezáltal a szabályokat újra kell gondolni. Ennek során a döntéshozóknak, jogszabályalkotóknak olyan intézkedéseket kell hozniuk, amelyek a gazdasági életben a bizalmat és biztonságot visszaállítják. Kiemelte továbbá, hogy a társaságoknak abban az országban kell a nyereségük után adózniuk, ahol a gazdasági tevékenységüket végzik és ahol az érték teremődik.⁴⁴⁸

Az OECD felvázolta azokat a lehetséges megoldásokat, amelyek alapján a nemzetközi adójog választ tud adni a digitális gazdaság által támasztott kihívásokra. Egyik lehetséges opcióként egy új kapcsolószabály megalkotását vetette fel, a „jelentős digitális jelenlét” bevezetését a Modellegyezménybe, mely kiegészítené a telephely-konceptiót. Ennek lényege, hogy a „jellemzően digitalizált tevékenységeket” folytató vállalkozások jelentős digitális jelenléttel rendelkeznek egy adott (nem illetőségük szerinti) államban, amennyiben például a vásárlóikkal kötött szerződések meghatározó számban távollevők között, elektronikus úton jönnek létre, a megvásárolt digitális javakat széles körben használják az adott államban illetőséggel rendelkező vásárlók, vagy jelentős nagyságú bevételt szereznek a vállalkozások az adott államban illetőséggel rendelkező vásárlók fizetéseiből.

Látható, hogy ez a fajta megszővegezés igen nagy fogalmi bizonytalanságot eredményez, hiszen a jellemzően digitalizált tevékenység definíciójának meghatározása önmagában komoly nehézséget jelent.

További javaslat a „virtuális telephely” fogalmának a bevezetése, valamint a harmadik fő opció a forrásadó bevezetése. Ez utóbbinak az a lényege, hogy a forrásországban illetőséggel rendelkező vásárlók elektronikus szolgáltatás vásárlásához kapcsolódó fizetéseiből közvetlenül levonnák az adót.⁴⁴⁹ Ehhez kapcsolódóan ugyanazon definíciós nehézségeket kell áthidalni, amelyek a digitális jelenlét esetében felmerülnek. A tartalmi kritikák mellett a javaslatok felvetik azt az - érzésem szerint megvalósítást gátló - további elvárást, hogy a választott megoldás ne rójon indokolatlanul nagy terhet az egyes állami adóhatóságokra és a piaci szereplőkre.

2017. második felében az EU-ban Észtország vette át a soros elnökséget, amelynek kiemelt prioritása volt a digitalizáció kérdésköre. Célként jelölték meg, hogy Európának a technológiai fejlődéssel lépést kell tartania és az abból adódó lehetőségeket maximálisan ki kell használnia, amelyhez tagállami összefogásra és az adózási kiskapuk bezárására van szükség. A digitális belső stratégia (Digital Single Market) keretén belül számos jogszabályi javaslatot készítettek elő és tárgyalást bonyolítottak le. Foglalkoztak többek között a smart gazdasággal, az e-kereskedelemmel, az e-kormányzattal, az adatvédelemmel és biztonsággal, valamint - kiemelt figyelemmel - az adózással.

A 2017. szeptember 29-én Tallinn-ban rendezett uniós csúcson Emmanuel Macron ismertette az államfők előtt a francia elképzelést egy ún. kiegyenlítő adó (equalisation tax) bevezetéséről, amelyet négy 4 uniós tagállam (Franciaország, Németország, Olaszország és Spanyolország) erősített meg politikai nyilatkozatában.

⁴⁴⁸ Uo.

⁴⁴⁹RÁCZ: i. m. 2014., pp. 319-320.

A 2017. szeptember 16-i informális Ecofin (uniós pénzügyminiszterek) ülésen döntés született arról, hogy az Európai Bizottság vizsgálja meg a digitális vállalatok uniós adóztatására vonatkozó lehetséges adóügyi megoldásokat és tegyen erre javaslatot legkésőbb év végéig. A Bizottság már a kezdetektől fogva olyan közös uniós megoldásban gondolkodott, amely a digitális vállalatok arányos és hatékony adóztatását biztosítja. A Bizottság álláspontja szerint ugyan elsődlegesen a nemzetközi adószabályrendszer reformjára lenne szükség, de - érzékelve az OECD közös megegyezés létrehozására irányuló nehézségeit - gyorsabb uniós lépéseket szorgalmazott. Ennek keretében több ún. gyors (quick fixes) és hosszabb távú intézkedést javasolt. A hosszabb távú intézkedések keretében került újra napirendre a CCCTB (Common Consolidated Corporate Tax Base, azaz közös konszolidált társasági adóalap) uniós irányelvi javaslata, mint amely hatékony segítséget jelenthetne a digitális vállalatok adóztatására.⁴⁵⁰

Az Európai Bizottság a legjobb adózási módszer megtalálása céljából egy 5 részből álló kérdőívet tett közzé a weblapján 2017 decemberében, melyre 2018. január 5-ei válaszadási határidőt tűzött ki. A megjelölt célcsoportok alapján nyitottak voltak a magánszemélyek, a kutatók, a vállalatok, továbbá a szakmai egyesületek véleményére. A kérdőív 5. része tartalmazta a Bizottság rövid és hosszú távú adóügyi elképzeléseit, azonban csak nagyon röviden, gyakorlati konkrétumok nélkül. A Bizottság javaslatainak megfogalmazása során a versenyképesség és az egységes belső piac integritásának biztosítását, valamint a fenntarthatóság, és a méltányosság garantálását, mint célkitűzéseket vette figyelembe.

Rövid távú elképzelései között négy alternatívát sorolt fel. Első helyen a francia digitális tevékenységekből származó bevétel alapú adóztatást (equalisation tax), amely minden típusú digitális ügyletre vonatkozna mind a B2B (business to business), mind a B2C (business to consumer) esetében. Az adó a vállalat társasági adókötelezettségébe beszámítható lenne, vagy külön adóként funkcionálna. Másodszor az elektronikus úton rendelt áruk és szolgáltatások forrásadóztatását nevesítette. Ezt követte a meghatározott (pl. online reklámozás) tevékenységekből származó bevételek adóztatása, amennyiben a külföldi társaság jelentős gazdasági jelenléttel rendelkezne a fogyasztási országban. Végül a digitális tranzakciós adót tüntette fel megoldási javaslatként, amely szerint a társaságoknak már az értékteremtés korai szakaszában (pl. személyes adatgyűjtés) fizetnie kellene. A hosszú távú elképzelések között elsőként a CCCTB irányelvi javaslat módosítását nevesítette, amely során az állandó telephely és nyereség megosztási szabályokat felül kellene vizsgálni. Ezt követte az „EU-s digitális jelenlét” irányelvi javaslata, a célország alapú társasági adózás gondolata, majd az országok szerinti bevétel alapú arányos adózás, végül a székhely szerinti adózás a célország adómértékével.⁴⁵¹

Az előzőekben ismertetett előzményeket követően a Bizottság két különböző jogalkotási javaslatot terjesztett elő, amellyel a digitális tevékenységek méltányosabb adóztatását kívánta elérni az EU-ban. Az első kezdeményezés a társasági adóra vonatkozó szabályok reformja annak érdekében, hogy a nyereséget ott regisztrálják és ott adóztassák, ahol a vállalkozások és a felhasználók között a digitális csatornákon keresztül jelentős interakció történik. Ahogy az előzőekben már említettem, ez jelenti a Bizottság által előnyben részesített hosszú távú megoldást. A második javaslat arra a több tagállam által is megfogalmazott igényre került kidolgozásra, miszerint ideiglenes

⁴⁵⁰ Sz.n.: *A digitális adózás néhány aktuális kérdése az EU-ban*. Forrás: Adó Online 2018. 05. 09.

<https://ado.hu/ado/a-digitalis-adozas-nehany-aktualis-kerdese-az-eu-ban> (Letöltve: 2019. 03. 29.)

⁴⁵¹ Uo.

adóra van szükség, amely kiterjed azokra a fő digitális tevékenységekre, amelyek jelenleg teljes mértékben kiesnek az adók hatálya alól az EU-ban.⁴⁵²

Az alábbiakban röviden ismertetem a két Tanácsi Irányelv tervezet tartalmát.

2.1. A Tanács irányelve a jelentős digitális jelenlétre kivetendő társasági adóra vonatkozó szabályok megállapításáról

Az első tervezet a Tanács irányelve **a jelentős digitális jelenlétre kivetendő társasági adóra** vonatkozó szabályok megállapításáról. Hatályát tekintve a javaslat azokat a társasági adóalanyokat érinti, amelyek az Unióban vannak bejegyezve, vagy ott rendelkeznek székhellyel, illetve azokra a vállalatokra is kiterjedne, amelyek egy nem uniós joghatóság területén vannak bejegyezve vagy ott rendelkeznek székhellyel, amennyiben az adott nem uniós joghatóság és az adóalany jelentős digitális jelenléte szerinti tagállam között nem jött létre a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmény.

Az irányelv tervezet tartalmazza az alkalmazásához szükséges különböző fogalmak meghatározását, többek között a digitális szolgáltatások, a digitális interfész, a bevételek, a jogalany, a felhasználó és az adómegállapítási időszak meghatározásait.

A digitális szolgáltatások az interneten vagy más elektronikus hálózaton keresztül nyújtott szolgáltatások, amelyek jellegüknél fogva jelentős mértékben automatizáltak, minimális emberi közreműködést igényelnek. Ez a meghatározás megegyezik a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2006/112/EK irányelv végrehajtási intézkedéseinek megállapításáról szóló 282/2011/EU tanácsi végrehajtási rendelet (2011. március 15.) 7. cikkében szereplő „elektronikus úton nyújtott szolgáltatások” meghatározásával, és ugyanazokat a szolgáltatásokat foglalja magában.

A tervezet szerint a jelentős digitális jelenlét az egy joghatóságon belüli adókötelezettség megállapítására szolgál, az állandó telephely jelenlegi fogalmának kiegészítéseként kell felfogni. A digitális vállalkozások adott tagállamon belüli adókötelezettségének meghatározására szolgáló javasolt szabályok alapját képezheti a digitális szolgáltatások nyújtásából származó bevétel, a digitális szolgáltatások felhasználóinak száma vagy a digitális szolgáltatás nyújtására vonatkozó szerződések száma. Ezek a kritériumok olyan közvetett értékek, amelyek célja a vállalkozások „digitális lábnyomának” a gazdasági tevékenységre vonatkozó bizonyos mutatók alapján történő meghatározása egy adott joghatóság területén.

A fent említett három, felhasználókhöz kapcsolódó kritérium (bevétel, felhasználók száma, szerződések száma) tekintetében különböző küszöbértékek kerülnének meghatározásra. Egy tagállamban akkor beszélhetnénk jelentős digitális jelenlétről, ha az alábbi kritériumok közül egy vagy több teljesül:

- a digitális szolgáltatások felhasználóknak való nyújtásából származó bevételek egy adott joghatóság területén egy adott adómegállapítási időszakban meghaladják a 7.000.000 EUR-t,
- egy digitális szolgáltatás felhasználóinak száma egy tagállamban egy adott adómegállapítási időszakban meghaladja a 100.000 főt vagy
- a digitális szolgáltatásokra vonatkozó üzleti szerződések száma meghaladja a 3.000-et.

⁴⁵² Sz.n.: *Méltányosan megadóztatott digitális gazdaság - A modern gazdasághoz illeszkedő új uniós adószabályok a láthatáron.* Forrás: Jogi Fórum / Európai Bizottság <https://www.jogiforum.hu/hirek/39028> (Letöltve: 2019. 03. 29.)

Kimondja a tervezett irányelv, hogy a valamely tagállamban fennálló jelentős digitális jelenlétnek tulajdonítható vagy azzal összefüggő nyereség kizárólag az adott tagállam társasági adózási keretében adóköteles.

A jelentős digitális jelenlétnek tulajdonítható nyereségek mibenléte vonatkozásában rögzíti, hogy a jelentős digitális jelenlétnek tulajdonítható vagy azzal összefüggő nyereség az a nyereség, amely a digitális jelenlét révén akkor keletkezett volna, ha az egy különálló és független vállalkozás lenne, amely különösen a vállalkozás más részeivel folytatott ügyletei tekintetében digitális interfészen keresztül azonos vagy hasonló feltételek mellett azonos vagy hasonló tevékenységeket végez, figyelembe véve az ellátott funkciókat, a felhasznált eszközöket és a vállalt kockázatokat.

A jelentős digitális jelenlétnek tulajdonítható vagy azzal összefüggő nyereség meghatározásának funkcionális elemzésen kell alapulnia. Annak érdekében, hogy meg lehessen határozni a jelentős digitális jelenlét funkcióit, és hozzá lehessen rendelni az eszközök gazdasági tulajdonjogát és a kockázatokat, figyelembe kell venni a szóban forgó jelenlét keretében digitális interfészen keresztül megvalósuló gazdaságilag jelentős tevékenységeket.

A jelentős digitális jelenlét keretében digitális interfészen keresztül megvalósuló gazdaságilag jelentős tevékenységek többek között az alábbiakat foglalják magukban:

- a) felhasználói szintű adatok gyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése, felhasználása és értékesítése,
- b) felhasználó által létrehozott tartalom gyűjtése, tárolása, feldolgozása és megjelenítése,
- c) online hirdetési felület értékesítése,
- d) harmadik fél által létrehozott tartalom digitális piactéren való elérhetővé tétele,
- e) az a)–d) pontban nem említett bármilyen digitális szolgáltatás nyújtása.

A jelentős digitális jelenlétnek tulajdonítható nyereség meghatározása során az adóalanyoknak a nyereségmegosztás módszerét kell alkalmazniuk, kivéve ha az adóalany bizonyítja, hogy egy nemzetközileg elfogadott elveken alapuló alternatív módszer a funkcionális elemzés eredményeire való tekintettel megfelelőbb lenne. A felosztási tényezők lehetnek a kutatással, fejlesztéssel és marketinggel kapcsolatban felmerült költségek, valamint a felhasználók tagállamonkénti száma és a tagállamonként gyűjtött adatok.⁴⁵³

A javasolt szabályok csupán a nyereségek jelentős digitális jelenléthez rendelkezésének általános elveit fektetik le, mivel a megfelelő nemzetközi fórumokon vagy uniós szinten a nyereségek felosztására vonatkozó konkrétabb iránymutatások is kidolgozhatók.

2.2. A Tanács irányelve az egyes digitális szolgáltatások nyújtásából származó bevételek után fizetendő digitális szolgáltatási adó közös rendszeréről

A második irányelv tervezet **az egyes digitális szolgáltatások nyújtásából származó bevételek után fizetendő digitális szolgáltatási adó** (a továbbiakban: dsza) **közös rendszeréről** került előterjesztésre.

⁴⁵³ A Tanács irányelve a jelentős digitális jelenlétre kivetendő társasági adóra vonatkozó szabályok megállapításáról – javaslat. Forrás: Európai Bizottság Brüsszel, 2018.3.21. 2018/0072 (CNS) <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/digital-taxation/> (Letöltve: 2019. 03. 21.)

Elsődlegesen meghatározza az irányelv tervezet, hogy mely bevételek minősülnek adóköteles bevételeknek. Kimondja, hogy a dsza célzott hatályú, a felhasználó általi értékteremtés által jellemzett bizonyos digitális szolgáltatások nyújtásából származó bevételekre kivetett adó. A dsza hatálya alá azok a szolgáltatások tartoznak, amelyek esetében a digitális tevékenységben való felhasználói részvétel olyan alapvető inputnak számít a tevékenységet végző vállalkozás számára, amelynek köszönhetően bevételre tesz szert. Másként fogalmazva az irányelv azokra az üzleti modellekre terjed ki, amelyek felhasználói hozzájárulás nélkül a jelenlegi formájukban nem létezhetnének. Ugyanakkor az adókötelezettség a felhasználói input pénzzé tételéből származó bevételekre, nem magára a felhasználói részvételre vonatkozik.

A felhasználói részvétel számos módon hozzájárulhat a vállalkozás értékéhez. Például a digitális vállalkozások a digitális interfészekon adatokat gyűjthetnek a felhasználók tevékenységéről, amelyeket jellemzően a szóban forgó felhasználókat célzó hirdetések céljára használnak fel, vagy fizetség ellenében továbbíthatják azokat harmadik feleknek. Egy másik lehetséges forma a felhasználók többoldalú digitális interfészekon való aktív és tartós szerepvállalásán keresztül valósul meg, amikor is a hálózati hatások következtében a szolgáltatások értéke az interfészt használó felhasználók számával párhuzamosan növekszik. A szóban forgó interfészek értéke a felhasználók közötti kapcsolatoktól és interakcióktól függ, amely rendszerint azzal jár, hogy a felhasználók információkat töltenek fel és osztanak meg a hálózaton belül. A többoldalú digitális interfészek megkönnyítik a kapcsolódó termékek és szolgáltatások felhasználók közötti közvetlen értékesítését, illetve nyújtását, amely szintén a felhasználói részvétel egyik egyértelmű formája.

A felhasználói részvétel különböző formái alapján az adó hatálya alá azok a bevételek tartoznának (adóköteles bevételek), amelyek a következő szolgáltatások (adóköteles szolgáltatások) valamelyikének nyújtásából származnak:

- digitális interfészen hirdetés elhelyezése a szóban forgó interfész felhasználóit célzó hirdetés céljára; valamint a digitális interfészek felhasználóinak tevékenységéből származó, e felhasználókról gyűjtött adatok továbbítása,
- olyan többoldalú digitális interfészek felhasználók számára történő rendelkezésre bocsátása - „közvetítési szolgáltatások” -, amelyek lehetővé teszik a felhasználók számára, hogy megtaláljanak más felhasználókat és kapcsolatba lépjenek velük, valamint amelyek megkönnyítik a kapcsolódó termékek és szolgáltatások felhasználók közötti közvetlen értékesítését, illetve nyújtását.

Fogalmi magyarázatként rögzíti a tervezet, hogy „digitális interfész” minden, a felhasználók számára hozzáférhető szoftver - webhelyek és azok részei is - és alkalmazás, ideértve a mobil alkalmazásokat is; továbbá „digitális tartalom” a digitális formában rendelkezésre bocsátott, a digitális interfészt alkotó adatoktól eltérő adat, például számítógépes program, alkalmazás, zene, videó, szöveg, játék vagy egyéb szoftver.

Az irányelv tervezet alkalmazásában „adóköteles bevételeknek” minősülnek:

- a) digitális interfészen hirdetés elhelyezése a szóban forgó interfész felhasználóit célzó hirdetés céljára,
- b) olyan többoldalú digitális interfészek felhasználók számára történő rendelkezésre bocsátása, amelyek lehetővé teszik a felhasználó számára, hogy megtaláljanak más felhasználókat és kapcsolatba lépjenek velük, valamint amelyek megkönnyítik a kapcsolódó termékek és szolgáltatások felhasználók közötti közvetlen értékesítését, illetve nyújtását,
- c) a digitális interfészek felhasználóinak tevékenységéből származó, e felhasználókról gyűjtött adatok továbbítása.

A dsza tehát nem a vállalkozások adatgyűjtési tevékenységére vagy a gyűjtött adatok vállalkozáson belüli célokból való felhasználására, illetve a vállalkozások által gyűjtött adatok más felekkel való ingyenes megosztására kivetett adó, hanem a konkrétan meghatározott tevékenységből (a felhasználók digitális interfészeken folytatott tevékenységből) származó adatok ellenszolgáltatás fejében történő továbbítását célozza.

Az alábbi, mindkét küszöbértéket túllépő jogalanyok a dsza megfizetésére köteles adóalanyoknak minősülnek:

- az adóalany által a pénzügyi kimutatással alátámasztható legutóbbi teljes pénzügyi évre vonatkozóan bejelentett összes világszintű bevétel meghaladja a 750.000.000 EUR-t, és
- az adóalany által az említett pénzügyi évben az EU-ban szerzett adóköteles összbevétel meghaladja az 50.000.000 EUR-t.

Az első küszöbérték (világszintű éves összbevétel) az adó alkalmazását a bizonyos méretet elérő vállalkozásokra korlátozza, amelyek erős piaci jelenlétüknél fogva viszonylag jobban tudnak profitálni a hálózati hatásokból és a nagy mennyiségű adatok hasznosításából, ezért az üzleti modelljüket a felhasználói részvételre alapozzák.

A nagyobb vállalatok esetében nagyobb a kockázata annak, hogy élni tudnak az agresszív adótervezés lehetőségével. Ez az oka annak, hogy más uniós kezdeményezések, például a CCCTB is ezt a küszöbértéket javasolják. A küszöbérték célja továbbá, hogy jogbiztonságot teremtsen, valamint megkönnyítse és költségkímélőbbé tegye a vállalkozások és az adóhatóságok számára annak meghatározását, hogy egy jogalany dsza köteles-e, különösen mivel egyes jogalanyok nem vezetnek külön nyilvántartást a dsza hatálya alá eső tevékenységekből származó bevételeikről. A küszöbérték ezenkívül várhatóan segít kizárni azokat a kisvállalkozásokat és induló vállalkozásokat, amelyek esetében az új adó bevezetésével járó terhek hatása valószínűleg aránytalan lenne.

A második küszöbérték (éves adóköteles összbevétel az EU-ban) arra az esetre korlátozza az adó alkalmazását, ha uniós szinten jelentős a digitális lábnyom a dsza hatálya alá tartozó bevételek tekintetében. A küszöbérték meghatározása uniós szinten történne, hogy figyelmen kívül lehessen hagyni az Unión belül esetlegesen fennálló piacméretbeli különbségeket.

Az irányelv tervezet meghatározza, hogy a dsza tekintetében a jogalanyok által termelt adóköteles bevételek mekkora arányát kell a tagállamban szerzett bevételnek tekinteni. A dsza alapját képező felhasználói értékteremtés fogalmával összhangban meghatározza, hogy a dsza befizetésének abban a tagállamban vagy azokban a tagállamokban kell történnie, amelyben vagy amelyekben a felhasználók tartózkodnak.

Ez a megközelítés azt a logikát követi, hogy a vállalkozás digitális tevékenységének keretében a vállalkozás számára a felhasználói részvétel teremt értéket, amelyért a felhasználónak nem feltétlenül kell fizetnie (például hirdetések megtekintése egy digitális interfészen), vagy amelyért csak bizonyos felhasználóknak kell fizetniük (például többoldalú digitális interfészek, melyek esetében csak bizonyos felhasználóknak kell fizetniük az interfészhez való hozzáférésért, más felhasználók azonban szabad hozzáférést kapnak). A dsza szempontjából az a tagállam rendelkezik adóztatási joggal, amelyben a felhasználó tartózkodik, függetlenül attól, hogy a felhasználó hozzájárult-e pénzzel a vállalkozás bevételének növekedéséhez.

Konkrét szabályok vonatkoznak annak meghatározására, hogy mely esetben kell úgy tekinteni, hogy egy felhasználó egy adott tagállamban tartózkodik.

Az adóköteles szolgáltatás nyújtásából származó adóköteles bevételeket ezen irányelv alkalmazásában akkor kellene egy tagállamban egy adott adómegállapítási időszakban szerzett bevételként kezelni, ha megállapítható, hogy az említett szolgáltatást igénybe vevő felhasználó az adott adómegállapítási időszakban az adott tagállam területén tartózkodott, ezt pedig az adóköteles szolgáltatások minden típusára alkalmazni kell. Amennyiben az adóköteles szolgáltatást igénybe vevő felhasználók eltérő tagállamokban vagy nem uniós joghatóságok területén tartózkodnak, akkor a jogalanyok az említett szolgáltatás nyújtásából származó adóköteles bevételeit arányosan és az egyes adóköteles szolgáltatástípusokra vonatkozóan meghatározott elosztási kulcsok alapján osztanak szét a tagállamok között.

A többoldalú digitális interfészek rendelkezésre bocsátásának esetében az adóköteles bevételek egy adott tagállamra eső részarányának meghatározása céljából különbséget kell tenni azon esetek között, amikor az interfész közvetlenül a felhasználók között megkönnyíti a kapcsolódó ügyleteket, és amikor nem. Azokban az esetekben, amikor megkönnyíti a kapcsolódó ügyleteket, az adott adómegállapítási időszakban elért adóköteles bevételek tagállamokhoz rendelése azoknak a felhasználóknak a száma alapján történik, akik az adott adómegállapítási időszakban az adott tagállamban egy készülék segítségével ilyen ügyleteket végrehajtottak.

Az interfészt rendelkezésre bocsátó vállalkozás bevételeinek megadóztatására annak a tagállamnak van joga, amelyben a kapcsolódó ügyletet megkötő felhasználó található, függetlenül attól, hogy a felhasználó a kapcsolódó termék vagy szolgáltatás eladója vagy vevője, illetve nyújtója vagy igénybevevője. Ennek az az oka, hogy részvételükkel mindketten értéket teremtenek a többoldalú digitális interfész vonatkozásában, tekintettel arra, hogy az interfész célja a kereslet és a kínálat összekapcsolása.

A felhasználókról gyűjtött adatok továbbításának tekintetében az adott adómegállapítási időszakban elért adóköteles bevételek tagállamokhoz rendelése azoknak a felhasználóknak a száma alapján történik, akikre vonatkozóan az adott adómegállapítási időszakban olyan adatokat továbbítottak, amelyek megszerzésére annak nyomán került sor, hogy ezek a felhasználók egy eszközt használtak az adott tagállamban.

Annak a tagállamnak a meghatározása, amelyben a felhasználó tartózkodik, a használt eszköz internetprotokoll-címére (IP-címére), illetve - amennyiben az pontosabb - a földrajzi helymeghatározás más módszerére történő hivatkozással történik.

A dsza kiszámítása egy adott tagállam esetében egy adott adómegállapítási időszak tekintetében a meghatározott dsza kulcsnak az adóköteles bevételek arányos részére való alkalmazásával történne. Az irányelv tervezet egységes uniós adókulcsot állapítana meg, a digitális szolgáltatási adó kulcsa 3 % lenne.

Az adóval kapcsolatos adminisztratív szempontok kezelése érdekében egy egyablakos leegyszerűsítő mechanizmust bocsátának minden adóalany rendelkezésére. Az egyablakos mechanizmus működése azon az elgondoláson alapul, hogy az egy vagy több tagállamban dsza-fizetésre kötelezett adóalany számára egyetlen kapcsolattartó pontot kell rendelkezésre bocsátani (az azonosítót kiadó tagállam), amelyen keresztül az összes dsza-fizetési kötelezettségét teljesítheti (azonosítás, a dsza-bevallás benyújtása és befizetés). Az azonosítót kiadó tagállam felelős azért, hogy ezeket az információkat megossza azokkal az egyéb tagállamokkal, amelyekben a jogalany dsza-fizetésre köteles, valamint hogy az egyéb tagállamok nevében beszédett dsza-t átutalja számukra.

Az „azonosítót kiadó tagállam” azt a tagállamot jelenti, amelyben az adóalany dsza-fizetésre köteles, kivéve ha egynél több tagállamban van ilyen kötelezettsége, mert ebben az esetben kiválaszthatja közülük az azonosítót kiadó tagállamot.

Kötelezné az irányelv az adóalanyokat, hogy önbevallási rendszeren keresztül értesítsék az azonosítót kiadó tagállamot arról, hogy dsza-fizetésre kötelesek az Unióban, valamint felsorolja a benyújtandó adatokat. Az érintett adóalanyoknak dsza-bevallást kell benyújtania az azonosítót kiadó tagállamban, amelyben az összes tagállamban fizetendő dsza teljes összegének, valamint az alkalmazandó küszöbértékeknek a feltüntetése szintén kötelező lenne.⁴⁵⁴

3. Megoldatlanság és következmények

Elfogadás esetén ezeket a rendelkezéseket 2020. január 1-jétől alkalmazni kellett volna az Európai Unióban, azonban - ahogy azt tudjuk - az irányelvek elfogadására nem került sor. Kiderült, hogy bár a tagállamok jelentős része támogatja ezt a megoldási javaslatot, néhány delegáció továbbra is fenntartással él bizonyos szempontokat illetően, mások pedig alapjaiban kifogásolják a javaslatot. A Tanács Elnöksége tudomásul vette az eredménytelenséget, és megkezdte a digitális gazdaság adóztatásáról szóló nemzetközi megbeszéléseken képviselendő uniós álláspont kidolgozását, különös tekintettel a témában 2020 közepéig elkészítendő OECD jelentésre.

Mivel egyik digitális adójavaslat sem kapott egyhangú támogatást az EU pénzügyminiszterei között, több tagállam is a saját megoldásán dolgozik az internetes óriáscégek megadóztatása érdekében.

A Visegrádi Négyek közül Szlovákia volt az egyik első EU tagállam, amely megadóztatta a digitális gazdaságot. 2017-ben a kormány átalakította az adójogszabályokat, hogy javítsa a külföldi szállás- és utazássegítő digitális platformok adóinak begyűjtését. Az új jogszabály kötelezte az AirBnB-t, az Ubert és a Booking.comot, hogy állandó fiókot hozzanak létre az országban és fizessék be a 21%-os társasági adót. A kormány alapvető célja volt biztosítani, hogy a helyi vállalkozások ne szenvedjenek hátrányt azokkal szemben, akik szándékosan alacsony adókulcsú országokba viszik ki a profitjukat. A pénzügyminisztérium röviddel az adó bevezetése után bejelentette, hogy a következő lépésben a nagy digitális vállalatokra szeretne összpontosítani. Szlovákia azonban inkább egy uniós szintű megállapodás megkötésére koncentrált és azóta nem nyújtott be új törvénytervezetet a témában. Arra a kérdésre, hogy a tanácsi megállapodás sikertelenségének tükrében dolgozik-e saját megoldáson, a pénzügyminisztérium azt válaszolta, hogy „vizsgálja egy ilyen adó lehetőségét, beleértve egy esetleges jövőbeli bevezetés hatásait”.⁴⁵⁵

A sajtóból értesülhettünk róla, hogy a cseh kormány 7%-os digitális adót vet ki a nagy internetes cégekre, mint a Facebook és a Google, legalábbis erről állapodott meg a

⁴⁵⁴A Tanács Irányelve az egyes digitális szolgáltatások nyújtásából származó bevételek után fizetendő digitális szolgáltatási adó közös rendszeréről – javaslat. Forrás: Európai Bizottság Brüsszel, 2018.3.21.2018/0073 (CNS) <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/digital-taxation/> (Letöltve: 2019. 03. 21.)

⁴⁵⁵Sz.n.: *Ahogy az EU visszavonulót fúj a digitális adó ügyében, a V4-ek egyre inkább saját megoldásaikat keresik.* Forrás: https://www.politicalcapital.hu/konyvtar.php?article_read=1&article_id=2396 (Letöltve: 2019. 06. 14.) (2019 a fontos döntések éve az Európai Unióban című projekt keretében készült kollaboratív elemzés. Szerzők: Maros Koren, Lukas Hendrych, Zgut Edit, Michal Strzalkowski – az eredeti szöveg angol nyelven olvasható a Visegrad.info-n: As the EU backtracks on digital tax, V4 countries seek their own way to tax the tech giants)

két koalíciós párt, az ANO és a Cseh Szociáldemokrata Párt (CSSD). A tervek szerint a digitális adó a legjelentősebb globális szereplőkre fog vonatkozni. Ez reagálás arra, hogy az Európai Unió és az OECD szintjén sikertelen és lassú a megoldások keresése - nyilatkozta Alena Schillerová pénzügyminiszter.⁴⁵⁶

A lengyel kormány nem tett közzé semmilyen részletes beszámolót egy ilyen adó bevezetéséről, illetve arról sem, hogy készül-e ilyen törvény. Varsó hivatalosan még mindig résztvevője az uniós és az OECD-szintű tárgyalásoknak. „Az egyoldalú megoldásokra tekintettel a pénzügyminisztérium jelenleg vizsgálja a meglévő és a készülő szabályozásokat más országokban. Még mindig keressük a megoldást európai szinten és igyekszünk egyezsége jutni minden tagállammal” - mondta a pénzügyminisztérium szóvivője.⁴⁵⁷

Bár Varga Mihály magyar pénzügyminiszter is aláírta a Bizottság javaslatát támogató V4-es közös nyilatkozatot, belpolitikai síkon nem egészen ugyanezt a hozzáállást mutatta. Varga szerint a digitális nagyvállalatok megadóztatása csak globális összefogással oldható meg, ennek megteremtéséig azonban Magyarország átmeneti intézkedéseket tart szükségesnek. A digitális szolgáltatások reklámadójáról szóló uniós elnökségi javaslat a pénzügyi tárca szerint rövid távú megoldásként lendületet adhat az OECD vonalán zajló szakmai párbeszédnek.⁴⁵⁸

A káros adókijátszás és adókikerülés elleni küzdelem a közelmúltban vált politikai prioritássá az EU-ban, azonban a jelenlegi döntéshozatali mechanizmus szinte lehetetlenné teszi a közös cselekvést, tekintve, hogy az adóügyi intézkedéseket a tagállamoknak egyhangúlag kell elfogadniuk. Az uniós adórendeletek fő jellemzője a jogszabályok elfogadásának tekintetében az, hogy a Tanács határoz egyhangúlag a bizottsági javaslatról, a Parlamenttel konzultálva.⁴⁵⁹

A Bizottságnak szilárd meggyőződése, hogy az adózás területén alkalmazott egyhangú döntéshozatal kivétel nélküli fenntartása megnehezíti az Európa számára szükséges, megfelelő szintű adópolitikai koordináció elérését, ezért bizonyos adóügyi területek vonatkozásában javaslatokat tett a minősített többségi szavazásra való áttérésre. Közleményében kifejtette, hogy az egyhangú döntéshozatal miatt nem használhatók ki teljes mértékben az adózásban rejlő azon lehetőségek, amelyek elősegítenék a közös piac megőrzését és elmélyítését, továbbá támogatnák az inkluzív növekedést a különböző országokban. Alapvetésként rögzítette, hogy az adózás központi szerepet játszik az erős és dinamikus – a vállalkozásokat támogató, befektetőket vonzó és a legerősebb globális piacokkal versenyezni képes – egységes piac kialakításában. Kimondta azt is, hogy az adópolitika terén alkalmazott egyhangú döntéshozatal káros hatást gyakorolt az EU tágabb értelemben vett politikai prioritásaira is, és egyúttal rámutatott arra, néhány tagállam azon az állásponton van, hogy az

⁴⁵⁶ Sz.n.: *Megadóztatja a Facebookot és a Google-t a cseh kormány.*
Forrás: <https://hu.euronews.com/2019/04/30/megadoztatja-a-facebookot-es-a-google-t-a-cseh-kormany>
(Letöltve: 2019. 06. 14.)

⁴⁵⁷ Sz.n.: *Ahogy az EU visszavonulót fúj a digitális adó ügyében, a V4-ek egyre inkább saját megoldásaikat keresik.* Forrás: https://www.politicalcapital.hu/konyvtar.php?article_read=1&article_id=2396 (Letöltve: 2019. 06. 14.)

⁴⁵⁸ Uo.

⁴⁵⁹ Általános adópolitika Ismertető az Európai Unióról - Európai Parlament

Forrás: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/92/il-politika-fiskali-general> (Letöltve: 2019. 03. 29.)

egyhangúság szabálya garantálja a nemzeti adópolitikai szuverenitás tiszteletben tartását az uniós szinten elfogadott, nem kívánt módosításokkal szemben.⁴⁶⁰

Ez utóbbi gondolat, azaz az EU-val szembeni nemzeti szuverenitás egyik bástyájaként tekinteni az egyhangú döntéshozatal szabályára, a magyar tagállami álláspontot is tükrözi meglátásom szerint. Ezt a megközelítést példázza Herich György összefoglaló írása a XI. Nemzetközi Adókonferencia történéseiről. Elemzése szerint „a nemzetközi adózás az egyre jelentősebb szerepet játszó nemzetközi munkamegosztás során keletkező adóbevételek egyes országok költségvetése közötti elosztásával foglalkozik. A költségvetések közötti (újra) elosztás alapelveit az OECD-egyezmények, az ezek alapján készült kettős adóztatási egyezmények, a multilaterális megállapodások és a külső adójog szabályozzák. Nem lehet nem észrevenni, hogy ezeknek a szabályozásoknak az átalakítását a legfejlettebb országok kezdeményezik. Vajon miért? Az európai uniós csatlakozásunkat követően úgy tűnt, hogy a nettó tőke exportőr országok forráselvonási lehetősége elérte a felső határt, és a közvetett adók harmonizációját követően a közvetlen adók területén az irányelvekkel történő forrásátcsoportosítás lehetőségei kimerültek. A fejlett országok ezt követően a konkrét esetekre vonatkozó európai uniós bírósági döntések általánosításával igyekeztek pozícióikat tovább erősíteni. Ebben az elmúlt évtizedben kialakult „állóvízben” a G20 országok kezdeményezésére az OECD-országok támogatása mellett újabb cunamiszerű kezdeményezések indultak el látszólag a vállalkozások és a költségvetések közötti forráselosztás megváltoztatására, valójában azonban a nettó tőke exportőr országok költségvetési pozíciójának erősítésére. Ezek a törekvések, részben felülírva a nemzetközi jogot és a nemzetközi szerződéseket, igyekeznek a fejlett országok általános és gyorsan realizálható érdekérvényesítésére.”⁴⁶¹

Az „ellenállás” gondolatával szemben fogalmaznak meg ugyanakkor érvelést más szerzők, nem elvitatva, hogy az Európai Unió az egységes belső piac megteremtésével és működtetésével egyre nehezebb helyzet elé állítja a tagállamokat a nemzetközi tőkékért folytatott és a káros adóverseny elleni harcban.

Erdős Éva szerint a megoldást egyrészt az adóharmonizáció - és természetesen nem az adók egységesítése - jelentené, amennyiben az egyenes adók körében az gyorsabban haladhatna, másrészt az Európai Unió Bíróságának eseti döntései. Véleménye szerint az adóharmonizáció körében a gyorsabb haladást mindenképpen akadályozza az az eljárási előírás, miszerint az Európai Tanácsnak egyhangú szavazással kell a harmonizáció érdekében az irányelveket elfogadni. Ezért megoldást jelenthetne az EUM Szerződés olyan irányú módosítása, amely egyszerű, vagy minősített többséggel történő elfogadást tenne lehetővé az adóharmonizációs intézkedések körében.⁴⁶²

Hasonló gondolatokat találunk Erdős Éva egy másik munkájában is. Ebben kifejti, hogy az európai adójog konfliktus keletkeztető, de egyben konfliktus megoldó jog is. A nemzetközi adójog részét képezi, de új eszközökkel veszi fel a harcot a konfliktusok kezelésében. A megoldást az adóharmonizáció jelentené az irányelvi

⁴⁶⁰ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak, Strasbourg, 2019. 1. 15. COM(2019) 8 final https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/decision-making-eu-tax-policy (Letöltve: 2019. 05. 15.)

⁴⁶¹ HERICH György: *Adózás Európában - XI. Nemzetközi Adókonferencia: Digitális revolúció és az új nemzetközi adótrendek*; SZAKMA – 2017. évi 7-8. szám pp. 68-69.

⁴⁶² ERDŐS Éva: *A káros adóverseny kezelése az európai adójogban* – a tanulmány közzététele a TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0008 jelű projekt részeként – az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében – az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg

jogalkotással, de amíg ez nehézségekbe ütközik, addig az Európai Bíróság esetjoga és a „soft law” jelentheti a konfliktusok kezelésének leghatékonyabb eszközeit.⁴⁶³

Deák Dániel véleménye szerint „a jogi szabályozás és adózás nemzetállami keretek között való megrekedése és a gazdaság nemzetköziesedése közötti ellentmondás egyre feszítőbb, különösen a globalizmus hatásaként”.⁴⁶⁴ Adójogi globalizmus című értekezésében kifejti, hogy a nemzetközi jog hagyományosan teljes körűnek elismert forrása a bécsi konvencióval összhangban alkotott nemzetközi szerződés, az adózás terén a kettős adóztatási egyezmények, amelyek ugyan hasznos, sőt nélkülözhetetlen jogi eszközök a nemzetállami joghatóságok halmozódásából adódó problémák enyhítésére, de csak töredékes megoldást kínálhatnak, és csak perifériális jelentőségű kérdésekben. A fejlődés kulcsa - a szerző szerint - a nemzetállamokba bezárt, fragmentált világból való kilépés, amit a nemzetközi szintre lépő vállalatok és polgárok meg is tesznek, esetről esetre kialakítva maguknak saját használatú jogrendet, amely az érdekelt felek által kölcsönösen elismerve mintegy jogforrásként működik.⁴⁶⁵ Ez a jogfejlesztés - mutat rá - az adóhatóságokhoz fűződő kapcsolatokra is kiterjed, amikor az adóhatóság és az adózó szerződéses viszonyra lépnek egymással az adóigény jobb érvényesítésére és az adózói jogvédelem hatásosságára egyaránt figyelemmel, vagyis létrejönnek, sőt terjedőben vannak az adóigény érvényesítésének horizontális struktúrái.⁴⁶⁶

Rámutat ugyanakkor arra is, hogy a jogalkotáshoz és jogi gyakorlatok közelítéséhez történő megfontolások nélküli csatlakozás olyan tőkeimportőr országok számára, mint Magyarország általában nem előnyös. Ha például Magyarországon is alkalmazni kell a CCCTB szabályait, az adóalap tortájából várhatóan csak kis szeletek jutnak majd nekünk, mint olyan országnak, amely viszonylag csekély hozzáadott értéket produkál. *„Az egységesülésből, illetve az új világrend kialakításából kimaradni ugyanakkor nagyobb hátránynak látszik, mint abban részt venni, és belülről megkísérelni az események befolyásolását.”*⁴⁶⁷

4. Konklúzió

Az OECD meghatározó szerepet tölt be a nemzetközi szintű adópolitikai irányok meghatározásában, annak ellenére, hogy mint szervezetnek nincs kötelező erejű jogi aktusa, szemben az Európai Unió irányelvi szabályozásával. Az OECD kihat egyrészt az államok belső jogának formálására, másrészt az egyes államok közötti adóegyezmények alakítására, harmadrészt pedig az adóhatóságok közötti fokozottabb együttműködésre. Ahogy láttuk az OECD olyan elveket és irányokat tűzött zászlajára - a nemzetközi szintű adóelkerülés megakadályozására a BEPS projekt keretében -, amelyek követése a nemzetközi adópolitikában elvárt, de legalábbis nem mutat kedvező képet egy országról, ha a kezdeményezések megvalósításában nem vállal szerepet.

Az OECD, mint nemzetközi szervezet jelentősége, nemzetközi adópolitikában meghatározó szerepe abban is kiemelkedő, hogy nemcsak az OECD tagállamokkal képes egyeztetni, illetve azokat a sztenderdek elfogadásába bevonni, hanem globális szinten is. Az ún. „kiterjesztett együttműködés” (Inclusive Framework) keretében már

⁴⁶³ERDŐS Éva: *Nemzetközi, illetve európai adójogi konfliktusok és kezelésének módjai*. Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXV/1. (2007.), pp. 267-287.

⁴⁶⁴DEÁK Dániel: *Adójogi globalizmus*. Állam és Jogtudomány. 2015. évi 3. szám p. 45.

⁴⁶⁵DEÁK i. m. 2015. p. 45.

⁴⁶⁶DEÁK i. m. 2015. p. 47.

⁴⁶⁷DEÁK i. m. 2015. p. 54.

több, mint 100 állam és joghatóság vesz részt a BEPS csomag átvételében. Ebből következően az OECD nemzetközi adózást formáló, adóelkerülés-ellenes vívmányainak egy része az európai uniós jogalkotásba is átkerült, azaz az Európai Unió adópolitikáját is befolyásoló szervezatként kell tekintetnünk az OECD-re.⁴⁶⁸

A ma hatályos kétoldalú adóegyezmények jelentős részét az OECD Modellegyezmény alapján szövegezték a szerződő felek, aminek egyik oka, hogy a tőkeexportáló, gazdasági értelemben erősebb országok (jellemzően OECD-tagállamok) ezt részesítik előnyben, így más államokkal e minta alapján szorgalmazzák az egyezmények megkötését. Emellett más országok is alkalmazzák, tekintve, hogy nagyon komoly intellektuális háttere van, és elvitathatatlan, hogy a nemzetközi kapcsolatok biztonságát nagyban elősegíti egy kidolgozott fogalmi háttérrel és alkalmazási gyakorlattal rendelkező minta.⁴⁶⁹ Ugyanakkor, ha az a gondolat merül fel bennünk, hogy kötelező-e alkalmazni a Modellegyezményt és a Kommentárt, a válasz egyértelműen nem, mert nincs olyan nemzetközi jogi norma, amely előírná a kötelező alkalmazását. A jelen tanulmányban is sokat hivatkozott OECD Modellegyezmény gyakorlatilag egy szerződés minta, a nemzetközi jog részévé az alapulvételével kötött kétoldalú adóegyezmények válnak.⁴⁷⁰

Ebből kiindulva úgy gondolom, hogy az EU által előterjesztett két irányelvi javaslat - melyek megoldási megközelítésükben, kidolgozásukban, megszövegezésükben az OECD keretében elvégzett intellektuális előkészítő munkán alapulnak - megvívótása elvesztegetett lehetőség volt, amelyet meg kellett volna ragadni annak érdekében, hogy legalább az Európai Unióban legyen egységes jogi alapokra helyezve a digitális vállalatok megadóztatása. Ezáltal a jogi norma szintjére emelt megoldás megteremtődhetett volna a gazdaságilag kevésbé jelentős országok, így Magyarország számára is a jelenlegi nihil helyett (Magyarország vonatkozásában), illetve az egyedi tagállami megoldások helyett.

Felhasznált irodalom

- [1] DEÁK Dániel: *Adójogi globalizmus*. Állam és Jogtudomány. 2015. évi 3. szám
- [2] ERDŐS Éva: *A káros adóverseny kezelése az európai adójogban*. Tanulmány.
- [3] ERDŐS Éva: *Nemzetközi, illetve európai adójogi konfliktusok és kezelésének módjai*. Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXV/1. (2007.)
- [4] HERICH György: *Adózás Európában - XI. Nemzetközi Adókonferencia: Digitális revolúció és az új nemzetközi adótrendek*. SZAKMA – 2017. évi 7-8. szám
- [5] KALTENECKER Szilárd: *A digitális gazdaság adóztatása*. BA/BSc szakdolgozat, 2018. BCE
- [6] RÁCZ Dániel: *A nemzetközi adózás új kihívásai: a digitális gazdaság*. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok 2014. – Jogtudományi előadások az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori*

⁴⁶⁸ Gubacsi Bernadett nyitóelőadása a XII. Nemzetközi adókonferencián 2018.06. 07. Forrás: Penta Unio Oktatási Centrum <https://www.penta.hu/blog/xii-nemzetkozi-adokonferencia-3-resz> (Letöltve: 2019. 06. 28.)

⁴⁶⁹VARGA Erzsébet: *Az adóügyi információcsere fejlődése a nemzetközi, az európai és a magyar jogban – Új lehetőségek az adóhatóságok számára, korlátok az adózók védelme érdekében*. Doktori értekezés PPKE ÁJK Doktori Iskola Budapest, 2016., p. 32. Forrás: <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/PHD%20Erzsebet%20Varga%2015072016%20-%20nemzetkozi%20adougyi%20informaciocser.pdf> (Letöltés: 2019. 07. 09.)

⁴⁷⁰SIMON István: *Pénzügyi Jog II*. Osiris Kiadó, Budapest, 2012., p. 325.

- Iskoláinak Jubileumi Konferenciáján (20 éves a doktori képzés az ELTE Jogi Karán 2014. június 13.) ELTE ÁJK Doktori Iskola, Budapest, 2014.
- [7] SIMON István (szerk.): *Pénzügyi Jog II.* Osiris Kiadó, Budapest, 2012.
- [8] VARGA Erzsébet: *Az adóügyi információcsere fejlődése a nemzetközi, az európai és a magyar jogban – Új lehetőségek az adóhatóságok számára, korlátok az adózók védelme érdekében.* Doktori értekezés PPKE ÁJK Doktori Iskola Budapest, 2016.

Egyéb források:

- [9] Sz.n.: *A digitális adózás néhány aktuális kérdése az EU-ban.* Forrás: Adó Online <https://ado.hu/ado/a-digitalis-adozas-nehany-aktualis-kerdese-az-eu-ban/> Letöltve: 2019. 03. 29.
- [10] A Tanács Irányelve a jelentős digitális jelenlétre kivetendő társasági adóra vonatkozó szabályok megállapításáról – javaslat. Forrás: Európai Bizottság Brüsszel, 2018.3.21.2018/0072 (CNS) <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/digital-taxation/> Letöltve: 2019. 03. 21.
- [11] A Tanács Irányelve az egyes digitális szolgáltatások nyújtásából származó bevételek után fizetendő digitális szolgáltatási adó közös rendszeréről – javaslat. Forrás: Európai Bizottság Brüsszel, 2018.3.21.2018/0073 (CNS) <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/digital-taxation/> Letöltve: 2019. 03. 21
- [12] Úton a hatékonyabb és demokratikusabb uniós adópolitikai döntéshozatal felé - a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak, Strasbourg, 2019. 1. 15. COM (2019) 8 final Forrás: https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/decision-making-eu-tax-policy Letöltve: 2019. 05. 15.
- [13] Általános adópolitika Ismertető az Európai Unióról - Európai Parlament Forrás: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/92/il-politika-fiskali-general> Letöltve: 2019. 03. 29.
- [14] Sz.n.: *Méltányosan megadóztatott digitális gazdaság - A modern gazdasághoz illeszkedő új uniós adószabályok a láthatáron.* Forrás: Jogi Fórum / Európai Bizottság <https://www.jogiforum.hu/hirek/39028> Letöltve: 2019. 03. 29.
- [15] Sz.n.: *Ahogy az EU visszavonulót fúj a digitális adó ügyében, a V4-ek egyre inkább saját megoldásaikat keresik - 2019 a fontos döntések éve az Európai Unióban* című projekt keretében készült kollaboratív elemzés. Szerzők: Maros Koren, Lukas Hendrych, Zgut Edit, Michal Strzalkowski Forrás: https://www.politicalcapital.hu/konyvtar.php?article_read=1&article_id=2396 Letöltve: 2019. 06. 14. (Az írás eredetileg angol nyelven olvasható a Visegrad.info-n: As the EU backtracks on digital tax, V4 countries seek their own way to tax the tech giants)
- [16] Sz.n.: *Megadóztatja a Facebookot és a Google-t a cseh kormány.* Forrás: <https://hu.euronews.com/2019/04/30/megadoztatja-a-facebookot-es-a-google-t-a-cseh-kormany> Letöltve: 2019. 06. 14.
- [17] Gubacsi Bernadett nyitóelőadása a XII. Nemzetközi adókonferencián 2018.06. 07. Forrás: Penta Unio Oktatási Centrum <https://www.penta.hu/blog/xii-nemzetkozi-adokonferencia-3-resz> Letöltve: 2019. 06. 28.

*Lektorálta: Erdős Éva Dr. PhD. intézeti tanszékvezető egyetemi docens
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Pénzügyi Jogi Intézeti Tanszék
jogerdos@uni-miskolc.hu*

»»»»

Potoczki Zoltán: Jövedéki jogintézmények egykor és most

Absztrakt

A jövedéki adóztatás szövevényes múltra tekint vissza. A mai szabályozás gyökerei a 19. századi jövedékek, illetve más, fogyasztási típusú adók formájában mutatkoztak meg: A különböző állami monopóliumok között megtaláljuk a lottó-, illetve sóárusítás, valamint az italmérés jogát, majd pedig Amerika felfedezését követően megjelenik a dohányjövedék is. Jelen tanulmány azon tézisen alapul, mely szerint a mai jövedéki jogintézmények a 19. századi jövedéki jogintézményeken és az ahhoz kapcsolódó szabályozáson alapul.

Abstract

The excise tax has a convoluted history. The current regulation roots in the 19th centuries's excise duties and other consumption taxes like trade of lottery, salt and spirits among the various state monopolies, and, after the discovery of America, the tobacco excise duty appears, too. This study is based on the thesis that today's excise law institutions are based on 19th century excise law institutions and related regulations.

1. Bevezetés

„Az egyedáruság által az állam a gazdasági műfolyamat bizonyos pontján, legyen az a termelés, a forgalom vagy a fogyasztás, az árképzést megragadja és ezáltal jövedelmet biztosít a maga számára. Pénzügyileg az egyedáruságok különösen nagy jövedelmek biztosítása által nyújtanak előnyöket, bár másfelől a fogyasztásra és termelésre károsan hathatnak.”⁴⁷¹ „A kormány néha több egyedáruságok birtokában vagyon: ezen egyedáruságok vagy bizonyos portékákkal kizáró kereskedést, vagy azoknak gyártását tárgyalják, céljuk pedig az, hogy a polároktól illy formán indirect uton, és pedig könnyen adó bevétethessék...”⁴⁷²

A jelenlegi jövedéki szabályozásban meghatározott adótárgyak többsége évszázadok óta az állami bevételek alapjául szolgál. Az e körbe tartozó különböző bevételi források voltak a történelem során a regálé, az egyedáruság, a fogyasztási adó. Első megjelenési formájuk a regálék (királyi haszonvétek) voltak, amelyek kezdetben az állam legfontosabb bevételi forrásait képezték ⁴⁷³. A XVI. századtól már megkülönböztették egyrészt azokat a királyi kiváltságokat, amelyek a főhatalom elidegeníthetetlen részei (regália major), mint a pénzverés, sorsjáték (lottó), posta, lőporgyártás, másrészt a magánjogi jellegzetességeket mutató, átruházható

⁴⁷¹ ÁLDÁSSY Antal – ÁBRÁNYI Kornél – ACZÉL Károly – ÁGOSTON József (szerk.): *Pallas nagy lexikona*. Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, 1895, p. 982.

⁴⁷² KARVASSY Ágoston: *Politikai tudományok*. III. kötet: A pénzügytudomány. Győr, 1844. p. 28.

⁴⁷³ MAGASVÁRI Adrienn: *Vám- és adószedők a magyar pénzügyi igazgatásban az államalapítástól a kiegyezésig*.

RENDVÉDELEM TÖRTÉNETI FÜZETEK, 25. évf, 43-44-45-46. sz., 2016, p. 39.

haszonvételeket (regália minor), mint az italmérési, vásártartási, malomüzemeltetési jogokat. Magyarországon az Árpád-házi királyok uralkodása alatt a só kitermelése és forgalomba hozatala, illetve az ezüst bányászata és a pénzverés volt a legfontosabb. Az állami monopóliumot egyes termékeknél az előállítás, másoknál az értékesítést illetően tartották fenn. Nem volt azonban példa nélküli a teljes gyártási és eladási folyamat monopolizálása sem, példa erre a magyar sótermelés és árusítás.⁴⁷⁴

A jövedék fogalma alatt a régi magyar jogrendben az államnak a jövedéki termék előállításához, forgalomba hozatalához kapcsolódó kizárólagossági jogát értették, mely egyfajta egyedárusági jogot és az abból származó költségvetési bevételt biztosított az adott állam számára. Az állam a bevételeinek nagyfokú biztosítása érdekében rendkívül szigorú követelményrendszert alakított ki a jövedéki termékek vonatkozásában, melyek iránt viszonylag állandó, biztos kereslet alakult ki, és magas adótartalmat hordozott magában. Ezen termékek szigorú hatósági felügyelet alatt álltak, s állnak ma is: zárt pályákon történt a termelésük, gyártásuk, tárolásuk, szállításuk és a forgalmazásuk pedig komoly hatósági kontroll alatt állt. A szigorú hatósági kontroll abban is tetten volt, hogy egyes jövedéki termékek előállítására kvótákat állapítottak meg és egyes áruk tekintetében konkrét előírásokat tartalmaztak arra vonatkozóan, hogy azokat kik, milyen célra állíthatják elő, illetve azok mily’ módon kerülhetnek forgalomba. A jövedéki termékekkel visszaélőket a korabeli jog szigorú szankciókkal illette. A jövedéki kihágások ügyében 1867-ig pénzügyi hatóságok, majd jövedéki törvényszékek és pénzügyi törvényszékek ítéleztek. Az 1883. évi XLIV tc. – jövedéki bírói jogkörrel – külön királyi törvényszéket ruházott fel hatáskörrel.

Az 1850-es évektől kezdődően, nagyrészt a közjogi rendszer megváltozásának következtében, létrejött az a szisztéma, amely a második világháború végéig működött. Megkülönböztették a jövedékeket (állami egyedáruság vagy monopólium) és a fogyasztási adókat. A jövedékek közé tartozott például a dohányjövedék, a sójövedék, a pénzverési és bankjegy-kibocsátási jövedék, az italmérési jövedék és a vámjövedék. A fogyasztási adók közé például a söradó, ásványolajadó és a cukoradó tartozott. A jövedék az állami monopóliumot jelenti, tehát azt, hogy egy meghatározott tevékenység gyakorlására kizárólag az állam jogosult, azonban e tevékenység gyakorlására esetenként engedélyt adhat magánvállalkozás számára: például a bányajog alapján az ásványolaj kitermelésére. Ma ezt koncesszióba adásnak neveznék.⁴⁷⁵ A II. világháború követően a szocialista tervutasításos rendszerben a jövedéki szabályozás elhalt. A rendszerváltás előtti évtizedben újra megjelentek a fogyasztási adók, majd a rendszerváltás hajnalán „újraéledt” a magyar jövedéki szabályozás is, amely jellegét, jogintézményeit tekintve a szocializmus előtti szabályanyagon alapul.

Az alábbi történeti vázlat – terjedelmi okok miatt a teljesség igénye nélkül – a komparatiztika módszertanának segítségével a jövedéki szabályozás kiegyezés-korabeli jellegzetességeit, egyes jövedéki jogintézményeit veti össze a jelenlegi jövedéki szabályozás jellegzetességeivel, jogintézményeivel. A tanulmány fő hipotézise az, hogy a jelenlegi és az egykori szabályozás lényegi elemei között nincs releváns különbség, vagyis a mai szabályozás a 19. század végi, ill. 20. század eleji jövedéki szabályozás alapjaiból merítkezik. Mindebből következően a hatályos hazai jövedéki szabályanyagról megállapítható, hogy szerves összefüggést mutat az egykori szabályanyaggal, annak modernizált, elektronizált, továbbfejlesztett változatát képezi.

⁴⁷⁴SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II.* Budapest, Osiris kiadó, 2012, p. 224.

⁴⁷⁵Uo.

2. Egyedáruság-engedélyezési eljárás

2.1. Dohányegyedáruság

Az 1867. évi kiegyezést követően a magyar minisztériumok – és így a Magyar Királyi Pénzügyminisztérium⁴⁷⁶ – visszaállításával együtt a dohány egyedáruság is önálló lett, amelynek következtében létrejött a magyar dohányjövedék. A dohány jövedékisége teljes egyedáruságot jelentett, vagyis azt, hogy mind a *nyers dohány*, mind pedig a *dohánygyártmányok* felett kizárólagos rendelkezési jog illette meg az államot. Ezen kizárólagos jog folytán senkinek nem volt szabad az illetékes hatóság engedélye nélkül dohányt termelni, dohányt tiltott módon készíteni, felhasználni, vagy forgalomba hozni, illetve dohányt bármely célra – akár csak átszállítás végett is – külföldről behozni.⁴⁷⁷ A jogi szabályozás rendkívül szigorú engedélyezési, kontroll-, illetve szankciórendszer útján került érvényesítésre: A termelés megkezdésére a pénzügyi hatóság adott engedélyt azon személyek számára, akik eleget tettek a szigorú személyi, tárgyi, garanciális feltételeknek, valamint korlátozó rendelkezéseknek.⁴⁷⁸ Ilyen engedélyezési feltétel volt például az, hogy természetni „dugárusok,” azaz csempészet miatt jogerősen elítélt személyek nem voltak jogosultak. Fő szabály szerint a természetésre azokat a földterületeket preferálta a dohánybeváltó felügyelőség, ahol az engedélyezés előtt már dohánytermesztés folyt⁴⁷⁹. Mindemellett előírták a megfelelő (talaj)minőségi feltételek meglétét is. A dohány termesztése a kincstár számára – vagy kiviteli céllal, külön engedély mellett – történt, így ahhoz *beszolgáltatási kötelezettség* társult. A dohánytermesztés éves határideje az adott tárgyév június 30-ig tartott. Az engedélyesek a dohánynövény előkészítését (szárítását, összekötözését) követően kötelesek voltak a természetett dohánynövényt beszolgáltatni a dohánybeváltási bizottságokhoz.

A dohány élvezeti cikként történő feldolgozása is kizárólagos állami monopólium tárgyát képezte. Tilos volt tehát a dohánynövényt akár ipari, akár magáncéllal feldolgozni, illetőleg abból bármilyen dohánygyártmányt előállítani. Tilos volt továbbá az illetékes hatóság engedélye nélkül dohánygyártmány előállítására alkalmas eszközöket – akár belföldről, akár külföldről – beszerezni, birtokolni, készíteni. Tilos volt mindemellett a dohánygyártmányok csomagolására, felszerelésére (kiszerezésére) és a szivarkák készítésére használt nyomtatványok és hüvelyek külföldről való beszerzése, valamint szivarkáknak ellentételezés fejében, vagy bármely más módon történő készítése, készíttetése is.⁴⁸⁰

A dohány nagy- és kiskereskedelem kizárólag az illetékes pénzügyi hatóság engedélye birtokában, az engedélyben foglalt szigorú követelmények maradéktalan betartása mellett történhetett. Az engedély megléte esetén az értékesítés joga kizárólag az engedélyben meghatározott területre és csupán az engedélyben felsorolt termékkör

⁴⁷⁶SZABÓ Andrea: *A pénzügyi igazgatás szervezete és képzési rendszere a kiegyezéstől az I. világháború végéig*. In: CZENE-POLGÁR Viktória – ZSÁMBOKINÉ FICSKOVSKY Ágnes (szerk.): *Mérföldkövek az adó- és vámigazgatás történetéből*. Magyar Rendészettudományi Társaság Vám és Pénzügyőri Tagozata. Budapest, 2017. p. 125. és SZABÓ Andrea: *A pénzügyi igazgatás szervezeti keretei egykor és most a rendészeti feladatok tükrében*. In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig*. Pécs, 2017. p. 351.

⁴⁷⁷TAKÁCS György: *Közzadásunk (jelen esetben pénzügyi jogi ismeretek, magyarázatok)*. Magyar Magánalkalmazottak Szabad Szakszervezetének Kiadása Bp. 1946. p. 176.

⁴⁷⁸TAKÁCS: i. m. pp. 176-177.

⁴⁷⁹PAPP Antal: *Dohányjövedék*. Toldy Lajos Könyvkereskedő Bizománya. Budapest, 1907., p. 7.

⁴⁸⁰TAKÁCS: i. m. p. 178.

forgalmazására korlátozódott. A dohányárus a kincstár bizományosának számított és tevékenysége során a szabályoknak és utasításoknak minden tekintetben megfelelni tartozott. A bizományosi jogviszonyt mindkét fél 3 hónapos felmondási idővel mondhatta fel. A pénzügyi hatóság által felmondott bizományosi szerződés esetén kártalanítás nem járt. Az üzlet vezetését kizárólag az engedélyben megnevezett személy végezhetette, *bérbe adni, átengedni, vagy másra rábízni nem lehetett*. A kiskereskedelmi egységek, trafikok mellett a korabeli jogi szabályozás – a mai szabályozáshoz képest liberálisabb módon – lehetőséget biztosított a szálláshelyek és vendéglátóipari egységek számára is arra, hogy dohányárut értékesítsenek: a szállodák, vendéglők és kávéházak üzemeltetői engedély birtokában az erre kijelölt helyen és az előre bejelentett értékesítéssel megbízott személyek útján gyakorolhatták a fogyasztók dohánytermékekkel történő kiszolgálását.⁴⁸¹

A korabeli dohánykereskedők típusai voltak a *teljes értékesítési jogosítvánnyal rendelkező árusok* (mai értelemben nagykereskedők); továbbá a mai importőrnek megfelelő *kereskedők*, akik más országokból szerezhettek be dohányárut; valamint az ún. „*kizárólagos kisárusok*”, vagyis a mai értelemben vett kiskereskedők, akik általában a belföldön forgalomban lévő dohánytermékek forgalmazására voltak jogosultak. (Kivételes esetekben – külön engedély birtokában – értékesíthettek különleges fajtájú, márkájú dohánytermékeket is). Az ún. „*korlátlan kisárusok*” fő profilja az volt, hogy más termékeket árultak (pl: szatócsüzletek, papírkereskedők), de engedély birtokában mellette - járulékos jelleggel - kizárólag fogyasztók számára, azaz kiskereskedelmi céllal értékesíthettek dohánytermékeket is. Az utolsó kategóriába az ún. „*korlátolt kisárusok*”, vagyis a korábban már említett vendéglátók tartoztak.

2.2. Italmérési jövedék

„A szeszes italok kimérése és kis mértékben való elárúsítása fölött a kizárólagos rendelkezési jog az állam részére tartatik fenn. Ezen jog folytán korcsmákat nyitni vagy a már meglévőket fentartani csak az állam engedélye mellett szabad.....Az italmérések számának korlátozása tekintetében a törvény kimondja, hogy a kis mértékben való elárúsítások száma nem korlátozható, ellenben a kimérési engedélyek száma az állandó és hullámzó lakosság szükségletére, a közlekedési, forgalmi, társadalmi és gazdasági viszonyokra való tekintettel állapítandó meg; a szükség követelményeinek megfelelőleg a tényleg meglévő kimérések száma apasztható. Az engedély megtagadandó, s ha már kiadatott, visszavonandó attól, ki ellen oly tények merülnek fel, melyekből arra lehet következtetni, hogy az engedélyt tiltott játék, orgazdaság, uzsora vagy erkölcstelenség előmozdítására és terjesztésére használja fel. A kimérésre és kis mértékben való eladásra engedélylyel bírók kétféle szolgáltatást tartoznak teljesíteni: állandó összegben megállapítandó évi italmérési illetéket s a kimért szeszes italok neméhez és mennyiségéhez mért italmérési adót tartoznak fizetni.”⁴⁸²

Az 1888. évi XXXV. törvénycikkkel bevezetett italmérési jövedék – kezdetben – az állam szeszesital kimérésének és kismértékben való árusításának jogát szabályozta: A monopólium tehát ekkor még csupán az alkoholtermék kiskereskedelmére korlátozódott. A szabályozás a borra és gyümölcsborra, valamint a sörre és égetett

⁴⁸¹TAKÁCS: i. m. p. 179.

⁴⁸² Pallas Nagylexikona <https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-a-pallas-nagylexikona-2/h-B866/italmeresi-jovedek-D925/> (Letöltés ideje: 2019. augusztus 17.)

szeszek kimérésére és kismértékben történő eladására terjedt ki.⁴⁸³ Az engedélyt az írásos kérelemre a királyi pénzügyigazgatóság adta ki, méghozzá rendkívül szigorú követelmények felállítása mellett: a „teljes korú teljesen megbízható, feddhetetlen magyar állampolgár részére.” Jogi személy esetében az előbbi feltételeknek a boltvezető kellett, hogy megfeleljen, valamint nem volt adható olyannak engedély, aki „azt tiltott játék, orgazdaság, uzsora és erkölcstelenség előmozdítására és terjesztésére” használta fel.

A korabeli szabályozás értelmében érvényesítendő követelmény volt az, hogy a kimérés helyszíne megfelelő távolságra legyen az iskolától, kórháztól és templomtól, hogy könnyen megközelíthető legyen a hatóságok számára, és hogy a közegészségügyi előírásoknak megfeleljen. Az engedély a feltételek nem teljesítése, megszegése esetén visszavonásra került. Mindemellett az engedély lehetőséget biztosított – a mai szóhasználatnál élve – az üzleti tevékenység „kitelepülésére” is (alkalmi rendezvények, piacok, vásárok esetén). Az egyedáruság megváltásáért egyrészt kellett fizetni italmérési illetéket, másodsorban italmérési adót a kimért italok mennyisége és fajtája szerint. A fizetendő adó differenciált volt aszerint, hogy az engedélyes milyen vállalkozást üzemeltetett (bortermelő, „kávés”, cukrász), és hogy milyen osztályba tartozott. Az illeték mértékét a pénzügyigazgatóság határozta meg háromévente, melynek döntése ellen fellebbezni lehetett.⁴⁸⁴

1899. évben új szabályozás lépett életbe, aminem csupán a kimérést, és a kismértékben történő eladást, de az égetett szesz nagyban történő eladását (nagykereskedelmét) is engedélyhez kötötte. Fontos, új elem volt tehát a desztillált szesz (mai szóhasználatnál élve: alkoholdermék) nagykereskedelme vonatkozásában az állami monopólium kiterjesztése. Nem kaptak engedélyt a mai értelemben vett közszféra dolgozói, de a lelkészek és a szülésznők sem. A törvény mindemellett deklarálta a jövedéki hatósági felügyelet alkalmazásának kötelezettségét is: „az italmérési és italárúsítási üzletek és vállalatok jövedéki felügyelet alatt állnak.”⁴⁸⁵

Az italmérési jövedék 1938-tól teljeskörűvé vált: a szeszegyedáruság értelmében az ország területére behozott, vagy ott előállított valamennyi alkoholdermék (szesz) az állam kizárólagos rendelkezése alatt állt mindaddig, amíg azt a szesz egyedárusági igazgatóság akár a felhasználási cél meghatározásával, akár anélkül szabadforgalomba nem bocsátotta. Innentől kezdve a *kis- és nagykereskedelem* mellett az alkoholdermék belföldi *előállítás*a, továbbá – ma szóhasználatnál élve *exportja-importja* is engedélyköteles volt. Mindemellett – a sörgyártás kivételével – tulajdonképpen a szesz alapanyag előállítás is engedélyköteles volt, illetve hatósági kontroll alatt állt: bármely más célból keményítőből, illetve keményítőt tartalmazó anyagból, illetőleg cukorból, vagy cukrot tartalmazó anyagból – kivéve a gyümölcsöt – cefrét készíteni és erjeszteni kizárólag a pénzügyminiszter engedélyével volt szabad. A szeszfőzde vállalkozója köteles volt az általa előállított szeszt az időközönként megállapított beváltási árért a szeszegyedárusági igazgatóság rendelkezésére bocsátani. Az igazgatóság a rendelkezésre bocsátott szeszmenyiséget egyedárusági eladási áron, vagy pedig kedvezményes egyedárusági eladási áron bocsátotta szabadforgalomba. A beváltási és az eladási ár közti különbözet volt az ún. egyedárusági különbözet.⁴⁸⁶

⁴⁸³SIMON Zoltán – POZSGAI Zoltán – KIS Judit – BOROS Sándor: *Jövedéki alapok I.* VIVA Média Bp. 2006. pp. 17-18.

⁴⁸⁴SIMON – POZSGAI – KIS – BOROS: i. m. pp. 17-18.

⁴⁸⁵Lásd bővebben: 1899. évi XXXVI. törvénycikk

⁴⁸⁶TAKÁCS: i. m. p. 168.

A korszakra jellemző jövedéki szabályozás célját, lényegi elemeit, a jogalkotó szándékát – melyben a társadalmi-gazdasági összefüggések is kirajzolódnak – az alábbi idézetben található szövegrész szemlélteti a legjobban: „*A bor, ser, 's szeszes italok viszonylagos nélkülözhetőségök 's mégis nagy mérvbeni használatuknál fogva igen alkalmas accisa*⁴⁸⁷*-adótárgyat képeznek, mely még azon előnnyel is jár, hogy igen jól simul különböző minőségi-fokai szerint a különböző osztályok vagyoni ereje és adózási képességéhez, 's hogy az ez italszerekre vetett adók erkölcsi tekintetben is jóhatásuak lehetnek, a mennyiben az embereket túlságos használásától a szeszes italoknak elvonják. Ez áll az italszerekre vetett adók tekintetében általában.*”⁴⁸⁸

2.3. Ásványolaj egyedáruság

Ásványolajtermékek vonatkozásában az a személy, aki ásványolaj finomítói tevékenységet kívánt végezni, a tevékenysége tervezett megkezdése előtt legalább négy héttel a területileg illetékes pénzügyi igazgatóságnak köteles volt azt *bejelenteni*. Az írásbeli bejelentés megtételekor két példányban csatolni kellett az üzlethelyiség/gyáregység alaprajzát, az ásványolajkészletek, mérőeszközök, edények és tartók jegyzékét, továbbá a műszaki eljárás leírását, az üzleti rend nap- és óra szerint való bejelentését és az üzletvezető nevét. A pénzügyigazgatóság ezt követően elrendelte az ásványolajfinomító-üzem hitelesítését, melynek keretei közt az üzlethelyiségek, edények, mérőeszközök, tartók és ásványolaj-készletek megvizsgálásra, szemrevételezésre kerültek. A vizsgálat eredményéről a pénzügyi közeg jegyzőkönyvet, úgynevezett lelet-jegyzőkönyvet vett fel, melyben azok az útvonalak is feltüntetésre kerültek, melyeken az engedélyezett módon az előállított ásványolajtermékek elszállíthatóak voltak.⁴⁸⁹

3. Jövedéki jogintézmények

3.1. Adóügyi jelzések (adójegy)⁴⁹⁰ alkalmazása

Az adólerovás módja az adójegy (banderoll)⁴⁹¹ alkalmazása volt. A részletes leírása szerint kilenc centiméter hosszú, másfél centiméter széles, vízjeles, rajzzal ellátott papírszelet, melyet az alkalmazása során úgy kellett a dobozokra, illetve a csomagokra felhelyezni, hogy annak felszakítása nélkül a szivarhüvelyt, vagy papírt sérülésmentesen ne lehessen kivenni. Az adójegy érvényesítése a vállalkozó pecsétlenyomatának alkalmazásával történt, vagyis az adójegyet „értéktelenítési jellel” kellett ellátni. A jellel ellátott adójegy alapján tudta azonosítani a korabeli pénzügyi hatóság a felhasznált adójeggyel ellátott dohánygyártmányért felelős vállalkozás kilétét.

⁴⁸⁷ accisa = jövedék, állami jövedelem, angolul: excise

⁴⁸⁸KAUTZ Gyula: *Nemzetgazdaság és Pénzügytan*. Kiadja: Heckenast Gusztáv Pest, 1863. p. 640.

⁴⁸⁹EXNER Kornél: *Magyar Pénzügyi Jog*. Atheneum Irodai és Nyomdaipari Részvénytársulat kiadása, Budapest, 1910. p. 373.

⁴⁹⁰ Az adójegy fő funkciója – a mai szabályozáshoz hasonló módon – abban állt, hogy a jövedéki termékre történő felragasztással egyfelől tanúsítja, hogy az adott termék a hatályos jogszabályok szerint került szabadforgalomba (akár belföldi előállítás, vagy import útján), illetőleg mindemellett azt is igazolja, hogy a konkrét termék vonatkozásában a hatályos adók maradéktalanul megfizetésre kerültek.

⁴⁹¹TAKÁCS: i. m. p. 151.

3.2. Adómentes felhasználás

A mai adómentes felhasználó megfelelője ebben az időszakban az un.: „Kedvezményes egyedárusági áron szerzett szesz felhasználója” volt. Az egyedárusági árból a pénzügyminiszter 7,5% engedményt engedélyezhetett az alábbi célokra: bor és must szesztartalmának emelésére, ecetgyártási célra, égetési, tisztítási, ipari, illetve tudományos célokra, továbbá pipere- és kozmetikai célokra, valamint gyógyászati készítmények (tinktúrák, fertőtlenítő szerek...stb.) készítése céljából.⁴⁹² Ezek a kedvezményes adózású felhasználási célok gyakorlatilag megfelelnek napjaink jövedéki szabályozásában az adómentes felhasználás szabályainak. „Kedvezményes egyedárusági eladási áron szesz csak a pénzügyminiszter engedélyével szerezhető be. Az ilyen módon előállított szeszt előállító, finomító, víztelenítő vállalat, illetőleg szeszszabadraktár üzemi helyiségéből való elszállítás előtt meghatározott módon emberi élvezetre alkalmatlanná kell tenni (denaturálni). A kedvezményes egyedárusági eladási áron beszerzett szeszt kizárólag arra a célra lehet felhasználni, amely célra azt kiutalták.”⁴⁹³ Ebben az időszakban a legtipikusabb adómentes/kedvezményes adózású alkohol-felhasználási mód az ecetgyártás volt: „Szesznek ecetgyártás céljára kedvezményes egyedárusági beszerzésére és felhasználására vonatkozó pénzügyminiszteri engedélyek határozatlan időre szólnak és bármikor visszavonhatóak, illetőleg módosíthatóak. Az ecetgyártás céljára termelési időszakonként kiutalt szesz mennyiségét a pénzügyminiszter állapítja meg az ecetgyári érdekeltség meghallgatása után.”⁴⁹⁴

3.3. Adóraktárak

„Szeszszabadraktár létesítésére csak olyan vállalkozó kaphat engedélyt, aki évenként legalább kétezer hektoliter szeszt forgalmaz. Természetes követelmény az, hogy a tárolt szeszárútból a meg nem adózottakat (adóval terhelteket) a szabadforgalomba bocsátottaktól elkülönítetten kell kezelni.”⁴⁹⁵ A korabeli szeszüzem (alkoholtermék-adóraktár) típusok az alábbiak voltak: egyedárusági szeszfőzde; mezőgazdasági szeszfőzde; ipari szeszfőzde; bor- és gyümölcs szeszfőzde.⁴⁹⁶ A fentebbiekből következően az előállító üzem jogosult volt a szabadforgalomba bocsátás időpontjáig az általa előállított, tárolt alkoholterméket adómentesen tárolni, hasonlóképp, mint a mai szabályozásban az adóraktár engedélyese.

Az ásványolajtermékek előállítója, a „finomítógyáros” (mai szóhasználattal élve: a kőolajfinomító, vagyis: ásványolaj adóraktár engedélyes) volt. A finomítógyáros a mai adóraktár engedélyeshez hasonló módon szigorú bejelentési, engedélyezési, nyilvántartás-vezetési, adatszolgáltatási és könyvvizetési kötelezettséggel bírt.

3.4. Ellenőrzés, hatósági felügyelet, garanciális feltételek

Az alkoholtermékek vonatkozásában nyílt városokban az adók beszedése a királyi pénzügyigazgatóság feladata volt. A pénzügyi hatóságnak, az adószedésre jogosultnak lehetősége volt, hogy bármikor jövedéki ellenőrzést tartson. 1924-től kötelezővé tették a szesz mérő gépek alkalmazását. Ettől a pillanattól kezdődően a

⁴⁹²TAKÁCS: i. m. p. 168.

⁴⁹³TAKÁCS: i. m. p. 173.

⁴⁹⁴TAKÁCS: i. m. p. 174.

⁴⁹⁵TAKÁCS: i. m. p. 166.

⁴⁹⁶ A különböző szeszfőzde típusok részletes leírását lásd bővebben uo.: pp. 170-171.

regisztrált mérőszerkezet nélküli berendezésen végzett lejárás zugtevékenységnek minősült.⁴⁹⁷

„A vállalkozó a felügyelettel megbízott közegeknek az üzleti helyiségben vagy hozzá közel fekvő épületben lakást és irodai szobát tartozik átengedni A lakásért fizetendő bért a pénzügyigazgatóság a vállalkozóval kötendő egyezség útján állapítja meg, és ha egyezség nem jönne létre, akkor a lakásbért az elsőfokú közigazgatási hatóság határozza meg. A pénzügyi közegek az üzleti helyiségekbe szabadon beléphetnek és az üzlet folyama alatt éjjel is bennük tartózkodhatnak.”⁴⁹⁸ Mindemellett, a finomító területéről kiszállítani kívánt ásványolajterméket – annak megkezdése előtt legalább hat órával – a pénzügyi igazgatósághoz két példányban, írásban tett bejelentést követően lehetett csupán kitárolni. A szigorú hatósági felügyelet további elemei közé tartozott továbbá, hogy az ásványolajtermék kiszállítása a kőolaj finomító telephelyéről csak nappal, a pénzügyi igazgatóság által megjelölt útvonalon történhetett. Minden egyes finomító üzem körül a pénzügyi igazgatóság úgynevezett ellenőrzési kerületet létesített. Ezen a zónán belül az üzlethelyiségből/telephelyből kijövő összes szállítmányt megjelölési kötelezettség terhelte: ez azt jelentette a gyakorlatban, hogy minden egyes szállítmányt úgynevezett eladási bárcával (igazolvánnyal, tanúsítvánnyal) láttak el. Ezen felül a 20 kg-ot meghaladó súlyú szállítmányok vonatkozásában a pénzügyi közeg felszólítására a szállítmány birtokosa köteles volt igazolni a szállított termék származását, eredetét, adózott voltát. A szoros hatósági felügyeletet előíró szabályok garantálták azt, hogy a hatóság tudta nélkül ne lehessen előállítani, szállítani, értékesíteni ásványolajterméket. További garanciális feltétel volt az is, hogy addig, amíg nem fizették meg az előállított jövedéki termék után az adót, addig azt nem lehetett a finomító területéről kitárolni. Az adófizetést az garantálta, hogy az azt igazoló tényt a kitárolandó termékhez csatolt bárcával kellett igazolni.⁴⁹⁹

3.5. Nyilvántartás vezetési kötelezettség

Minden finomító üzemben úgynevezett eladási lajstromot kellett vezetni, melyben fel kellett tüntetni az eladott termék mennyiségi, minőségi adatait, továbbá a vevőre vonatkozó legfontosabb adatokat is (név, lakcím...stb.) Mindemellett a listán az eladás pontos idejét (év, hó, nap, óra, perc) is szerepeltetni kellett. Azok a kereskedők, akik ásványolajtermékek értékesítésével foglalkoztak, szintén a fentebb vázolt nyilvántartás vezetési kötelezettséggel bírtak.

4. Összegzés

Összegzésként megállapítható, hogy a dohányjövédék a középkortól napjainkig jelentős fejlődésen ment keresztül. A magyar szabályozás gyökerei – hazánk történelmi és földrajzi adottságai okán – az osztrák szabályozáson alapulnak, abból fejlődtek ki. „Tisztán” hazai szabályozásról éppen ezért csupán a kiegészítést követően beszélhetünk. A XIX. század utolsó harmadától a szocialista tervgazdálkodás megjelenéséig már igencsak fejlett, a mai szabályozás alapjait, jogintézményeit magában foglaló, szerteágazó jogi szabályozás jellemzi a dohányjövédéki szabályanyagot: számos, a mai jövédéki szabályozáshoz hasonló, az adott esetben azzal szinte teljes mértékben

⁴⁹⁷SÓLYOM Lajos: *Pálinkafőzés Kézikönyv kisüzemek számára*. Mezőgazdasági Kiadó, Budapest, 1986. p. 18.

⁴⁹⁸EXNER: i. m. p. 374.

⁴⁹⁹EXNER: i. m. p. 374.

megegyező intézkedést és jogintézményt találhatunk. Ilyenek voltak például az adófelfüggesztés („feltételes adómentesség”) intézménye (a dohánytermék kivételéhez, behozatalához és raktározási tevékenységéhez kapcsolódóan), vagy például az adómentesség és az adóvisszatérítés esetkörének szabályozása, továbbá az adóalany nyilvántartás vezetési és elszámolási („leszámolási”) kötelezettségének részletes szabályozása, valamint a jövedéki ellenőrzés fogalmának megjelenése és az ehhez kapcsolódó pénzügyi hatósági eljárás. Ezen felül megjelent a ma is ismert adóalanyok közül az adóraktár („szabad raktár”); az adójegy (banderoll) alkalmazásának kötelezettsége; a jövedéki biztosíték jogintézménye; a halasztott adófizetés lehetősége; a rendkívül szigorú szankciórendszer, illetve az objektív felelősség jogintézménye is.

A dohány jövedékisége teljes egyedáruságot jelentett, vagyis azt, hogy mind a nyers dohány, mind pedig a dohánygyártmányok felett kizárólagos rendelkezési jog illette meg az államot. Ezen kizárólagos jog folytán senkinek nem volt szabad az illetékes hatóság engedélye nélkül dohányt termelni, dohányt tiltott módon készíteni, felhasználni, vagy forgalomba hozni, illetve dohányt bármely célra – akár csak átszállítás végett is – külföldről behozni. A két világháborút követő évtizedekben a szocialista tervutasításos rendszernek betudhatóan – hasonlóan az alkohol és az ásványolaj szabályozásához – ideiglenesen eltűnt a dohányjövedék, és úgy általában a jövedéki adó. A rendszerváltást megelőző években fogyasztási adó terhelte az egykori jövedéki termékeket, majd a rendszerváltást követő jogi szabályozás egészen hazánk 2004. május 1-i uniós csatlakozásáig fokozatosan átvette és beépítette szabályanyagába az Európai Unió jövedéki irányelveit, jogintézményeit, adóztatási szabályait. Az uniós szabályanyag azonban a 19. századi szabályozással szerves összefüggést mutat.

A modern kor jövedéki szabályozásának legfőbb kritériumait, alapjait – amely a jövedéki termékek előállításának, behozatalának szigorú állami kontrollját, valamint a szabadforgalomba hozatalához kapcsolódó adófizetési kötelezettségét jelenti, már több, mint 100 évvel annak gyakorlati megvalósulása előtt tisztán vizionálta Kautz Gyula. Előremutató gondolatai, meglátásai a dohányjövedék fejlődése során (is) a gyakorlati élet részévé váltak.

„...maga a tulajdonképpeni dohány monopol-rendszer, mely a kizáró nyerstermelést, a monopolistikai átalakítást (gyártás utjáni készítettést), meg az adót tulajdonkép megállapító egyedáruai forgalmazást foglalja magában (...) nemzetgazdasági tekintetben is sok országra nézve (...) életfontosságú ipar- és termelési ág monopolistikai kezelés által módfelett lankasztik: (...) egy más s ésszerűbb megadóztatási módszer felállítása, magának az államnak éppúgy mint a nemzetgazdaságnak érdekében fekszik. – E módozat tekintetében (...) egy a dohány-fogyasztásra, azután a dohány-előállításra kivetendő adó volna foganatbaveendő...”⁵⁰⁰

Amint az idézetből is kiolvasható, a XIX. századi szabályozás – amely a termelés engedélyeztetését és dohány-beszolgáltatási kötelezettséget is magában foglalta – oly’ mértékben korlátozta a dohányipari-szektor fejlődési lehetőségeit, hogy a rendszerváltást követően az állam egyedárusítási joga a korábbi szabályozáshoz mérten már nem a termelésre és szolgáltatási kötelezettségre fókuszál, hanem a dohánygyártmány előállításának és forgalmazásának szigorú kontrolljára, illetve a dohánygyártmányok fogyasztásának magas szintű adóztatására.

Az alkoholtermékek jövedéki szabályozása a középkortól napjainkig szintén jelentős fejlődésen ment keresztül. A XIX. században már ennél a jövedéki

⁵⁰⁰KAUTZ Gyula: *A nemzetgazdaság és pénzügytan, tekintettel a gyakorlati iparéletre és a fensőbb tanulmány szükségéire*. Pest, 1863. p. 559.

termékkörnél is kifejezetten fejlett, a mai szabályozás alapjait, jogintézményeit tartalmazó jogi szabályozás a jellemző, ugyanis a korabeli szabályanyag már tartalmazza az engedélyezés, a jövedéki ellenőrzés, és a hatósági felügyelet intézményeit, továbbá a jövedéki biztosíték, mint garanciális elem is megjelenik a szabályanyagban. Mint láthattuk, a XIX. század végére a jövedéki szabályozás tovább terjedt és már az alkoholtermék nagykereskedelmét is érintette. A XX. század első harmadára már a szeszegyedáruság teljes mértékben kiteljesedett: lényegében az ország területére behozott, vagy ott előállított valamennyi alkoholtermék az állam kizárólagos rendelkezése alatt állt mindaddig, amíg azt a szesz egyedárusági igazgatóság akár a felhasználási cél meghatározásával, akár anélkül szabadforgalomba nem bocsátotta. Mindemellett fokozatosan megjelentek a mai jövedéki szabályozás újabb elemei is: az adómentes felhasználás és az adóraktári tevékenység, továbbá a denaturálási eljárás előzményei.

Az ásványolajtermékek felhasználásának elterjedésével összefüggésben is megállapítható, hogy a 19. századtól a mai szabályanyagra rendkívüli módon hasonlító jogintézmények jelentek meg. Ilyenek voltak például az adóraktár („finomító gyáros”) a rendkívül szigorú tárgyi, személyi, garanciális feltételeket tartalmazó engedélyesi eljárás, az adóköteles és az adómentes tevékenységi körök elhatárolása, továbbá a hatósági felügyelet részletekbe menő, kidogozott módszerei, mint például a bejelentési kötelezettség, a pénzügyőri jelenlét, a szigorú elszámolási rend. Hangsúlyos különbségként mutatkozik meg a mai szabályozáshoz képest hogy a 19. században az adóköteles ásványolajtermékek körébe a világítási célú felhasználáshoz kapcsolódó termékek tartoztak (petróleum lámpa), addig a 20. századi (és mai) szabályozás szerint az adóköteles tevékenységi körbe elsősorban a belső égésű motorok üzemanyag célú felhasználási köréhez tartozó ásványolajtermékek kapcsolódnak. Fontos kihangsúlyozni a törvénysértésekhez kapcsolódó szigorú – maihoz hasonló – szankciórendszer megjelenését is. E tekintetben lényeges különbség azonban, hogy egykor még kihágásoknak minősültek a jogsértések, míg ma jövedéki (közigazgatási-adóigazgatási) törvénysértésnek, illetve bizonyos elkövetési értékhatár fölött ezzel párhuzamosan manapság büntetőjogi szankciók alkalmazására is számíthat az elkövető.

Fentebbiekre tekintettel összességében megállapítható, hogy gyakorlatilag a mai jövedéki jogintézmények többsége már a 19. század végére, 20. század elejére megjelent a korabeli szabályozásban. Mindemellett a szabályozás részletessége, kifinomultsága, alaposága is a mai szabályanyagra emlékeztet, így nyugodtan megállapíthatjuk, hogy a szabályozás lényegi elemeit tekintve nincs új a nap alatt. legfeljebb a technológiai megoldások (digitalizáció, informatikai rendszerek, automatizmusok) bevezetése az, ami mássá, eltérővé teszi azt.

Felhasznált irodalom

- [1] ÁLDÁSSY Antal – ÁBRÁNYI Kornél – ACZÉL Károly – ÁGOSTON József (szerk.): *Pallas nagy lexikona*. Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, 1895.
- [2] ARDAI Ignác – EXNER Kornél: *Magyar jövedéki büntetőjog*. Nyomtatott Márkus Samu nyomdájában. Budapest, 1896.
- [3] EXNER Kornél: *Magyar Pénzügyi Jog*. Atheneum Irodai és Nyomdaipari Részvénytársulat kiadása, Budapest, 1910.
- [4] KAUTZ Gyula: *Nemzetgazdaság és Pénzügytan*. Kiadja: Heckenast Gusztáv Pest, 1863.

- [5] KARVASSY Ágoston: *Politikai tudományok*. III. kötet: A pénzügytudomány. Győr, 1844.
- [6] MAGASVÁRI Adrienn: *Vám- és adószedők a magyar pénzügyi igazgatásban az államalapítástól a kiegyezésig*. RENDVÉDELEM TÖRTÉNETI FÜZETEK, 25. évf, 43-44-45-46. sz., 2016.
- [7] MARISKA Vilmos: *Pénzügyi jog*. VI. kiadás, 1896. p. 812.
- [8] Pallas Nagylexikona <https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-a-pallas-nagy-lexikona-2/h-B866/italmeresi-jovedek-D925/>(Letöltés ideje: 2019. augusztus 17.)
- [9] PAPP Antal: *Dohányjövedék*. Toldy Lajos Könyvkereskedő Bizománya. Budapest, 1907.
- [10] SIMON ISTVÁN (szerk.): *Pénzügyi jog II*. Osiris Kiadó, Budapest, 2012.
- [11] SIMON Zoltán – POZSGAI Zoltán – KIS Judit – BOROS Sándor: *Jövedéki alapok I*. VIVA Média Bp. 2006.
- [12] SÓLYOM Lajos: *Pálinkafőzés Kézikönyv kisüzemek számára*. Mezőgazdasági Kiadó, Budapest, 1986.
- [13] SZABÓ Andrea.: *A pénzügyi igazgatás szervezete és képzési rendszere a kiegyezéstől az I. világháború végéig*. In: CZENE-POLGÁR Viktória – ZSÁMBOKINÉ FICSKOVSKY Ágnes (szerk.): *Mérföldkövek az adó- és vámigazgatás történetéből*. Magyar Rendészettudományi Társaság Vám és Pénzügyőri Tagozata. Budapest, 2017. pp. 124-137.
- [14] SZABÓ Andrea: *A pénzügyi igazgatás szervezeti keretei egykor és most a rendészeti feladatok tükrében*. In: GAÁL Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig*. Pécs, 2017. pp. 351-356.
- [15] Dohánymúzeum. Forrás: <http://dohanymuzeum.hu/magyar-kiralyi-dohanyjovedek-tortenete> Letöltés ideje: 2016. június 20.
- [16] 1842. harmincad hivatali utasítás 519. §
- [17] 1878. évi V. törvénycikk a magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekéről és a vétségekről
- [18] 1883. XLIV. törvénycikk a közadók kezeléséről

*Lektorálta: Sallai János Prof. Dr. tanszékvezető egyetemi tanár
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
Rendészettörténeti Tanszék
sallai.janos@uni-nke.hu*

»»»»

Suba László: Az árumozgás-felügyelet elektronizálási folyamata a vámhatóságnál

Absztrakt

A vámhatóságok munkájának egyik jelentős eleme a vámfelügyelet álló és mozgó áruk folyamatos figyelemmel kísérése. Ezen szállítások kiemelt kockázatot jelentenek. Az Európai Unió az elmúlt évtizedben sikeresen vezetett be olyan informatikai rendszereket, amelyek segítségével ez a feladat hatékonyan ellátható, a szállítások ellenőrzés alatt tarthatók. A rendszerek ma már a napi vámhatósági munka nélkülözhetetlen eszközei. A szerző – a modernizálás jogtörténeti háttérének bemutatását követően – ennek a fejlesztésnek a jelentősebb állomásait kívánja bemutatni, és igyekszik azokból általános érvényű következtetéseket levonni.

Abstract

One important element of the work of customs authorities is the continuous monitoring of goods under customs supervision and moving goods. These deliveries pose a high risk. Over the past decade, the European Union has successfully introduced IT systems that can help to carry out this task efficiently, delivering control over deliveries. Systems are nowadays an indispensable tool of daily customs work. After presenting the legal history background of modernization, the author intends to present the major stages of this development and seek to draw general conclusions from them.

1. Egy kis vámjogtörténet – avagy mit akarunk elektronizálni?

1.1. Az utalási eljárás

Ha a mai modern vámjogi szabályozást és annak előzményeit kívánjuk vizsgálni, akkor először a vámjog szabályozásáról szóló **1924. évi XIX. törvénycikk** rendelkezéseit kell szemügyre vennünk. Annál is inkább igaz ez, mert az említett jogszabály javaslatához 1924. május 28-án dr. báró Korányi Frigyes pénzügyminiszter által benyújtott megokolás (mai szóhasználattal élve: miniszteri indokolás) szerint „Magyarországnak olyan kodifikációja, amely a fennebb említett joganyagot kimerítően, rendszeresen, a modern áruforgalom és a modern tudományos fejlődés igényeinek megfelelően rendezte volna, eddig nem volt”.⁵⁰¹ Az említett – majdnem egy évszázad távlatából is rendkívül korszerűnek mondható – jogszabály II. fejezete tartalmazza a vám eljárás fajtáit, azaz tulajdonképpen a vám eljárásokat. Ezek egyikeként sorolja fel az ún. **utalási eljárást**, amely a mai árutovábbításnak felel meg. Az utalási eljárásról a törvénycikk 64. §-a ezt mondja: „Vámárúkat további vám eljárás végett valamely vámhivataltól (az utaló hivataltól) más vámhivatalhoz (az elintéző hivatalhoz) csak vámhivatali felügyelet mellett lehet továbbítani. Erre a célra szolgál az utalási eljárás. Az utalt árúk azonosságát biztosítani kell (38. §). Az átviteli árúk utalási eljárás

⁵⁰¹ Az 1924. évi XIX. tc. indokolása, p. 1.

alá esnek. [...] Az utalás az ügyfél indítványára vagy a bemondójegye, vagy a kísérőjegyes eljárással történik; az ügyfél indítványa nélkül, hivatalból csak lefoglalt árúk szállításánál lehet alkalmazni az utalási eljárást. Az utalási eljárásban az ügyfélre az a kötelezettség hárul, hogy az árút azonosságának megóvása mellett változatlan állapotban az előírt határidőn belül az elintéző hivatal elé kell állítania.”⁵⁰² Az utalás bemondójegyes vagy kísérőjegyes eljárás formájában volt lebonyolítható. A két forma között az volt a különbség, hogy a bemondójegyes eljárás a vasúttársaságok és más nyilvános szállítóintézetek által igénybevehető, külön árubevallás és biztosíték nélkül alkalmazható eljárás volt; a kísérőjegyes eljárás volt az alapforma, amely esetében árubevallást kellett tenni és biztosítékot kellett szolgáltatni. Mindkét eset közös eleme volt, hogy az elintéző hivatal a vám elé állítást az utaló hivatal részére visszaigazolta.⁵⁰³

1.2. Az árutovábbítás

A tervgazdálkodás idején jelentősen visszaszorult a vámok szerepe, ezért új normára volt szükség. Megszületett tehát a vámjog szabályozásáról szóló 1951. évi 24. tvr., ami tulajdonképpen a korábbi vámtörvény kivonata volt, és hamar alkalmatlannak bizonyult. Az ezt rövidesen felváltó „1954. évi 16. tvr. hasonlított a korábbi tvr.-hez annyiban, amennyiben a politikai hatalom gyakorlóinak kívánsága szerint a végletekig leegyszerűsítette és elvulgarizálta a vámszabályokat”.⁵⁰⁴ A hatvanas évek második felében útjára indított új gazdasági mechanizmus egyik első lépése volt a vámjogi alapszabályokat tartalmazó 1966. évi 2. tvr., illetve a végrehajtására kiadott 9/1966. (II. 5.) Korm. rendelet megalkotása. Jól mutatja a vámok akkortájt még mindig szerény jelentőségét, hogy a részletes szabályokat csak egy évtizeddel később állapították meg, a **39/1976. (XI. 10.) PM-KkM együttes rendeletben**. E jogszabály így határozta meg a most már **árutovábbítás** néven említett vámeljárást: „*Árutovábbítás esetén a vámhivatal a vámáru további vámkezelés céljából másik vámhi-vatalhoz utalja. Az árutovábbítás vámvizsgálatból, a vámáru azonosításából és a vám biztosításából áll.*”⁵⁰⁵ Mint látható, a jogszabály megszövegezői ekkor még nem hagyták el a meghatározásból az 1924-ben bevezetett „utalás” szót.

Közeledve az európai uniós csatlakozáshoz, 1996. április 1-jén lépett hatályba a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról szóló **1995. évi C. törvény**, amely már jelentős részben tartalmazta az Európai Unióban is ismert jogintézményeket, de azok majdnem teljes körű átvételéhez szükség volt a „második vámtörvény”-ként is ismert 2000-es módosításra. „*Vámárúnak egyik vámhivatal vámfelügyelete alól bármely másik vámhivatal vámfelügyelete alá helyezése a vámáru továbbításával történik*” – így határozza meg a vámeljárást a törvény 56. §-ának (1) bekezdése. A részletéről pedig ekként rendelkezik: „(2) *Az árutovábbítás vámvizsgálatból, a vámáru azonosításából és a vámteher, áruk esetében pedig – ha e törvény így rendelkezik – a forgalmi adók biztosításából áll.* (3) *Az árutovábbítás az erre irányuló kérelem elfogadásakor kezdődik, a vámárúnak és a vámkezelés szabályai szerint csatolt iratoknak a rendeltetési vagy a kiléptetést végző vámhivatalnál történt bemutatásakor fejeződik be.*”⁵⁰⁶

⁵⁰² 1924. évi XIX. tc. 64. §

⁵⁰³ 1924. évi XIX. tc. 66–73. §

⁵⁰⁴ ARNOLD Mihály: *Ma már holnap van. A magyar gazdaság és a Vám- és Pénzügyőrség*. VIVA Média Holding, Budapest, 2002. p. 38.

⁵⁰⁵ 39/1976. (XI. 10.) PM-KkM együttes rendelet 34. § (1) bekezdés

⁵⁰⁶ 1995. évi C. törvény 56. §

Immár az Európai Unió tagjaként napjainkban Magyarország is az uniós vámjogot alkalmazza. Hasonlóan a hazánkban a 2004. május elsejei EU-csatlakozáskor hatályba lépett, a Közösségi Vámkodekx létrehozásáról szóló, 1992. október 12-i **2913/92/EGK** tanácsi rendelet szabályaihoz,⁵⁰⁷ a jelenleg hatályos vámkodekx, az Uniós Vámkodekx létrehozásáról szóló 2013. október 9-i **952/2013/EU** európai parlamenti és tanácsi rendelet külön szól **a külső és a belső árutovábbítás** szabályairól. Ezek szerint „a külső árutovábbítási eljárás lehetővé teszi a nem uniós áruk számára az Unió vámterületén belül egy adott pontról egy másikra történő szállítását, anélkül, hogy a következők bármelyike vonatkozna rájuk: a) behozatali vám; b) egyéb terhek az egyéb vonatkozó hatályban lévő rendelkezések szerint; c) kereskedelempolitikai intézkedések, amennyiben azok nem tiltják az áruk számára az Unió vámterületére való belépését, illetve onnan való kilépését”.⁵⁰⁸ A belső árutovábbítási eljárás pedig „lehetővé teszi az Unió vámterületének egyik pontjáról a másikra uniós áruk e vámterületen kívüli területen vagy országon keresztül történő szállítását vámjogi státusukban történő változás nélkül”.⁵⁰⁹

1.3. Az árutovábbítás elemei

További vizsgálódásunkhoz szükség van arra, hogy – felhasználva a korábban hatályban volt jogszabályok szövegét is – összefoglaljuk azokat a lényeges elemeket, mozzanatokat, amelyek az árutovábbítást jellemzik.⁵¹⁰ Ezek a következők:

- Nem uniós árut, vagy ritkábban uniós árut, de mindenképpen **költségvetési szempontból függő helyzetben lévő árut**
- **további vám eljárás végett**
- valamely vámhivataltól **(az indító hivataltól)**
- más vámhivatalhoz **(a rendeltetési hivatalhoz)**
- csak **vámhivatali felügyelet** mellett lehet továbbítani. Az áruk nyilvántartásba vételén túl ez úgy valósul meg, hogy az indító hivatalnál
- **vámbiztosíték** nyújtandó, továbbá
- **az áruk azonosságát biztosítani** kell.
- Az árutovábbítás **az ügyfél indítványára** (vámáru-nyilatkozat) indul. Az árutovábbítási eljárásban az ügyfélre az a kötelezettség hárul, hogy
- **az árut** azonosságának megóvása mellett **változatlan állapotban**
- **az előírt határidőn belül** a rendeltetési hivatal elé kell állítania.

⁵⁰⁷ 91. cikk (1) A külső árutovábbítási eljárás lehetővé teszi az alábbiakban meghatározott áru elszállítását a Közösség vámterületén belül egy adott pontról egy másikra: a) nem közösségi áru anélkül, hogy arra behozatali vámok és más terhek, vagy kereskedelempolitikai intézkedések vonatkoznának; b) közösségi áru, a bizottsági eljárásnak megfelelően meghatározott esetekben és feltételek mellett, annak érdekében, hogy a kiviteli intézkedésekben részesülő vagy azok hatálya alá tartozó termékek ne kerüljék meg ezen intézkedéseket vagy ne részesüljenek jogosulatlanul ezen intézkedésekből. – 163. cikk (1) A belső árutovábbítási eljárás, a (2)–(4) bekezdésben megállapított feltételek mellett lehetővé teszi a Közösség vámterületén lévő egyik pontról a másikra közösségi áruk harmadik ország területén keresztül történő szállítását vámjogi helyzetükben történő változás nélkül. Ez a rendelkezés nem érinti a 91. cikk (1) bekezdése b) pontjának alkalmazását.

⁵⁰⁸ 952/2013/EU rendelet 226. cikk (1) bekezdés

⁵⁰⁹ 952/2013/EU rendelet 227. cikk (1) bekezdés

⁵¹⁰ Ehhez az elméleti fejtegetéshez gyakorlati és célszerűségi megfontolásból a hatályos jogi szabályozás terminológiáját használom.

2. Az árutovábbítás számítógépesítése az Európai Unióban

2.1. Az elektronikus közigazgatás térnyerése

A vámhatósági munka egyik lényeges eleme, hogy bizonyos, szállítás alatt lévő áruk útját, pontosabban megérkezését a rendeltetési helyre követni tudjuk. Mai felgyorsult világunkban ezt a tevékenységet a vámhatóságok hatékonyan csak a **szállítmányokkal kapcsolatos adatok elektronikus úton történő cseréje** révén tudják ellátni. A vámigazgatási eljárás elektronizálása hazánkban (legalábbis törvényhozási szinten) 1996-ban kezdődött. Az akkor hatályos vámtörvény adott lehetőséget először az árunyilatkozat elektronikus úton való benyújtására.⁵¹¹ 2000. július 1-jén lépett hatályba a többi között az a ma is alkalmazandó eljárás, ami *egyszerűsített vámeljárás* néven ismert, és ezzel szoros összefüggésben került a jogszabályba az *elektronikus vám elé állítás*.⁵¹²

Igazán nagy lendületet azonban Magyarország EU-hoz történő csatlakozása kapcsán kapott a számítógépesítés. Az Európai Tanács 2000. márciusi lisszaboni ülésén elfogadta az ún. **lisszaboni stratégiát**, melynek részeként meghirdették az „e-Európa” elnevezésű, **„Információs társadalom mindenkinek”** jelszavú programot. „Az »e-Európa«-program központi felismerése és meghirdetésének fő mozgatórugója az volt, hogy miközben Európa piaci szereplői immár sikeresen kiaknázzák az információs társadalom és gazdaság előnyeit, addig a közszektor nem.”⁵¹³ Ennek orvoslására jelölte ki a program számos más feladat végrehajtásán túl az **e-közigazgatás** kialakítását. A program végrehajtására később e-Európa akciótervek is születtek (2000, 2002, 2005). A lisszaboni stratégia nyomán az Európai Unió a vámigazgatás területén is fokozatosan teljes körűvé teszi az elektronikus eljárásokat.

Időközben az Európai Unió vámjogi szabályai fölött is eljárt az idő, hiszen, mint a jelenleg hatályos uniós vámkódex preambuluma fogalmaz, az „1992. október 12-i 2913/92/EGK tanácsi rendelet az 1980-as években a tagállamokban külön-külön alkalmazott vámeljárások integrációján alapult. Ezt a rendeletet bevezetése óta ismételtelen és jelentős mértékben módosították bizonyos problémák, mint a jóhiszeműség védelme vagy a biztonsági követelmények figyelembevétele, megoldása érdekében.”⁵¹⁴ A preambulumban több bekezdése – így a 15., a 17–20. és a 43. bekezdés – kitér arra, hogy az informatikai technológia alkalmazása kulcsfontosságú mind a kereskedelem megkönnyítése, mind pedig a vámenellenőrzések hatékonysága szempontjából.

E célkitűzések végrehajtását szolgálja a Bizottság (EU) 2016/578 végrehajtási határozata (2016. április 11.) az Uniós Vámkódexben előírt elektronikus rendszerek kifejlesztésére és telepítésére vonatkozó munkaprogram létrehozásáról, amely hatályon kívül helyezte az Uniós Vámkódex munkaprogramjának létrehozásáról szóló

⁵¹¹ 1995. évi C. tv. 52. § (2) bek.: „[...] Kereskedelmi forgalomban a vámszervezet központi szerve engedélyezheti az árunyilatkozat elektronikus úton való benyújtását.”

⁵¹² Az egyszerűsített vámeljárás során az ügyfél a) hiányos adattartalmú árunyilatkozatot ad, vagy b) kereskedelmi okmánnyal (pl. számlával) helyettesíti az árunyilatkozatot, vagy c) az árunak a saját telephelyén való nyilvántartásba vételével ad árunyilatkozatot (mindez együtt: egyszerűsített árunyilatkozat). Itt jön szóba az elektronikus vám elé állítás (tehát az egyszerűsített árunyilatkozat elektronikus úton való benyújtása). Megjegyzendő még, hogy az egyszerűsített árunyilatkozatokhoz bizonyos időszakra vonatkozóan összefoglaló, ún. kiegészítő árunyilatkozatot kell(ett) adni.

⁵¹³ FAZEKAS Mariann – FICZERE Lajos: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* 6., átd. kiad. Bp., Osiris, 2005., p. 599.

⁵¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 952/2013/EU rendelete (2013. október 9.) az Uniós Vámkódex létrehozásáról. Preambulum, 12. bekezdés

2014/255/EU végrehajtási határozatot. A **2016-os munkaprogram** a következő „**telepítési dátumokat**” határozza meg a transzeurópai és nemzeti rendszerekre vonatkozóan:

- az elektronikus rendszerek telepítésére nyitva álló időtartam kezdő dátuma, amely alatt az elektronikus rendszer működése megkezdésének legkorábbi dátumát kell érteni;
- az elektronikus rendszerek telepítésére rendelkezésre álló időszak záró dátuma, amely alatt a következőket kell érteni: a) az az utolsó nap, ameddig valamennyi tagállamnak meg kell kezdenie a rendszerek működtetését és azokat valamennyi gazdálkodónak használnia kell, valamint b) az átmeneti időszak záró dátuma.⁵¹⁵

2.2. Az új számítógépesített árutovábbítási rendszer (NCTS⁵¹⁶) bevezetése

Az új számítógépesített árutovábbítási rendszer működéséről és előnyeiről úgy kaphatunk képet a legegyszerűbben, ha – célszerűen egy példán keresztül – áttekintjük az árutovábbítás vámeljárásnak a rendszer bevezetését megelőző gyakorlatát. Abban az esetben, ha például egy fuvarozó a **régi tranzit rendszerben** (Old Transit System – OTS) Záhonyból Kölnbe kívánt elszállítani egy kamion árut, az árutovábbítási eljárás megindításához be kellett nyújtani az indító vámhivatalban egy **papír alapú** vámáru-nyilatkozatot, és valamilyen módon vámbiztosítékot kell nyújtania azért, hogy ha útközben eltűnne a szállítmány, a vámhatóság érvényesíteni tudja az esedékes vámot és nemzeti adókat. A vámhivatal nyilvántartásba vette a szállítmányt, amit az áru nyilatkozat két példánya kísért a rendeltetési vámhivatalig, azaz Kölnig. A kölni vámhivatal szintén bejegyezte saját nyilvántartásába a szállítmányt, és **az áru nyilatkozat egy példányát egy-két héten belül visszaküldte** Záhonyba, jelezve ezzel, hogy az árutovábbítási vám eljárás rendben befejeződött, és az indító vámhivatalnál nyújtott vámgarancia felszabadítható.

Gyakorta előfordult, hogy a szállítmány útközben eltűnt – ellopták, a fuvarozó vagy a címzett nem mutatta be a rendeltetési vámhivatalnál –, és ebben az esetben hosszas keresési eljárást kezdeményezett az indító vámhivatal annak megállapítására, hogy mely országban vonták el a szállítmányt a vámmellenőrzés alól. Ez a keresési eljárás azonban igen nehézkes volt, hiszen a jogszabály szerint csak az árutovábbítás megindításától (a szállítmány feladásától) számított 10 hét elteltével kellett elkezdni az áru felkutatását. Ez számos esetben nem vezetett eredményre. A procedura összesen 12 hónapig tarthatott, és ha az indító vámhivatal ez idő alatt nem értesítette a kezeset a tartozás tényéről, akkor a vámtartozás behajthatatlanná vált.

A korábban felvázolt számítógépesítési folyamat első lépése az árutovábbítás vám eljárás elektronizálása volt. Az árutovábbítási eljárás lényege tehát, hogy ha egy olyan árut szállítanak az Európai Unió vámterületén egy pontról egy másikra, amelyet valamilyen oknál fogva vámfelügyelet alatt kell tartani, akkor az áru az egyik (az indító) vámhivatal felügyelete alól a másik (a rendeltetési) vámhivatal felügyelete alá úgy kerül, hogy árutovábbítási eljárás alá vonják. **Az új típusú eljárás alkalmazása során** a példánkban említett fuvarozónak elektronikus üzenetben, a vámhatóság által üzemeltetett külső kommunikációs központon (KKK-n) keresztül kell benyújtania áru nyilatkozatát az indító vámhivatalnál, a vámhivatal pedig a nyilvántartásba vételt követően saját informatikai rendszeréből egy úgynevezett

⁵¹⁵ A Bizottság (EU) 2016/578 végrehajtási határozata (2016. április 11.) az Unió Vámkódexben előírt elektronikus rendszerek kifejlesztésére és telepítésére vonatkozó munkaprogram létrehozásáról

⁵¹⁶ New Computerised Transit System

továbbítási kísérő okmányt nyomtat ki, ami kíséri a szállítmányt a rendeltetési hivatalig. A fő különbség a régi és az új rendszer között azonban az, hogy **az indulási vámhivatal már a szállítóeszköz indulásakor elektronikus üzenetben értesíti mind a rendeltetési, mind pedig az esetleges átléptető vámhivatalt** az elindított szállítmányról. Amikor a továbbított áru megérkezik a rendeltetési vámhivatalhoz (példánkban Kölnbe), erről a kölni vámhivatal **perceken belül küld egy elektronikus üzenetet** Záhonyba. Ha ez az üzenet az indító vámhivatal által meghatározott bemutatási határidőt (ez általában hét nap) követő napon nem érkezik meg, az indító vámhivatal azonnal elindítja a keresési eljárást (tehát nem 10 hét, hanem nyolc nap múlva!). Az eljárás azonban itt még nem ér véget. A rendeltetési vámhivatalnak ugyanis el kell döntenie, hogy milyen áruvizsgálatot tart, majd az elvégzett áruvizsgálatról ismét elektronikus üzenetet küld az indító hivatalnak. Ez az üzenet az indító vámhivatal számára azt jelenti, hogy az eljárás rendben befejeződött, és az árutovábbítási eljárásához nyújtott vámbiztosíték felszabadítható. Ennek az üzenetnek a megérkezési értesítést követő hat napon belül kell megérkeznie az indító vámhivatalhoz, ellenkező esetben az indító vámhivatalnak azonnal keresési eljárást kell kezdeményeznie.⁵¹⁷

Magyarország 1996-tól 2004-ig tagja volt az Egységes Árutovábbítási Eljárásról szóló Egyezménynek (a továbbiakban: tranzitegyezmény), amely gyakorlatilag a közösségi árutovábbítási eljárás szabályainak átvétele volt az EFTA- és a CEFTA-országok által.⁵¹⁸ Már e jogszabály 2000. évi módosítása (és természetesen a közösségi vámkódex egyidejű módosítása is) lehetővé tette az árutovábbítási eljárás elektronizálását. Az **NCTS (New Computerised Transit System - Új Számítógépesített Árutovábbítási Rendszer)** azonban csak 2003. október 1-jén, **az e-vám stratégia első pilléréként** indult, és bevezetése folyamatosan történt. A rendszer bevezetése és működtetése által Magyarország eleget tett annak az európai uniós követelményrendszernek is, amelyet a Tanács mellett működő Vámunió Munkacsoport által gondozott többéves stratégiai tervben (Multiannual Strategic Plan) fogalmaztak meg: „Az interoperabilitást szükséges létrehozni a közösségi és nemzeti váminformatika területén belül, amelynek keretében a tagállamok és a Közösség vámrendszerei cserélnek egymással információt, de nem csak a váminformatikai, hanem más informatikai rendszerek között is.”⁵¹⁹ A rendszer bevezetését alapos tervezőmunka előzte meg, melynek során a többéves stratégiai tervben említett információcsere feltételeinek megteremtése érdekében a Vám- és Pénzügyőrségnél elindított interoperabilitási program munkatársai több lehetséges megoldást is fontolóra vettek. Végül a program keretében működő NCTS_HU alprojekt a következő megállapításra jutott: „A jelenleg használt nemzeti vámregisztrációs rendszer (VÁMREG) nem alkalmas az NCTS által előírt üzenetcserekre, így két fő irány áll rendelkezésre ahhoz, hogy a feltételeket teljesíteni tudjuk:

- az új magyarországi nemzeti tranzitalkalmazás (NTA) kifejlesztése, ez az irány még kétféle bontható (NTA+ECN vagy ún. tiszta NTA), vagy
- az EU által kifejezetten az NCTS-re kifejlesztett MCC+ECN (Minimal Common Core – MCC) rendszer alkalmazása.”⁵²⁰

⁵¹⁷ Sz.n.Tájékoztató az új számítógépesített tranzit rendszer magyarországi bevezetéséről. Bp.,VIVA Média Holding, 2003., pp. 9–11.

⁵¹⁸ Lásd: 83/1996. (VI. 14.) Korm. rendelet az Egységes Árutovábbítási Eljárásról szóló Egyezmény kihirdetéséről

⁵¹⁹VARGA János (szerk.): *A rendészeti szervek nemzetközi együttműködése*, p. 65.

⁵²⁰TAKÁTS Beáta – KOVÁCS László: *A számítógépesített tranzit eljárás bevezetése Magyarországon, az NCTS-projekt elindítása és előrehaladása*. Pénzügyőr Melléklet, 2002/12. pp. 1–10.

A tranzitegyezmény előírásainak megfelelően 2003. október 1-jén Magyarországon is bevezették az NCTS-t. A rendszer a 3.1 fázissal indult, amelynek keretében normál eljárásban megvalósult a vámhivatalok közötti elektronikus üzenetsere, a papír alapon benyújtott vámáru-nyilatkozat⁵²¹ megtartásával, és csatlakoztak a rendszerhez az engedélyezett feladók⁵²² és az engedélyezett címzettek⁵²³.

Néhány hónapon belül újabb jelentős mérföldkőhöz érkezett a rendszer üzemeltetése: 2004. május 1-jén Magyarország csatlakozott az Európai Unióhoz, ezzel a vámunióhoz is. Az elektronikus árutovábbítás szempontjából ez nem okozott semmilyen nehézséget, hiszen míg Magyarország eddig az időpontig a tranzitegyezmény egyik szerződő államaként, addig május 1-jétől már az Európai Unió teljes jogú tagországaaként vett részt az NCTS üzemeltetésében. 2004. május elsején az NCTS országos help desk szolgálatához pusztán olyan vámjogi, vámeljárási kérdésekkel fordultak a vámhatóság munkatársai, amelyek a vámkódex rendelkezéseinek alkalmazására irányultak. Technikai, informatikai jellegű probléma nem adódott, ügyféli megkeresés pedig egyáltalán nem volt.⁵²⁴ Ezzel ellentétben a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnokságán (VPOP) 2002 elején létrejött Interoperabilitási Projekt (IOP) másik alprojektje, az ITMS_HU (integrált tarifakezelő rendszer – Integrated Tariff Management System, ITMS) megjelölésű csoport, amely a további szükséges fejlesztéseket, elsősorban a vámárunyilatkozat-feldolgozó rendszer fejlesztését végezte, jóval eseménydúsabb napokat élt át. Röviden összefoglalva: a május elsején indult vámárunyilatkozat-feldolgozó rendszer (Customs Declaration Processing System, CDPS) működésében nem várt leállások voltak, amelyre idővel a sajtó, ennek következtében pedig a kormányzat is felfigyelt.⁵²⁵ A két alprojekt (az ITMS_HU és az NCTS_HU) működését illetően több tanulság szűrhető le. Egyrészt **jelentős kockázat rejlik abban, ha több nagymértékű változást egyszerre kívánunk bevezetni.** Az NCTS esetében a 2004-es EU-csatlakozáskor már nem okozott problémát a rendszer kezelése sem a pénzügyőrök, sem pedig az ügyféli kör számára, míg a CDPS rendszer működése az új jogszabályi környezet bevezetésével együtt indult. A másik megállapítás a kommunikációra vonatkozik: **egyetlen szervezet sem nélkülözheti a kríziskommunikációs terv kidolgozását.** Ennek birtokában a CDPS esetében is megelőzhető lett volna a kialakult helyzet: *„a vámhatóságról olyan kép alakulhatott ki, hogy egymaga nem képes megoldani válsághelyzeteket, a kormányfő »feddése« szükséges ahhoz, hogy intézkedjen a megoldás érdekében. Pedig a fejlesztések, a*

⁵²¹ Az egységes vámáru-nyilatkozat 1. példánya.

⁵²² Engedélyezett feladó: olyan gazdálkodó, amely a vámhatóság előzetes engedélyével vámhivatali közreműködés nélkül indíthat árukat az uniós árutovábbításban. Ehhez saját összekeszességi engedélye alapján köt le biztosítékot, saját maga nyomtatja ki az árut kísérő okmányt, azt saját engedélyezett bélyegzőjével hitelesíti, és saját vámzárát alkalmaz. A jogintézmény előnye, hogy az engedélyes a vámhivatal nyitvatartási idején kívül is indíthat árutovábbítást.

⁵²³ Engedélyezett címzett: olyan gazdálkodó, amely a vámhatóság előzetes engedélyével vámhivatali közreműködés nélkül érkezethet árukat az uniós árutovábbításban. A jogintézmény előnye, hogy az engedélyes a vámhivatal nyitvatartási idején kívül is érkezethet árukat, azokat kirakhatja, felszabadítva így a szállítóeszközt.

⁵²⁴ Jelen tanulmány szerzője a projekt teljes ideje alatt az NCTS_HU alprojekt tagja, később az NCTS Help desk szolgálat vezetője volt – ráadásul 2004. május elsején ügyeleti szolgálatot látott el. A projekt tevékenységének felvázolása ily módon jórészt saját tapasztalatokra épül.

⁵²⁵ Részletesen lásd: SUBA László: *A vámhatóság interoperabilitása – és annak kommunikációja (A 2004-es EU-csatlakozás kihívásai)*. In: *Hadtudományi Szemle* 2015/4. pp. 306–315.

munkaerő-átcsoportosítások folyamatban voltak, és – lássuk be – a kormányzati elvárások is kommunikálhatók lettek volna egy vezetői értekezlet keretében”.⁵²⁶

2.3. Az NCTS fejlesztésének lépései

Az új számítógépesített árutovábbítási rendszer technikai hátterét a tagállamok többsége által alkalmazott MCC rendszer adta. Csak nagyon kevés ország döntött amellett, hogy saját fejlesztésű rendszert használjon. Természetesen e szoftverek is ugyanazt „tudták”, mint az MCC, de a tapasztalatok azt mutatták, hogy **a rendszerhibák észlelése, jelzése a fejlesztő felé, illetve kijavítása sokkal hatékonyabban működik, ha több ország felhasználói egységesen lépnek fel a hibák javítása érdekében.**

Az NCTS működése még hatékonyabbá vált az **elektronikus garanciakezelés** 2005. június 1-jei indulásával. A garanciakezelő rendszer (Guarantee Management System, GMS) a garanciák elektronikus nyilvántartásával és a biztosíték-lekötés és -felszabadítás gyors, jól nyomon követhető módjával támogatja az árutovábbítás lebonyolítását. A rendszer legfontosabb előnye, hogy lehetlenné teszi a referenciaösszeg (gyakorlatilag a biztosított vagy biztosítottnak tekintett garanciakeret) túllépését. Korábban előfordult olyan eset, hogy összekeszési engedéllyel rendelkező gazdálkodó átmenetileg akkora összeget kötött le az árutovábbítási eljárásban úton lévő szállítmányai biztosítékaként, amely összeg jelentősen meghaladta a rendelkezésre álló keretösszeget. Ez egészen egyszerűen oly módon volt lehetséges, hogy az összekeszési keretében az egyes árutovábbítási eljárás alatt lévő szállítmányokhoz lekötött és felszabadított összegeket az engedélyesek papír alapon, egy, a vámhatóság által előzetesen hitelesített nyilvántartásban (könyvben) tartották nyilván. Ennek az volt a kockázata, hogy ha az úton lévő szállítmányokat elvonják a vámfelügyelet alól, és emiatt vámtartozás keletkezik, annak csak egy részére állt rendelkezésre lekötött biztosíték.

Miután az elektronikus árutovábbítás normál lefolyása informatikailag szinte teljesen támogatott volt, gondolni lehetett arra is, hogy a le nem zárult eljárások kezelését is számítógépesítsék. 2005. december 1-jétől tehát az árutovábbítási eljárás alatt lévő szállítmányok **keresési eljárásais elektronikusan**, vagyis jól dokumentáltan és gyorsan történik.

Az NCTS keretében indított árutovábbításokat kezdetben papír alapon lehetett indítványozni. 2004 februárjától azonban lehetőség nyílt arra, hogy a vámáru-nyilatkozatot az ügyfelek elektronikus üzenet (IE015 üzenet) formájában nyújtsák be; e lehetőség az EU-csatlakozás időpontjától kezdve az engedélyezett feladók számára kötelezettséggé vált. Az árutovábbítási vámáru-nyilatkozat elektronikus úton való benyújtása 2005. július 1-jétől vált kötelezővé, de az erről szóló tanácsi rendelet⁵²⁷ nyújtotta lehetőséget kihasználva, a magyar vámhatóság 2006 végéig még elfogadta a papír alapú árunyilatkozatokat. Ezt követően azonban már **csak IE015 üzenet formájában** lehet az MCC-ben árutovábbítást kezdeményezni – a turistaforgalmat és az üzemszünetet kivéve.⁵²⁸

⁵²⁶SUBA: i. m. p. 315.

⁵²⁷ A Tanács 837/2005/EK rendelete (2005. május 23.) a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló 2454/93/EGK bizottsági rendelet módosításáról

⁵²⁸TELEKI József: *Búcsú a T-árutovábbítástól*. Vám-Zoll, 2005. július, p. 15.

Már az NCTS bevezetését megelőző időszakban több gazdálkodói fórumon felvetődött az az ügyféli igény, hogy az engedélyezett címzettek megérkezethessék a részükre TIR eljárásban továbbított árukat. Ettől a VPOP akkoriban határozottan elzárkózott, mert a TIR-egyezmény nemzetközi (vagyis az EU keretein túlmutató) megállapodás, amely nem engedi meg azt, hogy a vámhatóságon kívül más személy igazoljon valamely joghatást kiváltó eseményt, például a továbbított áru megérkezését a rendeltetési helyre. Néhány évvel később azonban „*az Európai Bizottság elhatározta, hogy az NCTS-t a közösségen belüli TIR-eljárásokra is kiterjeszti. A rendszer teljes bevezetése előtt [...] 10 ország részvételével kísérleti projekt létrehozására került sor. A projekt munkájában Magyarország az első pillanattól részt vesz, hiszen a Közösségbe irányuló TIR-eljárások jelentős része magyar külső határokról indul*”.⁵²⁹ A pilot projekt keretében 2005 augusztusától hat magyarországi vámhivatal indította el a nála kezdeményezett árutovábbítások szállítmányait a TIR-igazolvány mellett az MCC-ben is. A kísérlet sikeresnek bizonyult. „*Mivel a projektben részt vevő valamennyi tagállam vállalta, hogy amennyiben NCTS-ben indított TIR-szállítmány érkezik hozzájuk, úgy a megérkezés tényéről elektronikus üzenetben értesíti az indító hivatalt, így a projektben részt vevő hivataloknál a szokásos többhetes elintézési idő helyett 2–3 napra csökkent az átlagos visszaértesítési időtartam.*”⁵³⁰ Az **NCTS-TIR projekt** indításához szorosan kapcsolódik az a jogszabályváltozás, amely lehetővé tette, hogy az engedélyezett címzettek TIR-eljárásban továbbított szállítmányokat is érkeztethessenek.⁵³¹ A rendelkezést a bizottsági rendelet preambuluma első bekezdése így indokolja: „*A Közösség számára fontos a nemzetközi kereskedelem, ezért szükséges a TIR-eljárásra vonatkozó vámalkiságok modernizálása. [...] A gazdasági szereplők igényeinek kielégítése és a nemzetközi kereskedelem elősegítése érdekében kívánatos olyan rendelkezések kidolgozása a meglévő közösségi/egységes árutovábbítási szabályok alapján, amelyek lehetővé teszik az engedélyezett címzetti státusz alkalmazását a TIR-eljárással kapcsolatban.*”⁵³² E rendelkezések gyakorlati előnye a gazdálkodók számára az, hogy az engedélyes pénzügyőr jelenléte nélkül leveheti a vámzárat, lepakolhatja a szállítmányt a szállítóeszköztől, és így nem kell állaspénzt fizetnie.⁵³³ Az NCTS-TIR pilot projekt Magyarországon 2006. november 1-jén kezdődött, uniós szinten pedig 2009. január 1-jétől kötelező a TIR-igazolvánnyal indított árutovábbítások MCC-be való rögzítése és az ilyen áruk MCC-ben való érkeztetése. Természetesen mindez csak az Európai Unió területén szállított árukra vonatkozik, tehát ha egy szállítmány kilép az EU-ból, a kiléptető vámhivatalnak az MCC-ben érkeztetnie kell a TIR-t.

Az NCTS-ben továbbított áruk keresése az említett fejlesztések mellett továbbra is kiemelt figyelmet kapott, hiszen az elektronikus árutovábbítás bevezetése óta 2007 év végéig több mint 30 millió nemzetközi árutovábbítás indult a rendszerben. Az árutovábbítások elintézési határideje a korábbi 2–4 hónapról az esetek több mint felénél három napra, 90 százaléka esetében nyolc napra esett vissza. Ugyanakkor a nyitott tételek száma továbbra is magas volt, mintegy 5% körül mozgott, ezért szükségessé vált

⁵²⁹TELEKI József: *NCTS/TIR projekt Magyarországon*. Vám-Zoll, 2005. október, pp. 3–4.

⁵³⁰Uo.

⁵³¹A Bizottság 883/2005/EK rendelete (2005. június 10.) a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló 2454/93/EGK rendelet módosításáról

⁵³²TELEKI: i. m.

⁵³³TORDA Csaba: *Engedélyezett címzett a TIR Egyezményben*. Vám-Zoll, 2005. október, pp. 5–6.

az elintézetlen tételek kezelésére vonatkozó eljárás felülvizsgálata.⁵³⁴ 2009. július 1-jétől ezért **új keresési és kiszabási eljárást** vezettek be.

Ugyanettől a naptól kezdve került sor a számítógépesített tranzit rendszerben a biztonsági és védelmi típusú adatok kezelésének bevezetésére. Az egész vámigazgatási tevékenységet átfogó reform szomorú kezdete 2001. szeptember 11-e volt, amikor az Egyesült Államokban terroristák összehangolt támadásokat követtek el, és a többi között a földdel tették egyenlővé a Világkereskedelmi Központ (World Trade Center) ikertornyait. Ennek és számos ezt követő terrorcselekménynek a hatására a Vám Világszervezet (World Customs Organisation, WTO) megalkotott egy keretrendszert, amely megteremtette **a vámigazgatás kockázatkezelési tevékenységének** a keretfeltételeit. Az Európai Unió, csatlakozva ehhez a kezdeményezéshez, megalkotta az uniós vámjog úgynevezett biztonsági módosításait,⁵³⁵ amelyek 2007. január elsején léptek hatályba. A módosító jogszabályok által újonnan bevezetett jogintézmények közé tartozik például az engedélyezett gazdálkodó (Authorised Economic Operator, AEO) és a belépési, illetve a kilépési gyűjtő árnyilatkozat is. A biztonsági és védelmi kockázatelemzést két lépcsőben vezették be. Az első fázis során a behozatali ellenőrző rendszerben (Import Control System, ICS) bejelentett import irányú szállítmányok, a második fázisban pedig az NCTS-ben bejelentett import és kiviteli irányú, illetve a kiviteli ellenőrző rendszerben (Export Control System, ECS) bejelentett szállítmányok kockázatelemzése valósult meg.⁵³⁶

Az NCTS folyamatosan teret nyer az EU-n kívül is. Az elmúlt években kísérleti jelleggel sor került a SPEED (Single Portal for Entry or Exit of Data – Egyetlen Portál a Belépési és Kilépési Adatoknak) projekt elindítására is. A kísérleti projekthez csatlakozott országok (így Magyarország is) azt vállalták, hogy a TIR-egyezmény szerinti árutovábbítások adatait az orosz határon történő beléptetés meggyorsítása érdekében elektronikus úton előreküldik az orosz vámhatóságnak.⁵³⁷

2.4. Az elektronikus árutovábbítás jövője

Az Európai Unió hatályos **vámügyi cselekvési programja** szerint a program céljainak kitűzésekor figyelembe kell venni az elkövetkező évtized vámügyi vonatkozású problémáit és kihívásait. A program középpontjában – összhangban a vámhatóságok küldetésével – az Unió pénzügyi és gazdasági érdekeinek a védelme, valamint a biztonság és a védelem fenntartása kell, hogy álljon. Továbbra is hangsúlyos cél a kereskedelem megkönnyítése, a többi között a csalás elleni küzdelemre irányuló együttes erőfeszítések megtétele, valamint a vámhatóságok adminisztratív kapacitásainak növelése révén. Az informatikai rendszereknek létfontosságú szerepük van, és lehetővé kell tenni, hogy a program az uniós jog alapján létrehozott új vám vonatkozású informatikai rendszereket tartalmazzon. A vámigazgatás rugalmasságának és hatékonyságának növelése érdekében az európai informatikai rendszereknek szükség esetén közös fejlesztési modelleken és IT-architektúrán kell alapulniuk. A programban kellő fontosságot kell tulajdonítani a meglévő európai váminformatikai rendszerek

⁵³⁴KOCSIS Gábor: *Új keresési és kiszabási eljárás az NCTS-ben*. Vám-Zoll, 2008/1. pp. 9–10.

⁵³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 648/2005/EK rendelete (2005. április 13.) a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK tanácsi rendelet módosításáról; a Bizottság 1875/2006/EK rendelete (2006. december 18.) a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló 2454/93/EGK rendelet módosításáról

⁵³⁶FERENCsik Tamás: *A biztonsági és védelmi kockázatelemzés közös kockázati kritériumai automatikus végrehajtásának bevezetése a beléptetési eljárások során*. Pénzügyőr Melléklet, 2012/9. pp. 1–5.

⁵³⁷KOCSIS Gábor: *NCTS – utcahossznyi előny*. Pénzügyőr Melléklet, 2008/12. pp. 1–12.

működésének és az uniós vámkódex végrehajtásához szükséges **új európai informatikai rendszerek kifejlesztésének.**⁵³⁸ Ezek között témánk szempontjából különösen fontosak a vámárumozgási rendszerek, különösen az új számítógépesített árutovábbítási rendszer (NCTS), az NCTS-TIR Oroszország, a kiviteli ellenőrzési rendszer (ECS) és a behozatali ellenőrzési rendszer (ICS).

A következő alkalmazások/elemek támogatják ezeket a rendszereket: a harmadik országokkal történő adatcserét szolgáló rendszer (SPEED híd), a SPEED Edifact átváltó csomópont (SPEED-ECN), a standard SPEED tesztalkalmazás (SSTA), a standard árutovábbítási tesztalkalmazás (STTA), az árutovábbítási tesztalkalmazás (TTA), a központi szolgáltatások/referenciaadatok (CSR2), valamint a központi szolgáltatások/irányítási informatikai rendszer (CS/MIS).⁵³⁹ Az új számítógépesített árutovábbítási rendszer (NCTS) korszerűsítése projekt célja, hogy hozzáigazítsa a jelenlegi transzeurópai NCTS rendszert az uniós vámkódex szerinti új követelményekhez, mint amilyen **a szállítás közben történt események regisztrálása, az információcserének az Uniós Vámkódex adatkövetelményeihez való igazítása, valamint a más rendszerekhez kapcsolódó interfészek korszerűsítése és kifejlesztése.**

A gazdálkodóknak meg kell tenniük a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy legkésőbb a munkaprogramban meghatározott záró dátumok vagy adott esetben a tagállamok által a nemzeti tervük keretében meghatározott záró dátumok szerinti naptól kezdve képesek legyenek használni a bevezetett rendszereket. Az NCTS-re vonatkozó záró dátum eredetileg 2020. március 2-a volt,⁵⁴⁰ azonban, mivel a tagállamok erőfeszítései ellenére egyes rendszereket csak részlegesen lehet telepíteni eddig az időpontig, az új, jelenleg hatályos határidő 2025. december 31.⁵⁴¹

3. Nemzetközi tapasztalatok, jó gyakorlatok

3.1. Árumozgás-felügyelet az Európai Unióban

Az áruszállítási rendszerek Csaba Zágon szerint három fő tényező kielégítésére koncentrálnak: a költséghatékonyságra, az idő tényezőre, és a biztonságra, amelyek látszólag egymásnak ellentmondó szempontok.⁵⁴² A biztonságot ezen felül a logisztikai lánc teljes hosszában, elterjedt kifejezéssel „ajtótól ajtóig” (door-to-door security) értelmezik.⁵⁴³ Aleksandar Erceg megvizsgálta az EU e-vám rendszereinek, köztük különösen a számítógépesített árutovábbítási rendszerének (a továbbiakban: NCTS) hatását a kereskedelemre és **a rendszer horvátországi bevezetéséről** szerzett

⁵³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1294/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a 2014 és 2020 közötti időszakra szóló, európai uniós vámügyi cselekvési program (Vám 2020) létrehozásáról, valamint a 624/2007/EK határozat hatályon kívül helyezéséről

⁵³⁹ Uo.

⁵⁴⁰ A Bizottság (EU) 2016/578 végrehajtási határozata (2016. április 11.) az Uniós Vámkódexben előírt elektronikus rendszerek kifejlesztésére és telepítésére vonatkozó munkaprogram létrehozásáról

⁵⁴¹ Az Európai Parlament és a Tanács 952/2013/EU rendelete (2013. október 9.) az Uniós Vámkódex létrehozásáról, 278. cikk (3) bek. e) pontja. Módosította: az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/632 rendelete (2019. április 17.) a 952/2013/EU rendeletnek az Uniós Vámkódexben előírt elektronikus adatfeldolgozási eljárásoktól eltérő eszközök átmeneti alkalmazásának meghosszabbítása céljából történő módosításáról.

⁵⁴² Csaba Zágon: *Kritikus infrastruktúra – gazdasági biztonság*. Hadtudomány, 2012/3-4. pp. 171-175.

⁵⁴³ HORVÁTH Attila, Csaba Zágon: *Critical Transport Infrastructure Protection: A Research on the Security of the Supply Chains*. Economics and Management, 2015/2. pp. 47-54.

tapasztalatait. Erceg szerint a több országon át közlekedő áruk az NCTS-nek és az elektronikus vámáru-bejelentési rendszereknek köszönhetően felgyorsultak, **rövidebb várakozási és áthaladási időkkel kell számolni**, s ez a tény a kereskedelem költségeit is mérsékelte. A horvát vámigazgatás rendkívül pozitívan értékelt a rendszer használatából fakadó előnyöket a 2011. július 1. és 2013. május 1. közötti időszakban végrehajtott 1,1 millió árutovábbítás tapasztalatai alapján. A szerző számítása szerint ebben az időszakban összesen 232.500 óra időmegtakarítást értek el az NCTS alkalmazásának köszönhetően.⁵⁴⁴

Az árumozgás-felügyelet hatékonysága és ezzel szoros összefüggésben a gazdálkodói előnyök biztosítása érdekében tette közzé **Smart Border 2.0** (Okos határ 2.0) elnevezésű javaslatát 2017 novemberében Lars Karlsson, a Vám Világszervezet korábbi elnöke, a svéd vámhatóság helyettes vezetője.⁵⁴⁵ A tanulmány szerint az intelligens határok magukban foglalják a modern technológia alkalmazását, a kockázatkezelést, a nemzetközi együttműködést, valamint a nemzetközi szabványok alkalmazását. Az intelligens határok felismerik, hogy az emberek és az áruk különböző kockázatokat hordoznak, és így elkülönítik őket különböző kockázati csoportokba. A gyakorlatban az intelligens határ integrálja az engedélyezett gazdálkodó (Authorised Economic Operator, AEO) előnyeit, az egyszerűsített elektronikus vámáru-nyilatkozat alkalmazását, valamint a szállítóeszköz vezetőjének megbízhatóként történt előzetes regisztrációját. A rendszer az egyszerűsített vámáru-nyilatkozatot automatikusan feldolgozza és a kockázatot értékeli. A komplex rendszer része a rendszámleolvasó kamerarendszer, továbbá a teherautó vezetőjének okostelefonjára letöltött alkalmazás, amellyel – megadott átlépési engedély esetén – nyitható a határsorompó.⁵⁴⁶

3.2. Harmadik országok tranzitrendszerei

Ajordán vámhatóság 2008 óta alkalmazza az elektronikus tranzitkövetési rendszert. A rendszer a GPS adatai alapján valós időben figyeli a teherautó mozgását. A riasztás akkor aktiválódik, ha rendellenességet észlel, például ha a szállítóeszköz letér az előzetesen kijelölt útvonalról, vagy ha a vámrázat meg akarják bontani. Ebben az esetben a mobil ellenőrzési csoport várhatóan kevesebb, mint 30 perc alatt ellenőrzés alá vonja a teherautót és a szállítmányt.⁵⁴⁷

Kelet-Afrika öt országában – Ugandában, Ruandában, Burundiban, a Kongói Demokratikus Köztársaságban és Dél-Szudánban – az árutovábbítási műveletek lebonyolítása hosszú ideig konvojrendszeren keresztül történt, papíralapú árnyilatkozatok, kísérőszemélyzet és tranzitellenőrzési pontok igénybevételével. 2013-ban az ugandai vámhatóság úgy döntött, hogy **az árutovábbítás során szállított áruk valós idejű nyomon követését** lehetővé tevő elektronikus áru fuvarozási rendszert vezet be. A régió többi országa hamarosan hasonló rendszert állított föl, amelynek

⁵⁴⁴ERCEG, Aleksandar: *The New Computerized Transit System and E-Customs Influence on Savings in Transit Time and Cost*. In: SEGETLIJA, Zdenko et al. (eds.): *Business Logistics in Modern Management*, XIII. International Scientific Conference, University of Josip Juraj Strossmayer, Osijek, HR, 2013. pp. 143–152.

⁵⁴⁵KARLSSON, Lars: *Smart Border 2.0. Avoiding a hard border on the island of Ireland for Customs control and the free movement of persons*. European Union, 2017. (Letöltve: 2019. március 14-én.) <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>

⁵⁴⁶KARLSSON: i. m. p. 25.

⁵⁴⁷YASUI, Tadashi: *Transit Facilitation for Regional Economic Integration and Competitiveness*. WCO Research Paper No. 28 (April 2013) (Letöltve: 2019. február 14.) http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/28_transit_yasui_en.pdf?la=en

eredményeként minden országnak saját e-járműkövetési rendszere volt. 2014-ben az ún. északi folyosó vámszervei közül Kenya és Ruanda vámigazgatási szervei csatlakoztak az ugandai elektronikus rendszerhez, s ezt a lépést követte 2017-ben a regionális elektronikus rakománykövető rendszer (Regional Electronic Cargo Tracking System, RECTS) nevű regionális rendszer elindítása. A három vámigazgatás ezt az egységes platformot használja, amely lehetővé teszi számukra, hogy egyetlen rendszerben tartsák nyilván a területükön haladó szállítmányokat. A technikai eszközöket a három bevételi hatóság közösen vásárolta meg.⁵⁴⁸

A **szingapúri kikötői vámrendszer** egy része kódok leolvasásával működik, mégpedig blockchain-módszerrel, amelynek az az előnye, hogy jól követhető minden illetéktelen módosítás. A TradeLens rendszert a dán Maersk hajóstársaság és az amerikai IBM számítástechnikai világcég dolgozta ki.⁵⁴⁹

4. Összegzés

A vámigazgatásban – egyéb szempontok mellett – mindmáig nagy jelentőséget kap a költségvetés bevételeinek biztosítása. E cél érdekében az egyik kiemelt feladat azoknak az áruknak a folyamatos figyelemmel kísérése, amelyek után a szállítás alatt ugyan jogszerűen nem fizeti meg az ügyfél a köztartozásokat, ám a vámhatósági felügyelet alól kikerült áru után vám-, illetve adótartozás keletkezik. Ezen szállítások tehát kiemelt kockázatot jelentenek.

A bemutatott példák esetében az Európai Unió, illetve az említett harmadik országok döntéshozói idejében felismerték, hogy ez **a kockázat jelentősen csökkenthető**. Ennek a következő feltételei vannak:

- a) már az ügyféli kérelem is elektronikusan érkezik a vámhatósághoz,
- b) a szállítmány indulásáról a rendeltetési vámhivatal azonnal tudomást szerez,
- c) a rendeltetési vámhivatal a vizsgálatának eredményéről azonnal tájékoztatja az indító hivatalt,
- d) ha a visszaértesítés idejében nem érkezik meg, akkor az indító hivatal gyorsan képes intézkedni az áru keresése, végső soron a köztartozás beszedése iránt,
- e) végül pedig az ügyfél az elektronikus üzenetek révén nyomon tudja követni az általa feladott szállítmány sorsát.

Az árumozgás ellenőrzése (ami jelentheti az adófelfüggesztés alatt álló jövedéki vagy más termék szállításának ellenőrzését éppúgy, mint a fentebb részletesen tárgyalt árutovábbítást) világszerte folyamatos technológiai fejlődésen megy keresztül. A tapasztalatok azt mutatják, hogy e fejlesztések gyakorlatba való átültetése során ügyelni kell arra, hogy jelentős kockázat rejlik több nagymértékű változás egyidőben történő bevezetésében. Fontos szempont az is, hogy a bevezetés során esetleg keletkező problémák és megoldásuk kommunikálása kríziskommunikációs terv alapján történjen. A körültekintő implementálás után jól működő árumozgás-követő rendszerek révén a vámhatóság és a gazdálkodók számára egyaránt megtakarított költség és idő megéri a befektetést.

⁵⁴⁸BALAMAGA, Geoffrey: *Countries in East Africa cut transit time*. In: WCO News 88. (Letöltve: 2019. január 11.) <https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-88/countries-east-africa-cut-transit-time/>

⁵⁴⁹Sz.n. *E-határ-e?* HVG, 2019. március 21., p. 33.

Felhasznált irodalom

- [1] ARNOLD Mihály: *Ma már holnap van. A magyar gazdaság és a Vám- és Pénzügyőrség*. VIVA Média Holding, Budapest, 2002. p. 145.
- [2] BALAMAGA, Geoffrey: *Countries in East Africa cut transit time*. In: WCO News 88. (Letöltve: 2019. január 11.) <https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-88/countries-east-africa-cut-transit-time/>
- [3] CSABA Zágon: Kritikus infrastruktúra – gazdasági biztonság. *Hadtudomány*, 2012/3-4. pp. 171-175.
- [4] *E-határ-e?* HVG, 2019. március 21., 33. p.
- [5] FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. 6., átd. kiad. Bp., Osiris, 2005.
- [6] FERENCsik Tamás: *A biztonsági és védelmi kockázatelemzés közös kockázati kritériumai automatikus végrehajtásának bevezetése a beléptetési eljárások során*. Pénzügyőr Melléklet, 2012/9. pp. 1–5.
- [7] HORVÁTH Attila, CSABA Zágon: Critical Transport Infrastructure Protection: A Reserach on the Security of the Supply Chains. *Economics and Management*, 2015/2. pp. 47-54.
- [8] KARLSSON, Lars: *Smart Border 2.0. Avoiding a hard border on the island of Ireland for Customs control and the free movement of persons*. European Union, 2017. (Letöltve: 2019. március 14-én.) <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>
- [9] KOCSIS Gábor: *Új keresési és kiszabási eljárás az NCTS-ben*. Vám-Zoll, 2008/1. pp. 9–10.
- [10] KOCSIS Gábor: *NCTS – utcahossznyi előny*. Pénzügyőr Melléklet, 2008/12. pp. 1–12.
- [11] SUBA László: *A vámhatóság interoperabilitása – és annak kommunikációja (A 2004-es EU-csatlakozás kihívásai)*. In: *Hadtudományi Szemle* 2015/4. pp. 306–315.
- [12] *Tájékoztató az új számítógépesített tranzit rendszer magyarországi bevezetéséről*. Bp., VIVA Média Holding, 2003.
- [13] TAKÁTS Beáta – KOVÁCS László: *A számítógépesített tranzit eljárás bevezetése Magyarországon, az NCTS-projekt elindítása és előrehaladása*. Pénzügyőr Melléklet, 2002/12. pp. 1–10.
- [14] TELEKI József: *Búcsú a T-árutovábbítástól*. Vám-Zoll, 2005. július, p. 15.
- [15] TELEKI József: *NCTS/TIR projekt Magyarországon*. Vám-Zoll, 2005. október, pp. 3–4.
- [16] TORDA Csaba: *Engedélyezett címzett a TIR Egyezményben*. Vám-Zoll, 2005. október, pp. 5–6.
- [17] VARGA János (szerk.): *A rendészeti szervek nemzetközi együttműködése*. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 2009.
- [18] YASUI, Tadashi: *Transit Facilitation for Regional Economic Integration and Competitiveness*. WCO Research Paper No. 28 (April 2013) (Letöltve: 2019. február 14.) http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/28_transit_yasui_en.pdf?la=en

Jogforrások jegyzéke

- [1] A Tanács 1992. október 12-i 2913/92/EGK rendelete a Közösségi Vámkódex létrehozásáról
- [2] Az Európai Parlament és a Tanács 648/2005/EK rendelete (2005. április 13.) a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK tanácsi rendelet módosításáról
- [3] A Tanács 837/2005/EK rendelete (2005. május 23.) a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló 2454/93/EGK bizottsági rendelet módosításáról
- [4] Az Európai Parlament és a Tanács 952/2013/EU rendelete (2013. október 9.) az Unió Vámkódex létrehozásáról
- [5] Az Európai Parlament és a Tanács 1294/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a 2014 és 2020 közötti időszakra szóló, európai uniós vámügyi cselekvési program (Vám 2020) létrehozásáról, valamint a 624/2007/EK határozat hatályon kívül helyezéséről
- [6] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/632 rendelete (2019. április 17.) a 952/2013/EU rendeletnek az Unió Vámkódexben előírt elektronikus adatfeldolgozási eljárásoktól eltérő eszközök átmeneti alkalmazásának meghosszabbítása céljából történő módosításáról
- [7] A Bizottság 883/2005/EK rendelete (2005. június 10.) a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló 2454/93/EGK rendelet módosításáról
- [8] A Bizottság 1875/2006/EK rendelete (2006. december 18.) a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló 2454/93/EGK rendelet módosításáról
- [9] A Bizottság (EU) 2016/578 végrehajtási határozata (2016. április 11.) az Unió Vámkódexben előírt elektronikus rendszerek kifejlesztésére és telepítésére vonatkozó munkaprogram létrehozásáról
- [10] 1924. évi XIX. tc. a vámjog szabályozásáról. (Letöltve: 2019. január 8-án.) <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=92400019.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fkeyword%3D1924>
- [11] 1924. évi XIX. tc. – indokolás. (Letöltve: 2019. január 8-án.) <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=92400019.TVI&targetdate=&printTitle=1924.+%C3%A9vi+XIX.+t%C3%B6rv%C3%A9ny+cikk+indokol%C3%A1s&referrer=1000ev>
- [12] 1995. évi C. törvény a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról
- [13] 83/1996. (VI. 14.) Korm. rendelet az Egységes Árutovábbítási Eljárásról szóló Egyezmény kihirdetéséről
- [14] 39/1976. (XI. 10.) PM-KkM együttes rendelet a vámjog részletes szabályainak megállapításáról és a vámeljárási szabályozásáról

Lektorálta: Dézsi Zsolt Dr. PhD. képzési szakértő referens

*Nemzeti Adó- és Vámhivatal Képzési, Egészségügyi és Kulturális Intézet
dezsi.zsolt@nav.gov.hu*

»»»»

Szabó Andrea - Takács Dávid: Magyarország és Kína kereskedelmi kapcsolatai és a bevételi hatóságot érintő kihívások

Absztrakt

A Kínai Népköztársaság a XX. század utolsó negyedében megreformálta az erősen központosított gazdasági modelljét és piacgazdaságot teremtett. Az 1978 óta tartó „gazdasági csodában” nem csak a belföldi, hanem a külföldi tényezők is szerepet játszottak. A világgpiaci nyitásának kedvező időzítése, továbbá egyes rendelkezésre álló természeti erőforrások, a rendkívül nagy belföldi munkaerő tömegek, a relatíve alacsony életszínvonal, mind Kína gazdasági növekedésének lényeges elemeivé váltak. Kína külkereskedelmi kapcsolatai az Európai Unióval és ezen belül Magyarországgal komoly kihívások elé állítja a Nemzeti Adó- és Vámhivatal valamennyi szakterületét.

Abstract

The Peoples Republic of China reformed its strictly centralized economy in the last quarter of the 20th Century and created a market economy. Not simply internal but external considerations were taken place in the economic miracle that has been continuing its way since 1978. The dynamic growth of China's economy has been fuelled by its enormous domestic work power, the relatively low living standards and certain natural resources available. Also, the excellent timing of the opening towards the world market occurred beneficial effects. These all have proven as key enablers of economic growth. China's foreign trade with the European Union, and besides with Hungary, however; poses major challenges to all areas of the National Tax and Customs Administration.

1. Kína gazdasági ereje/szerepe

Kína Mao Ce-tung 1976-os haláláig teljes politikai elszigetelésben élt, gazdasága ebben az időben rossz struktúrájú és alacsony színvonalú volt.⁵⁵⁰

Mao Ce-tung halálát követően a hatalmat Deng Xiaoping (Teng Hsziao-ping) vette át, aki 1978-tól mélyreható reformokat indított el, a „reform és nyitás” jelszavát hirdetve. A 70-80-as évek gazdasági reformjai azonban, főként az agrárterületeket érintették.⁵⁵¹

A reformok a 90-es évekre áttértek a városi központokra és az iparra.⁵⁵² A gazdasági előnyök pedig ezeken a területeken összpontosultak, így tovább erősödött, a már korábban is jelen lévő, keleti és nyugati országrészek közötti egyenlőtlenség. A gazdasági modell sikeresen túlélte az 1997-es ázsiai válságot, amely időszakban állami

⁵⁵⁰TOMPOS Judit: *Kína és a szocialista piacgazdaság*. Gazdaság és Társadalom, 2003/1. p. 135.

⁵⁵¹GYURIS Ferenc: *A kínai gazdasági csoda okai és korlátai*. Földrajzi Közlemények, 2017. 141. 3. pp. 276-277.

⁵⁵²P. SZABÓ Sándor: *A „pekingi konszenzus” – közigazgatás és gazdaságirányítás a Kínai Népköztársaságban*. Pro Publico Bono. 2011/2. Bp. p. 155. (pp. 149-162)

kötvényeket bocsátottak ki, ezzel is csökkentve a külföldi piacokról való hitelfelvételt és az ország kiszolgáltatottságát.⁵⁵³

A látványos gazdasági felvirágozásnak ugyanakkor az idő múlásával megmutatkoztak az árnyoldalai is, melyre leginkább a 2008-as gazdasági világválság mutatott rá. A kínai export 2008-ról 2009-re tizenhat százalékkal csökkent. Válaszul a pekingi vezetés egy négyezer milliárd jüanos⁵⁵⁴ gazdaságélénkítő csomagot hirdetett meg.⁵⁵⁵ Heleen Mees professzor felveti Kína szerepét a gazdasági válság kialakulásában is.⁵⁵⁶

A kínai válságkezelési stratégia nagyban hasonlított az amerikaiakra, amely során a kormány gazdaságélénkítő csomagot indított be, illetve infrastruktúra beruházásokkal tartotta fenn a növekedést. Kínát meglehetősen felkészülve érte a recesszió, aránylag stabil bankrendszerrel rendelkezett, nagy összegű forrás állt rendelkezésükre. Elmondható, hogy Kína válságkezelése nem az adók növeléséből állt, hanem a korábban folytatott reformstratégia folytatásáról szólt. Így például a munkahelyteremtést, vásárlóerő növelést és a népjólét megőrzését tűzték ki célul.⁵⁵⁷

Kínáról összességében elmondhatjuk, hogy sikeresen kezelte a 2008-as válságot, azonban napjainkban sorra jelennek meg egy újabb recesszióval kapcsolatos előrejelzések, amelynek főszereplője már minden bizonnyal a Kínai Népköztársaság lesz. Ennek egyik fő oka az, hogy a korábbi gazdasági válság kezelése során a kínai építőipari cégek igény feletti kapacitásokat építettek ki, amelyeket mára már nem tudnak megfelelően hasznosítani, és ezzel labilissá tették e cégek tőzsdei szereplését. Az instabilitás másik oka, hogy az ország az elmúlt tíz évben teljesen integrálódott a globális kereskedelmi és pénzügyi rendszerbe, és egy Amerikai Egyesült Államok elleni kényszerű kereskedelmi háború esetén, annak negatív hatásai nagyon gyorsan és elkerülhetetlenül begyűrűznének a gazdasági folyamatokba. Ennek jelei már most látszanak.

Az 1,3 milliárd fős lakosságával a Kínai Népköztársaság – az Amerikai Egyesült Államok mögött – ma a világ második legnagyobb gazdasága, ha pedig vásárlóerő paritáson mérjük, ma már az első a világon. Az ország már 2011-ben is a globális GDP tizenöt százalékát állította elő⁵⁵⁸, amely azóta tovább növekedett és ezt a fejlődését főként az export vezérli. Az exportorientáció azonban nem csak a fejlődés motorjaként értelmezhető, hanem kitettség is jelent. Peking ezért igyekszik megelőzni olyan forgatókönyveket, amelyben a kivitel jelentősen csökkenne. Világgazdasági szerepének növekedésével párhuzamosan bekövetkezett belső reformok mellett, azonban az ezzel együtt járó legfontosabb változások a nemzetközi rendszerben betöltött magas rangpozíciójukkal, regionális és globális befolyásukkal, technológiai és katonai képességeik fejlődésével és a nemzetközi intézményekhez való csatlakozásuk révén is magyarázható.

A 2008-s pénzügyi válság rámutatott Kína jelentős és feltörekvő gazdasági szerepére, hiszen versenytársai közül a válság hatásait szinte a leggyorsabban vészelte át. Válaszul az Egyesült Államok 2011-ben meghirdette a „Pivot to Asia” (Fordulat

⁵⁵³ TOMPOS: i. m. 2003/1. p. 136.

⁵⁵⁴ 2009. január 01. napi középárfolyamon körülbelül 570 milliárd USD dollárnak felel meg

⁵⁵⁵ GYURIS: i. m. 2017. p. 279.

⁵⁵⁶ MEES, Helen: *Changing Fortunes – How China's boom caused the financial crisis* <https://core.ac.uk/download/pdf/18516992.pdf> (letöltve: 2019.02.02.)

⁵⁵⁷ JUHÁSZ Ottó – INOTAI Antal: *Kína és a Világválság*. MTA Világgazdasági Kutatóintézet https://www.sulinet.hu/oroksegtar/data/tudomany_es_ismeretterjesztes/strategiai_kutatasok_2008_2009/pages/03_Kina.pdf (letöltve: 2019.02.02.)

⁵⁵⁸ <https://www.worldbank.org/en/country/china/overview> (letöltve: 2019.02.02.)

Ázsia felé) programot⁵⁵⁹, amelynek célja Kína előrenyomulásának az ellensúlyozása volt. Erre 2013-ban Kína a „One Belt, One Road” (Egy Övezet, Egy Út) programmal felelt⁵⁶⁰, amelyben nem kérdés, hogy a dinamikus növekedésének a folytatásához békés környezetre és jól prosperáló nemzetközi kapcsolatokra van szüksége.⁵⁶¹

Az „Egy övezet, egy út” egy kiemelten fontos kínai stratégia program, amelyben a résztvevő államokkal bonyolított kétoldalú együttműködés volumene már elérte a 995 milliárd dollárt. Ez az összeg a kínai teljes kereskedelem egynegyedét teszi ki. A más néven Új Selyemút néven is ismert programba Kína már több mind kétmilliárd dollárt fektetett be.⁵⁶²

Kína nem titkolt, legfőbb célja két évtizeden belül olyan övezet létrehozása,⁵⁶³ amelyben több mint hatvan állam vesz részt, ezzel újradefiniálva az ázsiai, európai és afrikai kapcsolatrendszerét. Az új kapcsolat alapját a már meglévő közutak, vasutak, gázvezetékek összekapcsolása, illetve azok felújítása, korszerűsítése biztosítaná, amelyhez infrastrukturális fejlesztések is társulnának, mint például zöld mezős beruházások és tengeri kikötők fejlesztése. Ezen terveket Kína befektetési és pénzügyi együttműködéssel kiegészülve tárolná. Mindez – a hivatalos kommunikáció szerint – kibővülne más területekkel, így például figyelmet fordítanának a kultúra, oktatás és a turizmus fejlesztésére is.⁵⁶⁴

Kína kereskedelme, ezen belül az e-kereskedelme ma már korántsem csak a belföldi fogyasztókra koncentrál, hanem egyre nagyobb mértékű forgalmat bonyolít le az országon kívül. A 2015-től kezdődően a kínai vezetés országszerte több határon átívelő e-kereskedelmi zónát hozott létre, melynek a kivitel mellett célja volt az árubehozatal támogatása is. Az egyik ilyen zóna természetesen Kína egyik legnagyobb technológiai vállalata, az Alibaba Csoport⁵⁶⁵ szülővárosa, Hangzhou, ahol 2014 és 2017 között százmillió jüanról hatvanmilliárd jüanre nőtt az internetes külkereskedelmi forgalom, ezzel ötszázszorosára növelve a város iparát! Ezek a vasútvonalakkal Európához fűzött zónák Kína „Egy övezet, egy út” kezdeményezésének középpontjában állnak és nagymértékű állami támogatást élveznek.⁵⁶⁶

Összességében elmondhatjuk, hogy Kína az egyik legdinamikusabban fejlődő ország a világon, amiből következik, hogy a kínai stratégia célja egyértelműen az, hogy a szerepüket a világtermelésben és a világkereskedelemben tovább növeljék. Kína most sem rövid időre tervez, hiszen jellemzően hosszú távú céljai vannak és nem is híve a gyors megvalósításnak. Annak ellenére, hogy maga az állam szocialista

⁵⁵⁹CHEN Rong: *A Critical Analysis of the U.S. „Pivot” toward the Asia-Pacific: How Realistic is Neo-realism?* Connections, Vol. 12, No. 3 (Summer 2013), pp. 39-62.

⁵⁶⁰EPSC: Engaging China at a Time of Transition – 220apitalisin gon a New Era of Chinese Global Investment and Foreign Policy Initiatives. Issue 16.15 Published: July 2016 https://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/engaging-china-time-transition_en#h-2 (letöltve: 2019.07.10.)

⁵⁶¹KOCSIS B. János - KOMJÁTHY Dénes – PÉTI Márton: *Kína Új Selyemút kezdeményezésének bemutatása és nemzetközi értelmezései*. 2017, p. 14.

⁵⁶²*Az Egy Övezet Egy Út elmúlt egy éve*. sz.n. Kína Online. URL: <https://www.kinaon.com/Kiemelt-hirek/Az-Egy-Ovezet-Egy-Ut-elmult-egy-eve> (letöltve: 2019.03.08.)

⁵⁶³Az övezet a tervek szerint hat fő szárazföldi folyosóból is állna, melyek Új Eurázsiai „Földhíd”, Kína–Mongólia–Oroszország, Kína–Közép-Ázsia–Nyugat-Ázsia, Kína–Pakisztán, Banglades–Kína–India–Myanmar, Kína–Indokínai-félsziget.

⁵⁶⁴<http://www.silk-road.com/toc/index.html> (letöltve: 2019.03.08.)

⁵⁶⁵A gazdasági társaságot az Ezeregyéjszaka meséiből ismert meshős, Ali Baba után nevezték el.

⁵⁶⁶*E-commerce in China spreads its cross-border wings, becoming main growth engine for foreign trade*. The Straits Times. 2018.08. 06. <https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/e-commerce-in-china-spreads-its-cross-border-wings-becoming-main-growth-engine-for> (letöltve: 2019.07. 10.)

berendezkedésű, gazdaságára azonban a kapitalista piaci viszonyok jellemzőek, köszönhetően a korábban már említett a 78-as reformoknak. Kína célja a világgazdasági tengely áthelyezése, amely során az ázsiai, afrikai és európai, azaz már múlt évezredek során is létező kapcsolataira kíván építeni.

2. Kína európai kapcsolatai

Az Európai Unió számára kiemelt jelentőséggel bír Ázsiában, mint gazdasági partner, India, Japán, Kína és az ASEAN-térség államai⁵⁶⁷. Az EU és Kína több mint negyedszázadra visszatekintő kereskedelmi és gazdasági kapcsolatrendszere az elmúlt években, évtizedekben jelentős változásokon ment keresztül. Kína és az Európai Unió egymás fő kereskedelmi partnereivé váltak. Kínának az Unió a legnagyobb, az Uniónak pedig Kína a második legnagyobb kereskedelmi partnere az Amerikai Egyesült Államok után.⁵⁶⁸

Az EU és Kína 1975-ben alapozták meg együttműködésüket, amelyet a jelenleg is hatályban lévő az 1985. évi EU–Kína Kereskedelmi és Együttműködési Megállapodás szabályoz. Kína 2001-ben csatlakozott a Világkereskedelmi Szervezethez (World Trade Organization, továbbiakban: WTO), amely az egyes árucikkek vámtételeinek csökkenését is eredményezte és ennek köszönhetően, az európai üzleti szféra előtt jelentős kapukat nyitott ki.⁵⁶⁹ Erre jó példa a Pekingben működő EU Kis- és Középvállalatok Központjai, amely segítséget nyújt a kínai befektetések iránt érdeklődő európai vállalkozásoknak. 2013-ban a 16. EU-Kína Csúcson a kínai és uniós vezetők közösen elfogadták az EU-Kína 2020 Stratégiai Együttműködési Ütemtervet (EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation).⁵⁷⁰ Ezen menetrend az alábbi területekre terjed ki: béke és biztonság, jólét, fenntartható fejlődés és az emberek közötti kapcsolatok. Kína tagadhatatlanul jelentős erőfeszítéseket tett az elmúlt években a vállalások végrehajtása érdekében, azonban továbbra is akadnak megoldatlan problémák. Például a szellemi tulajdonjogok védelmének a hiánya, vagy az, hogy megnehezítik a külföldi gazdasági szereplők belföldi piacra lépését, de ide sorolhatjuk a tibeti, emberi jogi, tajvani és humanitárius problémákat, a környezetvédelem kérdéseit, valamint az olykor átláthatatlan jogrendszert, eltérő minőségi előírásokat, és a kulturális különbségeket is. De az új évezred egyik legnagyobb társadalmi kihívását jelenőt új pszichoaktív anyagok (designer drogok) terjedése úgyszintén fontos kínai kötődéssel bír, miután e szerek jelentős részét itt gyártják. A kétezres évek eleje óta, Európában és így hazánkban is folyamatosan növekszik ezen anyagok jelenléte, amelyért részben a gyártók szabta alacsony ár, a könnyű hozzáférhetőség és a globális drogpiacként használt internetes kereskedelem tehető felelőssé.⁵⁷¹ Az előbb felsorolt problémák vélhetően nem befolyásolják túlságosan az EU és Kína kapcsolatrendszerét, amelyben a felek

⁵⁶⁷ Association of Southeast Asian Nations <https://asean.org/> (letöltve: 2019.07.10.)

⁵⁶⁸ www.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2258_hu.pdf (letöltve: 2019.04.15.)

⁵⁶⁹ STIRBER Tomás – KARÁCSONY Péter – NAGYOVÁ Nikoleta: *Kína és az Európai Unió közötti kereskedelem elemzése*. Acta Carolus Robertus, Karoly Robert University College, vol. 7(1). 2017. p. 269.

⁵⁷⁰ SZUNOMÁR Ágnes: *Kína – a békés partner*. Az Európai Unió és a Kínai Népköztársaság gazdasági kapcsolatainak története, aktualitásai és lehetőségei. In: ÉLTETŐ Andrea – SZIJÁRTÓ Norbert (szerk.): *Változó Európa a változó világban*. MTA Közgazdasági- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Világgazdasági Intézet. Budapest, 2018. p. 299.

⁵⁷¹ ERDŐS Ákos: *A gyermekek drogfogyasztásának változásai – a Gyermekjogi Egyezmény végrehajtásáról szóló civil jelentés tükrében*. Fundamentum, 2018/1. p. 87.

kölcsönös érdeke a gazdasági együttműködés, partnerség kialakítása. Ennek okán a felek folyamatosan kölcsönös elvárásokat fogalmaznak meg egymás irányába.⁵⁷²

A kapcsolatok erőteljes javítása már számos területen szembetűnő, kezdve a kereskedelmi akadályok felszámolásától, az oktatáson át egészen a kutatás-fejlesztésig. A korábban említett 2020-as ütemterv Kínára vonatkozó uniós stratégiákat is rögzít, többek között az egyenlő versenyfeltételeket és a tisztességes versenyt, amely során továbbra is fontos, hogy hű maradjon az érdekeihez és értékeihez. Kérdéses persze, hogy ezek közül a gyakorlatban valójában mennyi teljesül, illetve áll szándékában a feleknek teljesíteni? A versenyfeltételek terén például hogyan hozható közös nevezőre a versenypolitikájára kényszerítően ügyelő és emiatt ha szükséges, a tagállamok érdekeivel is konfrontálódó EU⁵⁷³ és az állami érdekek mentén támogatásokkal bőkezűen bántó kínai gazdaság?

Mindezek mellett lefektetésre került, hogy a partnerek közötti infrastruktúrákat, kereskedelmi és digitális rendszerek összekapcsolását mindkét fél számára előnyös módon szükséges fejleszteni. Ennek keretében 2015-ben létrehozták az EU-Kína Összeköttetési Platform (EU-China Connectivity Platform), amely olyan infrastrukturális együttműködéseket támogat, amely már magában foglalja a finanszírozást, a logisztikai terveket, azon belül is a tengeri és vasúti kapcsolatokat az eurázsiai kontinensen, a korábban már említett Egy Út, Egy Övezet projektben. A két földrész fizikai és digitális hálózatok révén történő összekapcsolása a térség valamennyi országában számos változást okozna a kereskedelem, a logisztikai folyamatok és szolgáltatások, és általában véve a beruházások terén is, amelyre példa a Budapest-Belgrád vasútfejlesztés terve.

A kínai kutatási és innovációs tevékenységek többnyire az EU támogatását is élvezik, amennyiben azok az egyenlő versenyfeltételek megteremtésére is megfelelő hangsúlyt fektetnek. Kína továbbá az EU támogatását élvezzi a közlekedési és távközlési hálózatfejlesztése terén, amelynek célja a korábban is említett kontinensek összekapcsolása. Az eddig felsorolt tények alapján egyértelmű, hogy a két fél gazdasági téren függ egymástól, illetve, hogy mindkét fél a saját érdekei mentén szándékozik kialakítani a kölcsönös kapcsolatrendszerét. Kína Európa-politikáját továbbra is elsősorban a gazdasági kapcsolatok motiválják. Azonban bátran kijelenthetjük, hogy a kínai gazdasági jelenlét az EU tagállamaiban még mindig nem olyan mélyreható, mint más régiókban.⁵⁷⁴

Kína és Közép-Kelet-Európa (továbbiakban: KKE) – és benne Magyarország – kapcsolata a 2008-ban bekövetkezett pénzügyi világválság után indult fejlődésnek, amelynek keretében 16+1 ország intézményi együttműködési forma keretében társultak.⁵⁷⁵

⁵⁷²<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:52006DC0631> (letöltve: 2019.04.15.)

⁵⁷³ Az EU versenyhatósága nem hagyta jóvá két nagy vasúti szerelvénygyártó fúzióját arra hivatkozva, hogy az ellentétes a közösségi versenyjoggal. A döntés következményeként nem jön létre a kínai gyártókkal globálisan is versenyezni képes nagy európai vasúti járműgyártó társaság. Lásd pl. itt: *Elkaszálja a Siemens-Alstom vasúti megafúziót az Európai Bizottság*. MTI hír. Management Fórum. 2018.11.14. URL: <https://mfor.hu/cikkek/vallalatok/-elkaszalja-a-siemens-alstom-vasuti-megafuziot-az-europai-bizottsag.html> (letöltve: 2019.07.30.)

⁵⁷⁴ GERE László: *EU-Kína kapcsolatok a hivatalos dokumentumok tükrében*, <http://www.geopolitika.hu/hu/2018/04/26/eu-kina-kapcsolatok-a-hivatalos-dokumentumok-tukreben> (letöltve: 2019.02.17.)

⁵⁷⁵ ESZTERHAI Viktor: *A „16 + 1 együttműködés” bemutatása*, http://www.geopolitika.hu/hu/2017/11/01/a-16-1-egyuttmukodes-bemutatasa/#_edn23 (letöltve: 2019.04.15)

A tizenhat állam⁵⁷⁶, a volt szocialista kelet-közép-európai országokból áll, amelyek közül tizenegy jelenleg az Európai Unió tagja. Kínának az előbb felsorolt államokkal való társulás, egyrészt segítséget nyújt az akaratának végrehajtásához, másrészt mivel Nyugat-Európa perifériáján vannak, sokkal nyitottabbak maguk az országok is a kínai jelenlétre. Maga együttműködés illeszkedik a korábban felvázolt kínai világpolitikai törekvések rendszerébe, illetve ezek közül különösen az „Egy övezet, egy út” kezdeményezésbe, amelyen keresztül régióinkban is növekedne a Kínai Népköztársaság gazdasági befolyása.

2013 őszén megrendezett bukaresti csúcstalálkozón Szerbia és Magyarország bejelentették, a két fővárost, Budapestet és Belgrádod összekötő vasúti kapcsolat közös felújítását.⁵⁷⁷ A már említett új selyemút program keretében a kínai COSCO Shipping Ports Limited társaság a pireuszi kikötőben szerzett többségi tulajdont és ott jelentős fejlesztésekbe kezdett. A kérdéses vasúti pálya pedig fontos elemét képezné a pireuszi multimodális csomópontnak az európai szárazföld belsejébe vezető vasúti kapcsolatát.⁵⁷⁸ A kapcsolat értelemszerűen a vasúti közlekedés számára előnytelen domborzati viszonyokkal rendelkező, és viszonylag fejletlen vasúti infrastruktúrával rendelkező Balkán félszigeten keresztül érné el KKE-t, és Magyarországon keresztül kapcsolódna a nyugat-európai vasúti hálózatokhoz.

2015-ben a kínai Suzhou városban tartották azt a találkozót, amelyen a kínai fél kijelentette, hogy a 16+1 együttműködést „Egy övezet, egy út” programhoz szorosan kapcsolódó mechanizmusnak tekinti. Ekkor írták alá Magyarországgal egyetértési nyilatkozatot⁵⁷⁹. A felek megállapodtak, hogy a két régió közötti vasúti kapcsolatot továbbfejlesztik, amelynek fő célja, hogy a görög pireuszi kikötőből minél gyorsabban és költséghatékonyabban jussanak el az áruk a KKE-i régióba és az Unió más tagállamaiba is. A mechanizmus eddigi Görögországot, Macedóniát, Szerbiát és Magyarországot érinti.

Számos Adriai-, a Balti-, és a Fekete-tengeri kikötő, és az azokhoz tartozó multimodális csomópont, logisztikai bázis és ipari parkok gazdasági folyosókkal való összekötéséről is megállapodás született, amely tervet Adriatic-Baltic-Black Sea Seaport Cooperation-nek neveznek el. Elfogadták az együttműködés középtávú menetrendjét, amelynek főbb területeivé többek között az ipar, különösen a feldolgozóipar, erdőgazdálkodás, tudomány, kutatás és környezetvédelem, kultúra, oktatás, sport és turizmus, egészségügy válnak.⁵⁸⁰

A nyilvánosan hozzáférhető információk alapján úgy látszik, hogy az együttműködés egyik legfőbb célja a kínai tőke beáramlása a térségbe. A tárgyalások jellemzője, hogy az érintett országokhoz nem egységes tömbként viszonyulnak (annak ellenére, hogy a csúcstalálkozók tizenhat, illetve Görögország 2019 áprilisi

⁵⁷⁶ Albánia, Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Észak-Macedónia, Montenegró, Szerbia, Szlovénia, Bulgária, Románia, Csehország, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia, Lettország, Litvánia és Észtország

⁵⁷⁷http://www.china-ceec.org/eng/zdogjhz_1/t1410596.htm (letöltve: 2019.04.15.)

⁵⁷⁸ *Chinese investment in Piraeus port facing local challenges*. PortSEurope. 2019.04.30. URL: <https://www.portseurope.com/chinese-investment-in-piraeus-port-facing-local-challenges/> (letöltve: 2019.07.30.)

⁵⁷⁹ Egyetértési Nyilatkozat a Kínai Népköztársaság Kormánya és Magyarország Kormánya között a Selyemút Gazdasági Övezet és a 21. Századi Tengeri Selyemút kiépítésének közös előmozdítása területén történő együttműködés tárgyában című dokumentum.

⁵⁸⁰ESZTERHAI: i. m.

csatlakozását követően⁵⁸¹ tizenhét ország képviselője van jelen), hanem főként kétoldalú megbeszéléseken egyeztetnek. Fontos, hogy a KKE országok közötti különbözőségeket a felek elfogadják és tiszteletben tartás. Az érintett tizenhat országból tizenegy EU tagállam, míg tizenkettő a NATO tagja, ezen kívül az országok gazdasági, földrajzi, infrastrukturális és természetesen kulturális értelemben is jelentősen eltérők. Az egyetlen közös pont az, hogy korábban az európai országok szocialista blokkjához tartoztak. Ahhoz, hogy az együttműködés megfelelően működhessen, nélkülözhetetlen a heterogenitást elfogadni, azonban több csúcstalálkozó tükrében elmondhatjuk, hogy Kínának több belső blokkként, csoportosan érdemes ezen országokat kezelni (például Balti-országok, Visegrádi országok), mely így eredményesebb együttműködéshez vezethet.⁵⁸²

A régió kereskedelme a Kína-EU kereskedelmi forgalom egyre nagyobb arányát teszi ki. A tőke beáramlásán kívül Kína másik egyértelmű szándéka, hogy minél több termékét, minél olcsóbban tudjon az európai piacra eljuttatni. Ezt a célt szolgálja többek között a tervezett Belgrád-Budapest vasútvonal is, amely a stratégiai fontosságú szaloniki kikötője⁵⁸³ mellett a pireuszi kikötőbe megérkező kínai hajók és az ott kínai tulajdonba került kikötői szolgáltatásokat igénybe vevő áruk európai terítését biztosítaná.

A felvetés abból a szempontból is érdekes, hogy ez a megközelítés jórészt csak a Kínából az EU tagállamokba irányuló áruforgalomról beszél, amelyben bizonyosan a kínai fél érdekei mellett az is szerepet játszik, hogy egyenlőtlen a két régió közötti áruszállítás és ez a tengeri szállításon kívül a vasúti forgalmon is meglátszana. A konténeres szállítás jellegéből fakadóan reverz logisztikai kérdésekkel is foglalkozni kell, elsősorban az üres egységakompanyképző eszközök szempontjából. A kirakodást követően az európai konténerterminálokban, konténerdepókban felhalmozódó konténereket el kell juttatni olyan pontokra, ahol hiány mutatkozik azokra. A nyugatról keleti irányba bonyolódó konténerforgalomban jókora arányban jelennének meg ezért az üres konténerek, amely egyaránt felvet logisztikai, költséghatékonysági és ellenőrzési kérdéseket is.⁵⁸⁴

Egyes ellenvélemények szerint a tizenhat állam eltérő gazdasági érdekei, valamint bizonyos politikai különbségek megkérdőjelezhetik az együttműködés sikerességét. Kétségtelen tény az is, hogy a gigaprojekt megalakulásakor kitűzött iránycél, amely szerint a két régió közötti kereskedelmet 100 milliárd dollárra kell növelni, még a jelenleg rendelkezésre álló 2018-as adatok tükrében sem sikerült elérni. Akadály lehet továbbá a sajátos finanszírozási forma, ami sokszor nem, vagy csak nehezen egyeztethető össze az EU-s jogszabályokkal, mégis ezt kéne követniük a

⁵⁸¹ *Potential Chinese investments in Rijeka, Trieste may threaten Slovenia's Koper port.* PortSEurope. 2019.04.17. URL: <https://www.portseurope.com/potential-chinese-investments-in-rijeka-trieste-may-threaten-slovenias-koper-port/>

⁵⁸² GORECZKY Péter: *Kína kapcsolata Közép- és Kelet-Európával: a „16+1” együttműködés eddigi mérlege.* T-2017/9. Külügyi és Külgazdasági Intézet, p. 6-9.

⁵⁸³ Szaloniki Görögország legnagyobb kapacitású kikötője, amely a Boszporusz bejáratánál fekszik és így egyaránt fontos az Európai Unió, Oroszország és az Egyesült Államok számára. A kikötő tulajdoni jogait gyakorló nemzetközi konzorcium jelentős német, francia és ciprusi tőkével működik. A kikötői terminálközi és multimodális kapcsolatok (logisztikai szolgáltatások) közel fele pedig a kínai állam tulajdonában vannak. Vö. *Thessaloniki port seeks exit from Piraeus shadow; Chinese and Russian interests.* PortSEurope. 2019.05.19. URL: <https://www.portseurope.com/thessaloniki-port-seeks-exit-from-piraeus-shadow/> (letöltve: 2019.07.30.)

⁵⁸⁴ CSABA Zágón: *A tengeri konténeres szállítás biztonsága.* In: Horváth Attila (szerk.) *Fejezetek a kritikus infrastruktúra védelemből: kiemelten a közlekedési alrendszer.* Magyar Hadtudományi Társaság, Bp., 2013. pp. 133-166.

résztevő EU tagországoknak is. A statisztikák alapján, a KKE országok vállalkozásainak nem sikerült eddig hatékonyan megjeleníteni a kínai piacokon. Ezen együttműködésre a legnagyobb veszély azonban mégis EU irányából leselkedik. Az Unió szerint az EU-Kína kapcsolatban nincs szükség egy új, a 28 tagállamon kívüli csatornára a kapcsolatok szervezéséhez, továbbá aggályos lehet a tervezett infrastrukturális beruházások finanszírozási formája, mivel egyes Uniók képviselői szerint a projektek nem átláthatók, és sérthetik az EU belső piaci szabályait, illetve nem KKE régiós EU tagállamoknak más kikötőknél történt befektetéseit.⁵⁸⁵ Mások⁵⁸⁶ Kína trójai falóvának tekintik a gazdasági együttműködés e formáját, amelynek célja a konkurens Európai Unió érdekeinek aláásása lehet.⁵⁸⁷

Az előbb említett megállapodások szinte minden területre kiterjednek, azonban ez első helyen tagadhatatlanul a gazdaság dominál. A KKE országok kormányai döntően továbbra is pozitívan ítélik meg a kapcsolatot, ami eddig főként diplomáciai sikereket hozott. Feltehetően a gigaprojekt projekt indulása óta eltelt viszonylag rövid idő miatt még nem sikerült kézzel fogható gazdasági sikereket elérni, ami természetesen még sokat változhat a közeli jövőben. Hosszabb távon a „16+1 együttműködés” az EU és Kína közötti kapcsolatok mintájául is szolgálhat, azonban ennek alapfeltétele, hogy válaszokat találjanak az együttműködés előtt álló kihívásokra.

3. Kína és Magyarország kapcsolata

3.1. A keleti nyitás okai és főbb céljai

A keleti nyitás politikájának a célkitűzése, hogy új nyersanyagforrások, illetve piacot találjanak a magyar vállalatok, Magyarország számára, mivel tőlünk nyugatabbra a gazdaságot magas bérek és szállítási költségek terhelik, illetve számos gazdasági társaság keresi a kiutat, az új piacot a válság után. A keleti nyitás terén Németország és Ausztria megelőzte Magyarországot, korábban és már a kezdetekkor jobban kézzelfogható lépéseket tettek a nyitás érdekében. Nem kérdés, hogy a XXI. századra, a világgazdaság súlypontra keletre toródott és Ázsia lett a legnagyobb felvevő piaccal rendelkező földrész. Így az ok egyértelmű, a gazdaságunkat, piacainkat a tőlünk keletre lévő országok felé meg kell nyitni. Mindezek alapján fontos megjegyezni, hogy a keleti nyitás nem csak a Kínai Népköztársaságot foglalja magába, hanem szinte az össze, tőlünk délebbre vagy keletebbre lévő jelentős régiót⁵⁸⁸, kezdve a kaukázusi térséggel, a nyugat-balkáni térséget és az arab világot.

⁵⁸⁵ Vö. Szaloniki, vagy a konténerek forgalma terén kisebb kapacitású adriai kikötők, mint pl. Trieszt, Koper, vagy Rijeka, amelyek azonban közelebb esnek az európai szárazföld belsejének eléréséhez. Érdemes megjegyezni, hogy ezek a kikötők természetes versenytársai egymásnak abban a tekintetben, hogy a rajtuk keresztül áramló áruk miként érik el az általuk tulajdonképpen kiszolgált szárazföldi régiókat. Itt az áruk szállításának költséghatékonysága és ideje mellett harmadik tényezőként a kikötők, illetve tágabb értelemben vett áruszállítási rendszer biztonsága jelenik meg. Vö. CSABA Zágon: *Kritikus infrastruktúra - gazdasági biztonság*. Hadtudomány, 2012. (3-4) pp. 171-175.

⁵⁸⁶ Forrás: TURCSÁNYI Richárd: *Central and Eastern Europe's courtship with China: Trojan horse within the EU?*” <http://www.eias.org/wp-content/uploads/2016/02/EU-Asia-at-a-glance-Richard-Turcsanyi-China-CEE.pdf>(letöltve:2019.04.15.)

⁵⁸⁷ European Parliament resolution of 16 December 2015 on EU-China relations, pp.37-39 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549057/EXPO_STU\(2015\)549057_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549057/EXPO_STU(2015)549057_EN.pdf)(letöltve: 2019.03.08.)

⁵⁸⁸ MAJOROS Pál: *Az átalakuló magyar külgazdasági stratégia új elemei*. EU Working Papers. 11. évfolyam, 2008/1. szám p. 11. <https://epa.oszk.hu/00000/00026/00038/pdf/> (letöltve: 2019. 07. 10.)

A kormány álláspontja szerint az elkövetkező évtizedekben Kína importigénye tovább növekszik, továbbá szüksége lesz arra, hogy termelési kapacitásokat helyezzen ki a világba. Ebben a versenyben, amelyben gazdasági lehetőségként Kínának szállíthatunk és fogadhatunk kínai beruházásokat Magyarország nem akar utolsó lenni. El kell érünk, hogy Közép-Európában Magyarország legyen Kína legfontosabb partnere.

A két ország diplomáciai kapcsolatának kezdete 1949. október 4. napjára tehető, amikor is Magyarország bejelentette, hogy elismeri a Kínai Népköztársaságot. A két hasonló berendezkedésű állam között meglehetősen gyorsan fejlődtek a kapcsolatok, főként kereskedelmi és távközlési szerződések formájában. 1950-ben megindult a kulturális, oktatási és tudományos együttműködés is a két ország között. Már az őszi félév során magyar ösztöndíjas hallgatók tanulhattak Pekingben, amely program kölcsönös volt, így Budapest is fogadott kínai diákokat.⁵⁸⁹ Kína lett a legnagyobb ázsiai piaca Magyarországnak az 50-es években, főbb export termékek a gyógyszerek, acélárúk és híradástechnikai termékek voltak. Az 56-os forradalom leverése, azaz november negyedike után a kínai vezetés kiállt a Kádár-kormány mellett és egy körülbelül 7,5 millió dolláros gyorssegélyt nyújtottak, melyet a kínai fél 1957 első felében teljesített is.⁵⁹⁰

A rendszerváltást követően a két ország kapcsolata háttérbe szorult, a politikai gondolkodás középpontjába az euroatlanti integráció és a gazdasági problémák megoldása került,⁵⁹¹ azonban vízummentesség következtében továbbra is sok kínai állampolgár érkezett az országba. 1992-ben megalakult Budapesten a Kínai Kereskedelmi Központ. 1995-ban megkötöttek egy vám-együttműködést, így 1998-tól a két ország gazdasági kapcsolatai fejlődésnek indultak. Miután Kína 2001-ben csatlakozott a WTO-hoz, a magyar piaci szereplők várakozásai megnöttek a kínai piac lehetőségei iránt. 1995 és 2004 között Magyarország volt Kína legfontosabb partnere a régióban, azonban a legnagyobb probléma az volt, hogy nem volt olyan hazai termék, amivel az óriási piacon meg tudunk volna jelenni. Továbbá a kínai befektetőkben félelmet kelthetett az EU-hoz való csatlakozásunk, mivel ezáltal Magyarország területe nem lesz túl vonzó a harmadik országból érkezőknek. Megszűnnek az adókedvezmények, a vámszabaderületi lehetőségek és minden esetben a nemzetközi jogszabályokból adódó kötelezettségünknek kell eleget tenni.⁵⁹²

3.2. *Eredmények*

Az EU csatlakozás előtti félelmek alaptalannak bizonyultak. 2003-2005 között számos kínai befektető létesített leányvállalatot Magyarországon, vagy nyitott üzletet, mint például a Lenovo, Huawei, ZTE és az Ázsia Center.⁵⁹³

⁵⁸⁹ Vö.: KOVÁCS Gábor: *A rendészeti képzések rendszere a Nemzeti Közszerződési Egyetemen*. Határrendészeti Tanulmányok 13.1. 2016. pp 23-36. és KOVÁCS Gábor. *The Hungarian law enforcement education system at the National University of Public Service, best practice of Hungary*. European Police Science and Research Bulletin. 2017.3. 2017. pp. 93-99.

⁵⁹⁰ SALÁT Gergely: *Budapesttől Pekingig, a magyar-kínai kapcsolatok múltja*. <http://www.konfuciuszintezet.hu/index.php?menu=muveltseg&almenu=7&cikkszam=49> (letöltve: 2019.04.15.), <http://www.chinaembassy.hu/hu/zxgx/zzgx/t84598.htm> (letöltve: 2019.04.15.)

⁵⁹¹ MAJOROS Pál: *Kína szerepe a magyar külgazdasági stratégiában*. EU Working Papers. 11. évfolyam, 2008/3. szám p. 7. epa.oszk.hu/00000/00026/00040/pdf/euwp_EPA00026_2008_03_003-021.pdf (letöltés: 2019.07.10.)

⁵⁹² VAMOS Péter: *Az Európai Unió és Kína kapcsolatai*. Külügyi Szemle, 2009.02. pp. 233-234.

⁵⁹³ MAJOROS Pál: *Kína az új magyar külgazdasági stratégiában*. Budapest, Polgári Szemle, 2011/2. szám, pp. 8-11.

Ahogy azt már korábban említettük, 2013 novemberében, a Bukarestben megtartott KKE országok és Kína csúcstalálkozóján elvi döntés született Budapest-Belgrád vasútvonal felújításáról a kínai, a magyar és a szerb kormányfő részvételével. A projekt teljes értékét ekkor 750 milliárd forintra becsülték, aminek nagy részét Magyarország számára nyújtott kínai hitel fedezné.⁵⁹⁴ 2017 őszén Budapesten rendezték a „16+1 együttműködés” csúcstalálkozóját, ahol a két ország között több mint tíz megállapodás került megkötésre.⁵⁹⁵ 2019 áprilisában a pénzügyminiszter tárgyalásokat folytatott Pekingben a tervezett vasútvonallal kapcsolatban. A tervek szerint a pályázatot kínai és magyar cégekből álló konzorcium fogja kivitelezni, a kivitelezéshez kapcsolódó eljárásokat, engedélyek kibocsátását a kormány egyszerűsíteni akarja, annak érdekében, hogy a kitűzött céldátumra, 2023-ra befejeződhessen az építkezés.⁵⁹⁶

A Központi Statisztikai Hivatal utoljára 2014-ben tett közzé, csak a két ország kapcsolatára vonatkozó elemzést. Ebből kiolvasható, hogy a behozatal területén Kína ez egyik legjelentősebb külkereskedelmi partnere Magyarországnak. 2003 és 2008 közötti időszakban a kínai behozatal évente átlagosan 24%-al növekedett, amelynek forgalmi értéke 2010 és 2012 évek között körülbelül 1200-1300 milliárd forint között mozogott.⁵⁹⁷ Ami az áruforgalom szerkezetét illeti, a behozatal több mint felét a híradás-technikai és a hangrögzítő-és lejátszó készülékek adták. Ezt követi a gépek és szállítóeszközök csoportja, illetve a feldolgozott termékek.⁵⁹⁸ Ezek mellett elhanyagolható az élelmiszerek, nyersanyagok és az energiahordozók importja. Érdekesség, hogy a közhiedelemmel ellentétben a textil és a ruházati cikkek behozatala összesen az import 0,6%-át tették ki.⁵⁹⁹

Megjegyzendő, hogy Magyarország jelentősen bővíteni tudta exportját Kínában még a 2009-es válságévben is. Ez az előző évhez képest 6,5%-os exportnövekedést jelentett, míg a magyar import Kínából ebben az évben 13%-kal csökkent. 2012-ben a magyar export 7%-kal nőtt, az import pedig 11%-kal csökkent. A Kína és Magyarország közötti külkereskedelmet főként multinacionális vállalatok bonyolítják.

Ami a Kínába irányuló exportot illeti, az jelentősen elmarad az importtól. 2012-ben például 407 milliárd forintnyi árut értékesítettünk, amely összeg a teljes magyar export 1,8%-a volt.⁶⁰⁰ Az érték alapján történő összehasonlítás alapján látható különbség értelemszerűen a tömeg, illetve a mennyiség indikátorokon is látszik, amely magyarázza a két reláció közötti forgalom egyenlőtlenséget, illetve jelzi a korábban említett nyugat-keleti irányú üres konténer szállítás problémáját is.

A kínai piacon legnagyobb eséllyel a magyar nyers és feldolgozott hústermékek, bébiételek, és édesipari termékek indulhatnak. Ásványvízexport területén is van további lehetőség, mivel a jó minőségű külföldi termékekre továbbra is mutatkozik a kereslet. Magyar borok exportja tekintetében jelentős növekedés tapasztalható az elmúlt évekhez képest, mely legfőképp hazánk a nemzetközi borászati szakkiállítások való egyre

⁵⁹⁴ <http://www.kormany.hu/hu/kulgzdasagi-es-kulugyminiszterium/hirek/regionalis-kozpontot-nyit-a-bank-of-china-magyarorszagon> (letöltve: 2019.04.15.)

⁵⁹⁵ <http://www.kormany.hu/hu/kulgzdasagi-es-kulugyminiszterium/hirek/felertekelodik-a-keleti-nyitas-strategia> (letöltve: 2019.04.15.)

⁵⁹⁶ <https://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/hirek/a-budapest-belgrad-vasutfejlesztesrol-targyalt-varga-mihaly-kinaban> (letöltve: 2019.04.15.)

⁵⁹⁷ SZUNOMÁR, Ágnes: *Blowing from the East*. International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs, Vol. XXIV, No. 3/2015. p. 64. http://real.mtak.hu/34185/1/Szunomar_Blowing_from...SFPA_u.pdf.

⁵⁹⁸ P. SZABÓ Sándor: *Magyar-kínai gazdasági kapcsolatok és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal*. Közzolgálat. Közigazgatási Magazin. 1 : 3 pp. 49-50. (2011)

⁵⁹⁹ <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/magyarkinaikapcs.pdf> (letöltve: 2019.03.14.)

⁶⁰⁰ SZUNOMÁR: i. m. 2015. p. 64.

gyakoribb részvételnek köszönhető. A legnagyobb igény a prémium kategóriás borokra van, felvéve a harcot a chilei, spanyol, olasz, dél-afrikai borokkal.

A kétoldalú kereskedelem összértéke 2010-ben 1 284 milliárd forintot tett ki, addig 2018-ra, négy év csökkenés után meghaladta az 1 700 milliárd forintot is a KSH adatai szerint. Ez a mutató 2001-ben 382 milliárd forinton állt.⁶⁰¹

A PAGEO Geopolitikai Kutatóintézet adatai alapján azt látjuk, hogy 2000 és 2017 közötti időszakban a kínai beruházások összértéke Magyarországot érintően 2,1 milliárd dollárra rúg a tizenhét év alatt.⁶⁰² Összehasonlításképpen a térségben az beruházások értéke 3,8 milliárd dollár volt összesen, melyből a második Lengyelország lett a maga 1 milliárd dolláros összberuházásával.⁶⁰³ Így elmondhatjuk, hogy hazánkba érkezett ezen időszak alatt a kínai beruházások legnagyobb részre, majdnem a kétharmada.

Megállapíthatjuk azt is, hogy az export és az import aránya is növekszik. A térség országaiból kimagaslunk, ugyanis a Kínából érkező bejövétel csak kétszerese a kivitelünknek, míg például a szlovákoknál ez a mutató négyszeres. Így ez az arányszám említésre méltó, azonban azt is szükséges megjegyezni, hogy a környező országok, mint például Lengyelország sokkal nagyobb export-import jelzőszámmal rendelkezik (a magyar épp hogy eléri a 8000 millió dollárt 2017 végére, míg a lengyel majdnem a 300.000 millió dollárt éri el összesen, azonban itt szükséges az ország méreteit és lakosainak számát is figyelembe venni).⁶⁰⁴ Az elmúlt öt év kereskedelme ugyan a magyar export szempontból javuló tendenciát mutat, de nem lehet reálisan arra számítani, hogy rövid időn belül elérhető legyen a kiegyensúlyozott kétoldalú kereskedelem a két ország között.

A 2017-ben közzétett megállapodások alapján azt látjuk, hogy a Magyar Posta Zrt. két kínai logisztikai társasággal közösen egy kínai-magyar vegyesvállalatot hozott létre, ezzel is gyorsítva a két ország közötti postaforgalmat és a logisztikát, a kazincbarcikai BorsodChem, illetve a komáromi elektromosbusz-gyár kínai hitelhez jutott. Kína piaca megnyílt a magyar kukorica és mész szállítmányok előtt, egyesség született a Digitális Selyemút fejlesztésének az erősítéséről, mely egy információs összeköttetést szolgáló projekt, valamint együttműködés született a Magyar Nemzeti Bank és a kínai társadalomtudományi akadémia között.

A hiteleknek és az együttműködésnek köszönhetően Székesfehérváron létrehozták a gumiprés-gépgyártás terén tevékenykedő Himile cég gyárát, bővítést jelentett be a Lenovo, amely cég főként számítástechnikai eszközöket gyárt, Szolnokon megalapították a citromsavgyárat, Komáromban létrehozták Európa első elektromosbusz-gyárának projektjét. A Wanhua Industrial Group felvásárolva a magyar BorsodChem Zrt.-t olyan vegyipari vállalatot hozott létre, mellyel a világ harmadik legnagyobb izocianátgyártójává nőtte ki magát. A Huawei magyarországi leányvállalata szintén fejlesztéseket hajtott végre, így Biatorbágyon üzemelhet az európai régiót kiszolgáló logisztikai központ (Huawei Europe Logistic Center), illetve a Huawei összeszerelő központja (Huawei Europe Supply Center).⁶⁰⁵

⁶⁰¹ az adatok Tajvan és Hongkong nélkül szerepelnek

http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_akt009c.html?down=1751 (letöltve: 2019.03.15.)

⁶⁰²forrás: RÓMA Ádám: *V4 – Kína kapcsolatok – Bilaterális kereskedelem & befektetés.* (infografika))

<http://www.geopolitika.hu/hu/2018/10/02/v4-kina-kapcsolatok-bilateralis-kereskedelem-befektetes/>

⁶⁰³ forrás: RÓMA: i. m.

⁶⁰⁴ forrás: RÓMA: i. m.

⁶⁰⁵ forrás: Magyarország Nagykövetsége Peking <https://peking.mfa.gov.hu/page/ketoldalugazdasagi-kapcsolatok> (letöltve: 2019. 07. 10.)

A statisztikák alapján a KKE országok közül országunkban a legmagasabb a kínai tőke állománya. Az együttműködés eddigi legnagyobb eredménye lehet a Budapest-Belgrád vasútvonal modernizációja. Kínának komoly érdeke fűződik a projekthez, hiszen nélkülözetlen a logisztikához. Magyarország szempontjából a beruházás megtérülési ideje valószínűleg hosszú lesz, de a kormányzati kommunikáció szerint a beruházással jelentősen növelni tudjuk gazdasági súlyunkat – szállítmányozás terén – a közép-európai régióban. A felújított vasúti közlekedés tovább növelheti az országunk tőkevonzó képességét és Kína további összeszerelő gyárakat hozhat magával. Ráadásul a vasútvonal felújításával nem csak a kínai áruk érkeznek gyorsabban és olcsóbban Magyarországra, hanem lehetőséget biztosít más régió felé nyitni, gyorsabb elérést biztosíthat a Kaukázus, Közel-Kelet felé is, nem beszélve arról, hogy a hazai termékek kivitelére is lehetőségünk nyílik majd. Azonban a beruházás nem kockázatmentes, kezdve a várt sikerektől a rendkívül magas építési költségeig, továbbá mivel hitelről van szó, ezzel nagy felelősséget vállal a magyar állam. Jelenleg új közbeszerzési eljárást írt ki a kormány a vasútvonal fejlesztésére, valamint a beruházáshoz nyújtandó kínai hitelről még folynak a tárgyalások. Az építkezés várhatóan 2020-ban kezdődhet és a jelenlegi tervek szerint 2023-ban rajtolna el az első szállítmány a felújított vonalon.

Ahhoz hogy az exportunk növekedni tudjon Kína irányába, több tényező is változtatásra szorul. A magyar cégeknek nincs pénzügyi keretük arra, hogy piackutatásokat végezzenek, esetleg állandó képvisellel rendelkezzenek. A Kínába készülő magyar cégeknek számtalan új dologra fel kell készülniük mielőtt a kinti piacra mennének, mint például a termék másolására, az európai normáktól eltérő fogyasztási szokásokra, gyengébb fizetési hajlandóságra.

4. A hazai bevételi hatóságnál jelentkező feladatok

Az EU – a vámbevételek biztosítása érdekében – nem csak a nemzetközi kereskedelem felügyeletét, a tisztességtelen és az illegális kereskedelemmel szembeni fellépést várja el az európai vámhatóságoktól, hanem ők felelnek az Unió területén lakó, vagy telephellyel rendelkezők biztonságáért és védelméért. Ennek megfelelően a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (továbbiakban: NAV) mint vámhatóság, a szükségesnek ítélt vámellenőrzést elvégezheti.⁶⁰⁶

A NAV jogelődjét alkotó két hatóság – Vám- és Pénzügyőrség és az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal – munkáját egy minőségileg új és hatékonyabb dimenzióba kívánta átemelni a jogalkotó, mely a költségvetési bevételeket az eddiginél nagyobb hatékonysággal és összegben szedi be.⁶⁰⁷ A NAV törvény⁶⁰⁸ 13. §-a részletesen tartalmazza a NAV feladatait, amelyek – igazodva a jogelőd szervek hatásköreihez – adóigazgatási, vámigazgatási, jövedéki igazgatási, bünmegelőzési és bünyűldözési, valamint rendészeti és igazgatási feladatkörökbe csoportosíthatóak.⁶⁰⁹

⁶⁰⁶SUBA László – SZENDI Antal: *Az uniós vámjog vázlata*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2018. p. 166. (p. 184.)

⁶⁰⁷MAGASVÁRI Adrienn: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerepe, szervezete, feladatai, személyi állománya*. In: ERDŐS Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. MRTT Vám- és Pénzügyőri Tagozata. Budapest, 2018. p. 35. (pp. 25-43.)

⁶⁰⁸A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXII. törvény

⁶⁰⁹SZABÓ Andrea: *Egy új „státusú” központi hivatal rendvédelmi feladatai*. In: DEÁK József – GAÁL Gyula – SALLAI János (szerk.): *A toll sokszor erősebb, mint a toll*. Rendészettudományi tanulmányok

A szervezeti integráció eredményeként⁶¹⁰ elmondható, hogy a tanulmányban vázolt – a kínai áruk európai és ezen belül a magyarországi importját érintő – „mennyiségi és minőségi” kihívások és az azokra adható szakmai – adó-, vám-, nyomozóhatósági és rendészeti jellegű – válaszok 2011 óta egy hatóság feladatkörébe tartoznak.

Ahogy azt már az európai kitekintésnél is megemlítettük, az Európai Unió importjának több mint fele Kínából érkezik, míg Kína a második legnagyobb export piaca az Uniónak. Az új selyemút vasúti összeköttetés újjászületését megelőzően Kína és Európa között vagy a tengeri szállítást (ami lassú volt, de olcsó), vagy a légi szállítást preferálták (ami drága volt, de gyors). Az új eurázsiai vasúti összeköttetés azonban lehetőséget teremt, hogy a szállított áru kb. két héten belül, a légi fuvarozás feléért célba érjen, ezáltal gyors és olcsó szállítási módot jelent.

A kontinenseken átívelő vasúti szállítás megvalósításával Kína célja, hogy olyan szállítmányokat is megszerezzen a vasúti fuvarozás számára, amelyeket eddig tengeren vagy légi úton szállítottak. Annak érdekében, hogy 5-10 éven belül sokkal jelentősebb transzkontinentális vasúti szolgáltatást építsen ki, Kína pénzügyi forrásokat, gazdasági ösztönzőket is bevet, sőt a projektnek erős politikai támogatása is van a felső vezetéstől (korábban már leírtaknak megfelelően). 2015-ben Németország és Kína közt majdnem 400 vonatszerelvény közlekedett, megrakva 30000 konténerrel, de a tervek ennél is nagyratörőbbek, évi 100000 konténer szállítmányozását tervezik 2020-ra.⁶¹¹ Az első szerelvény megérkezését Teheránba a Selyem út újjáéledéseként fogalmazta meg a kínai sajtó 2016-ban.⁶¹²

Azt is fontos megemlíteni, hogy Németország és Kína közt az ún. északi útvonal Oroszországon keresztül kb. 13000 km hosszú és kb. 16 napig tart az út, míg az ún. déli útvonal Oroszországon és Kazahsztánon keresztül kb. 10000 km és 12 napig tart. Ugyanez hajóval a hamburgi kikötőbe 30 napig is eltart, tehát a vasúti szállítással 12-14 nap megspórolható. Jelenleg a legnagyobb probléma, hogy útközben az eltérő vasúti nyomtáv miatt át kell pakolni a szállítmányt.

Ami miatt ebben az alfejezetben is az Európába érkező kínai áruk mennyiségét és útvonalát boncolgatjuk az az, hogy Magyarország szinte megkerülhetetlen ebben a relációban földrajzi elhelyezkedése okán.

Európát és Ázsiát több vasúti teherszállítmány folyosó⁶¹³ köti össze, amelyek közül az alábbi kettő közvetlenül érinti Magyarországot is:

Prof. Dr. Fórizs Sándor 65. születésnapja tiszteletére. Nemzeti Közszerológiai Egyetem Rendészettudományi Kar. Budapest, 2016. p. 202. (pp. 200-210.)

⁶¹⁰ V.ö.: MAGASVÁRI Adrienn: *Az emberi tényező szerepe a változás sikerében – egy integráció margójára*. In: KERESZTES Gábor - SZABÓ Csaba (szerk.): *Tavaszi Szél 2018 = Spring Wind 2018* : Tanulmánykötet

Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége, (2018) pp. 507-516. és MAGASVÁRI Adrienn: *Adó- és vámhatóságok szervezeti integrációja – bilaterális összehasonlítás, avagy egy tanulmányút tapasztalatai*.

In: ZSÁMBOKINÉ FICSKOVSKY Ágnes – SZABÓ Andrea (szerk.): *Az adó- és vámszolgálatok aktuális kihívásai* Budapest, Magyarország: Magyar Rendészettudományi Társaság, (2015) pp. 165-176.

⁶¹¹ KEMP, John: *China develops continent-spanning railroad to Europe*. Reuters. 2016.04.07. <https://www.reuters.com/article/us-china-railway-kemp/china-develops-continent-spanning-railroad-to-europe-kemp-idUSKCN0X41U7> (letöltve: 2019.07.10.)

⁶¹² XINHUA: *First train from China to Iran simulates Silk Road revival*. China Daily.com.cn 2016.02.16. http://www.chinadaily.com.cn/china/2016-02/16/content_23502293.htm (letöltve: 2019.07.10.)

⁶¹³ <http://www.rne.eu/rail-freight-corridors/rail-freight-corridors-general-information/> (letöltve: 2019.07.10.)

1. Záhony (HU) – Chop (UA): RFC 6 vonal, 7 000 km hosszú, érintett európai országok: Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Szlovénia, Magyarország, Horvátország;
2. Svilengrad (BG) – Kapikule (TR): RFC 7 vonal, 7 700 km hosszú, érintett európai országok: Csehország, Ausztria, Magyarország, Románia, Görögország, Bulgária, Szlovákia.

Ez utóbbi vonalat érinti a korábban már említett Belgrád-Budapest vasútvonal fejlesztése, illetve az, hogy Görögország is fejleszti a vasúti hálózatát, így a Kínából a pireuszi, illetve a régió más, elsősorban a szaloniki kikötőbe érkező szállítmányokat ezen a vonalon fogja továbbítani Dél-Kelet- és Közép-Európába.

Magyarország az Európai Unióhoz történő csatlakozással egyidejűleg a vámunióhoz is csatlakozott, a magyar vámhatóságok felelőséggel tartoznak az EU pénzügyi érdekeinek védelméért is. Ennek megfelelően a kockázatokat helyén kezelve a megfelelő intézkedéseket szükséges bevezetni, attól eltekinteni a hatóságnak nem áll módjában. A kockázatok felmerülése esetén a vám eljárás lefolytatásának időtartamát több tényező befolyásolhatja, például az előzetes árunyilatkozat minősége, az áruvizsgálat, a mintavétel szükségessége, a kockázatos szállítmányok sokasága, illetve a vám eljárást végző igazgatóság humán erőforrás-kapacitása.⁶¹⁴ Megállapítható egyes termékekkel kapcsolatban, mint például a Kínából származó ruhák és a lábbelik, hogy vonatkozásukban több kockázat, mint az alulszámolás, szellemi és iparjogvédelmi problémák, minőségi előírásokkal és szabványokkal kapcsolatos hiányosságok, stb. egyszerre jelentkezhetnek, ezért azok fokozott figyelmet érdemelnek.

A már említett forgalom egyenlőtlenségből fakadó nyugat-keleti irányú várhatóan jelentős üres konténer szállítás nem csak fiskális szempontú biztonsági kockázatokat vet fel. A vámhatóságok eltérő módon kezelik a behozatali és a kiviteli irányú forgalmat. A kivitel elősegítését a biztonság rovására is szorgalmazzák országok, míg saját biztonsági szempontjaikat csak a behozatali irányból készek érvényesíteni, mások biztonságára pedig csak elvétve fordítanak hangsúlyt.⁶¹⁵ Barton elasztikus határellenőrzési gondolatát továbbfejlesztve érdemes átgondolni, hogy milyen módszerekkel javítható ezeknek a nagy távolságú konténeres szállításoknak a biztonsága mindkét forgalmi irányban. A WCO SAFE keretrendszerével egybeeső módon a kockázatkezelés és csökkentés terén alkalmazható lehet az egységgrakományképző eszközökbe történő berakodási és/vagy a multimodális kapcsolatoknál⁶¹⁶ a konténerek ellenőrzése és azok eredményének digitális kockázati előrejelző rendszerek útján a szállítási lánc soron következő pontjaival történő megosztása. A kontinensek közötti nagy távolságú szállító rendszerek működésében érintett társaságok körében az Európai Unió AEO programjában történő részvétel előmozdítása szintén növelné az átláthatóságot, az igazoltan alacsony kockázatú szereplők részarányának növelésével az átláthatóságot. Az üres konténerek szállítása által jelentett sajátos reverz logisztikai biztonsági probléma csökkentésére pedig a konténerek később is azonosítható körülmények között történt zárása és ezeknek az adatoknak a kockázati előrejelző rendszer útján történő megosztása nyújthat lehetséges

⁶¹⁴ Vö. például itt: CSABA Zagon: *Határellenőrzés kockázati értékelése: Határátkelőhelyek kockázati profilja*. Magyar Rendészet, 2012. (1) pp. 69-77.

⁶¹⁵ BARTON, Thomas Bryan at al.: *Expanded borders, integrated controls. Achieving national prosperity and protection through integrated border management*. In: BARTON, Thomas Bryan (ed.) *Border Management in the New Century. Emerging Trends and Best Practices*. IBM Global Services, Somers, NY, USA, 2007. pp. 3-18.

⁶¹⁶ Itt különösen: közút-vasút illetve vasút, közút és tenger kapcsolat.

megoldást.⁶¹⁷ Mindezek azonban felvetik nem csak az egyes EU tagállamoknak, hanem az Európai Bizottságnak az áruforgalom vámügyi ellenőrzésének és ennek előmozdítása érdekében folytatott többoldalú együttműködésben való részvételét a Kínai Népköztársaság és a szállítási útvonalak által érintett valamennyi állam mellett.

Ázsia és az Európai Unió és ezen keresztül Magyarország között olyan mértékű növekedés történt a tehervonatok számát, illetve az áruszállítás mennyiségét tekintve, amelyet jelentős kockázatnak kell tekinteni, mert nem csak a jogszerű áruforgalom számára, hanem az illegális kereskedelem számára is új lehetőségeket teremtett. Ennek jellemzőit folyamatosan és visszatérően vizsgálni kell, amely vizsgálatok eredményeit be kell csatornázni a kockázatokat kezelő rendszerekbe. Annyi azonban feltehető, hogy az új útvonalak megnyitásával többféle árufajta érintettségével megvalósuló és a bűnözés több szegmensét érintő cselekmények merülhetnek fel.

A Kínai Népköztársaság területén gyártják az EU-ba irányuló illegális dohánytermékek jelentős hányadát, az ország tekinthető továbbá a hamis cigaretta gyártmányok legnagyobb forrásának is. Évente 200 milliárd szál hamis cigarettát állítanak itt elő, amelynek egy része az EU piacokra jut. Az európai illegális gyárakban alapanyagként használt cigaretta szűrők nagy része is szintén innen származik.⁶¹⁸

Az cigaretta vonzó tárgya az árucsempészetnek: viszonylag kicsi a tömege, egyszerűen szállítható, állandó a felvevőpiaccal rendelkezik és rendkívül magas a hasznot hajt az abban érdekelt bünszervezeteknek. Ezzel szemben a felderítési kockázat alacsony, és viszonylag enyhék a szankciók, amelyekkel a bünszervezetek tagjainak szembe kell nézni. A cigaretta csempészet egyik legfontosabb ösztönzője a korrupciónak az Unió keleti határain.⁶¹⁹

Az Európai Unió külső határain lévő vasúti határátkelőhelyeken vagy korlátozott az ellenőrzési kapacitás van, vagy egyáltalán nincs. Ahol van, ott az ellenőrzések mozgatható röntgenberendezésekkel, keresőkutyákkal, video endoszkóppal, detektorral, tükörrel történnek. Telepített röntgenberendezés Malaszewiczén kívül csak Záhonyánál van, a többi vasúti átkelőhely nem rendelkezik ilyen eszközökkel.⁶²⁰

A tehervagonok fizikai ellenőrzése nagyon körülményes, így a roncsolásmentes vizsgálatok viszonylag gyors és hatékony elvégzéséhez röntgenkészülékek beüzemelése rendkívül fontos. A másik nagyon fontos tényező az ellenőrzést végzők szaktudása, technikai eszközök használata, amelyek nélkül szintén sebezhető a vasúti teherszállítás ellenőrzése. Ezen túl az a tapasztalat, hogy a hatóságok nem, vagy csak nehezen férnek hozzá a vasútszállításhoz kapcsolódó adatokhoz: a vonatok számához, a menetrendhez, konténerek számához, a szállított áruk adataihoz. Kizárólag a veszélyes áruk szállítását kell előre bejelenteni.

A Kína által a közelmúltban meghirdetett, a magyar kormány keleti nyitás politikájával szinkronban lévő „Egy övezet, egy út” gazdasági programban a Nemzeti Adó- és Vámhatóság számos területen aktívan vesz részt, akár a 16+1 kezdeményezésben, akár a pireuszi vasútvonalhoz köthető 1+3 vám-együttműködési

⁶¹⁷ Vö. CSABA Z.: 2013, p. 156.

⁶¹⁸ *Cigarette Smuggling Still Booming*. OCCRP Organized Crime and Corruption Reporting Project. https://www.reportingproject.net/underground/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=1 (letöltve: 2019.07.10)

⁶¹⁹ *European Union Serious Organised Crime Threat Assessment 2017*. Crime in the age of technology. Public Version. Europol, The Hague, NL, 2017. p. 42, 46.

⁶²⁰ Vö. KOVÁCS Gábor: *A Migráció bűnügyi hatásai a magyar határrendészet kockázatelemzési rendszerére*. HAUTZINGER Zoltán (szerk): *A migráció bűnügyi hatásai*. Budapest. Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat 2016. 141-150. és HORVÁTH József – KOVÁCS Gábor: *A rendészeti szervezetek vezetés és szervezésmélete*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Bp., 2014.

formációban. A NAV mindent megtesz annak érdekében, hogy a hatályos jogszabályok adta keretek között gyorsan és biztonságosan tudja bonyolítani a kínai áruk hazai vámkezelését.

A NAV már 2011-ben erőfeszítéseket tett a vámszervek és a kínai ügyfelek közötti információáramlás hatékonyabbá tételére érdekében, továbbá a kínai ügyfelek tájékoztatásának növelése érdekében az uniós vámjogi és a hazai adójogszabályok terén. Ennek eredményeképpen elkészült a NAV honlapjának kínai nyelven olvasható változata, illetve a NAV szakértőinek közreműködésével olyan kínai kiadványok készültek, amelyek segítik az ügyfelek tájékozódását.⁶²¹

A NAV a vámeljárást jogszerűen, szakszerűen és ügyfélorientáltan folytatja le, illetve nagy hangsúlyt helyez a gyorsaságra. Amennyiben a vámeljárást lefolytatásához valamennyi dokumentum a vámhatóság rendelkezésére áll, és a jogszabályban foglalt feltételek fennállnak a vámeljárást lefolytatásához, abban az esetben az áru átengedése átlagosan 23 perc alatt sor kerülhet. Ha kockázat merül fel, ez az idő több nap is lehet, hiszen ilyenkor a hatóság feladata a benyújtott vámárnyilatkozat adatainak ellenőrzése, esetlegesen további okmányok bekérése a szállítmányra vonatkozóan, a kockázatértékelés, az áruvizsgálat, a vámellenőrzés, a vám beszedése vagy biztosítása, majd az áru átengedése a gazdálkodó részére. A legjellemzőbb kockázatok az alacsony vámérték (alulértékelés), a helytelen vámtarifaszám, a termékbiztonság szabályainak megszegése és a szellemi tulajdonjog megsértése (hamisítás).⁶²²

Az Európai Unióban és így Magyarországon is évek óta problémát okoz az alulszámlázás témaköre, amely jelentős nemzeti és EU költségvetési károkat okoz. Ennek megelőzésére ún. kockázati küszöbértéket határozott meg az Európai Bizottság az ázsiai országokból származó bizonyos érzékeny termékek – lábbelik és textil termékek – esetében, amelynek ellenőrzése fokozott figyelmet követel a vámhatóság részéről.

Az EU – a vámbevételek biztosítása érdekében – nem csak a nemzetközi kereskedelem felügyeletét, a tisztességtelen és az illegális kereskedelemmel szembeni fellépést várja el az európai vámhatóságoktól, hanem ők felelnek az Unió területén lakó, vagy telephellyel rendelkezők biztonságáért és védelméért. Ennek megfelelően a NAV mint vámhatóság, a szükségesnek ítélt vámellenőrzést elvégezheti.⁶²³

Az Európai Unió Tanácsát feladatai ellátásában egyrészt az európai uniós tagállami kormányok Állandó Képviselőinek Bizottsága (a Coreper), másrészt több mint 150 szakosított munkacsoport és bizottság, az úgynevezett tanácsi előkészítő szervek segítik. Az egyik ilyen előkészítő szerv az ún. Vám-együttműködési Munkacsoport (CCWP), amely a végrehajtási képességek javítása érdekében a nemzeti vámhatóságok között folyó operatív együttműködéssel foglalkozik. Ez a munkacsoport határozza meg a közös vámügyi műveletek stratégiai és taktikai céljait. A lefoglalások, az új veszélyek azonosítása és a bűnözői csoportok felszámolása terén igyekeznek eredményeket elérni.⁶²⁴ A munkacsoport szoros együttműködést folytat a Bűnüldözési

⁶²¹ P. SZABÓ: i. m. 2011. pp. 49-50.

⁶²² BAKAI Kristóf Péter: *A 42-es eljárásban történő adómentes termékbehozattal kapcsolatos visszaélések elleni nemzetközi fellépés tapasztalatai*. In: ZSÁMBOKINÉ FICSKOVSKY Ágnes (szerk.): *Válogatott tanulmányok a Vám- és Pénzügyőri Tanszék fennállásának 25. évfordulója alkalmából*. NKE RTK Vám- és Pénzügyőri Tanszéke és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Bp., 2016. pp. 12-33.

⁶²³ SUBA László – Szendi Antal: *Az uniós vámjog vázlata*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2018. p. 166.

⁶²⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/customs-cooperation-working-party/> (letöltve: 2019.07.10.)

Együttműködés Európai Unió Ügynökségével (Europol), továbbá az Európai Csalás Elleni Hivatallal (OLAF) és az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséggel (Frontex).

Az Europol feladata elsősorban a tagállamok bűnüldöző hatóságai (köztük a vám- és adónyomozó hatóságait is érteni kell) között előmozdítani az információcserét, illetve támogatni őket bünelemzési és más műveleti támogatási eljárások útján. Az Europol adatbázisai, kulcsfontosságú rendszerei, köztük például a Biztonságos Információcsere Hálózat Alkalmazás (SIENA) lehetővé teszik érzékeny adatoknak a hatóságok közötti gyors és védett (rejtjelezett) adatkapcsolat útján történő kicserélését. A szervezetnél működő elemzői munkafájlok, elemzői projektek és célcsoportok biztosítják a gyors és pontos helyzetértékelést, illetve a nemzeti összekötő tisztek hálózata és különböző sikeres bűnüldözési együttműködési formák, köztük a közös nyomozócsoportok nyújtanak segítséget a jogellenes cselekmények felderítésében, a bűnszervezetek felszámolásában és az elkövetők bíróság elé állításában.⁶²⁵ 2018 júniusában a spanyol Csendőrség, a spanyol Adóhivatallal és további EU tagállamok bűnüldöző hatóságaival együttműködve, az Europol támogatásával egy kínai bűnszervezetet számolt fel, amely illegálisan importált kínai termékeket az EU-ba, illetve valósított meg ehhez kapcsolódóan pénzügyi bűncselekményeket.⁶²⁶ Az Europol rendelkezik stratégiai együttműködési megállapodással, amelyet a határokon átnyúló súlyos és szervezett bűnözés visszaszorítása érdekében 2017 áprilisában kötött a Kínai Népköztársasággal. Az együttműködési megállapodás azonban nem teszi lehetővé személyes adatok cseréjét.⁶²⁷

Az OLAF és tagállamok közötti együttműködés egyik kiemelt eseménye 2016-ban a SNAKE fedőnevű közös vámművelet volt, amely a Kínából származó textiltermékek és lábbelik alulszámlázásának visszaszorítása érdekében hajtottak végre.⁶²⁸ A műveletbe a kínai Csempészet Elleni Hivatalt (Anti-Smuggling Bureau) is bevonták. A művelet során sikerült 80 millió Euró vámbevétel kiesést megakadályozni.⁶²⁹

Az Európai Parlament Nemzetközi Kereskedelmi Bizottsága által előterjesztett jelentés messzemenőig összecseng a fent leírtakkal, így az is nyilvánvaló, hogy az Európai Parlament erre alapozva fogalmazta meg 2017. májusában kiadott állásfoglalását⁶³⁰. A jelentés kiemelte a nemzeti adóügyi érdekek védelmét, amely az uniós vámkódex⁶³¹ végrehajtása következtében, azaz a beszedett vámokon keresztül az Unió saját forrásait biztosítja. Hangsúlyozza, hogy az illegális pénzmozgások és a kereskedelmi alapú pénzmosás elleni hatékony küzdelem alapja a teljesen működőképes

⁶²⁵ SZABÓ Andrea: *A rendőrségi együttműködés jogi alapjai és intézményei*. In: FÜLÖP Péter (szerk.): *Tavaszi Szél 2012 konferenciakötet. Doktoranduszok Országos Szövetsége, Bp., pp. 702-709.*

⁶²⁶ <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/big-hit-against-tax-evading-chinese-criminal-group-operating-in-spain> (letöltve: 2019.07.10.)

⁶²⁷ *Europol and the People's Republic of China join forces to fight transnational crime*. Press release. 19 April 2017. <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-and-peoples-republic-of-china-join-forces-to-fight-transnational-crime> (letöltve: 2019.08.03.)

⁶²⁸ BAKAI: i. m. 2016. pp. 12-33.

⁶²⁹ https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/joint-customs-operations/operation-snake-eu-and-chinese-customs-join-forces-target_en (letöltve: 2019.07.10.)

⁶³⁰ P8_TA(2017)0208 A vámhatósági teljesítmény és igazgatás külső aspektusainak értékelése a kereskedelem elősegítése és az illegális kereskedelem elleni küzdelem eszközeként. Az Európai Parlament 2017. május 16-i állásfoglalása a vámhatóságok teljesítménye és igazgatása mint a kereskedelem elősegítése és az illegális kereskedelem elleni harc egyik eszköze külső vonatkozásainak értékeléséről (2016/2075(INI)) http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0208_HU.html (letöltve: 2019.07.10.)

⁶³¹ Az Európai Parlament és a Tanács 952/2013/EU rendelete az Unió Vámkódex létrehozásáról

vámunió, továbbá alapvető fontosságúnak tekinti a vámügyi együttműködést a tagállamok vámhatóságai, az engedélyezett gazdasági szereplők, a rendvédelmi szervek és az igazságügyi hatóságok közötti, valamint harmadik országok érintett hatóságaival. A vámügyi együttműködés az illegális kereskedelem, a terrorizmus, a pénzmosás, a vadon élő állatok jogellenes kereskedelme, az adóelkerülés, az illegális kábítószer- és dohányáru-kereskedelem és a hamisított gyógyszerek elleni küzdelem, továbbá az uniós szellemi tulajdonjogok védelme szempontjából is sarokkönek tekinthető az EU-ban, csakúgy, mint a globális értékláncból származó termékekre vonatkozó átvilágítási eljárások végrehajtása és maradéktalan tiszteletben tartása. Az együttműködés célja a nemzetközi kereskedelmi ellátási láncban az illegális kereskedelmi tevékenységekben részt vevő szereplők egymás közötti kapcsolatainak nyomon követése és lehetséges felszámolása.

A tagállamok közötti vámügyi együttműködés jelentősége, az alábbi példákkal is jól illusztrálható, azaz elmondhatjuk, hogy az Unióba bejutó illegális vagy hamisított termékek legnagyobb része az alábbi országokból származó kereskedelmi partnereknek tulajdonítható:

- Malajziából mintegy 2,5 millió,
- Kínából 300 millió,
- Hongkongból pedig 100 millió EUR értékű ilyen áru érkezik;
- Belarusz 2015-ben egymaga csaknem 1 milliárd EUR összegű adókiesést okozott az EU-nak olyan termékeket exportálva, amelyek teljesen megkerülik a hozzáadott értékadó szabályokat és az egészségügyi rendelkezéseket;
- a szellemi tulajdonjogok vámhatósági érvényesítéséről szóló legfrissebb bizottsági jelentés szerint az uniós vámhatóságok által lefoglalt hamisított termékek száma 15%-kal nőtt 2014 és 2015 között;
- az EU külső határain több mint 40 millió szellemi tulajdonjogot sértő terméket foglaltak le, összesen mintegy 650 millió EUR értékben.⁶³²

A hamisítás elleni küzdelem alapvető fontosságú a szellemi tulajdonjogok Európán belüli védelme, a know-how megőrzése és az innováció előmozdítása szempontjából.⁶³³

Az uniós bevételi érdekek védelme mellett azt is látjuk, hogy a hamisított áruk hatalmas bevételeket generálnak a nemzetközi szervezett bűnözés számára és bizonyos esetekben akár a terrorizmus finanszírozásában is szerepet játszhatnak.⁶³⁴ A vámügyi együttműködés nem csak a gazdasági biztonság területén játszik szerepet, hanem a biztonság modern felfogása szerinti további dimenziókban, mint például a közbiztonság, a katonai biztonság, vagy a környezeti biztonság, de másutt is kimutatható pozitív hatása.

Ajánlásait a közt szerepel, hogy fontos továbbra is a Vámunió összes belépési pontján az áruk ellenőrzésének harmonizációjára törekedni, különösen a meglévő

⁶³² P8_TA(2017)0208 A vámhatósági teljesítmény és igazgatás külső aspektusainak értékelése a kereskedelem elősegítése és az illegális kereskedelem elleni küzdelem eszközeként. Az Európai Parlament 2017. május 16-i állásfoglalása a vámhatóságok teljesítménye és igazgatása mint a kereskedelem elősegítése és az illegális kereskedelem elleni harc eszközei közötti kapcsolatok értékeléséről (2016/2075(INI)) http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0208_HU.html (letöltve: 2019.07.10.)

⁶³³ Vö. SUBA – SZENDI: i. m. 2018. p. 169.

⁶³⁴ MÁTYÁS Szabolcs: *A szervezett bűnözés kriminálgeográfiai vizsgálata*. In: Frigyer László (szerk.) Nemzetközi jellegű szervezett bűnözés nyomozásának kutatása információáramlási szempontból. I., Nemzeti közszolgálati Egyetem, Bp., 2018. pp. 134-168.

európai eszközök alapján, oly módon, hogy lehetővé váljon a tényleges harmonizáció. Hangsúlyozza, hogy fontos a magánszféra szereplőinek bevonása az illegális kereskedelem – beleértve a vadon élő növény- és állatfajok és az azokból készült termékek illegális kereskedelme – elleni küzdelembe.

5. Összegzés

A kínai kapcsolat a régió számos országban fontos tényező és a statisztikák alapján Kína legnagyobb partnere külkereskedelmi szempontból az Európai Unió lett. Az Unió nem titkolt célja a fennálló kapcsolatok elmélyítése és számos beruházási megállapodások megkötése, azonban a közös normák és szabványok által biztosított keretek között. A hamisítás és a kalózkodás tagadhatatlanul komoly problémát jelent a kereskedelmi kapcsolatokban, amely miatt az Európai Parlamentben hallhatók bizonyos Kína ellenes hangok, akik az Unió gazdasága szempontjából kulcsfontosságú a szellemi tulajdonhoz fűződő jogok védelméért aggódnak, illetve ragaszkodnak a közösség gazdasági növekedéséhez, az itteni munkahelyek védelméhez és a kutatás-fejlesztés ösztönzéséhez.

Elmondhatjuk, hogy magyar szempontból a perspektivikus ágazatok a turizmus, vízgazdálkodás, környezetvédelem, mezőgazdaság, egészségipar, oktatás és a tudás és technológiai-intenzív ágazatok lesznek.⁶³⁵

Nem kérdés, hogy Magyarország számára fontos a kínai kapcsolat, amelyet a múltbeli statisztikai adatok is alátámasztanak, hiszen a Kínai Népköztársaság az EU-n kívüli kereskedelmünk egyik legfontosabb szereplője. Az eddigi tapasztalatok arra utalnak, hogy Kínának is fontos Magyarország, mivel tagja ez EU-nak kedvező földrajzi helyzete miatt, mert hazánk az EU külső határa mentén fekszik, és egyúttal a KKE régió viszonylagos középpontjában is. A prioritások mindkét fél részéről és mindkét irányban változhatnak, ezért érdemes lesz erre odafigyelni a jövőben is különösen arra tekintettel, hogy hazánk egy sor lényeges kereskedelmet befolyásoló kérdésben nem rendelkezik önálló döntéshozatallal. Utóbbi nem feltétlenül hátrány, csak nagyobb körültekintést igényel az együttműködésben.

Az „Egy övezet, egy út” stratégiában való részvétel tehát gazdasági értelemben új távlatokat nyithat meg Magyarország számára. A kiemelt projekt, a Szerbián keresztül vezető vasútfejlesztési beruházás megvalósítása még nem vette kezdetét, azonban elképzelhető, hogy a hazai cégeknek csak egy szűk csoportja vesz majd részt a kivitelezésben és a kínai hitel is komoly terheket ró a nemzetgazdaságra.

Pozitív érv a Belgrád-Budapest vasútprojekt mellett, hogy a vasúti szállítás feltételei egyre inkább versenyképessé válnak a költség és a sebesség tekintetében, amely előmozdíthatja ebben a relációban a forgalom növekedését. Ez azt is jelentheti, hogy a magyar gazdaság hagyományosnak tekinthető tengeri kijáratai mellett új kikötők színesítik a palettát. A vasúti infrastruktúra fejlesztését mind Kína, mind az Európai Unió támogatja.

Ellenérv ebben a tekintetben pedig az, hogy a forgalom növekedésével párhuzamosan a bűnözés is növekedhet, amennyiben nem valósulnak meg az előzőekben javasolt kockázatcsökkentő, előrejelző, információcsere-előmozdító nemzetközi együttműködési intézkedések. Ezek értelemszerűen a biztonság több, köztük a gazdasági és a közbiztonsági, de más dimenzióiban is éreztethetik hatásukat.

⁶³⁵MÁTYÁS Szabolcs: *Turizmus és viktimizáció*. In.: Német Kornél (szerk.) I. Turizmus és biztonság tudományos konferencia konferencia-kötete. Pannon Egyetem, Nagykanizsa, 2016. pp. 47-59.

Felhasznált irodalom

Könyvek, tanulmányok:

- [1] BAKAI Kristóf Péter: *A 42-es eljárásban történő adómentes termékbehozattal kapcsolatos visszaélések elleni nemzetközi fellépés tapasztalatai*. In: ZSÁMBOKINÉ FICSKOVSKY Ágnes (szerk.): *Válogatott tanulmányok a Vám- és Pénzügyőri Tanszék fennállásának 25. évfordulója alkalmából*. NKE RTK Vám- és Pénzügyőri Tanszéke és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Bp., 2016. pp. 12-33.
- [2] BARTON, Thomas Bryan at al.: *Expanded borders, integrated controls. Achieving national prosperity and protection through integrated border management*. In: BARTON, Thomas Bryan (ed.) *Border Management in the New Century. Emerging Trends and Best Practices*. IBM Global Services, Somers, NY, USA, 2007. pp. 3-18.
- [3] CSABA Zágon: *A tengeri konténeres szállítás biztonsága*. In: HORVÁTH Attila (szerk.) *Fejezetek a kritikus infrastruktúra védelemből: kiemelten a közlekedési alrendszer*. Magyar Hadtudományi Társaság, Bp., 2013. pp. 133-166.
- [4] CSABA Zágon: *Határellenőrzés kockázati értékelése: Határátkelőhelyek kockázati profilja*. Magyar Rendészet, 2012. (1) pp. 69-77.
- [5] CSABA Zágon: *Kritikus infrastruktúra - gazdasági biztonság*. Hadtudomány, 2012. (3-4) pp. 171-175.
- [6] ERDŐS Ákos: *A gyermekek drogfogyasztásának változásai – a Gyermekjogi Egyezmény végrehajtásáról szóló civil jelentés tükrében*. Fundamentum, 2018/1. p. 87.
- [7] ESZTERHAI Viktor: *A „16 + 1 együttműködés” bemutatása*. http://www.geopolitika.hu/hu/2017/11/01/a-16-1-egyuttmukodes-bemutatasa/#_edn23 (letöltve: 2019.04.15)
- [8] GERE László: *EU-Kína kapcsolatok a hivatalos dokumentumok tükrében*. <http://www.geopolitika.hu/hu/2018/04/26/eu-kina-kapcsolatok-a-hivatalos-dokumentumok-tukreben> (letöltve: 2019.02.17.)
- [9] GORECZKY Péter: *Kína kapcsolata Közép- és Kelet-Európával: a „16+1” együttműködés eddigi mérlege*. T-2017/9. Külügyi és Külgazdasági Intézet, pp. 6-9.
- [10] GYURIS Ferenc: *A kínai gazdasági csoda okai és korlátai*. Földrajzi Közlemények, 2017. 141. 3. pp. 276-277.
- [11] JUHÁSZ Ottó - INOTAI Antal: *Kína és a Világválság*. MTA Világgazdasági Kutatóintézet https://www.sulinet.hu/oroksegtar/data/tudomany_es_ismeretterjesztes/strategiai_kutatasok_2008_2009/pages/03_Kina.pdf (letöltve: 2019.02.02.)
- [12] KEMP, John: *China develops continent-spanning railroad to Europe*. Reuters. 2016.04.07. <https://www.reuters.com/article/us-china-railway-kemp/china-develops-continent-spanning-railroad-to-europe-kemp-idUSKCN0X41U7>(letöltve: 2019.07.10.)
- [13] KOC SIS B. János – KOMJÁTHY Dénes – PÉTI Márton: *Kína Új Selyemút kezdeményezésének bemutatása és nemzetközi értelmezései*. 2017, p. 14.
- [14] KOVÁCS Gábor: *A migráció bűnügyi hatásai a magyar határrendészet kockázatelemzési rendszerére*. HAUTZINGER Zoltán (szerk): *A migráció bűnügyi hatásai*. Budapest. Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat 2016. pp. 141-150.
- [15] HORVÁTH József - KOVÁCS Gábor: *A rendészeti szervezetek vezetés és szervezéselmélete*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Bp., 2014.

- [16] KOVÁCS Gábor: *A rendészeti képzések rendszere a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen*. Határrendészeti Tanulmányok 13.1. 2016. pp 23-36.
- [17] KOVÁCS Gábor. *The Hungarian law enforcement education system at the National University of Public Service, best practice of Hungary*. European Police Science and Research Bulletin. 2017.3. 2017. pp. 93-99.
- [18] MAGASVÁRI Adrienn: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerepe, szervezete, feladatai, személyi állománya*. In: ERDŐS Ákos (szerk.): Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve. MRTT Vám- és Pénzügyőri Tagozata. Budapest, 2018. pp. 25-43.
- [19] MAGASVÁRI Adrienn: *Adó- és vámhatóságok szervezeti integrációja – bilaterális összehasonlítás, avagy egy tanulmányút tapasztalatai*. In: ZSÁMBOKINÉ FICSKOVSKY Ágnes – SZABÓ Andrea (szerk.): Az adó- és vámhatóságok aktuális kihívásai. Budapest, Magyarország: Magyar Rendészettudományi Társaság, (2015) pp. 165-176.
- [20] MAGASVÁRI Adrienn: *Az emberi tényező szerepe a változás sikerében – egy integráció margójára*. In: KERESZTES Gábor - SZABÓ Csaba (szerk.): Tavaszi Szél 2018 = Spring Wind 2018: Tanulmánykötet. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége, (2018) pp. 507-516.
- [21] MAJOROS Pál: *Az átalakuló magyar külgazdasági stratégia új elemei*. EU Working Papers. 11. évfolyam, 2008/1. szám p. 11. <https://epa.oszk.hu/00000/00026/00038/pdf/> (letöltve: 2019. 07. 10.)
- [22] MAJOROS Pál: *Kína az új magyar külgazdasági stratégiában*. Budapest, Polgári Szemle, 2011/2. szám, p. 8-11.
- [23] MAJOROS Pál: *Kína szerepe a magyar külgazdasági stratégiában*. EU Working Papers. 11. évfolyam, 2008/3. szám p. 7. epa.oszk.hu/00000/00026/00040/pdf/euwp_EPA00026_2008_03_003-021.pdf (letöltés: 2019.07.10.)
- [24] MÁTYÁS Szabolcs: *A szervezett bűnözés kriminálgeográfiai vizsgálata*. In: FRIGYER László (szerk.) Nemzetközi jellegű szervezett bűnözés nyomozásának kutatása információáramlási szempontból. I., Nemzeti közszolgálati Egyetem, Bp., 2018. pp. 134-168.
- [25] MÁTYÁS Szabolcs: *Turizmus és viktimizáció*. In.: NÉMET Kornél (szerk.) I. Turizmus és biztonság tudományos konferencia konferencia-kötete. Pannon Egyetem, Nagykanizsa, 2016. pp. 47-59.
- [26] MEES, Helen: *Changing Fortunes – How China’s boom caused the financial crisis*. <https://core.ac.uk/download/pdf/18516992.pdf>(letöltve: 2019.02.02.)
- [27] P. SZABÓ Sándor: *A „pekingi konszenzus” – közigazgatás és gazdaságirányítás a Kínai Népköztársaságban*. Pro Publico Bono. 2011/2. Bp. pp. 149-162.
- [28] P. SZABÓ Sándor: *Magyar-kínai gazdasági kapcsolatok és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal. Közszolgálat*. Közigazgatási Magazin. 1 : 3 pp. 49-50. (2011)
- [29] RÓMA Ádám: *V4 – Kína kapcsolatok – Bilaterális kereskedelem & befektetés*. (infografika) <http://www.geopolitika.hu/hu/2018/10/02/v4-kina-kapcsolatok-bilateralis-kereskedelem-befektetes/>
- [30] SALÁT Gergely: *Budapesttől Pekingig, a magyar-kínai kapcsolatok múltja*. <http://www.konfuciuszintezet.hu/index.php?menu=muveltseg&almenu=7&cikkszam=49> (letöltve: 2019.04.15.),
- [31] STIRBER Tomás – KARÁCSONY Péter – NAGYOVÁ Nikoleta: *Kína és az Európai Unió közötti kereskedelem elemzése*. Acta Carolus Robertus, Karoly Robert University College, vol. 7. (1). 2017. p. 269.

- [32] SUBA László – SZENDI Antal: *Az uniós vámjog vázlata*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2018. p. 184.
- [33] SZABÓ Andrea: *A rendőrségi együttműködés jogi alapjai és intézményei*. In: FÜLÖP Péter (szerk.): *Tavaszi Szél 2012 konferenciakötet*. Doktoranduszok Országos Szövetsége, Bp., pp. 702-709.
- [34] SZABÓ Andrea: *Egy új „státusú” központi hivatal rendvédelmi feladatai*. In: DEÁK József – GAÁL Gyula – SALLAI János (szerk.): *A toll sokszor erősebb, mint a toll*. Rendészettudományi tanulmányok Prof. Dr. Fórizs Sándor 65. születésnapja tiszteletére. Nemzeti Közszerzőgálati Egyetem Rendészettudományi Kar. Budapest, 2016. pp. 200-210.
- [35] SZUNOMÁR Ágnes: *Kína – a békés partner. Az Európai Unió és a Kínai Népköztársaság gazdasági kapcsolatainak története, aktualitásai és lehetőségei*. In: ÉLTETŐ Andrea – SZIJÁRTÓ Norbert (szerk.): *Változó Európa a változó világban*. MTA Közgazdasági- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Világgaazdasági Intézet. Budapest, 2018. p. 299.
- [36] SZUNOMÁR, Ágnes: *Blowing from the East*. *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, Vol. XXIV, No. 3/2015, p. 64. http://real.mtak.hu/34185/1/Szunomar_Blowing_from...SFPA_u.pdf
- [37] TOMPOS Judit: *Kína és a szocialista piacgaazdaság*. *Gaazdaság és Társadalom*, 2003/1. p. 135.
- [38] TURCSÁNYI Richárd: *Central and Eastern Europe’s courtship with China: Trojan horse within the EU?* <http://www.eias.org/wp-content/uploads/2016/02/EU-Asia-at-a-glance-Richard-Turcsanyi-China-CEE.pdf>(letöltve:2019.04.15.)
- [39] VÁMOS Péter: *Az Európai Unió és Kína kapcsolatai*. *Külgügyi Szemle*, 2009.02. p. 233-234.

Dokumentumok, jogszabályok:

- [1] A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXII. törvény
- [2] Az Európai Parlament és a Tanács 952/2013/EU rendelete az Unió Vámkódex létrehozásáról
- [3] European Parliament resolution of 16. December 2015. on EU-China relations, pp.37-39. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549057/EXPO_STU\(2015\)549057_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549057/EXPO_STU(2015)549057_EN.pdf)(letöltve: 2019.03.08.)
- [4] European Union Serious Organised Crime Threat Assessment 2017. Crime in the age of technology. Public Version. Europol, The Hague, NL, 2017. p. 42, 46.
- [5] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:52006DC0631>(letöltve: 2019.04.15.)
- [6] P8_TA(2017)0208 A vámhatósági teljesítmény és igazgatás külső aspektusainak értékelése a kereskedelem elősegítése és az illegális kereskedelem elleni küzdelem eszközeként. Az Európai Parlament 2017. május 16-i állásfoglalása a vámhatóságok teljesítménye és igazgatása mint a kereskedelem elősegítése és az illegális kereskedelem elleni harc egyik eszköze külső vonatkozásainak értékeléséről (2016/2075(INI)) http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0208_HU.html (letöltve: 2019.07.10.)

Cikkek:

- [1] Az Egy Övezet Egy Út elmúlt egy éve. sz.n. Kína Online. URL: <https://www.kinaon.com/Kiemelt-hirek/Az-Egy-Ovezet-Egy-Ut-elmult-egy-eve>(letöltve: 2019.03.08.)
- [2] <http://www.chinaembassy.hu/hu/zxgx/zzgx/t84598.htm>(letöltve: 2019.04.15.)
- [3] Chinese investment in Piraeus port facing local challenges. PortSEurope. 2019.04.30. URL: <https://www.portseurope.com/chinese-investment-in-piraeus-port-facing-local-challenges/>(letöltve: 2019.07.30.)
- [4] Cigarette Smuggling Still Booming. OCCRP Organized Crime and Corruption Reporting Project. https://www.reportingproject.net/underground/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=1(letöltve: 2019.07.10)
- [5] E-commerce in China spreads its cross-border wings, becoming main growth engine for foreign trade. The Straits Times. 2018.08. 06. <https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/e-commerce-in-china-spreads-its-cross-border-wings-becoming-main-growth-engine-for>(letöltve: 2019.07. 10.)
- [6] Elkaszálja a Siemens-Alstom vasúti megafúziót az Európai Bizottság. MTI hír. Management Fórum. 2018.11.14. URL: <https://mfor.hu/cikkek/vallalatok/-elkaszalja-a-siemens-alstom-vasuti-megafuziot-az-europai-bizottsag.html>(letöltve: 2019.07.30.)
- [7] Europol and the People’s Republic of China join forces to fight transnational crime. Press release. 19 April 2017. <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-and-people’s-republic-of-china-join-forces-to-fight-transnational-crim>(letöltve: 2019.08.03.)
- [8] <http://www.kormany.hu/hu/kulgaszdasagi-es-kulugyminiszterium/hirek/regionalis-kozpontot-nyit-a-bank-of-china-magyarorszagon>(letöltve: 2019.04.15.)
- [9] <http://www.kormany.hu/hu/kulgaszdasagi-es-kulugyminiszterium/hirek/felertekelodik-a-keleti-nyitas-strategia>(letöltve: 2019.04.15.)
- [10] <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/magyarkinaigkapcs.pdf>(letöltve: 2019.03.14.)
- [11] <http://www.rne.eu/rail-freight-corridors/rail-freight-corridors-general-information/>(letöltve: 2019.07.10.)
- [12] <http://www.silk-road.com/toc/index.html>(letöltve: 2019.03.08.)
- [13] https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/joint-customs-operations/operation-snake-eu-and-chinese-customs-join-forces-target_en(letöltve: 2019.07.10.)
- [14] <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/customs-cooperation-working-party/>(letöltve: 2019.07.10.)
- [15] <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/big-hit-against-tax-evading-chinese-criminal-group-operating-in-spain>(letöltve: 2019.07.10.)
- [16] <https://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/hirek/a-budapest-belgrad-vasutfejlesztesrol-targyalt-varga-mihaly-kinaban>(letöltve: 2019.04.15.)
- [17] XINHUA: First train from China to Iran simulates Silk Road revival. China Daily.com.cn 2016.02.16. http://www.chinadaily.com.cn/china/2016-02/16/content_23502293.htm(letöltve: 2019.07.10.)
- [18] www.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2258_hu.pdf (letöltve: 2019.04.15.)
- [19] http://www.china-ceec.org/eng/zdogjhz_1/t1410596.htm(letöltve: 2019.04.15.)

- [20] Magyarország Nagykövetsége Peking <https://peking.mfa.gov.hu/page/ketoldalugazdasagi-kapcsolatok>(letöltve: 2019. 07. 10.)
- [21] Thessaloniki port seeks exit from Piraeus shadow; Chinese and Russian interests. PortSEurope. 2019.05.19. URL: <https://www.portseurope.com/thessaloniki-port-seeks-exit-from-piraeus-shadow/>(letöltve: 2019.07.30.)
- [22] Potential Chinese investments in Rijeka, Trieste may threaten Slovenia's Koper port. PortSEurope. 2019.04.17. URL: <https://www.portseurope.com/potential-chinese-investments-in-rijeka-trieste-may-threaten-slovenias-koper-port/>

*Lektorálta: Csaba Zágon Dr. PhD.adjunktus
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
Vám- és Pénzügyőri Tanszék
csaba.zagon@uni-nke.hu*

»»»»

Szabó Barna: A regionális integrációk fejlődési lépcsőfokai az Európai Unió tükrében

Absztrakt

A II. világháborút követően mindinkább felerősödött a nemzetek feletti regionális együttműködések iránti igény, mely struktúrák az 1980-as, 1990-es évekre az egész világot behálózták. Ennek megfelelően a regionális integrációkban részt vevő tagállamok (így Magyarország) „bevételi hatóságainak” kompetenciájának súlypontja – elsősorban vám-, és adóharmonizáció, illetve közös vám-, és adópolitika tekintetében – az együttműködés minőségének megfelelően mindinkább közösségi szintre orientálódott.

A regionális integráció fejlődési szintjeinek vizsgálata azonban koránt sem egyszerű feladat, mivel – beleértve a globális integrációt (globalizációt) is – viszonylag új jelenség, ezért mindenki által elfogadott tudományos definiálása még napjainkra sem zárult le. A regionális integráció fejlődésének széles körben elfogadott szintjeit Balassa Béla publikálta először 1961-ben. Az azóta eltelt több mint fél évszázad során azonban új struktúrák jelentek meg, és a fejlődési lépcsőfokok képzésénél ismérvként használt „tényezők” szabad áramlásának értelmezése is eltér az egyes szerzők műveiben.

A fentiekre való figyelemmel e tanulmányom célja a regionális integráció általam definiált munkafogalmának ismertetésén túl fejlődési lépcsőfokainak ismertetése az Európai Unió integrációjának tükrében, különös figyelemmel Balassa Béla által meghatározott szintekre, kiegészítve azokat az azóta eltelt időszak során kifejlődött további struktúrákkal. Kísérletet tettem továbbá az integrációs szinteket meghatározó ismérvek – első sorban a négy szabadság (áru, szolgáltatás, tőke, munkaerő) áramlásának – általam feldolgozott szakirodalmakban tapasztalt különbözőségeinek értelmezésére, és egy további – „ötödik” (egyéb gazdasági és nem gazdasági) – szabadsággal történő kiegészítésére.

Abstract

After World War II, the increasing demand for regional cooperation standing above nations contributed to the emergence of such structures, which, by the 1980's and 1990's, became common throughout the world. Accordingly, in line with the quality of cooperation, the competency of “revenue administrations” of member states (including Hungary) participating in such regional integrations shifted towards a community level orientation, primarily in terms of harmonization of customs and taxes, but also manifesting in a common customs- and tax policy.

However, analysis of development stages of regional integration is not as simple as it looks. As regional and global integration (globalization) is a relatively new phenomenon, a scientific definition thereof accepted by everyone is still not complete. The widely accepted development stages of regional integration were first published by Béla Balassa in 1961. More than half a century later though, we are facing new structures, and interpretation of free flow of the “factors” used as characteristics of development stages also varies from author to author.

Considering the above, this writing aims to introduce my working definition of regional integration and to explore the development stages thereof in the context of integration of the European Union, in particular the levels defined by Béla Balassa,

supplemented by the new structures evolved since his study. Furthermore, I attempted to interpret the differences I found in the references below regarding the characteristics defining these integration levels, mainly the flow of the four freedoms (goods, services, capital and workforce), and to supplement those with a "fifth" (economic and non-economic) freedom.

1. Bevezetés

A világgazdaság fejlődése az elmúlt fél évszázadban minőségileg új szakaszba lépett, melynek alapját a globális, és regionális dimenziókban is értelmezhető integrációs folyamatok képezik. A globalizálódó világgazdaság változásai hatására a hagyományos közgazdasági kategóriák tartalma, a gazdaság működési törvényszerűségei, és mechanizmusai módosulnak, oly annyira, hogy „kopernikuszi fordulatról” beszélhetünk,⁶³⁶ ugyanis a változások hatására a világgazdasági folyamatokat leginkább kölcsönös függéssel, a források és a piacok globalizálódásával, a transznacionális vállalati együttműködés kibővülésével és a világgazdasági kapcsolatok globális intézményi szabályozására tett kísérletekkel lehet leírni. Az új világgazdasági struktúrák lehetőséget, és egyben kihívásokat jelentenek az egyes országok számára, hiszen a fejlettségük is szorosan, és kölcsönösen függ a globális világgazdaságba történő integrációtól.⁶³⁷

Magyarország esetében sem más a helyzet. A „keleti blokk” felbomlását megelőzően a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa (továbbiakban: KGST); és az Európai Gazdasági Közösségek, majd az Európai Közösségek (melyeket ma Európai Unióként ismerünk) közötti kapcsolatokat a kölcsönös el nem ismerés jellemezte. Hazánk ezzel szemben – elsőként a volt szocialista országok között – már az 1980-as évek elejétől lépéseket tett a nyugati integráció felé, amely eredményeképpen 1988-ban kötötte meg az Európai Közösségekkel az ún. kereskedelmi és együttműködési egyezményt, amely alapján más ipari államokkal – pl. az Amerikai Egyesült Államokkal, és Japánnal – megegyező bánásmódban részesült, kikerülve ezzel a diszkriminatív rendszerből. Nem sokkal később, a KGST – 1991-ben bekövetkezett – megszűnését követően volt tagállamai között számos kétoldalú szabadkereskedelmi szerződés jött létre, melyek megkötését részben a korábbi kereskedelmi kapcsolatok szétesése nyomán keletkezett űr kitöltése, részben pedig az Európai Unióhoz történő csatlakozásra való felkészülés motiválta. Az első ilyen megállapodás a Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodás (CEFTA) volt, ami – történelmi hagyományaira való figyelemmel visegrádi országoknak nevezett – Csehszlovákia (később: Csehország, és Szlovákia), Lengyelország, illetve Magyarország között jött létre, és 1993-ban lépett hatályba.⁶³⁸ Hazánk hosszú gazdasági-politikai tárgyalások, folyamatok végeredményeként 2004. május 1. napjával vált az Európai Unió tagállamává, amellyel aktív résztvevője lett Európa II. világháborút követően kibontakozó, önkéntes alapon nyugvó regionális integrációs fejlődésének.

⁶³⁶INOTAI András: *A működő tőke a világgazdaságban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Kossuth Könyvkiadó. Budapest, 1989.

⁶³⁷PALÁNKAI Tibor et al.: *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2011. pp. 13-14.

⁶³⁸PALÁNKAI: i. m. 2011. pp. 63, 66-67.

Annak ellenére, hogy a II. világháborút követően mindinkább felerősödött a nemzetek feletti regionális együttműködések iránti igény, amelyek az 1980-as, 1990-es évekre az egész világot behálózták,⁶³⁹ a regionális integráció fejlődésének vizsgálata koránt sem egyszerű feladat, ugyanis a globalizáció – értve alatta a globális, és regionális integrációt – viszonylag új jelenség, ezért mindenki által elfogadott tudományos definiálása még napjainkra sem zárult le. A regionális integrációk típusait (fejlődési lépcsőfokait) először a magyar származású közgazdász professzor Balassa Béla (1928. április 6.-1991. május 10.) definiálta a „The Theory of Economic Integration” című művében, 1961-ben. Kisebb-nagyobb kiegészítésekkel ugyan, de ezek a kategóriák jelennek meg napjainkban is a témával foglalkozó szakirodalmakban.

Tanulmányom célja a regionális integráció általam definiált munkafogalmának ismertetésén túl, a fejlődési lépcsőfokainak ismertetése az Európai Unió integrációjának tükrében, különös figyelemmel Balassa Béla által meghatározott szintekre, kiegészítve azokat az azóta eltelt több mint fél évszázad során kifejlődött további struktúrákkal. Kísérletet tettem továbbá az integrációs szinteket meghatározó ismérvek – első sorban a négy szabadság (áru, szolgáltatás, tőke, munkaerő) áramlásának – általam feldolgozott szakirodalmakban tapasztalt különbözőségeinek értelmezésére, és egy további – „ötödik” (egyéb gazdasági és nem gazdasági) – szabadsággal történő kiegészítésére.

A téma aktualitását abban látom, hogy a regionális integrációkban részt vevő tagállamok (így Magyarország) „bevételi hatóságainak” kompetenciájának súlypontja – elsősorban vám-, és adóharmonizáció, illetve közös vám-, és adópolitika formájában – az együttműködés minőségének megfelelően mindinkább közösségi szintre orientálódik.

2. A regionális integráció munkadefiníciója

Amennyiben a regionális integráció munkadefiníciójához, azaz egy olyan fogalomhoz szeretnénk közelebb jutni, amely e tanulmány célkitűzéseit szem előtt tartva határozza meg a jelenség releváns tartalmát, véleményem szerint az általános integráció meghatározásából, illetve a globalizáció fogalmából szükséges kiindulni az alábbiak szerint:

2.1. A regionális integráció munkadefiníciójának levezetése az általános-, és a gazdasági integráció fogalmából

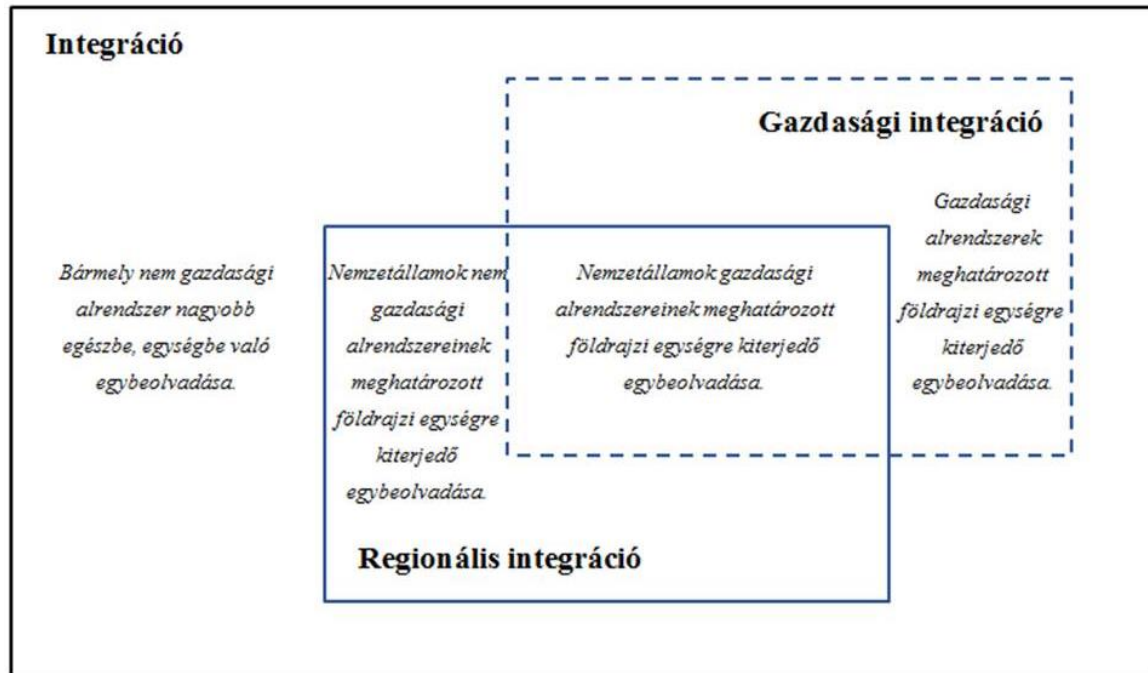
A Magyar értelmező kéziszótár szerint az *integráció* nem más, mint különböző részeknek valamely nagyobb egészbe, egységbe való beilleszkedése, beolvadása, egyesülése.⁶⁴⁰ E meghatározásból kitűnik, hogy az integráció általános fogalom, vonatkoztatható bármely gazdasági, és más – pl. természeti, társadalmi, tudományos, stb. – részek, és egészek viszonyára. Ennek megfelelően *gazdasági integráció* két vagy több gazdasági egység egyesülése egy bizonyos egészbe.⁶⁴¹

⁶³⁹ JANOVICS Ákos: *Földünk nagy regionális integrációi*. 2019. (letöltve: 2019. június 12-én) <http://uniospalyzat.uw.hu/Publications/Regions.pdf> p. 20.

⁶⁴⁰ JUHÁSZ József et al. (szerk.): *Magyar értelmező kéziszótár I. kötet*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 1992. p. 596.

⁶⁴¹ PERROUX, Francosi: *L'Europe sans rivages*. Paris, Press Universitaires de France. 1954. p. 419.

1. sz. ábra: az integráció, a gazdasági integráció, és a regionális integráció fogalmainak elhatárolása⁶⁴²



Az általam feldolgozott szakirodalmak azonban az integrációt, a gazdasági integrációt, és a *regionális integrációt* sok esetben nem határolják el élesen egymástól, és gyakran szinonim fogalmakként használják. Véleményem szerint azonban érdemes különbséget tenni:

1. integráció, mint általános fogalom – mely kiterjedhet bármely gazdasági, és más alrendszerek nagyobb egészbe, egységbe való beilleszkedésére, beolvadására, egyesülésére (továbbiakban: egybeolvadására);
2. gazdasági integráció, mint a gazdasági alrendszerek egybeolvadása; és
3. regionális integráció, mint *nemzetállamok gazdasági, és más alrendszereinek meghatározott földrajzi egységekre kiterjedő egybeolvadása* között.

A fentiek alapján tehát – mint ahogyan az 1. számú ábrán is látható – a gazdasági, és a regionális integráció részhalmazai az általános értelemben vett integrációnak. A *regionális integráció* (pl. Európai Unió) *részben gazdasági, részben más, más pl. társadalmi, politikai, kulturális rendszerek regionális, azaz meghatározott földrajzi egységekre kiterjedő integrációja, amelynek alanyai elsősorban a nemzetállamok.* A gazdasági integrációnak ezzel szemben kizárólag gazdasági dimenziója van, és a nemzetállamok mellett alanya lehet valamennyi gazdasági szereplő (pl. transznacionális vállalatok is).

2.2. A regionális integráció munkadefiníciójának levezetése a globalizáció fogalmából

Habár a globalizáció mindenki által elfogadott tudományos definiálása még napjainkra sem zárult le,⁶⁴³ egyre szélesebb körben alakult ki egyetértés a tekintetben, hogy a globalizáció nem más, mint globális integráció, amely regionális integrációkkal

⁶⁴²JUHÁSZ et al.: i. m. 1992. p. 596. és PERROUX: i. m. 1954. p. 419. alapján saját koncepció

⁶⁴³CSÉFALVAY Zoltán: *Globalizáció 1.0.* Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest, 2004. p. 66.

struktúrállódik.⁶⁴⁴ Ebből számomra az következik, hogy a globalizáció fogalmából a regionális integráció is levezethető.

A rendelkezésekre álló szakirodalmak feldolgozása során az alábbi öt releváns ismerv kiemelését tartottam szükségesnek a globalizáció munkadefiníciójának meghatározása kapcsán:

1. A globalizáció tudományos meghatározásai világos különbséget tesznek a globalitás, mint állapot; a globalizáció, mint folyamat; és a globalizmus, mint ideológia között.⁶⁴⁵
2. A globalizáció komplex fogalom, nem csak gazdasági, hanem társadalmi, politikai kulturális dimenziói is vannak.⁶⁴⁶
3. A globalizáció a földrajzi helyek szerepének értékelésével ad új látásmódot a hétköznapi meghatározásokhoz képest.⁶⁴⁷
4. A globalizáció tartalma: globális integráció, mely regionális integrációkkal struktúrállódik.⁶⁴⁸ A globalizáció tudományos definíciói tehát a helyi, lokális szintű átalakulásokat is épp úgy a jelenség részének tekintik, mint a globális szinten jelentkező változásokat.⁶⁴⁹ Fontos továbbá kiemelni, hogy napjaink regionális integrációs folyamatai – szemben a történelmi, birodalomépítő integrációkkal – önkéntes alapon jönnek létre.⁶⁵⁰
5. A globalizációnak mozgatóerőt – többek között – a technikai fejlődés biztosít,⁶⁵¹ és ezen belül is véleményem szerint első sorban az információtechnológia fejlődése. Az információtechnológiai fejlődés – mint a globalizációt előmozdító technikai fejlődés egyik dimenziója – a globalizációt a telekommunikáció, a számítógépek, és az információ áramlása révén mozdítja elő, és teszi lehetővé az adatok és folyamatok elemzését.⁶⁵²

A fentiek alapján tehát álláspontom szerint *a globalizáció gazdasági és más jelenségek, folyamatok földrajzi alapú, önkéntesen létrehozott, regionális struktúrával rendelkező globális integrációja – amelyet a technikai, elsősorban információtechnológiai fejlődés tesz lehetővé –, illetve az ezekkel kapcsolatos ideológiák összessége.*

Amennyiben a globalizációnak e munkadefinícióját elfogadjuk, és abból szeretnénk levezetni a regionális integráció fogalmát, megállapítható, hogy:

⁶⁴⁴PALÁNKAI Tibor et al.: *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2011. p. 9.

⁶⁴⁵BECK, Ulrich: *Was ist Globalisierung?* Suhrkamp. Frankfurt, 1997. p. 26.

⁶⁴⁶BILTON, Tony et al.: *Introductory Sociology*. London, Macmillan. 1996. p. 660., CSÉFALVAI i. m. 2004. p. 66., DOLLAR, David: *Globalization, Inequal, and Povertry since 1980*. s.n.: Development Resarch Group, World Bank. 2001. p. 2., HELD, David et al.: *Global Transformations*. Politics, Economics and Culture. In *Acta Sociologica* 2000. 1999. 43 (3) pp. 271-273., SIMAI Mihály: *A globalizáció főbb tendenciái és kérdőjelei a XX. század végén*. In *Tudományos közlemények*, 2000. (1), pp. 9-18., WOLF Martin: *Why Globalization Works*. New Haen, Yale University Press. 2005. p.19.

⁶⁴⁷CSÉFALVAI: i. m. 2004. p. 65.

⁶⁴⁸ESZE Magdolna et al.: *Integrálódó Európa*. Perfekt Gazdasági Tanácsadó, Oktató és Kiadó. Budapest, 2009. p. 13., PALÁNKAI: i. m. 2011. p. 9,14,29.

⁶⁴⁹CSÉFALVAY: i. m. 2004. p. 65.

⁶⁵⁰ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka: *Európa utazása – Integrációtörténet*. Európainenet. Gondolat Kiadó. Budapest, 2009. p. 18.), PALÁNKAI i. m. 2011. p. 9.

⁶⁵¹CSÁKI György: *Nemzetközi gazdaságtan*. Napvilág Kiadó. Budapest, 2017. p. 145,148., WOLF i. m. 2005. p. 19.

⁶⁵²SIMAI: i. m. 2000. p. 13.

1. A globalizáció és a regionális integráció egymással összefüggő jelenségek. A regionális integráció nem más, mint a globalizáció, vagyis a globális integráció helyi struktúrája.
2. A regionális integráció nemzetállamok között, önkéntes alapon, elsősorban – de mint ahogyan a 4. pontban is látni fogjuk, nem kizárólag – gazdasági érdekből jön létre, szemben a történelmi időkben tapasztalt birodalomépítő hódításokkal.
3. A regionális integrációnak is – tekintettel arra, hogy a globális integráció helyi struktúrája – mozgóerőt a technikai, ezen belül is elsősorban az információtechnológiai fejlődés biztosít.
4. A 2.1. fejezetben ismertetett általános-, és gazdasági integrációból levezetett regionális integráció fogalmán-, valamint a globalizáció munkafogalmán keresztül az is megállapítható, hogy a regionális integráció komplex jelenség, nem csak gazdasági, hanem más pl. társadalmi, politikai kulturális dimenziói is vannak.

A fentiek alapján tehát *a regionális integráció a globális integráció olyan meghatározott földrajzi egységre kiterjedő, nemzetállamok között, önkéntes alapon létrejött gazdasági, és más dimenzióval rendelkező struktúrája, amelyet a technikai, elsősorban információtechnológiai fejlődés tesz lehetővé.*

Természetesen a globalizáció, és a regionális integráció tudományos alapú definiálása során más fogalmak is alkothatók, amelyek megfelelnek a modern globalizációs, és regionális integrációs meghatározások tartalmi követelményeinek, illetve túl is mutathatnak azokon. Álláspontom szerint azonban a fenti fogalom a regionális integráció lépcsőfokainak vizsgálata során is hasznos munkadefiníció lehet figyelemmel arra, hogy összhangban áll a napjainkban széles körben elfogadott globalizációs elméletekkel (a globalizáció regionális struktúrája), valamint tartalmazza a fejlődésük főbb jellemzőit (meghatározott földrajzi egységre kiterjedő, nemzetállamok közötti, önkéntes alapú), célját (gazdasági, és nem gazdasági integráció), és mozgóerejét (technikai, elsősorban információtechnológiai fejlődés).

3. A regionális integrációk megjelenés formái

Az egyes nemzetgazdaságok közötti regionális integrációk megjelenési formái különbözőek lehetnek, attól függően, hogy milyen céllal hozták azokat létre. Típusainak meghatározása ezért nem csak csoportképzést, hanem egyben fejlődési lépcsőfokok meghatározását is jelenti, amelyeken a magasabb integrációt megcélzó országcsoportok – ha nem is maradéktalanul – a legtöbb esetben keresztülmennek.⁶⁵³

A fent nevezett lépcsőfokokat először Balassa Béla vázolta fel az 1961-ben publikált „The Theory of Economic Integration” című, azóta klasszikussá vált, sokat hivatkozott, és számos kiadást megélt művében. Kisebb-nagyobb kiegészítésekkel ugyan, de ezek a kategóriák jelennek meg napjainkban is a témával foglalkozó szakirodalmakban.

⁶⁵³ MÉSZÁROS Ádám: *Regionális integrációk a világgazdaságban*. In: BLAHÓ András et al.: *Világgazdaságtan*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2007. pp. 251-279.

3.1. A regionális integráció fejlődési lépcsőfokai Balassa Béla munkájában

Balassa Béla a „The Theory of Economic Integration” című munkájában az alábbi integrációs lépcsőfokokat különböztetett meg:⁶⁵⁴

1. *Szabadkereskedelmi terület* (free-trade area), amelyben a tagállamok egymás között a vámokat, illetve a mennyiségi korlátokat megszüntetik, azonban nem közösségi országokkal szemben mindenki a saját vámtarifáit alkalmazza.
2. *Vámuniót* (customs union), amely a szabadkereskedelmi területhez képest annyival egészül ki, hogy az áruk közösségen belüli szabad áramlása érdekében a tagállamok egységes vámot alkalmaznak harmadik országgal szemben.
3. *Közöspiacot* (common market), amelyben nem csak az áruk kereskedelmének, hanem valamennyi „tényező” szabad áramlását akadályozó korlátokat is megszüntetik.
4. *Gazdasági uniót* (economic union), ami abban különbözik a közös piactól, hogy az áruk, és a „tényezők” szabad áramlását akadályozó korlátozások felszámolása mellett a nemzeti gazdasági politikák harmonizálásával kívánják megszüntetni a tagállamok közötti diszkriminációt, és különbözőségeket.
5. *Kiterjesztett, vagy teljes gazdasági uniót* (complete or total economic integration), amelynek előfeltétele a monetáris, a költségvetési, a szociális, és a regionális politikák egyesítése, valamint olyan nemzetek felett álló szupranacionális hatóság létrehozása, melynek döntései kötelezők a tagállamok számára. A más szakirodalmak⁶⁵⁵ ezt az integráció típusát *politikai uniónak* nevezik.

Szükségesnek tartom azonban megjegyezni, hogy a fent ismertetett csoportosítás elsősorban elemzési célokat szolgálnak. A gyakorlatban sok átmeneti, és kevert alakzatok is létrejöhetnek, mi több – mint ahogyan a 3.3. fejezetben, illetve a 2. számú ábrán is látni fogjuk – az Európai Unió integrációjának fejlődése sem pontosan ezek mentén alakult.⁶⁵⁶

3.2. A regionális integráció további, integrációs gyakorlat által indukált lépcsőfokai

Az egyes regionális integrációk hivatalos elnevezései ugyan többnyire utalnak az egyesítési folyamatban elért fokozatokra, azonban a tagállamok között kötött szerződések sokkal árnyaltabb struktúrákat hozhatnak létre, mint a szakirodalmi definíciók.⁶⁵⁷ Ezeknek a gyakorlat – és azon belül is legfőképp az Európai Unió integrációjának fejlődése – által produkált, és Balassa Béla által még nem, vagy más módon kategorizált struktúráknak az alábbi főbb típusai ismertek az általam feldolgozott a szakirodalmakban:

⁶⁵⁴BALASSA Béla: *The Theory of Economic Integration*. Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc. 1961. p. 2.

⁶⁵⁵pl.: ESZE et al.: i. m. 2009. p. 20., TÓTH József (szerk.): *Világföldrajz*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2010. (Digitális kiadvány, 2016.) p. 7., 6., 3.

⁶⁵⁶SIMAI Mihály: *Globalizáció és regionális együttműködés a XXI. század elején*. In: BALHÓ András (szerk.): *Európai integrációs alapismeretek*. Aula Kiadó. Budapest, 2003. p. 56.

⁶⁵⁷ERDŐSI Tibor: *Mekkora lehet nálunk a fenntartható gazdasági növekedés üteme?* I-II. rész. In: *Közgazdasági szemle*, 2004. (5-6) pp. 389-414., 530-559.

3.2.1. Preferenciális övezet

A GATT 1948-as megalakulását követően 2000-ig 214 regionális kereskedelmi egyezményt kötöttek a világgazdaságban. A ténylegesen működő együttműködések száma azonban 2000-ben mindössze csak 134 volt. Nagy részük kudarcot vallott, megszüntették tevékenységüket, vagy felbomlottak,⁶⁵⁸ és a működőképes struktúrák integrációs fejlődési lépcsőfokuk sem érte el sok esetben a szabadkereskedelmi területek szintjét. Több szerző⁶⁵⁹ ezért indokoltnak látta egy újabb fogalomnak, a preferenciális övezetnek a bevezetését. Ebben az együttműködési formában a tagállamok nem szüntetik meg ugyan teljes-körüen az egymás közötti vámokat, illetve a mennyiségi korlátokat, mindössze a termékek egy része tekintetében nyújtanak vám, és kereskedelmi kedvezményeket – preferenciákat – egymásnak. Ennek célja az 1970-es évek óta inkább az egyoldalú előnyök biztosítása volt, és ez az integrációs megoldás a gazdasági segítségnyújtás egyik formájává vált.

3.2.2. Egységes piac

További kiigazítások váltak szükségessé a közös piac tekintetében is, ugyanis annak megvalósítása nem feltétlenül jelenti a – Balassa Béla által tényezőknél nevezett – szabadságok akadálymentes áramlását, mivel ezek útjában állhatnak nem vámjellegű pl.: fizikai (határellenőrzés), technikai (jogszabályok, szabványok, előírások), és pénzügyi (adózási szabályok) korlátok.⁶⁶⁰ Erre világított rá az 1970-es évek elejére kibontakozó gazdasági válság is, amely felhívta a figyelmet az Európai Közösségek közös piacának hiányosságaira, hiszen a kormányok belső nehézségeiket gyakran nem vám jellegű eszközökkel, az integrációs partnerek rovására igyekeztek kezelni. Ennek megelőzése érdekében döntöttek az Európai Közösségek állam- és kormányfőinek 1985. júniusi milánói csúcsértekezletén a Fehér könyv elfogadásáról, amely mintegy 300 konkrét feladatot tűzött ki egy úgynevezett *egységes piac* megvalósítása céljából. Az egységes piac terve, ha nem is az eredetileg meghatározott menetrend szerint, és nem maradéktalanul, de a kitűzött határidőig, 1992. december 31. napjáig megvalósult.⁶⁶¹

3.2.3. Monetáris unió

Balassa Béla csoportosításban a monetáris politika egyesítése, mint a teljes gazdasági unió – más terminológia szerint politikai unió – egyik előfeltételeként jelenik meg. Ezzel szemben az Európai Közösségek, illetve az Európai Unió integrációjának gyakorlatában a monetáris, és a gazdasági unió létrehozásának szándéka egy időben jelentkezett.

A korábban már említett 1970-es évek elején kibontakozó gazdasági válság rámutatott arra, hogy a kedvezőtlen árfolyamfluktuációk is hátráltathatják a piacok további integrációjának fejlődését, ami az egységes piac megvalósulását úgyszintén kérdésessé teheti. Ennek orvoslása céljából a hannoveri csúcsértekezleten hoztak döntést arról, hogy alakuljon bizottság a gazdasági, és monetáris unió létrehozásának programját kidolgozó javaslat elkészítésére, amelyet az Európai Bizottság akkori elnöke Jacques Delors készített el 1989-re. A Delors-tervként ismertté vált javaslat több lépcsőben megvalósult eredményeképpen a Gazdasági és Monetáris Unió 1999. január

⁶⁵⁸PALÁNKAI: i. m. 2011. p. 41.

⁶⁵⁹PI.: ESZE et al.: i. m. 2009. p. 19., MÉSZÁROS: i. m. 2007. p. 251.

⁶⁶⁰MÉSZÁROS: i. m. 2007. p. 251.

⁶⁶¹PALÁNKAI: i. m. 2011. p. 52,56.

1. napján kezdte meg működését, és 2002 közepére vezették be teljes-körüen a közös valutát az eurót.⁶⁶²

A monetáris unió kapcsán szükségesnek tartom kiemelni, hogy az általam feldolgozott publikációk egy része az Európai Közösségek, illetve az Európai Unió gyakorlatának megfelelően jellemzően a monetáris uniót a gazdasági unióval közös fogalomként,⁶⁶³ vagy mint a gazdasági unió egyik speciális formájaként⁶⁶⁴ említik, amennyiben a tagállamok közös valutát is bevezetnek. Más források azonban a monetáris uniót mint önálló, további alcsoportokra bontható struktúra vizsgálják és nagyobb hangsúlyt fektetnek az Európai Közösségeken, illetve az Európai Unió kívüli más regionális integrációs törekvésekre.

Ez utóbbi nézőpont szerint⁶⁶⁵ a monetáris unió feltételezi az autonóm monetáris politikák feladását, amit sokan a csatlakozás egyik legjelentősebb költségének tekintik. Azokat a tényezőket, amelyek mégis arra motiválják a résztvevő országokat, hogy monetáris uniót hozzanak létre, az alábbiakban foglalható össze:

1. A valutaárfolyamok egymással szemben történő teljes, és visszavonhatatlan rögzítése, amely kapcsán sor kerülhet közös valuta bevezetésére is.
2. A fizetési mérlegek stabilitása érdekében monetáris tartalékalapok létrehozása.
3. A tagországok valutáinak teljes mértékű szabad átváltása, a tőke akadálytalan áramlása mellett.
4. A pénzügyi és gazdaságpolitikák koordinálása.

A fenti – elsősorban az árfolyamstabilitáshoz köthető – motívumok alapján a monetáris uniók további három nagy csoportra bonthatók.⁶⁶⁶

1. *eurozónára*, melyben a résztvevő tagállamok saját gazdasági erejükre alapozva, multilaterális megegyezések keretén belül cserélik le nemzeti valutájukat, egy közös valutára az euróra;
2. *külső horgonyvalutát alkalmazó unióra*, ahol a horgonyvalutát az árfolyamstabilitás fenntartása, vagy a nemzetközi kereskedelmi alkupozíció erősítése céljából alkalmazzák, így akár a nemzeti fizetőeszköz megtartása mellett a horgonyvaluta is hivatalos pénznemmé válhat; valamint
3. *egyoldalú – más néven unilaterális – monetáris unióra*, amit jellemzően a nemzeti hiperinflációval küzdő országok választanak az árfolyamstabilitás megvalósítása érdekében.

Az egyoldalú monetáris uniónak két kategóriája határozható meg:

1. *valutatanács*, amikor az adott állam egy értékálló kulcsvalutához rögzíti a hazai fizetőeszközt, és annyi devizatartalékot halmoz fel, amennyivel folyamatosan garantálni tudja a teljes rögzítés melletti átválthatóságot, és

⁶⁶²WISNIEWSKI Anna: *A gazdasági és monetáris uniós csatlakozás makrogazdasági feltételrendszerének vizsgálata a négy visegrádi ország példáján keresztül*. Budapesti Corvinus Egyetem. Budapest, 2008. p. 33,46.

⁶⁶³Pl.: KENGYEL Ákos – PALÁNKAI Tibor: *A gazdasági integráció fejlődési szakaszai*. Az EU-országok makrogazdasági helyzetének alakulása. In: BALHÓ András (szerk.): *Európai integrációs alapismeretek*. Aula Kiadó. Budapest, 2004. p. 144., ESZE et al. i. m. 2009. pp. 22-23.

⁶⁶⁴Pl.: MÉSZÁROS: i. m. 2007. p. 252., PALÁNKAI i. m. 2011. p. 39.

⁶⁶⁵BENCZES István: *A regionális monetáris integráció néhány elméleti kérdése*. In: PALÁNKAI Tibor et al.: *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2011. pp. 174-175.

⁶⁶⁶KUTASI Gábor: *Monetáris uniók elemei a regionális integrációkban*. In: PALÁNKAI Tibor et al.: *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2011. pp. 201-203.

2. *dollarizáció*, amely során a magánszektor úgy reagál a nemzeti fizetőeszköz értékének gyors romlására, hogy – ha lehetőség nyílik rá – külföldi valutával helyettesíti azt. Kis, és nyitott gazdaságok esetében azonban ez a jelenség hiperinfláció hiányában is tapasztalható. Jó példa erre, amikor közép-európai országok nagyobb kereskedelmi-vendéglátó egységeiben az euróval való fizetés is elfogadott.

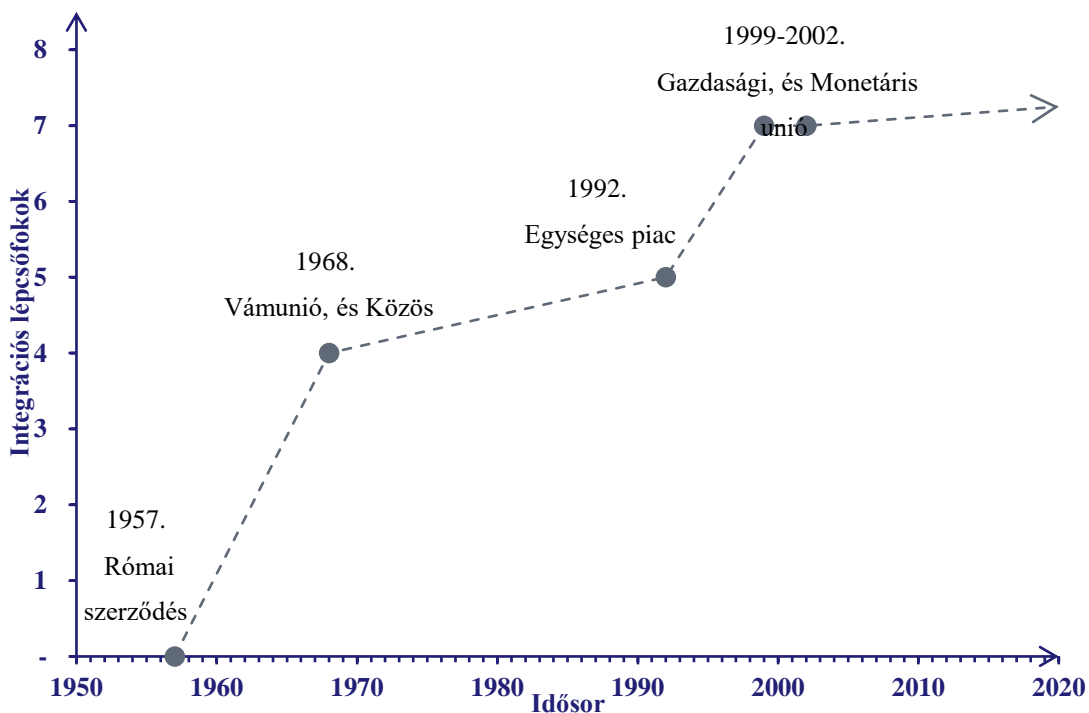
A valutatanáccsal, és a dollarizációval kapcsolatban érdemes megjegyezni azt, hogy ezeket a struktúrákat azért tekinthetjük kvázi monetáris integrációnak, mivel – hasonlóan az eurozónához, és a külső horgonyvaluta alkalmazásához – az abban résztvevő országok a pénzügyi önállóságukról mondanak le.

3.3. Az Európai Unió integrációjának fejlődése

Mint ahogyan korábban, itt is hangsúlyozom, hogy a 3.1. és a 3.2. fejezetekben ismertetett integrációs lépcsőfokok elsősorban elemzési célokat szolgálnak. Jelenleg a világgazdaság regionális együttműködései közül az Európai Unió áll a legmagasabb szinten, és annak fejlődése illeszkedik legjobban – ha nem is mindenben megegyezően – az elméleti kategóriákhoz.

Az alábbiakban az Európai Unió integrációjának fejlődéséről szeretnék egy rövid összefoglalót bemutatni (2. számú ábra):

2. sz. ábra: Az Európai Unió integrációjának fejlődése⁶⁶⁷⁶⁶⁸



⁶⁶⁷PALÁNKAI: i. m. 2011. pp. 50-62. alapján saját szerkesztés

⁶⁶⁸ Az integrációs lépcsőfokok sorszámai: 1.: preferenciális övezet, 2.: szabadkereskedelmi terület, 3.: vámunió, 4.: közös piac 5.: egységes piac, 6.: gazdasági unió, 7.: monetáris unió, 8.: politikai unió

Költők, írók, filozófusok már a középkorban is álmodtak az európai egyesülésről. Victor Hugo 1849-ben az Európai Egyesült Államok víziójáról írt, ami a XX. századig megmaradt a szellemi elit körében.⁶⁶⁹ A II. világháborút követően, 1946. szeptember 19. napján Churchill Zürichben tartott beszédében arról nyilatkozott, hogy Franciaország, és a Német Szövetségi Köztársaság vezetésével egy olyan uniót, Európai Egyesült Államokat kellene létrehozni, amihez minden csatlakozni kívánó állam beléphet.⁶⁷⁰

Az európai integráció gyakorlati megvalósulása szempontjából 1957. március 25. napján a római szerződés „hatok” (Franciaország, Német Szövetségi Köztársaság, Olaszország, és a Benelux államok) által történő aláírása történelmi fejleménynek bizonyult. E szerződés keretén belül valósult meg az *Európai Gazdasági Közösség*. Ez a közösség 1967-ben egyesült az ugyancsak „hatok” által létrehozott szénbányászat, és acéliparág közös irányítása, valamint az atomenergia békés felhasználása, és hasznosítása céljából létrehozott Európai Szén- és Acélközösséggel (Montánunió), illetve az Európai Atomenergia Közösséggel (EURATOM), majd Európai Közösségek néven folytatták tevékenységüket. 1993-ban az *Európai Közösségek* intézményrendszerei a mai néven ismert *Európai Unióvá* alakultak át. Az Európai Gazdasági Közösség fő célkitűzése az átfogó gazdasági integráció volt, ami 1958. január 1. napjától vámunió, és közös piac kialakításának keretén belül szándékoztak megvalósítani. A *vámunió, és ezzel egy időben a közös piac programja 1968. július 1. napjával* gyakorlatilag megvalósult.

A 3.2.2. fejezetben ismertetett kedvezőtlen integrációs folyamatokra történő reakció eredményeképpen – ha nem is maradéktalanul – 1992. december 31. napjára megvalósult az *egységes piac*, majd a 3.2.3. fejezetben ismertetett további elsősorban kedvezőtlen árfolyamfluktuációk kiküszöbölése céljából 1999. január 1. napján számlapénz-, majd 2002. január 1. napján készpénz formájában – a tagországok egy részében – bevezették az eurót, megvalósítva ezzel a *Gazdasági, és Monetáris Uniót*,⁶⁷¹ melyhez e sorok írásakor a 28 tagállamot számláló Európai Unió 19 országa tartozik.⁶⁷²

4. Az integrációs szinteket meghatározó ismérvek

4.1. Tényezők, szabadságok, termelési tényezők

Balassa Béla a regionális integráció lépcsőfokainak meghatározásakor a „tényezők” (factors) szabad áramlását elemezte. Más szerzők⁶⁷³ azonban a piaci integráció úgynevezett négy (alap)szabadságának (four freedoms), nevezetesen: az áruknak, a szolgáltatásoknak, a tőkének és a munkaerőnek a liberalizációját vizsgálják. Megint más szerzők⁶⁷⁴ e négy szabadságra – pontosabban ezek közül kettőre: a tőkére, és a munkaerőre – mint termelési tényezőkre hivatkoznak.

Álláspontom szerint a két fogalomrendszer, bár hasonló, mégsem teljesen ugyanaz. A termelési tényező *általános közgazdaságtani meghatározása* a gazdasági

⁶⁶⁹ HORVÁTH Jenő: *Az európai integráció története: 1945-2000*. In: BALHÓ András (szerk.): *Európai integrációs alapismeretek*. Aula Kiadó. Budapest, 2003. p. 67.

⁶⁷⁰ CZUCZAI Jenő – FICZERE Lajos (szerk.): *Európa A-tól Z-ig*. Eötvös Lóránd Tudományegyetem. Budapest, 1997. p. 3.

⁶⁷¹ PALÁNKAI i. m. 2011. pp. 50-62.

⁶⁷² Európai Bizottság (2019)

⁶⁷³ PL.: ARATÓ – KOLLER i. m. 2009. p. 22., HALMAI Péter: *Krisis és növekedés az Európai Unióban*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2014. (Digitális kiadvány, 2016.) 2014. p. 2., 1.

⁶⁷⁴ PL.: PALÁNKAI i. m. 2011. p. 39., KENGYEL et al. i. m. 2004. p. 144.

erőforrásoknak, amely föld (vagy általánosságban természeti erőforrások), munka, illetve tőke formájába jelenhet meg.⁶⁷⁵ Napjaink közgazdászai a piacgazdaságok elemzésénél mindezek mellett a vállalkozót,⁶⁷⁶ illetve más tényezőt is, mint pl. az információt⁶⁷⁷ is figyelembe szokták venni. Ezzel szemben a négy szabadság az *integráció gazdaságtanának* a kompetenciájába tartozó kategória, annak ellenére, hogy két eleme: a tőke, és a munka termelési tényezőként is értékelhetők. Mint láthattuk a termelési tényezők skálája e két komponensen kívül más elemeket – földet, vállalkozót, stb. – is magába foglal, azonban az áru, és a szolgáltatás nem részei, hanem produktumai azoknak. Mindazonáltal szükséges azt is belátni, hogy – amennyiben elfogadjuk a 2.2. fejezetben definiált munkafogalmat – a regionális integráció komplex jelenség, nem csak gazdasági, hanem más pl. társadalmi, politikai kulturális dimenziói is vannak, ezért a négy szabadság – különös figyelemmel a munkaerő – szabad áramlásának fejlődésével párhuzamosan szükségszerűen bekövetkezik egy „ötödik szabadság” az egyéb gazdasági, és nem gazdasági tényezők bizonyos fokú liberalizációja is.

A fentiek alapján, figyelemmel arra, hogy az integráció gazdaságtanának fogalmi keretei speciálisabbak az általános közgazdaságtaniakhoz képest, és a regionális integráció is tárgykörébe tartozik, a regionális integrációk fejlődési lépcsőfokainak meghatározása során célszerűbbnek tartom a szabadságok fogalmának alkalmazását.

4.2. Termékek és szolgáltatások

Érdeemes továbbá megjegyezni, hogy Balassa Béla a „tényezők” közül a regionális integrációk alacsonyabb fokán – vámunióig bezárólag – az áruk szabad áramlását emelte ki, azonban több szerző⁶⁷⁸ az árukkal együtt, a szolgáltatásokat is egy csoportként kezeli. Álláspontom szerint mindkét megközelítés helyes, ugyanis „a szolgáltatás olyan tevékenység vagy teljesítmény, amelyet egyik fél nyújt a másiknak, amely alapján véve nem tárgyasult és nem eredményez tulajdonjogot semmi fölött. Előállítása vagy kapcsolódik fizikai termékhez, vagy nem.”⁶⁷⁹ E fogalomból számomra az következik, hogy a szolgáltatás – mivel felek (azaz természetes, vagy jogi személyek) nyújtják másoknak – liberalizációja jogi személy esetén egy kategóriába sorolható a tőke-, természetes személy esetén a munkaerő-, illetve tekintettel arra, hogy fizikai termékhez úgyszintén kapcsolódhat, az áruk szabad áramlásához is.

5. Összefoglalás

Mint ahogyan az 1. számú táblázat is szemlélteti e tanulmányomban bemutatott regionális integráció típusok elsősorban a korábban már említett négy szabadság az áru, a szolgáltatás, a tőke és a munkaerő szabadságfokában térnek el egymástól. A regionális integrációk alsóbb lépcsőfokain a *szabadságok tagállamok közötti áramlásának* a

⁶⁷⁵SAMUELSON, A. Paul – NORDHAUS, D. William: *Közgazdaságtan*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2012. (Digitális kiadvány, 2016.) 2012. p. 1., 1.c.)

⁶⁷⁶SIMANOVSKY Zoltán: *Gazdaság, gazdálkodás, gazdasági rendszerek*. In: SOLTH Katalin – SIMANOVSKY Zoltán: *Makroökonómia*. Tri-Mester. Tatabánya, 2001. p. 11.

⁶⁷⁷MADAI Hajnalka: *A vállalat termelési tényezői, erőforrásai és a velük való gazdálkodás. – Információ*. In: APÁTI Ferenc et al.: *Vállalati és ágazati gazdaságtani ismeretek*. Debreceni Egyetem Agrár- és Gazdálkodástudományi Centruma. Debrecen, 2013. (Digitális kiadvány) p. 3., 6.

⁶⁷⁸Pl.: ESZE et al. i. m. 2009. p. 19., PALÁNKAI i. m. 2011. p. 39.

⁶⁷⁹KOTLER, Philip – KELLER, Kevin Lane: *Marketingmenedzsment*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2012. (Digitális kiadvány, 2016.) p. 5., 13.

megvalósítása az elsődleges gazdaságpolitikai cél. A legalsó szinten (preferenciális övezet) a résztvevők egymás közötti vámok csökkentésével, majd azok eltörlésével (szabadkereskedelmi terület), végezetül harmadik országgal szemben egységes vámok alkalmazásával (vámunió) valósítják meg az áruforgalom, majd a további szabadságok – a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő – határok közötti liberalizációját (közös piac). Ez a szint álláspontom szerint vízválasztó, hiszen a személyek országok közötti szabad mozgásával a *közös piac biztosít lehetőséget arra, hogy az egyén „állampolgárává” váljon az adott regionális együttműködésnek*, és közvetítésével megvalósuljon az egyéb gazdasági, és nem gazdasági szabadságok liberalizációja is, amely során az együttműködés minőségében új fejlődési szakaszba léphet. A regionális integráció magasabb szintjeinek létrehozásának elsődleges gazdaságpolitikai célja *a mármegvalósult szabadságok országhatárok közötti áramlásának további serkentése*, és az abból származó előnyök minél magasabb fokon történő kiaknázása. Ennek eszköze lehet a nem vámjellegű korlátok lebontása (egységes piac), a nemzeti gazdasági politikák harmonizálása (gazdasági unió), közös valuta bevezetése (monetáris unió), illetve a regionális integráció legmagasabb szintjén további politikák harmonizálása mellett szupranacionális hatóság felállítása (politikai unió).

A monetáris unió esetében egy másik cél, az árfolyamstabilitás kiemelését is szükségesnek tartom, ami alapját további altípusok (pl.: eurozóna, külső horgonyvalutát alkalmazó uniók, illetve egyoldalú monetáris unió) is képezhetők. Az Európai Unió által megvalósított monetáris unió tehát nem csak az egyetlen alternatíva, és nem minden esetben társul, vagy épül gazdasági unióra, illetve manifesztálódik közös, és egyetlen valutában.

A négy szabadság liberalizálásán, valamint az árfolyamstabilitáson túl természetesen számos egyéb gazdasági, és nem gazdasági céljai is lehetnek egy adott regionális integrációnak, melyek megvalósítsa további tényezők („ötödik szabadság”) áramlását indukálhatják.

1. táblázat: A regionális integráció fejlődési lépcsőfokainak modellje, a szabadságok áramlásának liberalizációja alapján⁶⁸⁰

Regionális integrációk fejlődési lépcsőfokai		Integrációs célok megvalósításának eszközei	Érintett szabadságok	Integrációs célok
1.	preferenciális övezet	országok közötti vámok csökkentése	áru, (fizikai termékhez kapcsolódó szolgáltatás)	szabadságok tagállamok közötti áramlásának megvalósítása
2.	szabadkereskedelmi terület	tagállamok közötti vámok eltörlése		
3.	vámunió	egységes vámok alkalmazása harmadik országgal szemben		
4.	közös piac	további szabadságok határok közötti áramlásának liberalizációja		
5.	egységes piac	nem vámjellegű korlátok lebontása	áru, szolgáltatás, tőke, munkaerő, egyéb gazdasági és nem gazdasági szabadságok	a már megvalósult szabadságok országhatárok közötti áramlásának további serkentése
6.	gazdasági unió	a nemzeti gazdasági politikák harmonizálása		
7.	monetáris unió	árfolyamstabilitás, és közös valuta bevezetése		
8.	politikai unió	további politikák harmonizálása mellett szupranacionális hatóság felállítása		

⁶⁸⁰BALASSA i. m. 1961. p. 2., illetve ARATÓ et al. i. m. 2009. p. 22., BENCZES i. m. 2011. p. 30., ESZE et al. i. m. 2009. pp. 19-20,22-23., HALMAI i. m. 2014. p. 2., 1., KENGYEL et al. i. m. 2004. p. 144., KUTASI i. m. 2011. p. 31., MÉSZÁROS i. m. 2007. pp. 251-252., PALÁNKAI i. m. 2011. p. 39,52,56., TÓTH szerk. i. m. 2010. p. 7.6.3., WISNIEWSKI i. m. 2008. p. 33,46. alapján saját koncepció

Felhasznált irodalom

- [1] ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka: *Európa utazása – Integrációtörténet*. Európáinet. Budapest, Gondolat Kiadó. 2009.
- [2] BALASSA Béla: *The Theory of Economic Integration*. Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc. 1961.
- [3] BECK, Ulrich: *Was ist Globalisierung?* Suhrkamp. Frankfurt, 1997.
- [4] BENCZES István: *A regionális monetáris integráció néhány elméleti kérdése*. In: PALÁNKAI Tibor et al.: *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2011. pp. 174-200.
- [5] BILTON, Tony et al.: *Introductory Sociology*. Macmillan. London, 1996.
- [6] CZUCZAI Jenő – FICZERE Lajos (szerk.): *Európa A-tól Z-ig*. Eötvös Lóránd Tudományegyetem. Budapest, 1997.
- [7] CSÁKI György: *Nemzetközi gazdaságtan*. Napvilág Kiadó. Budapest, 2017.
- [8] CSÉFALVAY Zoltán: *Globalizáció 1.0*. Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest, 2004.
- [9] DOLLAR, David: *Globalization, Inequal, and Povertry since 1980*. s.n.: Development Resarch Group, World Bank. 2001.
- [10] ERDŐS Tibor: *Mekkora lehet nálunk a fenntartható gazdasági növekedés üteme?* I-II. rész. In *Közgazdasági szemle*, 2004. (5-6) pp. 389-414., 530-559.
- [11] ESZE Magdolna et al.: *Integrálódó Európa*. Perfekt Gazdasági Tanácsadó, Oktató és Kiadó. Budapest, 2009.
- [12] EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Mi az euroövezet?* 2019. (letöltve: 2019. január 7-én) https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/what-euro-area_hu
- [13] HALMAI Péter: *Krízis és növekedés az Európai Unióban*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2014. (Digitális kiadvány, 2016.)
- [14] HELD, David et al.: *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. In *Acta Sociologica* 2000. 1999. 43 (3) pp. 271-273.
- [15] HORVÁTH Jenő: *Az európai integráció története: 1945-2000*. In: BALHÓ András (szerk.): *Európai integrációs alapismeretek*. Aula Kiadó. Budapest, 2003. pp. 67-113.
- [16] INOTAI András: *A működő tőke a világgazdaságban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Kossuth Könyvkiadó. Budapest, 1989.
- [17] JANOVICS Ákos: *Földünk nagy regionális integrációi*. 2019. (letöltve: 2019. június 12-én) <http://uniospalyazat.uw.hu/Publications/Regions.pdf>
- [18] JUHÁSZ József et al. (szerk.): *Magyar értelmező kéziszótár* 1. kötete. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1992.
- [19] KENGYEL Ákos – PALÁNKAI Tibor: *A gazdasági integráci fejlődési szakaszai. az EU-országok makrogazdasági helyzetének alakulása*. In BALHÓ ANDRÁS (szerk.): *Európai integrációs alapismeretek*. Aula Kiadó. Budapest, 2004. pp. 141-176.
- [20] KOTLER, Philip – KELLER, Kevin Lane: *Marketingmenedzsment*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2012. (Digitális kiadvány, 2016.)
- [21] KUTASI Gábor: *Monetáris uniók elemei a regionális integrációkban*. In: PALÁNKAI Tibor et al.: *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2011. pp. 201-216.
- [22] MADAI Hajnalka: *A vállalat termelési tényezői, erőforrásai és a velük való gazdálkodás. – Információ*. In: APÁTI Ferenc et al.: *Vállalati és ágazati gazdaságtani ismeretek*. Debreceni Egyetem Agrár- és Gazdálkodástudományi Centruma. Debrecen, 2013. (Digitális kiadvány)

- [23] MÉSZÁROS Ádám: *Regionális integrációk a világgazdaságban*. In: BLAHÓ András et al.: *Világgazdaságtan*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2007. pp. 251-279.
- [24] PALÁNKAI Tibor et al.: *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2011.
- [25] PERROUX, Francosi: *L' Europe sans rivages*. Press Universitaires de France. Paris, 1954.
- [26] SAMUELSON A. Paul – NORDHAUS D. William: *Közgazdaságtan*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2012. (Digitális kiadvány, 2016.)
- [27] SIMAI Mihály: *A globalizáció főbb tendenciái és kérdőjelei a XX. század végén*. In *Tudományos közlemények*, 2000. (1), pp. 9-18.
- [28] SIMAI Mihály: *Globalizáció és regionális együttműködés a XXI. század elején*. In: BALHÓ András (szerk.): *Európai integrációs alapismeretek*. Aula Kiadó. Budapest, 2003. pp. 41-66.
- [29] SIMANOVSKY Zoltán: *Gazdaság, gazdálkodás, gazdasági rendszerek*. In: SOLTH Katalin – SIMANOVSKY Zoltán: *Makroökönómia*. Tri-Mester. Tatabánya, 2001.
- [30] TÓTH József (szerk.): *Világföldrajz*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2010. (Digitális kiadvány, 2016.)
- [31] WISNIEWSKI Anna: *A gazdasági és monetáris uniós csatlakozás makrogazdasági feltételrendszerének vizsgálata a négy visegrádi ország példáján keresztül*. Budapesti Corvinus Egyetem. Budapest, 2008.
- [32] WOLF, Martin: *Why Globalization Works*. New Haen, Yale University Press. 2005.

*Lektorálta: Szabó Andrea Dr. PhD. tanszékvezető egyetemi docens
Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar
Vám- és Pénzügyőri Tanszék
szabo.andrea@uni-nke.hu*

>>>>

Szlifka Gábor: A digitalizáció a héa rendszerében

Absztrakt

A hozzáadott-érték adó minden uniós tagállam stabil költségvetési bevétele annak bevezetése óta, a héarendszer pedig egy harmonizált, egységes szabályrendszert alkot. Ennek ellenére mégsem lehet azt mondani, hogy kiállja az örökkévalóság próbáját. Sőt, a ma működő struktúra is egy átmeneti állapotot tükröz, ami a határon átnyúló ügyleteket illeti. A technológia fejlődése újabb kihívás elé állítja az adóztatást is, különösen annak tükrében, hogy a hozzáadott-érték adó gazdasági eseményeket adóztat. A gazdasági események tartalmi és formai modernizációját a héarendszer alapját képező adósemlegesség elvének maradéktalan érvényesítése miatt összhangba kell hozni a releváns jogintézmények jelenlegi szabályaival. Ennek keretében röviden bemutatom az internet térhódításával egyre bővülő kereskedelemre vonatkozó jogalkotást, valamint azokat az új gazdasági vagy éppen nem gazdasági jelenségeket, amelyek kihívást jelentenek a jelenleg hatályos szabályozás és a jogértelmezés számára. Ezen új jelenségek vizsgálatának központi kérdése, hogy a héarendszer értelmében azok gazdasági tevékenységnek minősülnek-e, azaz adóztatandó ügyletek-e vagy megmaradnak az adónem hatályán kívüli privátszféra határain belül. Ezen elemzést elsősorban az uniós jogértelmezés letéteményesének, az Unió Bíróságának esetjogát alapul véve a legfrissebb nemzetközi szakirodalom felhasználásával igyekeztem elvégezni.

Abstract

Value-added tax has been a stable source of revenue for the public budget in all EU member states since its introduction, and the VAT system constitutes a harmonized, uniform system of rules. In spite of this, we cannot say that it will stand the test of time for eternity. On the contrary, the structure operating today reflects a temporary state of affairs regarding cross-border transactions. Technological development brings new challenges for taxation as well, especially in view of the fact that VAT taxes economic events. Due to the full enforcement of the principle of tax neutrality, which constitutes the basis of the VAT system, the modernization of economic events in terms of content and form must be harmonized with the current rules of the relevant legal instruments. In this scope, I present a brief overview of legislation on commerce, ever expanding with the development of the internet, as well as of new economic and non-economic phenomena which constitute challenges for currently valid regulations and legal interpretation. The key question in the review of these new phenomena is whether they qualify as economic activities, i.e. taxable transactions, pursuant to the VAT system, or whether they remain within the private sphere, outside the scope of the tax. I analyzed this issue primarily based on the case law of the Court of Justice of the European Union, the key organization in terms of interpreting EU law, also using the latest international literature.

1. Bevezetés

A digitalizáció fejlődése jelentős hatást gyakorol a gazdasági életre, annak szinte minden szegmensét érinti vagy érintheti. Nem kizárólag a finanszírozási kérdések

egyszerűsödhetnek, hanem folyamatosan jelennek meg olyan szolgáltatások, amelyek internetes portálon keresztül válnak elérhetővé és akár maga az ellenszolgáltatás is hasonló módon ölt testet. A legtöbb esetben a hagyományos értelemben vett eladó-vevő szerepkör is kibővül egy közvetítővel, amely az internet segítségével biztosít virtuális teret az ügyletek megkötéséhez. A héa rendszerének ismeretében azt lehet mondani, hogy az ügyletek adójogi megítélése komplexebbé vált, a hagyományos jogviszonyok határai elmosódnak, a jogok és kötelezettségek újjászőtt hálójában a jogalkalmazás nem egyértelmű. Az új gazdasági jelenségek minősítése ezért a meglévő szabályok újraértelmezésével, egyes esetekben új szabályok alkotásával és a Bíróság jogfejlesztő tevékenysége révén történik meg. Az Európai Unió felismerte, hogy az infokommunikációs technológiák fejlődése nem egy különálló része a gazdaságnak, hanem lényegében új teret ad a gazdaság szinte minden folyamatának. Az Európai digitális egységes piaci stratégia⁶⁸¹ célja, hogy a gazdasági fejlődés fenntartása érdekében az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad mozgását az új digitális térben is biztosítsa. Ennek a stratégiának a részét képezi a hozzáadott-érték adóval kapcsolatos terhek csökkentése a külföldre történő értékesítés esetében. A Bizottság célja, hogy „minimalizálja a héarendszerek különbözősége miatt a tagállamközi elektronikus kereskedelemre háruló terheket, egyenlő versenyfeltételeket teremtsen az uniós vállalkozások számára, és biztosítsa, hogy a héabevétel a fogyasztó szerinti tagállamhoz jusson.” Az Unión belüli közös gondolkodásnak több állomása is volt az elmúlt években, a téma fontosságát jelzi, hogy a Bizottság 2013-ban felállított egy szakértői csoportot is a digitális gazdaság adózása kapcsán⁶⁸². Az OECD által 2015-ben elfogadott BEPS Akcióterv első fejezete⁶⁸³ szintén a digitális gazdaság kihívásaival foglalkozik. Ezen belül kiemeli a digitális tartalmak határon átívelő nem adóalanyok által történő igénybevétele esetén keletkező esetleges anomáliákat. Az Akcióterv ezen első fejezete nagyrészt a szintén az OECD keretében elfogadott Irányelvekre⁶⁸⁴ hivatkozik, illetve az abban rögzítetteket tekinti követendő mintának. Mindkét dokumentum főbb héa-témája a B2C viszonylatban nyújtott digitális szolgáltatások és a kis értékű ingóságok importjának adómentessége problémaköre.

Cristina Trenta – a jelenlegi szabályozásra teljes mértékben helyes – megállapítása⁶⁸⁵ szerint a klasszikus élethelyzetekre megalkotott héaszabályok kizárólag a B2B és B2C jogviszonyokra vonatkoznak, de nem foglalkoznak a szakirodalomban is csak újonnan megjelenő C2C ügyletekkel, amellyel főként a 'sharing economy' jelenségére utal. A hagyományos tipizálásból kiindulva azt lehet mondani, hogy a B2B ügyletekre vonatkozóan a szabályozás egyértelmű, azaz az igénybevevő letelepedése határozza meg a teljesítés helyét, és az adókötelezettséget is az igénybe vevő adóalany vállalja be és fizeti meg azzal, hogy az ügylet típusa függvényében megilleti az adólevonási jog. A következőkben egyrészt a B2C ügyletekre vonatkozó közösségi szabályok változását kívánom röviden bemutatni azzal, hogy ezen változtatásokat elsősorban a gazdasági élet jelenségei inspirálták, másrészt a C2C vonatkozásban az internet által felkínált új lehetőségek határait vonom rövid elemzés alá abból a

⁶⁸¹ Európai digitális egységes piaci stratégia COM(2015) 192 final

⁶⁸² Commission Decision of 22.10.2013 setting up the Commission Expert Group on Taxation of the Digital Economy, C(2013) 7082 final

⁶⁸³ Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241046-en>

⁶⁸⁴ International VAT/GST Guidelines DOI:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264271401-en>

⁶⁸⁵ TRENTA, Cristina: „European VAT and the digital economy: recent developments” eJournal of Tax Research (2018) p. 289. <https://www.business.unsw.edu.au/About-Site/Schools-Site/Taxation-Business-Law-Site/Documents/ime-Trenta-Re-thinking-EU-VAT-paper.pdf>

szempontból, hogy hol húzódik a gazdasági tevékenység és a privátszféra egyre homályosabb határa. A negyedik és ötödik részben nem kizárólag az internet, hanem az informatika forradalmi fejlődése által indukált új jelenségek adójogi megközelítését vázolom röviden, ide értve az ún. felhőalapú szolgáltatások héarendszerbeli elhelyezését, illetve a kriptovaluták által indukált kérdéseket.

2. E-kereskedelem

Az e-kereskedelem kapcsán a fentebb említett dokumentumok által kitűzött célok mentén a jogalkotás elsősorban a határokon átnyúló elektronikus kereskedelem akadályainak felszámolására irányul. A legutóbb elfogadott szabályok – amelyek a Bizottság 2016-ban megfogalmazott szabályozási csomagjának a részei – arra irányulnak, hogy korszerűbbé tegyék a jelenlegi héaszabályozást és azt a digitalizáció új jelenségeire is alkalmazhatóvá tegyék. Ez nem egy végleges szabályozás, valószínűleg csak egy állomás a sok közül.

Az elektronikus kereskedelem árucikkek és szolgáltatások elektronikus úton való eladását, vásárlását, esetleg cseréjét jelenti. A lebonyolítás az internet segítségével történik, amelyen keresztül a felek megkötik az ügyletet és lehetőséget kínál az ellenérték akár bankon keresztül történő megfizetésére. A webshopokon keresztül történő értékesítés egyre inkább teret hódít, mivel kényelmes, gyors és biztonságos. Ezzel az új kereskedelmi típussal az Unió jogalkotása is foglalkozik, melyet röviden érintek⁶⁸⁶. A Bizottság az elektronikus kiskereskedelmi értékesítéssel kapcsolatosan felmerült kérdésekkel és szabályozási igénnyel a 2016-os javaslatcsomag részeként foglalkozott⁶⁸⁷ és javaslatot fogalmazott meg a héa irányelv⁶⁸⁸ módosítására. A Bizottság hangsúlyozta, hogy a határon átnyúló elektronikus kiskereskedelem terén a héaszabályok teljesítése a vállalkozásoknak átlagosan 8000 EUR adminisztratív terhet jelent a tagállamok eltérő szabályozásának való megfelelés miatt. Ez a szabad kereskedelmet mindenképpen korlátozó tényező, mert rontja a kis- és középvállalkozások, de főként a mikrovállalkozások piaci lehetőségeit. A másik rendkívül fontos szabályozási igénnyel járó anomália, hogy az uniós vállalkozások jelenleg versenyhátrányban vannak a nem uniós vállalkozásokhoz képest, mivel utóbbiak a kis összegű árucikkeket adómentesen tudják forgalomba hozni. A módosítás több ponton „szabja át” a jelenlegi rendszert 2021-től.

A távértékesítés folyamatában, történjen az akár másik tagállamból vagy harmadik országból a lebonyolítás kulcsszereplője az online piactér, nevezhetjük webshopnak, platformnak vagy viselhet más elnevezést is. A jogalkotó álláspontja szerint – amely álláspont megjelenik a 2017/2455. irányelv preambulumban – az adóbeszedés hatékonysága érdekében azokat az adóalanyokat, akik a távértékesítést elektronikus platformon keresztül teszik lehetővé, be kell vonni az adóztatásba. Egyes tagállamok saját adójogukban többletkötelezettséget is telepíthetnek az online piacterekre. Erre példa a 2019. január 1-től hatályos német szabályozás, amely az online piacterekre kötelezettséget ró a harmadik országban letelepedett eladóval kapcsolatos

⁶⁸⁶DALE, Stephen – VINCENT, Venice: *The European Union's approach to VAT and e-commerce*. *World Journal of VAT/GST Law*, 2017, 6:1, pp. 55-61, DOI: 10.1080/20488432.2017.1317945

⁶⁸⁷ COM(2016) 757 final A határokon átnyúló elektronikus kiskereskedelmet érintő szabályok korszerűsítése

⁶⁸⁸ A közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2016/112. irányelv (továbbiakban: irányelv)

adatok gyűjtésére⁶⁸⁹. Ez egy arányeltolódás a Közösségen belüli adóalanyokkal szemben, mivel velük szemben nincs ilyen kötelezettség, azonban ha a piaçteret üzemeltető szolgáltató ennek a kötelezettségnek nem tesz eleget, akkor mögöttes felelősként felel a be nem fizetett adóért. Az Egyesült Királyság szintén bevezetett egy ennél szigorúbb szabályt, amely gyakorlatilag korlátlan és egyetemleges felelősséget telepít a piaçter üzemeltetőjére. Az irányelv 2019. január 1-től módosított 14a. cikke szerint az online piaçter, platform portál vagy egyéb elektronikus felület használatával távértékesítést bonyolító adóalanyt kell értékesítőnek tekinteni. Ez tehát egy megdönthetetlen vélelem, amely segítséget nyújt abban, hogy az adófizető személye elérhető és azonosítható legyen, különösen a harmadik országból bonyolított távértékesítést illetően. A távértékesítésre vonatkozó eddigi szabályok szerint a vállalkozások egy bizonyos értékhatárig a letelepedésük szerint adóztak, vagyis csak az e fölötti értékesítések esetén kellett a fogyasztás szerinti tagállamban bejelentkezni. Ez a szabály megszűnik, pontosabban a vállalkozásoknak egy szűk körére vonatkozóan marad csak egy 10.000 eurós küszöbérték, ez azonban kizárólag azon kisvállalkozásokra lesz irányadó, amelyeknek más országban nincs letelepedésük és az ilyen típusú értékesítések sem az aktuális sem a megelőző naptári évben nem éri el az értékhatárt. Az adózást lehetővé tevő és a le nem telepedett vállalkozások részére elérhető kiterjesztett egyablakos rendszer (OSS) alkalmazható lesz mind a Közösségen belüli viszonylatban, mind a Közösségen kívüli értékesítők Közösségen belüli értékesítései során is. Emellett megszűnik a kis értékű küldeményekre vonatkozó adómentesség, amely jelenleg a 22 eurónál alacsonyabb összegű termékekre alkalmazható⁶⁹⁰, ezzel párhuzamosan a távértékesítés értékhatára, amelyen belül az egyablakos rendszer alkalmazható lesz az a termékenkénti 150 euró. A távértékesítés 150 eurós értékhatárát meghaladó, harmadik országból közvetlenül a Közösségen belüli beszerző részére feladott termékek értékesítésére kell korlátozódnia. Azon termékek esetében, amelyek ezen értékhatárt meghaladják, teljes értékű vámáru-nyilatkozatot kell benyújtani.

A közösségi héarendszerben 2015. január 1. óta az elektronikus szolgáltatásokra a desztináció elvét kell alkalmazni B2B és B2C relációban is, azaz mindenképpen az igénybevevő letelepedése fogja meghatározni a teljesítés helyét. Az új szabályozás a meglévő szűkített egyablakos rendszer alkalmazhatóságát kiterjeszti az elektronikus szolgáltatásoktól eltérő szolgáltatások Közösségen belüli távértékesítésére is a fentebb említett egyablakos rendszer kiterjesztésével.

A szabályozás második hulláma a távolból nyújtott szolgáltatások rendeleti szintű módosítására vonatkozik. Már hosszú ideje felvetődtek problémák bizonyos nem adóalany részére nyújtott szolgáltatások esetén a teljesítés helyének meghatározása során, hiszen – például élve – egy étteremben vagy szálloda területén biztosított wifin keresztül nyújtott szolgáltatás esetén az igénybe vevő magánszemély kiléte nem meghatározható. A jogalkotó ennek orvoslására a teljesítés helyét kijelölő vélelmeket épített be a végrehajtási rendeletbe⁶⁹¹. Telefonszolgáltatás esetén a teljesítés helyét a

⁶⁸⁹SOONG JOHNSTON, Stephanie: *OECD Finalizing Work to Enlist Digital Platforms to Collect VAT*. Tax Notes International. 2018. szeptember 10. pp. 1169-1170.

⁶⁹⁰ A Tanács 2009/132/EK irányelvének jelenleg hatályos 23. cikke szerint a 10 euró összértéket nem haladó elhanyagolható értékűnek minősülő áru adómentesen behozható, a 10 és 22 euró közötti értékű termékekre a tagállamok mentességet adhatnak. Az említett irányelv 23. és 24. cikke 2021. január 1-től hatályon kívül helyezésre került a Tanács 2017/2455 irányelvének 3. cikke alapján.

⁶⁹¹ Megállapította a Tanács 1042/2013/EU végrehajtási rendelete 1. cikk 2. d) i) pontja, módosította a Tanács 2017/2459 végrehajtási rendelete 1. cikke, hatályos 2018. I. 18-tól, 2019. január 1-től alkalmazandó

SIM-kártya mobil országhódja alapján kell vélelmezni, vezetékes telefon esetén a telepítés helye lesz irányadó, nem nevesített esetekben pedig azt a helyet kell a fogyasztó letelepedéseként meghatározni, amelyet a szolgáltatásnyújtó két, egymásnak nem ellentmondó bizonyíték alapján ilyenként meghatároz.

A jogalkotó – a Bizottság javaslata⁶⁹² alapján – egy új szabályt épített be a végrehajtási rendeletbe, mely szerint abban az esetben, ha a szolgáltató székhelyéről vagy telephelyéről nyújtott szolgáltatások összértéke nem haladja meg a 100.000 eurót, elegendő egy bizonyíték is a teljesítési hely meghatározásához. E szabály 2019. január 1-től alkalmazandó. A teljesítés helyének meghatározása azonban továbbra sem teremt rés nélküli szabályozást. Az említett vélelmek gyakorlatban történő alkalmazása inkonzisztens lehet például egy külföldi utazáskor, ha a szállodai interneten keresztül igénybe vett elektronikus szolgáltatások az adott tagállamban lesznek adóztatva, de ugyanezen utazó által a SIM kártyán keresztül igénybe vett esetlegesen hasonló szolgáltatások viszont a SIM-kártya kibocsátásának országában lesznek teljesítve. Tovább árnyalhatja a helyzetet az, ha a tagállamok élnek az irányelv 59a. cikkében foglalt lehetőséggel és a kettős adóztatás vagy nem adóztatás elkerülése céljából alkalmazzák a tényleges használat szerinti adózás elvét. Megállapítható tehát, hogy a teljesítési hely megállapítása során a szolgáltató nagyrészt a fogyasztó által nyújtott információkra támaszkodhat kizárólag, amely rosszhiszemű magatartás esetén helytelen adómegállapításhoz vezethet.

Mindezen túl a szolgáltatások és a távértékesítés szabályaival párhuzamosan át kellett gondolni az ellenőrzés és az adóhatóságok közötti együttműködés kérdését is, amely a már hivatkozott reformcsomag fontos eleme lett⁶⁹³. Fontos szempont az elektronikus kereskedelemben részt vevő és több tagállamban értékesítő vállalkozások számára, hogy ne minden érintett tagállam adóhatósági ellenőrzésében kelljen részt venni, hiszen az jelentős többletterhet jelentene, másik oldalról az együttműködés hiánya viszont rontaná az adóbeszedés hatékonyságát. Ezen célok előmozdítása érdekében a javaslat alapján sor került a 904/2010/EU rendelet módosítására⁶⁹⁴, amely az anyagi szabályok módosulásával párhuzamosan 2021. január 1-től lesz alkalmazandó. A szabályozás értelmében az ellenőrzés során a fogyasztás szerinti tagállam megkereséssel élhet az azonosítót kiadó tagállam felé, amely a megkeresést haladéktalanul teljesíti és megkéri az adózótól a szükséges nyilvántartásokat. Ez valóban egy gyors eljárás, mert amennyiben 30 napon belül a megkereső információ iránti igénye nem teljesül, abban az esetben megteheti a szükséges intézkedéseket a saját eljárása szerint. Az azonosítót kiadó tagállamnak ettől függetlenül kötelezettsége a fogyasztás szerinti tagállamokat értesíteni az ellenőrzésről. Szintén új szabály, miszerint ha két fogyasztás szerinti tagállam szükségesnek ítéli meg a vizsgálat lefolytatását, az azonosítót kiadó tagállamnak azt kötelező lefolytatnia.

3. Közösségi finanszírozás (crowdfunding)

A közösségi finanszírozás egy új keletű jelenség, amely elsősorban az Egyesült Államokban népszerű, Magyarországon még idegennek mondható. A közösségi finanszírozás keretében a vállalkozó valamilyen mértékű hozzájárulást fogad el a támogatótól vagy támogatóktól egy projekt megvalósítása érdekében. Ez jellemzően

⁶⁹² COM(2016) 756 final Modernising VAT for cross-border B2C e-commerce

⁶⁹³ COM(2016) 755 final A határokon átnyúló elektronikus kereskedelmet érintő héaszabályozás korszerűsítése

⁶⁹⁴ Módosította a Tanács 2017/2454. rendelete 1. cikk 7. b) pontja

egy kampány keretében zajlik és a hozzájárulás mértéke relatíve csekély. A projekt célja is széles skálán mozoghat, irányulhat valamilyen közérdekű célra, de szolgálhat vállalkozási célokat is. A célok mellett az ellenszolgáltatás jellege is eltérő lehet, attól függően, hogy a támogató csak gesztusértékű viszonzást kap vagy a támogatás tényleges megtérülésének a várományosa. Az Európai Unió Héa Bizottsága már 2015-ben foglalkozott ezzel a jelenséggel⁶⁹⁵, megjegyezve előljáróban, hogy ez a szektor jelenleg kialakulóban van. A téma fontosságát jelzi az is, hogy korábban az EBA (European Banking Authority) a fogyasztói szokások felméréséről készített anyagában⁶⁹⁶ már kiemelt helyen foglalkozott a közösségi finanszírozással. Az Európai Bizottság a témában konzultációt is hirdetett, amelynek az elsődleges célja az volt, hogy ezt az új gazdasági jelenséget elhelyezze a héa jogi keretrendszerében.

A crowdfunding általánosságban olyan lehetőséget rejt magában, amelynek folytán a vállalkozó változó mértékű hozzájárulást gyűjt egy meghatározott részben vagy teljesen közérdekű cél megvalósítása érdekében azzal, hogy vagy egyáltalán nem jár megtérüléssel vagy változó mértékű ellenszolgáltatást kap a támogató a befektetésért cserébe. Ennek a modellnek a része a közvetítő platform is, amely a világháló segítségével köti össze a támogatót a támogatandóval.

A Héa-Bizottság négy modellt vizsgált, amelyek jellemzően a megtérülés formáiban különböznek, ezek a következők:

- Adományjellegű finanszírozás (donation-based crowdfunding), amelynek lényege, hogy a támogató mindenfajta ellenszolgáltatás nélkül szolgáltatja a támogatást.
- Megtérüléssel járó finanszírozás (reward-based crowdfunding), ennek keretében a támogató valamilyen formában ellenszolgáltatást kap. Ez nem egyenesen arányos és nem pénzbeli megtérülést jelent elsősorban, hanem megnyilvánulhat egy szimbolikus gesztusban, lehetőségben, tiszteletpéldány juttatásában stb., de akár arányos ellenszolgáltatás is járhat a támogatás összegének nagysága alapján.
- Közösségi beruházás (crowd-investing), amelynek a lényege, hogy a pénzügyi befektetésért cserébe a támogatók pénzügyi természetű ellenszolgáltatást kapnak. Ez az ellenszolgáltatás nem feltétlenül pénzbeli megtérülést jelent, hanem megvalósulhat egy jövőbeli projektben történő részvételi lehetőség megnyíltában, vagy részvények, kötvények juttatásában.
- Közösségi kölcsön (crowd-lending), mely egy klasszikus kölcsönügyletet jelent, amelyben a kölcsönt nyújtó a futamidő lejártával a befektetett pénzének visszafizetését és kamat fizetését követelheti.

Ezen ügylettípusoknál az igényli az elemzést, hogy megvalósítanak-e adókötelezettség alá eső tényállást, azaz gazdasági tevékenységnek minősülnek-e. Az adományjellegű finanszírozás héa-szemponitú elemzése a legegyszerűbb, mivel ellenérték hiányában az ügylet nem tartozik az adó hatálya alá. Más a helyzet a megtérüléssel járó finanszírozási típussal, amely esetében több szempontot is meg kell vizsgálni. A megtérülés lehet ugyanis szimbolikus is, amikor ugyan beszélhetünk ellenértékről, de az a hozzájárulással nincs arányban. A Bíróság esetjoga alapján a szolgáltatásnyújtás vagy termékértékesítés, illetve az ellenérték között közvetlen kapcsolatnak kell lennie⁶⁹⁷. Ez azt jelenti, hogy ha valaki nem ellenszolgáltatásért végzi

⁶⁹⁵ taxud.c.1(2015)576037 VALUE ADDED TAX COMMITTEE WORKING PAPER NO 836

⁶⁹⁶ "Consumer Trends Report 2014", European Banking Authority (EBA), 2014, p. 32.

⁶⁹⁷ C-89/81. sz. Hong-Kong Trade Development ügyben 1982. április 1-én hozott döntés [EU:C:1982:73] 10. pontja

a tevékenységét, akkor az nem jár adókötelezettséggel. Az adókötelezettség megállapításához tehát fontos, hogy a szolgáltatás nyújtója és igénybe vevője közötti jogviszonyban kölcsönös teljesítésre kerüljön sor⁶⁹⁸. Ezen túlmenően az adókötelezettség megállapításához szükséges az is, hogy a kölcsönös ellenszolgáltatások arányos teljesítést feltételezzenek⁶⁹⁹. Korábbi ítéletek megerősítik, hogy az sem meríti ki az arányos ellenérték fogalmát, ha az arra jogosult a pontos mértékét a teljesítéskor még nem látja előre.

Látható tehát, hogy az adókötelezettség fennálltának megállapíthatóságához ennél az ügylettípusnál azt kell meghatározni, hogy mikor beszélhetünk ellenérték fejében teljesített ügyletről. Említettem már a szimbolikus jellegű ellenszolgáltatást, amely nem tekinthető az ügylet tényleges viszonzásának, azaz nem adóköteles, de ezt nem lehet általánosságban kijelenteni a nem értékarányos ügyletekre. A Bíróság esetjoga megállapította azt is, hogy az ellenérték meghatározásakor nem lehet megkövetelni, hogy az mindig egyezzen meg a szokásos piaci értékkel⁷⁰⁰. Szintén érdemes említeni az Európai Közösségek Bizottsága kontra Finn Köztársaság ügyet⁷⁰¹, amely tényállása szerint az állami jogi tanácsadás után az ügyfeleknek jövedelmi viszonyaiknak megfelelő díjazást kellett fizetniük. A Bíróság kimondta, hogy a térítés csak részben függ a szolgáltatások valós értékétől, így megállapítható, hogy az állami irodák által nyújtott jogi tanácsadás és a kedvezményezettek által fizetendő ellenérték között nincs közvetlen kapcsolat, így ez a tevékenység nem tekinthető gazdasági tevékenységnek. A Bíróság jellemzően azokban az esetekben tért ki az ellenérték piaci árral való összevetésére, amelyben a felek csalárd magatartása is megállapítható volt.

A Bíróság esetjogi következtetéseit alapul véve párhuzam állítható a csekély, elhanyagolható értékű ellenszolgáltatással járó ügyletek és az adományjellegű finanszírozás között, ide értve azt az esetet is, amikor a támogatás és az ellenszolgáltatás egymástól teljesen független mértékű. Ez természetesen nem éles szabály, az egyes eseteket alapos vizsgálat után lehet pontosan minősíteni az adófizetési kötelezettség fennálltának megállapítása céljából. A szimbolikus értékű ellenszolgáltatás és az ellenszolgáltatás aránytalansága más előjellel is elképzelhető, tehát nem feltétlenül képeznek közös halmazt ezen esetek. Beszélhetünk nagyon alacsony árról például egy nagy leértékelés esetén, mégis adóköteles ügyletet takar, ugyanakkor elképzelhető, hogy valaki a piaci árnál jóval magasabb összeget fizet, például egy ritka, gyűjtőknek különösen nagy értéket jelentő termékért. A Héa-Bizottság foglalkozott azzal a javaslattal is, hogy az adományjellegű változat akkor legyen alkalmazható, ha „nyilvánvaló” aránytalanság állapítható meg a támogatás és az ellenszolgáltatás között. Más javaslat a támogató eredeti szándékát vizsgálná, azaz azt a tényezőt, hogy a támogató a hozzájárulás teljesítésekor várt-e viszonzást.

A közösségi beruházás és a közösségi kölcsön esetében a Bíróság korábbi döntéseit is figyelembe véve viszonylag egyszerűbb az adójogi minősítés. Az összefoglaló néven közösségi beruházásként megnevezett különböző ügyleteket felölelő esettípus az irányelv 135. cikk (1) bekezdésének f) pontja alapján adómentes ügyletnek minősül. A közösségi kölcsönzés szintén adómentes szolgáltatásnak minősül az irányelv ugyanezen cikkének d) pontja alapján. Érdemes itt még kiemelni a Bíróság egy korábbi

⁶⁹⁸ C-210/04. sz. FCE Bank ügyben 2006. március 23-án hozott döntés [EU:C:2006:196] 34. pontja

⁶⁹⁹ C-16/93. sz. Tolsma ügyben 1994. március 3-án hozott döntés [EU:C:1994:80] 14. pontja

⁷⁰⁰ C-40/09. sz. Astra Zeneca ügyben 2010. július 29-én hozott döntés [[EU:C:2010:450] 28. pontja

⁷⁰¹ C-246/08. sz. Bizottság kontra Finnország ügyben 2009. október 29-én hozott döntés 51. pontja

ítéletét⁷⁰², amely szerint ezen pénzügyi tevékenységeket nem kizárólag bankok és pénzügyi intézmények gyakorolhatják.

4. Közösségi gazdaság (sharing economy)

A digitalizáció fejlődésének egyik hatása, hogy az információáramlás gyors, folyamatos és mindenhová elér. A hagyományos fogyasztói igények sokkal gyorsabban kapcsolhatóak össze a kínálattal, a digitális platformok ezt a közvetítést ingyen vagy rendkívül alacsony költséggel végzik, időbeli és térbeli korlátok nélkül. A digitális sokféleség ily módon utat nyitott új fogyasztói szokások kielégítése előtt, amelyek abban nyilvánulnak meg, hogy az eszköztulajdonosok a nem vagy csak részben használt tulajdonságaikat vagy szolgáltatásaikat megosztják másokkal. Nagy Zoltán⁷⁰³ szerint ebben a folyamatban a költségcsökkentésen és a többletjövedelem szempontján túl szerepet játszik a környezettudatosság és a közösségi élmény is. Mivel a héaszabályok alapján ez a szegmens nem kizárólag a magánszféra ügyleteinek, hanem rendszeres, bevételszerzésre irányuló tevékenységnek is teret adhat, ezért fontossá vált pontosan meghatározni, hogy mely tevékenység jár adókötelezettséggel és melyik esik kívül a héa hatályán. Ez egy új, gyorsan növekvő piaci szegmens, az ING tanulmánya⁷⁰⁴ szerint 2015-ben Európában a fogyasztók 5 %-a már részt vett a közösségi megosztás valamely formájában, ez az arány az Egyesült Államokban 9 % volt. Egy 2017-ben publikált tanulmány⁷⁰⁵ már nagyobb arányú (27,8 %) felhasználásról számolt be a fogyasztók részéről. A Héa Bizottság 2015-ös munkaanyagában⁷⁰⁶ 2020-ra 14 milliárd euróra, 2025-re 300 milliárd euróra becsüli a legnagyobb szolgáltatói szektorok forgalmát, melyből jól érzékelhető az ugrás nagyságrendje. A megnevezés nem egységes a szakirodalomban, a tanulmányokban egyaránt találkozhatunk a 'megosztott gazdaság' és a 'közösségi gazdaság' megnevezéssel, lényegében azonos jelentéstartalommal. A továbbiakban, a magyar szakzsargonban is elterjedt angol megnevezést fogom használni. Cannas⁷⁰⁷ szerint a rövid idő alatt rendkívül kis befektetéssel vállalkozóvá váló magánszemélyek adóztatásának elmaradása piactorzító hatású lehet, hiszen az ugyanezen vagy hasonló szegmensben tevékenykedő, de adót fizető vállalkozásokkal szemben az áralakítás miatt előnyt élveznének, ami pedig az adósemlegesség sérelmét jelentené.

A sharing economy több formában jelent meg az utóbbi években, gondoljunk csak az Uberre, az Airbnb-re vagy a Magyarországon használatos Oscar-ra, de külföldön teret hódított a Blablacar, a LoveHomeSwap és a Couchsurfing is. Ezen

⁷⁰² C-348/87. sz. Stichting Uitvoering Financiële ügyben 1989. június 15-én hozott döntés [EU: C:1989:246]

⁷⁰³ NAGY Zoltán: *A közösségi gazdaság (sharing economy) és pénzügyi szabályozása*. MultiScience – XXX. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference University of Miskolc, Hungary, 21-22 April 2016.

⁷⁰⁴ Ipsos on behalf of ING, 'What's mine is yours – for a price. Rapid growth tipped for the sharing economy' (2015) <https://www.economics.com/ing_international_surveys/sharing_economy_2015/> 4.

⁷⁰⁵ ANDREOTTI, Alberta – ANSEMI, Guido – EICHHORN, Thomas – HOFFMANN, Christian Pieter – JÜRSS, Sebastian – MICHEL, Marina I: *European Perspectives on Participation in the Sharing Economy Report from the EU*. H2020 Research Project Ps2Share: Participation, Privacy, and Power in the Sharing Economy (2017) <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3046550>

⁷⁰⁶ Working Paper no. 878 *Question concerning the application of EU VAT provisions* Value Added Tax Committee taxud.c.1(2015)4370160

⁷⁰⁷ CANNAS, Francesco: *Sharing economy: Everyone can be an entrepreneur for two day but what about a VAT taxable person?* *World Journal of VAT/GST Law*, 2017, 6:2, p. 87.

DOI: 10.1080/20488432.2018.1455026

szolgáltatások mindegyike valamilyen módon a megosztáson alapszik, de alapvető céljuk és működésük eltérő. Az irányelv 9. cikke határozza meg a gazdasági tevékenység fogalmát, amely szerint az a termelők, a kereskedők, illetve szolgáltatók valamennyi tevékenysége, beleértve a kitermelő-ipari és mezőgazdasági tevékenységeket, valamint a szabadfoglalkozású vagy azzal egyenértékű tevékenységeket is. Ugyanezen rendelkezés alapján gazdasági tevékenységnek minősül különösen a materiális vagy immateriális javak tartós bevétel elérése érdekében történő hasznosítása. Az adókötelezettség szempontjából rendkívül fontos annak meghatározása, hogy ez a tevékenység független formában, rendszeresen, ellenérték fejében történik-e. A közösségi gazdaság körébe tartozó ügyletek egyes elemeinek elemzését a Bíróság korábbi ítéleteinek tükrében érdemes elvégezni, amelyek fontos támpontot adnak, de megállapítható, hogy általános, minden ilyen típusú ügyletre egyaránt alkalmazható szabályt nem lehet alkotni. Az egyes ügylettípusokat egyenként kell górcső alá venni és megállapítani az ügylet célját, rendszerességét és az ellenérték meglétét.

A Bíróság korábban már megállapította, hogy ha a termék kizárólag gazdasági célú hasznosításra alkalmas, elegendő annak megállapításához, hogy azt a tulajdonos gazdasági tevékenysége keretében használja⁷⁰⁸. Ezen döntésében a Bíróság azt is leszögezte, hogy ha egy termék mind gazdasági mind magánjellegű hasznosításra is alkalmas, akkor a hasznosítás valamennyi körülményét vizsgálni kell annak megállapítása érdekében, hogy az gazdasági tevékenységnek minősül-e vagy sem. Ami a rendszerességet illeti, a Bíróság egyértelművé tette több ítéletében, hogy valamely tevékenységi területen működő adóalany, aki eseti jelleggel más, a fő tevékenységén kívüli tevékenységet végez, adóköteles e tevékenység tekintetében is⁷⁰⁹. Ide vonatkozó analógia a Slaby és társai ügyében hozott döntés⁷¹⁰ indokolása is, amely az egyébként átsorolás miatt az ingatlanokat feldarabolva értékesítő magánszemélyek esetében tekintette választóvonalnak a 'komoly előkészületet'. Ennek kapcsán a Bíróság azt az álláspontját érvényesítette, hogy nem az ingatlanértékesítések száma és terjedelme a meghatározó, azonban, ha az egyébként nem héa-alany magánszemély bevált ingatlanpiaci előkészületeket tesz, mint amelyet a kereskedők vagy szolgáltatók ennek során alkalmazni szoktak, akkor az a gazdasági tevékenységre utaló tényállás-elem. Ezen értelmezés tükrében a Héa-Bizottság is azt állapította meg említett munkaanyagában, hogy a gazdasági tevékenység - az egyéb kritériumok fennállása esetén - megállapítható akkor, ha a magánszemély a szolgáltatását valamely platformszolgáltató keretén belül nyújtja, függetlenül attól, hogy ez alkalomszerű vagy rendszeres.

A gazdasági tevékenység megállapíthatóságának egyik fontos kritériuma az ellenérték. Az előző részben érintettem néhány ítélet kapcsán a Bíróság irányadó döntéseit, amelyek a jelen téma szempontjából is relevánsak. Az egyes modellek eltérőek lehetnek az ellenértékre vonatkozó ügyleti cél vonatkozásában is. Leginkább egyértelmű a helyzet a Couchsurfing szolgáltatás esetében. A Couchsurfing egy szívességi alapon történő szállásbiztosítás, amely nem ellenérték fejében történik. A szolgáltatást igénybe vevő utazók juthatnak ezen keresztül szálláshoz szerte a világon.

⁷⁰⁸ C-219/12. sz. Finanzamt Freistadt Rorhbach Urfahr ügyben 2013. június 20-án hozott döntés [EU:C:2013:413] 20. pontja

⁷⁰⁹ C-62/12. sz. Galin Kostov ügyben 2013. július 13-án hozott döntés [EU:C:2013:391] 28. pontja

⁷¹⁰ C-180/10. és C-181/10. sz. Jaroslaw Slaby kontra Minister Finansów és Emilian Kuc kontra Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie egyesített ügyekben 2011. szeptember 15-én hozott döntés [EU:C:2011:589] 39-49. pontja

Ettől némileg eltér a LoveHomeSwap szolgáltatás – Magyarországon ez a szolgáltatás nem terjedt el –, amely lényegében két ügylettípust takar. Amennyiben az otthonok egyszerű cseréje történik, akkor az nagy valószínűség szerint nem gazdasági tevékenység, különösen, ha ez kizárólag a család éves nyaralását oldja meg.

Más a helyzet akkor, ha valaki az otthona rendszeres bérbeadásáért cserébe pontokat gyűjt, amelyet később beválthat más, esetleg szebb és jobb ingatlan használatára. Ez a tevékenység összességében már átlépi a képzeletbeli határt a privátszféra és a gazdasági tevékenység között, tekintettel annak rendszeres jellegére és az ebből származó haszonra, mint ellenértékre. Szintén kérdéseket vet fel az ellenérték szempontjából a Magyarországon még nem használt Streetbank⁷¹¹ nevű szolgáltatás, amely szomszédok között biztosít cserelhetőséget kisebb-nagyobb használt holmik vagy szolgáltatások vonatkozásában. Ennek lényege, hogy a kölcsönadandó vagy felajánlott dolgot, szolgáltatást egy közös kosárba helyezik, a belépés feltétele is legalább egy ilyen felajánlás, ennek fejében pedig a belépő élhet mások felajánlásával. Az ellenérték arányossága ebben a modellben bizonyosan nem működik, hiszen előfordulhat az, hogy egy adott héten kölcsönadunk egy sövényvágót egy szomszédnak, mástól viszont kapunk egy görkorcsolyát és egy zárjavítást. Ezen ügyletek nem egymásnak ellenértékei, hiszen a sövényvágó kölcsönbe adása nem volt feltétele a zárjavításnak és értékben sem egyeznek meg. Meg kell jegyezni továbbá azt is, hogy ezen ügylettípus során a platformszolgáltató nem szed ügyletenkénti díjat, a honlapon található tájékoztatás alapján a tagok adományából finanszírozza a működés költségeit, célja nem nyereség elérése, így az nem esik a héa hatálya alá.

A Blablacar és az Oscar által nyújtott szolgáltatás esetében a személyszállítást végző egy általa megtett úthoz keres partnert költségmegosztás céljából. Egyes álláspontok szerint ez nem minősül gazdasági tevékenységnek, mivel a szolgáltatást nyújtó elsősorban nem jövedelemtermelő tevékenységként végzi a szállítást, hiszen magáncélból utazik a megjelölt célállomásra, nem az igénybevevő megrendelése alapján. Egyszerűen csak elvisz másokat is annak fejében, hogy az út költségeit megosszák egymással. Annyi felé oszlik a költség, ahányan utaznak a gépjárműben. A másik értelmezés szerint az útitársak hozzájárulása mindenképpen bevételt jelent ahhoz képest, ha nem kínálta volna fel a szolgáltatását másoknak, és egyedül viselné az út költségeit. Az irányelv 9. cikkének első pontja szerint az adóalanyiságot a gazdasági tevékenység alapozza meg, függetlenül annak céljától, azaz jelen esetben irreleváns az a tény, hogy a szándék nem irányul a költségeken túlmenő bevétel megszerzésére. A legnagyobb kérdés, ami a gazdasági tevékenység körében felmerülhet, az a kontinuitás kérdése.

A harmadik vizsgálandó elem a tevékenység független formában történő végzése. Egy igencsak vitatott alkalmazás a világ több száz városában használatos Uber, amely a személyszállítás terén kapcsolja össze a gépkocsival rendelkező magánszemélyeket a szolgáltatás igénybevevőivel. Az Uber nem egyszerű közvetítő, mivel a szolgáltatás nem ér véget egymás adatainak kiszolgáltatásával, hanem végigköveti az utazást, vizuálisan megjeleníti az igénybevevő részére a fuvarozó adatait, fényképét és a pontos tartózkodását, az utazás valószínűsíthető időtartamával. Az Uber előrejelzi az utazás megközelítő költségét és azt rendezi is az igénybevevő számlájáról történő leemeléssel. A sofőrök nem az utazást követően kapják meg az utazás díját, hanem hetente számolnak el egymással, az Ubert egyébként 20 % közvetítői díj illeti meg. A jogviszony meghatározását jelentősen befolyásolja az a tény is, hogy az ügylet

⁷¹¹www.streetbank.com „Share things with your neighbours”

létrejöttének kockázatát nem a fuvarozók, hanem az Uber viseli, azaz a sofőrök az utazás díját a fogyasztó nem fizetése esetén is megkapják. A díjat az Uber határozza meg, nem a felek egyezsége. Ezen utóbb említett körülmények miatt az Egyesült Királyságban és az Egyesült Államokban az Uber és a sofőrök közötti jogviszonyt a jogalkalmazók munkaszerződésként értelmezik azért, mert a tevékenység álláspontjuk szerint nem teljesíti a függetlenség kritériumát⁷¹². Magyarországon (az Uber tevékenységének megszüntetését megelőzően) az Uber keretében személyszállítási szolgáltatást végző magánszemélyek tevékenységét az adóhatóság önállóan végzett tevékenységnek tekintette és az adókötelezettség nem teljesítése esetén – amely kevés kivétellel általánosan jellemző volt – személyi jövedelemadó, egészségügyi hozzájárulást állapított meg a bevétel után, valamint a keletkezett bevétel egyben általános forgalmi adó alapot is képezett.

Cannas az említett tanulmányában a vonatkozó szabályokból és a bírósági esetjogból azt a következtetést vonja le, hogy a jelenlegi helyzet bizonytalanságát egy speciális szabályozás bevezetésével lehet feloldani. Ennek a lényege az adókötelezettek körének kibővítése a nem folyamatosan (tartósan vagy rendszeres jelleggel) teljesített üzletszerű tevékenység gazdasági tevékenységként való kezelésével. A héa hibridizációjának elméletét már Joachim Englisch is bemutatta 2015-ben megjelent tanulmányában⁷¹³, amelynek lényege, hogy egy fogyasztási típusú séma is ráilleszkedne a hozzáadott-érték típusú rendszerre. Ez a fogyasztási adókötelezettség a fentiekben említett módon kibővülő adóalanyi kört illetné, az adókötelezettséget az ingó vagy ingatlan vagyontárgy hasznosítása keletkeztetné nem rendszeres tevékenység esetén. Ez a lényegi elemeiben új adónem jelentős beavatkozást jelentene az eddig magánszférának tekinthető ügyleteket illetően, azonban az adóalanyok körének bővítését a bevezetendő adóteher rendkívül egyszerű meghatározásával és alacsony mértékével ellensúlyozná. A javaslat ideális esetben nem határozná meg alsó küszöböt, vagy azt nagyon alacsony összegben tenné és ugyancsak egy rendkívül alacsony felső küszöb határozná meg az ilyen ügyletekből származó bevétel maximumát. Egy ilyen megvalósított rendszerben lényegében két adónem funkcionálna egymással összhangban, de más adózói kört érintve, az adókötelezettség megállapításának eltérő eljárásával, eltérő adóteherrel.

A közvetítő platformok adójogi elhelyezése is fontos ebben a rendszerben. Az irányelv 28. cikkének alkalmazása nem merülhet fel, mivel a szolgáltató nem a saját nevében jár el az ügylet létrehozása során, hanem valamely megbízó fél nevében, aki lehet a szolgáltatást nyújtó és annak igénybe vevője is. Ugyancsak nem utal a közvetített szolgáltatás szabályainak alkalmazhatóságára a szolgáltatás díjának megfizetése sem, mert a közvetítő platform a teljes szolgáltatásnak csak egy meghatározott részét kapja meg valamelyik féltől. Egyértelmű tehát, hogy ezen platformszolgáltatók közvetítői szolgáltatást nyújtanak. Az adókötelezettség abban az esetben merül fel, ha ezt ellenérték fejében végzik, erre fentebb említettem néhány példát. Amennyiben az adókötelezettség fennáll, a tevékenység még lehet adómentes akkor, ha az megfelel az irányelv 135. cikkének első bekezdésében foglaltaknak.

⁷¹²POLLAK, Christina Maria: *How should peer-to-peer housing and transportation services provided via sharing economy platforms be treated under the VAT directive?* Lund University 2018. p. 21.

⁷¹³ENGLISCH, Joachim: *„Hybrid” forms of taxing consumption: A viable alternative to EU VAT?* World Journal of VAT/GST Law, 2015, 4:2, p. 119.

5. Felhőalapú elektronikus szolgáltatások

Az internet térhódítása és az azon elérhető szolgáltatások széles tárháza a szolgáltatásnyújtás új módját nyitotta meg számos területen. A felhőalapú szolgáltatásnyújtás az informatika egy ágának tekinthető, amelynek az a lényege, hogy a szolgáltatásnyújtás nem egy kifejezett hardverrendszeren keresztül történik, hanem a felhasználástól függően több hardveren, amelyek lokációja a fogyasztó számára meghatározhatatlan. A 'kód' tulajdonképpen egy virtuális tér az interneten, amely lehetőséget ad a felhasználónak adatok és programok tárolására, futtatására, azokhoz való hozzáférésre. Lehetőség van arra is, hogy fizikailag nem egy földrajzi helyen található hardvereszközök igénybevételével kerüljön sor a szolgáltatás nyújtására. Ezek az ún. felhőmegoldások, mind a magánjellegű, mind az üzleti igények kielégítésének egy új, gyors és hatékony módját teszik lehetővé. A gyorsaságon kívül előnye, hogy helyfüggetlen, költségkímélő és jelentős mértékben bővíthető. Ennek a szolgáltatásnak három fő csoportja van. Az első a szoftverszolgáltatás (software as a service), amely egy interneten elérhető alkalmazást jelent lényegében.

A platformszolgáltatás (platform as a service) ennél többet jelent, mert ez az üzemeltetéshez szükséges környezetet is biztosítja, azaz nem magát a szoftvert. A harmadik típus az infrastruktúra szolgáltatás (infrastructure as a service), amely alapján a szolgáltató a 'virtuális hardvert' is biztosítja. A hozzáférhetőség alapján beszélhetünk publikus, privát, hibrid és közösségi felhőről. A felhőalapú szolgáltatásként nyújtott gazdasági teljesítmények elsősorban azért jelentenek problémát a héa rendszerében történő értelmezéskor, mert a letelepedés meghatározása sok esetben nem egyértelmű. Vita nélküli, hogy a szolgáltatásnyújtásnak ez az új módja egyértelműen az elektronikus szolgáltatások közé sorolható, és mint ilyent kell azt adóztatni. B2B viszonylatban ez jellemzően a fordított adózási mechanizmus következtében nem jár nettó adófizetési kötelezettséggel az igénybevevői oldalon. 2015. január 1. óta a B2C szolgáltatások is az igénybevétel helye szerint adóznak azzal, hogy természetesen ebben az esetben az igénybevevő adóalanyiségének hiányában a fordított adózási mechanizmus nem alkalmazható, hanem a szolgáltatónak a mini egyablakos rendszeren (MOSS) keresztül kell eleget tennie adóbevallási és fizetési kötelezettségének. Már korábbi tanulmányokban is felismerésre került az a digitalizációval összefüggő jelenség, ha egy jellemzően adómentes tevékenységet folytató adóalany vesz igénybe ilyen szolgáltatást már felmerül a lehetőség, hogy a letelepedését a kedvezőbb adókulcsú tagállamba helyezze, mivel az igénybevétel utáni adófizetési kötelezettség ebben a tagállamban terheli. Ez a helyzet akkor is, ha a szolgáltatás nyújtója harmadik országban letelepedett adóalany⁷¹⁴.

A szolgáltatások egy bizonyos részében nem kizárólag virtuális tevékenységről van szó abban az esetben, ha az adóalany az üzemeltetéshez szükséges infrastruktúrát, hardvereszközöket és adott esetben az ahhoz szükséges személyzetet is fenntart egy földrajzilag is jól körülhatárolható helyen. Ez pedig a letelepedés kérdéskörét nyitja meg, ugyanis ha a létesítmény a héa értelmezésében letelepedettséget generál, akkor a fent említett esetben megnyitja az utat a 'rate shopping' előtt, azaz a kedvezőbb adóteherrel járó tagállamban fogja ezt megtenni, ahonnan a szolgáltatásait nyújtani tudja a virtuális téren keresztül gyakorlatilag bárkinek. Lehetősége van arra is, hogy kapacitását bővítse a virtuális térben egyéb módokon úgy, hogy az már lényegében nem is kapcsolódik a telephely fizikai helyéhez. A letelepedéssel járó infrastruktúra

⁷¹⁴HOBBS, Corin – CHRISTIE, Karen: *Cloud computing and VAT*. Tax Notes International, 2011. p. 897.

elhelyezése tehát más üzletpolitikai megfontolást szinte nem is igényel ezen elméleti lehetőség elemzésekor.

A letelepedés és az internetes szolgáltatás kapcsolata jelenik meg a Welmory ügyben⁷¹⁵ is, amelynek a lényege, hogy egy ciprusi és egy lengyel társaság szoros együttműködésben működtet egy internetes árverési oldalt úgy, hogy a lengyel társaság működteti ténylegesen az online értékesítést lehetővé tevő weboldalt, a ciprusi cég pedig ún. bideket értékesít ahhoz, hogy az előbbi oldalon licitálni lehessen. A lengyel társaságnak az értékesített árucikkekből, valamint a ciprusi társaság által értékesített bidek hasznának egy részéből származott bevétele. A lengyel társaság különböző reklám és adatkezeléssel kapcsolatos szolgáltatást számlázott ki a ciprusi társaságnak, amelyet a lengyel adóhatóság nem fogadott el a Közösségen belüli szolgáltatásnyújtás szabályai alapján, hanem azt a lengyel adómértékkel terhelte azzal az indokkal, hogy a lengyel társaság azt ténylegesen a ciprusi társaság lengyelországi telephelyének nyújtotta. Ez az álláspont azon alapult, hogy a két társaság közötti együttműködési szerződés értelmében az ügylet tárgya volt az is, hogy a weboldal működtetéséhez szükséges szervereket a lengyel társaság a ciprusi társaság részére bérbe adta. Ez utóbbit a lengyel adóhatóság telephelynek minősítette. A telephely minőségének megállapítása szempontjából a Bíróság szerint nincs jelentősége annak, hogy a társaságok tevékenységei gazdasági egységet alkotnak, mint ahogyan annak sem, hogy alapvetően lengyel fogyasztóknak történt az értékesítés. Az állandó telephely fennáll akkor, ha az a személyi és tárgyi feltételek tekintetében kellően állandó jelleggel és megfelelő szervezettel rendelkezik ahhoz, hogy szolgáltatásokat fogadhasson, ezen feltételek meglétét azonban a tagállami bíróságnak kell vizsgálnia. Ez az ügy tehát nyitva hagyta azt a lehetőséget, hogy önmagában a hardvereszközök, kiegészítve természetesen az esetlegesen szükséges humán erőforrással telephelyet keletkeztethetnek.

Cannas egy másik tanulmányában⁷¹⁶ kitér annak elméleti elemzésére, hogy hogyan alakulna a héa-szabályok alkalmazása akkor, ha a szerver, mint létesítmény ingatlanak minősülne. Ebben az esetben ugyanis nem a szolgáltatásnyújtásra vonatkozó közösségi szabályok lennének alkalmazandók, hanem az ingatlan fekvésének a tagállama minősülne a teljesítés helyének, ezért a szolgáltatás igénybe vevőjének letelepedésétől függetlenül a szerver földrajzi helye válna meghatározóvá. Nem titkolva a gondolatmenet végén leszűrt következtetést, a szerver nem minősül ingatlanak, amely megállapításhoz vezető úton a Bíróság már több mérföldkövet helyezett el. Cannas is említi a Maierhofer-ítéletet⁷¹⁷, amely alapján az előre gyártott elemekből összeállított mobilépület ingatlanak minősült, amennyiben az egyszerű módon nem szerelhető szét, illetve nem mozdítható. A Heger ügy⁷¹⁸ - amely a szolgáltatás és az ingatlan kapcsolatának erőssége elemzésére irányul elsősorban a halászati jogok kapcsán - rávilágított arra, hogy az ingatlan lényegi jellemzője, hogy a föld felszínének egy meghatározott részéhez kapcsolódik. Ez a szerver esetében tehát nem igaz, marad tehát az igénybe vevő letelepedése szerinti teljesítés fő szabálya.

⁷¹⁵ C-605/12. sz. Welmory ügyben 2014. október 16-án hozott döntés [EU:C:2014:2298]

⁷¹⁶ CANNAS, Francesco: *The VAT treatment of cloud computing: legal issues and practical difficulties*. World Journal of VAT/GST Law, 2016, 5:2, pp. 103-105.

⁷¹⁷ C-315/00. sz. Maierhofer kontra Finanzamt Augsburg-Land ügyben 2013. január 16-i ítélet [EU:C:2003:23]

⁷¹⁸ C-166/05. sz. Heger Rudi GmbH kontra Finanzamt Graz-Stadt ügyben 2006. szeptember 7-én hozott ítélet [EU:C:2006:533] 20. pontja

6. Kriptovaluták

Az informatika és az internet térhódítása – ahogy a fentebb is már több példán láthattuk – gyors és szinte korlátok nélküli, ami azt jelenti, hogy olyan megoldásoknak ad teret, amelyek a jelenlegi jogszabályi környezetbe nem helyezhetőek el. Ennek egyik rendkívül jellemző megnyilvánulása az ún. kriptovaluták megjelenése, amely jól érzékelhető példája a jogi szabályozás és a valóság még nem áthidalta távolságának. Az informatika világával kevésbé barátságban lévő szakemberek számára nagy kihívást jelenthet nemcsak az adójogi elhelyezés, hanem a kriptovaluták keletkezésének és használatának megértése önmagában. A kriptovaluta nem egyszerűen fizetőeszköz, számos olyan funkciója is lehet, amely funkciók a jelenlegi héarendszerben önállóan értelmezhetőek, de nem mindegyik tartalmazza az összes lehetséges elemét a kriptovaluták sokféleségének. Fizetőeszközként nem valamely állam sajátja, tehát nem központi bank bocsátja ki, a számlavezetést pedig nem bankok végzik szigorúan engedélyezett keretek között. Az országhatárokon átnyúló virtuális jellege miatt semmilyen hatóságtól vagy pénzügyintézetektől nem függ. Ezen szerepkörök a digitális világban más látja el, akik csak a virtuális térben találkoznak. A kriptovaluta fogalom egy átfogó megnevezése többfajta digitális eszköznek, amelyek közül a leghíresebb a Bitcoin, de fontos hangsúlyozni, hogy a többi is nagyrészt osztja a Bitcoin tulajdonságait, mégsem ugyanazok.

A Bitcoin lényegét és biztonságát kriptográfiai kulcsok garantálják, az egyes adásvételeknél ezek megadása történik. Nyilvánvalóan az ügyletek sokasága egy láncot hoz létre, ez az ún. blockchain, amelyben a korábbi ügyletek technikailag visszakövethetőek. A felek rendelkeznek ún. digitális pénztárcával, amely lehetővé teszi a tranzakciók rögzítését. Felmerül a kérdés, hogyan garantálható az, hogy ezeket a kulcsokat többször ne értékesítsék. Az egyes tranzakciók hiteles rögzítését az ún. bányászok végzik, ami azt jelenti, hogy a digitális térben rengeteg ilyen hitelesítést végző fogja rögzíteni és ezáltal hitelesíteni a tranzakciót. A bányászok ennek a validálási tevékenységnek a fejében jutalékot kaphatnak, azaz bitcoinot, a bányászat tehát a bitcoin-jutalék 'kibányászását' jelenti. Ezt a technikai megoldást úgy lehetne hétköznapi példával leírni, mint ha egy szerződés megkötését nemcsak két tanú igazolná, hanem az egész falu lakossága vagy annak többsége láttamozná, így ügyvéd (jegybank) nélkül is hiteles lehet az ügylet.

A kriptovaluták adójogi minősítését illetően az Európai Bíróság Hedqvist-ügyben⁷¹⁹ hozott döntése gyorsította fel a közös gondolkodást az utóbbi években. Az ítélet alapjául szolgáló tényállás szerint az adózó hagyományos devizák bitcoin virtuális devizára történő át- és visszaváltásával kívánt foglalkozni a saját honlapján. Az átváltásért cserébe jutalékkal dolgozott volna, amelyet az egyes ügyletek során érvényesít. Az Európai Bíróság elé érkezett ügyben két kérdésre kellett választ adni: ez a tevékenység ellenszolgáltatás fejében végzett szolgáltatásnyújtásnak minősül-e, valamint igenlő válasz esetében adómentes ügyletnek tekinthető-e. A bíróság ítéletének indokolásában elvetette a virtuális deviza 'birtokba vehető dolognak' történő minősítését, így tehát szolgáltatásnyújtásként kell azt kezelni. Megállapította továbbá azt is, hogy a jutalék révén megvalósul a közvetlen kapcsolat a szolgáltatás és az ellenérték között. Az első kérdésre tehát a válasz igen volt. Az adómentességre vonatkozó második kérdésre adandó választ megelőzően a Bíróság hangsúlyozta azt, hogy az irányelv „135. cikk (1) bekezdésének d) – f) pontjában felsorolt

⁷¹⁹ C267/14. sz. Skatteverket kontra David Hedqvist ügyben 2015. október 22-én hozott ítélet [EU:C:2015:718]

adómentességek célja többek között az adóalap, valamint a levonható heaösszeg meghatározásával kapcsolatos nehézségek kiküszöbölése”. A Bíróság a d) pontot kizárta az adómentesség alkalmazhatóságát illetően, mivel álláspontja szerint a virtuális valuta szerződéses fizetőeszköznek minősül, így nem tekinthető sem folyószámlának, sem betétnek, sem fizetésnek, sem átutalásnak. Szintén kizárta az f) pont alkalmazhatóságát, mivel a bitcoin nem képez jogi személy feletti tulajdonjogot megtestesítő értékpapírt, sem hasonló jellegű értékpapírt. A hivatkozott irányelvi rendelkezés e) pontjának alkalmazhatóságát viszont nem zárta ki azzal érvelve, hogy a szigorúan vett nyelvtani értelmezés alapján nem lehet megállapítani, hogy a rendelkezés csak a hagyományos devizákat érintő ügyletekre, vagy más devizákat érintő ügylekre is alkalmazható-e. Az értelmezés azt a logikát követi, hogy a hagyományos fizetőeszközökre történő szűk értelmezés kizárna más ügyleteket a szabályozás hatóköréből, így a „rendelkezés részben nem tudná kifejteni hatásait”. Summa summarum a 135. cikk (1) bekezdésének e) pontja alapján a hivatkozott ügyletre alkalmazható az adómentesség, legalábbis a Bíróság álláspontja szerint.

A Hedqvist ügy kizárólag az átváltási tevékenységekre fókuszált, azonban a bitcoinnal kapcsolatos tevékenységek ennél sokrétűbbek lehetnek, melyek vizsgálándók adójogi szempontból is. A Héa-Bizottság az említett ügy utözöngéjeként foglalkozott a ’bitcoin-világ’ egyes vonatkozásaival⁷²⁰, amely munkaanyagban a bitcoinnal kapcsolatosan négy tevékenységet különböztetett meg: a bitcoinnal történő fizetést, a digitális pénztárcák tevékenységét, a bitcoin bányászatot, valamint a közvetítő platformok működését.

A legelső eset igényli a legrövidebb magyarázatot, vagyis ha a bitcoinnal történő fizetés valamely ügylet ellenértékét képezi, akkor osztja a hagyományos fizetőeszköz jogi minősítését. A problémát az átváltás jelenti ebben az esetben, hiszen ha a bitcoint egyformán kezeljük is a hagyományos fizetőeszközökkel, annak átváltására nem alkalmazható az irányelv 91. cikkének (2) bekezdése, amely szerint azt az árfolyamot kell alkalmazni, amelyet a tagállam legrepresentatívabb valutapiacán, valutapiacain legutóbb nyilvántartottak, vagy az Európai Központi Bank árfolyamát kell alkalmazni. Erre vonatkozóan egyértelmű javaslat és megoldás nem született.

A digitális pénztárcát megvalósító platform működésének adójogi megítélését az a döntő tényező határozza meg, hogy ellenérték fejében végzi-e tevékenységét. Az előzőek ismeretében egyértelműnek tűnhet, hogy az ellenérték fejében végzett digitális pénztárca-szolgáltatás gazdasági tevékenységet képez. A második tisztázandó kérdést, azaz az adómentességet illetően a Héa-Bizottság lényegében azt a következtetést vont le, hogy ez a tevékenység ugyan fizetőeszközre vonatkozó ügyleteknek ad teret, azt megkönnyíti, de nem nélkülözhetetlen eleme az ügyletnek. A Héa-Bizottság ezen érvelésében párhuzamot vont a Bíróság Nordea ügyben⁷²¹ hozott döntésével, amelyben a Bíróság megállapította, hogy a pénzügyi intézeteknek globálisan elektronikus üzenetküldési szolgáltatást nyújtó SWIFT tevékenysége az adómentesség nem terjed ki. A Bíróság ezt azzal indokolta, hogy a SWIFT-szolgáltatások célja az adattovábbítás, az adómentességre jogalapot teremtő ügyek funkcióira ez a tevékenység nincs kihatással. A Bíróság azzal a logikával támasztotta alá a döntését, mely szerint „önmagában abból a körülményből, hogy valamely adómentes ügylet egyik eleme nélkülözhetetlen a teljesítéshez, nem vonható le az a következtetés, hogy az ezen elemnek megfelelő szolgáltatás adómentes.”

⁷²⁰ Working Paper no. 892. Value Added Tax Committee taxud.c.1(2016)689595 Brussels, 4 February 2016

⁷²¹ C-350/10. sz. ügyben 2011. július 28-án hozott ítélet [EU:C:2011:532]

A Héa-Bizottság vizsgálta a bányászati tevékenységet abból a szempontból, hogy az általuk végzett validálás ellenszolgáltatás fejében nyújtott szolgáltatásnak, így adóköteles tevékenységnek minősül-e. A vizsgálandó momentum ebben a jogviszonyban az, hogy az érvényesítésért kapott bitcoin ellenszolgáltatásnak minősül-e. Természetesen létezik az az eset, amikor a bányász nem kap semmilyen ellenszolgáltatást, így a tevékenységének az adóköteles volta is kizárt. Ellenszolgáltatás esetén sem egyértelmű a közvetlen kapcsolat, elsősorban azért, mert a bányászatért kapott bitcoin nem kötelező ellenszolgáltatás, az adható, elsősorban ösztönzési céllal, mivel minél több bányász dolgozik a blocklánc érvényesítésén, azaz a digitális főkönyvön, annál erősebb a hitelessége egy-egy ügyletnek. Ebből az következik, hogy a bányász munkája nem kötelező módon kapcsolódik ellenszolgáltatáshoz, így az ellenszolgáltatás közvetlen jellege hiányzik. Abban az elméleti esetben, ha a szolgáltatás és az ellenérték közötti direkt kapcsolat fennállna, az adóalanyi minőséget sem lehetne elvitatni. A Héa-Bizottság véleménye szerint ebben az esetben a tevékenység adómentes lenne az irányelv 135. cikk (1) bekezdésének e) pontja alapján.

A negyedik tevékenységtípusként elemzett közvetítői platformok tevékenységében a gazdasági tevékenység szempontjából ugyancsak az ellenérték és a szolgáltatás közvetlen kapcsolata a meghatározó, a következtetések lényegében megegyeznek a fentebb már leírtakkal. A levont következtetés a digitális pénztárca adómentességére vonatkozó analógiára épül, vagyis nem állapítható meg a kapcsolat elégséges szintje a közvetítői tevékenység és a fizetőeszközként szolgáló deviza között, ezért a közvetítés nem adómentes.

A digitális technológia új megoldásként lehetőséget biztosíthat vállalkezési célokra történő tőkegyűjtésre. Ez az ún. ICO (Initial Coin Offering), amely gyakorlatilag semmilyen formai követelményt nem támaszt egy fejlesztéshez, ötlet megvalósításához szükséges pénzalap megteremtése elé. Éppen a jogi keretek hiánya jelenti a befektetésben rejlő nagyobb kockázatokat is, ráadásul nehezen meghatározható a tőkét gyűjtő személy kiléte. Ez a folyamat már a kriptovaluták egy másik típusához kalauzol, amelyek összefoglaló megnevezése a token. A token az alternatív kriptovalutákkal szemben több funkcióval is rendelkezhet, amelynek a funkciók alapján – a jelenlegi ismeretek fényében – három típusa határozható meg⁷²². Az egyik az ún. 'utility token', amely valamely szolgáltatásokhoz való hozzáférésben nyilvánul meg a hozzájárulás fejében. A második csoport az ún. 'equity token', amely a részvényekhez hasonló jogot biztosít a vállalkozásban, akár az osztalékhoz hasonló megtérüléssel. A harmadik típus a 'debt token', amely egyfajta rövidtávú kölcsönben megnyilvánuló ügylet kamatfizetésre való jogosultsággal.

A lehetőségek számosságára tekintettel ez a tipizálás csak az irányokat jelöli ki, minden egyes esetben külön kell vizsgálni az ügyletek jellemzőit. Ha értjük legalább a konstrukció logikáját, második lépésként szükséges átgondolni a héarendszerbeli elhelyezését a tokennek, mint digitális eszköznek. Aleksandra Bal lent hivatkozott tanulmányában kísérletet tesz az irányelv mai fogalmi rendszerében elhelyezni a tokent. Mint digitális eszköz, az első megoldás lehetne az, hogy minden ilyen tartalmat elektronikus szolgáltatásnak minősítsünk, ami önmagában rengeteg további kérdőjelhez vezetne és bár a Hedqvist ügy nem a tokenekre vonatkozik, a kriptovalutákkal kapcsolatosan nem ebbe az irányba indult el a Bíróság. Az említett jellemzői miatt felmerülhet a token minősítése az irányelv 135. cikk (1) bekezdésének d) pontja alapján,

⁷²²BAL, Aleksandra: *VAT Treatment of Initial Coin Offerings*. International VAT Monitor IBFD 2018. június pp. 123-125.

mint egyéb átruházható értékpapír. Ennek a fogalomnak a pontos tartalma nem tisztázott, de ahogy Kokott Főtanácsnok a Granton Advertising⁷²³ ügyben előterjesztett indítványában előrebocsátotta, az egyéb forgatható értékpapír kifejezés alatt csak olyan jogokat lehet érteni, „amelyek – anélkül, hogy követelésnek vagy csekknek minősülnek – egy bizonyos pénzüsszetre való jogosultságot biztosítanak”. Ezt alapul véve az egyéb értékpapír mindenképpen egy konkrét összegű fizetési igényt jelent, amely a tokenről nem mondható el.

Ezzel ellentétben a hivatkozott irányelvi rendelkezés f) pontja szerinti 'egyéb részvény' fogalom elemzése egy pozitív elméleti konklúzióhoz vezethet, hiszen mind az 'equity', mind a 'debt' token gazdája a részvényhez hasonló, részben tulajdonosi jogokkal bír, így ezen típusú ügylet esetén indokolható az adómentesség alkalmazása. Ez azonban csak a token említett két típusára vonatkozik, mivel a 'utility' típusú token bizonyos termékekhez vagy szolgáltatásokhoz való hozzáférése nem keletkeztet részesedést vagy tulajdonosi jogokat. A 'utility' token leginkább a voucher jellemzőit osztja, amelynek a legfontosabb adójogi következménye, hogy adókötelezettséggel járó ügylet csak a token felhasználásakor keletkezik, mivel a token megvásárlásakor még nem ismert, hogy ez milyen ellenértéket képviselő szolgáltatás igénybevételére fogja a tokennel rendelkezőt feljogosítani. Az adókötelezettség tehát nem a token kibocsátásakor, hanem annak felhasználásakor keletkezik.

7. Összefoglalás

A fenti elemzéssel arra kívántam rávilágítani, hogy az adószabályok néhány lépéssel ugyan, de követik az adókötelezettségeket meghatározó jogviszonyok változását. Túlzás nélkül ki lehet jelteni, hogy ez egy folyamat, az volt és az is lesz, végállomás vélelmezhetően nincs. Az utóbbi években annak lehetünk tanúi, hogy ez a változás gyorsul, amihez az Unió jogalkotási folyamata lassan, nehezen, de alkalmazkodik. Az egyes tagállamok is igyekeznek az adójogszabályaikkal versenyben maradni a változásokkal, ennek a gondolkodásnak az egyik példája egy új osztrák javaslat, amely adóztatná a platformszolgáltatók adatgyűjtési tevékenységét, mivel a fogyasztókról gyűjtött adatok később pénzben megtérülő üzleti tevékenységhez kerülnek felhasználásra. William Hoke tanulmányában⁷²⁴ arra utal, hogy a nagy szociális hálózatok, mint a Twitter, Facebook vagy a Google a fogyasztók számára bizonyos szolgáltatásokat az adataikért cserébe teszik elérhetővé. Szinte mindennaposnak tűnhet, hogy hozzájárulásunkat adjuk valamelyik weboldalon ilyen vagy olyan adataink elérésére, esetleg 'sütik' elhelyezésére, amelyek végső soron szintén adatgyűjtést céloznak a fogyasztói szokásainkon keresztül. A tanulmányban hivatkozott Rita de la Feria, a Leedsi Egyetem professzora szerint a kérdés eldöntése bizonyítás kérdése: mivel a hía rendszerében kizárólag az ellenérték fejében végzett tevékenység esik adókötelezettség alá, ezért alá kell támasztani, hogy a fogyasztói adatok pénzzé tehető kereskedelmi értékkel bírnak. Ez utóbbi egyébként valószínűleg nem kétséges, de a kettő közötti közvetlen kapcsolat nem áll meg. Ennek az elméleti felvetésnek a másik sötét gyakorlati oldala az adóalap meghatározása lenne. Nagy

⁷²³ C-461/12. sz. Granton Advertising BV ügyben előterjesztett főtanácsnoki indítvány 40. pontja [EU:C:2013:700]

⁷²⁴ HOKE, William: *EU VAT Experts Divided on Proposal to Tax Web Activity as Bartering*. Tax Notes International 2017.05.08. p. 458. <https://www.taxnotes.com/tax-notes-international/base-erosion-and-profit-shifting-beps/eu-vat-experts-divided-proposal-tax-web-activity-bartering/2017/05/08/sywb?highlight=william%20hoke%20tax%20web>

gondolati és jogi absztrakció szükségeltetne ahhoz, hogy az ilyen típusú adatátadást pénzben ki lehessen fejezni. Abban a tudományos vélemények egyeznek, hogy önmagában az adat átadásának nincs értéke, esetleg a feldolgozás és a piaci folyamatok egy későbbi fázisában.

Felhasznált irodalom

Könyvek, tanulmányok:

- [1] ANDREOTTI, Alberta – ANSELMINI, Guido – EICHHORN, Thomas – HOFFMANN, Christian Pieter – JÜRSS, Sebastian – MICHEL, Marina I: *European Perspectives on Participation in the Sharing Economy Report from the EU*. H2020 Research Project Ps2Share: Participation, Privacy, and Power in the Sharing Economy (2017) https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3046550
- [2] BAL, Aleksandra: *VAT Treatment of Initial Coin Offerings*. International VAT Monitor IBFD 2018. június pp. 123-125.
- [3] C-461/12. sz. Granton Advertising BV ügyben előterjesztett főtanácsnoki indítvány 40. pontja [EU: C:2013:700]
- [4] CANNAS, Francesco: *Sharing economy: Everyone can be an entrepreneur for two day but what about a VAT taxable person?* World Journal of VAT/GST Law, 2017, 6:2, p. 87. DOI: 10.1080/20488432.2018.1455026
- [5] CANNAS, Francesco: *The VAT treatment of cloud computing: legal issues and practical difficulties*. World Journal of VAT/GST Law, 2016, 5:2, pp. 103-105.
- [6] DALE, Stephen – VINCENT, Venise: *The European Union's approach to VAT and e-commerce*. World Journal of VAT/GST Law, 2017, 6:1, pp. 55-61, DOI: 10.1080/20488432.2017.1317945
- [7] ENGLISCH, Joachim: *„Hybrid” forms of taxing consumption: A viable alternative to EU VAT?* World Journal of VAT/GST Law, 2015, 4:2, p. 119.
- [8] HOBBS, Corin – CHRISTIE, Karen: *Cloud computing and VAT*. Tax Notes International, 2011. p. 897.
- [9] HOKE, William: *EU VAT Experts Divided on Proposal to Tax Web Activity as Bartering*. Tax Notes International 2017.05.08. p. 458. <https://www.taxnotes.com/tax-notes-international/base-erosion-and-profit-shifting-beps/eu-vat-experts-divided-proposal-tax-web-activity-bartering/2017/05/08/sywb?highlight=william%20hoke%20tax%20web>
- [10] NAGY Zoltán: *A közösségi gazdaság (sharing economy) és pénzügyi szabályozása*. MultiScience – XXX. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference University of Miskolc, Hungary, 21-22 April 2016.
- [11] POLLAK, Christina Maria: *How should peer-to-peer housing and transportation services provided via sharing economy platforms be treated under the VAT directive?* Lund University 2018. p. 21.
- [12] SOONG JOHNSTON, Stephanie: *OECD Finalizing Work to Enlist Digital Platforms to Collect VAT*. Tax Notes International. 2018. szeptember 10. pp. 1169-1170.
- [13] TRENTA, Cristina: *„European VAT and the digital economy: recent developments”* eJournal of Tax Research (2018) p. 289. <https://www.business.unsw.edu.au/About-Site/Schools-Site/Taxation-Business-Law-Site/Documents/ime-Trenta-Re-thinking-EU-VAT-paper.pdf>

Egyéb dokumentumok:

- [14] Working Paper no. 892. Value Added Tax Committee taxud.c.1(2016)689595 Brussels, 4 February 2016
- [15] Working Paper no. 878 *Question concerning the application of EU VAT provisions* Value Added Tax Committee taxud.c.1(2015)4370160
- [16] Európai digitális egységes piaci stratégia COM(2015) 192 final
- [17] Commission Decision of 22.10.2013 setting up the Commission Expert Group on Taxation of the Digital Economy, C(2013) 7082 final
- [18] Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report DOI:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264241046-en>
- [19] International VAT/GST Guidelines DOI:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264271401-en>
- [20] COM(2016) 757 final A határokon átnyúló elektronikus kiskereskedelmet érintő szabályok korszerűsítése
- [21] A közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2016/112. irányelv (továbbiakban: irányelv)
- [22] A Tanács 2009/132/EK irányelvének jelenleg hatályos 23. cikke szerint a 10 euró összértéket nem haladó elhanyagolható értékűnek minősülő áru adómentesen behozható, a 10 és 22 euró közötti értékű termékekre a tagállamok mentességet adhatnak. Az említett irányelv 23. és 24. cikke 2021. január 1-től hatályon kívül helyezésre került a Tanács 2017/2455 irányelvének 3. cikke alapján.
- [23] Megállapította a Tanács 1042/2013/EU végrehajtási rendelete 1. cikk 2. d) i pontja, módosította a Tanács 2017/2459 végrehajtási rendelete 1. cikke, hatályos 2018. I. 18-tól, 2019. január 1-től alkalmazandó
- [24] COM(2016) 756 final Modernising VAT for cross-border B2C e-commerce
- [25] COM(2016) 755 final A határokon átnyúló elektronikus kereskedelmet érintő héaszabályozás korszerűsítése
- [26] "*Consumer Trends Report 2014*", European Banking Authority (EBA), 2014, p. 32.

Bírósági ítéletek:

- [27] C-89/81. sz. Hong-Kong Trade Development ügyben 1982. április 1-én hozott döntés [EU: C:1982:73] 10. pontja
- [28] C-210/04. sz. FCE Bank ügyben 2006. március 23-án hozott döntés [EU: C:2006:196] 34. pontja
- [29] C-16/93. sz. Tolsma ügyben 1994. március 3-án hozott döntés [EU: C:1994:80] 14. pontja
- [30] C-40/09. sz. Astra Zeneca ügyben 2010. július 29-én hozott döntés [[EU: C:2010:450] 28. pontja
- [31] C-246/08. sz. Bizottság kontra Finnország ügyben 2009. október 29-én hozott döntés 51. pontja
- [32] C-348/87. sz. Stichting Uitvoering Financiele ügyben 1989. június 15-én hozott döntés [EU: C:1989:246]
- [33] C-219/12. sz. Finanzamt Freistadt Rorhbach Urfahr ügyben 2013. június 20-án hozott döntés [EU: C:2013:413] 20. pontja
- [34] C-62/12. sz. Galin Kostov ügyben 2013. július 13-án hozott döntés [EU: C:2013:391] 28. pontja

- [35] C-180/10. és C-181/10. sz. Jaroslaw Slaby kontra Minister Finansów és Emilian Kuc kontra Dyrektor Izby Skarbowj w Warszawie egyesített ügyekben 2011. szeptember 15-én hozott döntés [EU: C:2011:589] 39-49. pontja
- [36] C-605/12. sz. Welmory ügyben 2014. október 16-án hozott döntés [EU: C:2014:2298]
- [37] C-315/00. sz. Maierhofer kontra Finanzamt Augsburg-Land ügyben 2013. január 16-i ítélet [EU: C:2003:23]
- [38] C-166/05. sz. Heger Rudi GmbH kontra Finanzamt Graz-Stadt ügyben 2006. szeptember 7-én hozott ítélet [EU: C:2006:533] 20. pontja
- [39] C267/14. sz. Skatteverket kontra David Hedqvist ügyben 2015. október 22-én hozott ítélet [EU: C:2015:718]
- [40] C-350/10. sz. ügyben 2011. július 28-án hozott ítélet [EU:C:2011:532]

*Lektorálta: Szabó Andrea Dr. PhD. tanszékvezető egyetemi docens
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
Vám- és Pénzügyőri Tanszék
szabo.andrea@uni-nke.hu
és
Pajor Andrea dr. mesteroktató
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
Vám- és Pénzügyőri Tanszék
pajor.andrea@uni-nke.hu*

»»»»

Vedó Attila: Karhatalom közreműködése az adóvégrehajtásban 1867-1944.

Absztrakt

Az állam működéséhez elengedhetetlen adóbevételek biztosítását minden történelmi korban prioritásként kezelték. Az adófizetési kötelezettséget elmulasztókkal szemben az állam kényszerintézkedéseket léptet életbe, melyek legsúlyosabb foka a karhatalmi erővel kikényszerített adóvégrehajtás. A kiegyezést követően a pénzügyi közigazgatás támogatására igénybe vehető fegyveres erő mind jellegében, mind feladataiban nagy fejlődésen esett át, melynek főbb állomásait foglalja össze tanulmányom. A téma feldolgozására a kiegyezéstől Magyarország megszállásáig kerül sor, azonban nem tárgyalom a kivételes hatalom időszakában bevezetett vagy kifejezetten háborús intézkedéseket. A tanulmány az adóvégrehajtás normatív hátterének, valamint a közigazgatás karhatalmi támogatásának rövid áttekintését követően az érintett fegyveres testületek szabályzataiban megjelenő rendelkezéseket vizsgálja.

Abstract

Ensuring tax revenues essential to the operation of the states has been considered a priority in all ages in history. States enact and implement coercive measures against people failing to meet their tax liabilities, the most severe measure being the tax execution procedures enforced through the use of law enforcement agencies. After the Austro-Hungarian Compromise of 1867, the armed forces available to support the management of public finances underwent a really profound development as regards their nature and tasks; the main stages of such development are summarized in my essay. The topic addresses and deals with the time period between the Compromise and the occupation of Hungary by Nazi German forces, however the explicit war measures and policies introduced during the time period of the emergency powers are not covered herein. Upon the brief outline regarding the legislative framework of the tax execution procedures, and the public administration support by law enforcement agencies, the essay examines and analyzes the provisions published in the regulations of the affected armed forces.

1. Bevezetés

A közigazgatási hatóságok határozatainak és törvényes rendelkezéseinek érvényre jutása a polgári társadalom működésének egyik fontos feltétele. Különös súllyal esik latba ezek között is az állam funkcióinak gyakorlását biztosító pénzügyi forrásokkal kapcsolatos döntések érvényre juttatása, vagyis az adóbevételek biztosítása. A kiegyezést követően létrejött polgári magyar állam is kiemelt kérdésként kezelte a

pénzügyi közigazgatás helyzetét. Az 1867. évi XII. tc.⁷²⁵ értelmében a pénzügy nem tartozott az Osztrák-Magyar Monarchia közös ügyei közé a közös külügy és a hadügy finanszírozására szolgáló források kezelésén kívül, így megnyílt az út egy önálló magyar pénzügyi igazgatási rendszer kiépítése előtt. A neoabszolútizmus korának osztrák birodalmi kormányzata területi alapon négy financiaális körzetre osztotta a történelmi Magyarország területét⁷²⁶, és négy szinten szerveződő pénzügyi igazgatást hozott létre.⁷²⁷ Az adózás rendjét felügyelő, részben a kiegyezés előtti korszakból megörökölt szervezetrendszer legfontosabb szervei a pénzügyigazgatóságok voltak, melyek az állami bevételek két harmadát kitevő egyenes adókat is kezelték.⁷²⁸ Szintén az egyenes adók és illetékek kivetése és beszedése volt a feladata a magyar királyi adóhivataloknak, valamint egy 1867. március 11-én kelt magyar királyi miniszteri rendelet⁷²⁹ értelmében valamennyi törvényhatóságnak. Az 1870-es évekre a pénzügyi közigazgatási rendszer áttekinthetlenné vált, melynek következtében a magyar földadó-hátralék elérte a 96,8 %-ot.⁷³⁰ A helyzet az adóigazgatás reformjáért kiáltott, melyet 1875-76-ban az illetékkiszabási hivatalok létrehozásával és az adófelügyelői intézmény bevezetésével kívántak kezelni. A közadók kezeléséről szóló 1876. évi XV. törvénycikk az adók behajtását a korábbi költséges és visszaélésekre okot adó adóvégrehajtói intézmény mellőzésével a községi és megyei tisztségviselőkre bízta.

Már az 1868. évi XXI. tc. is elrendelte, hogy „*Ha az önkéntes fizetések nagyobb mérvű elmulasztásának következtében beáll a végrehajtás szüksége, ezt az adóhivatalok jelentései alapján akár egész kerületre vagy községre, akár egyes egyénekre nézve pénzügyi igazgatóságok fogják elrendelni.*”⁷³¹ Az 1883. évi XLIV. tc. a királyi adófelügyelő közvetlen felügyelete alatt a községek (városok) és járások szolgabíráinak kötelességévé teszi az adók behajtását, melyhez szükség esetén karhatalmat is kirendelhetnek.⁷³²

A pénzügyi közigazgatás szervezetének átalakításában csak az 1889. évi XXVIII. tc.⁷³³ hozott jelentősebb eredményt, de az adóvégrehajtás körüli karhatalmi biztosítás tárgyában változatlanul hagyja a korábbi rendelkezéseket.

Már a kezdeti szabályozásban is megjelent az igény a polgári pénzügyi közigazgatás rendelkezéseinek fizikai erővel történő kikényszerítésére, valamint az adó- és illetékfizetési kötelezettség alól kibúvók felderítése, melyre a magyar királyi

⁷²⁵ 1867. évi XII. törvénycikk a magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról – Ez alól 10 évig kivételt képeztek az 1867. évi XVI. tc. ben rögzített só-, dohányjövédéki-, égetett szesz-, sör-, és cukoradó.

⁷²⁶ STIPTA István: *A pénzügyi közigazgatás szervezete Magyarországon 1849. és 1883. között.* Miskolci Jogi Szemle, 8. évf. (2013) 1. szám pp. 18-34.

⁷²⁷ SZABÓ Andrea: *A pénzügyi igazgatás szervezete és képzési rendszere a kiegyezéstől az I. világháború végéig.* In: CZENE-POLGÁR Viktória – ZSÁMBOKINÉ FICSKOVSKY Ágnes: *Mérföldkövek az adó- és vámigazgatás történetéből,* Budapest, 2017., MRTT Vám- és Pénzügyőri Tagozata, pp. 124-137.

⁷²⁸ STIPTA István: *Az egyenes adók és illetékek kezelésére vonatkozó hatáskörök 1875. és 1883. között.* Acta Universitatis Szegediensis: Sectio politico-juridica 75. évf. (2013) 1. szám pp. 601-608.

⁷²⁹ 1867. március 11-én kelt magyar királyi miniszteri rendelet Magyar és Erdélyország összes törvényhatóságaihoz az adók tárgyában. *Magyarországi Rendeletk Tára I.* évf. (1867.) pp. 37-38.

⁷³⁰ op.cit. STIPTA: *A pénzügyi közigazgatás szervezete...*

⁷³¹ 1868. évi XXI. törvénycikk a közadók kivetése, befizetése, biztosítása, behajtása és pénzügyi törvényszékek felállítására iránt 29.§

⁷³² „78. § *A közigazgatási hatóságok (községi előljáróságok, szolgabírák, polgármesterek, alispánok, és az utóbbiakkal egyenlő rangban álló tisztviselők) kötelesek arról gondoskodni, hogy az 56-74. §-ban körülírt végrehajtási eljárás foganatosítása alkalmával a közrend szükség esetében karhatalom kirendelése által is fentartassék.*” - 1883. évi XLIV. törvénycikk a közadók kezeléséről

⁷³³ 1889. évi XXVIII. törvénycikk a pénzügyi közigazgatás szervezetének változtatásáról

pénzügyminiszter 1867. március 10-én kelt rendeletével⁷³⁴ létrehozott Magyar Királyi Pénzügyőrség volt hivatott. A pénzügyőri szervezet alapegysége az önálló működési területtel bíró szakasz volt, élén szemlésszel vagy fővigyázóval. Több pénzügyőr szakaszt egy-egy pénzügyőri biztosi kerület foglalt magában, több kerület pedig egy vagy több vármegye területére kiterjedően a pénzügyigazgatóságok tömörítettek, élükön pénzügyőri (fő)biztossal vagy pénzügyőri felügyelővel. Legfelsőbb szinten a Magyar Királyi Pénzügyminisztérium megfelelő ügyosztály állt pénzügyőri főfelügyelő irányítása mellett.⁷³⁵ A szervezet létszáma megalakulását követően kb. 3000 fő volt, amely a századfordulóra meghaladta az 5000 főt.⁷³⁶ A testület feladatai között – a pénzügyi törvények és rend-szabályok 1868. november 26-án megjelent hivatalos összeállításából kitűnően – a csempészet és a pénzügyi törvények és szabályok áthágásának megakadályozása, továbbá a pénzügyi törvények és rendeletek vagy szabályok megszegőinek, az adó- vagy illetékfizetési kötelezettség alól kibúvóknak a felderítése és kézre kerítése szerepelt.⁷³⁷

A Magyar Királyság akkori területéhez viszonyítva, kezdeti jelentős állam- és vámhatárőrizeti feladatai mellett⁷³⁸ a szervezet nem volt képes (és polgári őrtestületként sokszor alkalmas sem) önállóan megfelelni valamennyi adóvégrehajtásra hatáskörrel rendelkező hatósági közeg igényeinek, így a pénzügyi közigazgatás fizikai támogatását jellemzően más karhatalmi erő valósította meg.

A két világháború között újjászervezett pénzügyőrségnek⁷³⁹ szintén voltak klasszikus értelemben vett karhatalmi feladatai,⁷⁴⁰ azonban önállóan továbbra sem volt képes kielégíteni az erre vonatkozó igényeket.

Összességében elmondható, hogy a dualizmus időszakában alakult ki a polgári magyar állam pénzügyi igazgatási testületeinek szervezeti felépítése, melyben 1945-ig

⁷³⁴ Idézi: SZABÓ: *A pénzügyi igazgatás szervezete...* 125.p.

⁷³⁵ PARÁDI József: *Pénzügyőrség és vámhivatalok a határőrizetben.* Rendvédelem a határokon a XIX-XX. században I. kötet, Budapest, 2003, Tipico Design Kft. 207.p.

⁷³⁶ Idem: *A dualizmus kori magyar pénzügyőrség és vámhivatalok.* Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis), VIII.évf. (1998) 9.sz. 83.p.

⁷³⁷ DEÁK József: *A polgári magyar állam rendvédelmi sajtója 1867-1944.* In: PARÁDI Ákos (szerk.): Ünnepi tanulmányok Parádi József 65. születésnapja tiszteletére. Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság, Budapest, 2015. p. 80. ; Idem: *A Magyar Királyi Belügyminisztérium a hátszázad közbiztonságáért a Nagy Háború idején. Társadalom és honvédelem.* 19. évf. (2015) 4. p. 83.

⁷³⁸ PARÁDI József: *A dualista Magyarország határőrizeti rendszerének kialakulása.* Belügyi Szemle, XXX.évf. (1982) 10.sz. pp. 44-51. ; Idem: *A magyar határőrizet 1867-1945. Rendészeti Szemle,* XLV.évf. (1997) 4.sz. pp. 101-109. ; Idem: *Nemzeti határőrizetünk polgári szakasza. Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis),* XXIII.évf. (2013) 27-28-29-30.sz. pp. 141-154. ; PARÁDI József — SUBA János — VEDŐ Attila: *A magyar-román határ és őrzése 1867-1918.* Budapest, 2014², Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság, pp. 44-50. ; SUBA János: *A dualista magyar állam határkiigazításának költségei.* 207-221.p. In BODA József — PARÁDI József et al. (szerk.): *Tanulmányok a XIX-XX. századi magyar állam rendvédelem-történetéből.* Budapest, 2015, Nemzeti Közszolgálati Egyetem – Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság, pp. 207-214. ; Idem: *A Magyar Királyság és az Osztrák Császárság közötti „vítás” határszakaszok” dualizmus kori rendezése.* 121-142.p. In PARÁDI József et al. (szerk.): *Ünnepi tanulmányok GÁSPÁR László 65. születésnapja tiszteletére.* Budapest, 2015, Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság, pp. 121-134.

⁷³⁹ 1922. évi VIII. törvénycikk a m. kir. vámőrség és a m. kir. pénzügyőrség létszámának, kiegészítési módjainak és felfegyverzésének megállapításáról

⁷⁴⁰ 1922. évi 113.754. PM rendelet az 1922. évi VIII. törvénycikknek a m. kir. pénzügyőrségre vonatkozó rendelkezései végrehajtása tárgyában. „I § ... Feladata: ...c) a pénzügyi hivatalokat és közegeket hivatalos eljárásaikban támogatni.”

csak kisebb módosításokat hajtottak végre.⁷⁴¹ Az adók végrehajtásának fizikai erővel történő támogatását a második világháborút megelőzően – a polgári közigazgatás más rendelkezéseinek érvényre juttatásához hasonlóan – karhatalom kirendelésével biztosították, melyet elsősorban a Magyar Királyi Csendőrség szolgáltatót.

2. A karhatalom értelmezése és viszonya a polgári közigazgatáshoz

A dualizmus időszakában a karhatalom sokkal szélesebb tevékenységi kört takart, mint amit napjaink szóhasználatára lefed. A karhatalom nem jelentett egyet az ún. csapatereővel végrehajtott feladatokkal, hanem a közigazgatás működésének olyan támogatását jelentette, melyben a legitim fizikai erőszak állami monopóliumával bíró fegyveres testületek jelenléte vagy intézkedése volt szükséges. Meg kell különböztetni a szűkebb és tágabb értelmű karhatalmat. Tágabb értelemben a hatósági tevékenységek fegyveres erővel történő támogatását jelentette, míg szűkebb értelemben a csapatereővel végrehajtott feladatokat. A karhatalom tehát nem volt más, mint a fenyegetett törvényesség biztosítására, a megzavart közrend helyreállítására kirendelt fegyveres erő. A szó közönséges értelmében a karhatalom olyan segítséget jelentett, amely fegyveresen jelenik meg és éppen fegyverének tekintélyével oszlatja el a törvényességet fenyegető veszedelmet és állítja helyre a megzavart közrendet.

A rendvédelmi testületek nem rendelkeztek monopóliummal a karhatalmi teendők ellátását illetően. Ilyen jellegű feladatokra a haderő csapatai is igénybe vehetők voltak. A dualizmus időszakában a véderő részei közül elsősorban a Magyar Királyi Honvédség csapatait vették igénybe a csapatereős rendvédelmi feladatok ellátására, bár a jogi szabályozásból a közös hadsereg elsőbbsége következett volna hasonló esetekben.⁷⁴² A haderő alakulatainak rendvédelmi csapatereős feladatok ellátására történő igénybevétele a korabeli honvédelmi törvények tették lehetővé, az igénybevétel módját pedig rendeletekben és szabályzatokban rögzítették. A véderő karhatalmi feladatokba történő bevonása nem tekinthető magyar sajátosságnak, mivel hasonló volt a helyzet a környező országokban, illetve a kontinens vezető hatalmai, Németország és Franciaország tekintetében is.⁷⁴³ A polgári közigazgatás rendelkezésére bocsátott karhatalmak és segédletek után a civil hatóságoknak a honvédelmi tárca felé külön elszámolás szerint térítést kellett fizetniük. A honvédségi alakulatokat például pénzügyőri szolgálatokra, közigazgatási vagy közbiztonsági célokra (pl. vesztegár, záróvonal fenntartása, foglyok őrkíséréte, rablók elleni kiküldetések), a hatóságok által kibocsátott rendelkezések és tilalmak végrehajtására, adóvégrehajtó különítményként, postakíséretül, árvizeknél és más elemi csapásoknál segítségnyújtásra, polgári közigazgatás alá tartozó pénztárak, börtönök és egyéb intézetek őrizetére éppúgy igénybe lehetett venni, mint a fentiekre elsődlegesen szánt csendőri erőt.⁷⁴⁴

A dualizmus időszakában tehát nem emeltek áthidalhatatlan akadályokat a külső és a belső védelem megvalósítására létesített testületek igénybe vétele elé a rokon szakterületeken. A korabeli gyakorlat – egy-egy feladatot illetően – a testületek alkalmasságát tekintette mérvadónak. A törvényi szabályozás a rendfenntartás

⁷⁴¹ op.cit. SZABÓ: *A pénzügyi igazgatás szervezete...* 130.p.

⁷⁴² EGYED István: *Karhatalom az önkormányzatban*. Városi SzemleKülönlenyomat a 9. számból (1912. szeptember), Budapest, 1912. Székesfővárosi háziyomda. pp. 529-534.

⁷⁴³ PARÁDI József: *Rendvédelem-karhatalom 1867–1945*. Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis), XX. évf. (2011) 23. sz. pp. 111-123.

⁷⁴⁴ BALLA Tibor: *A Magyar Királyi Honvéd Lovasság karhatalmi célú alkalmazása a dualizmusban*. Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis), XV. évf. (2008) 18. sz. pp. 13-15.

jogosultságait nem a rendvédelmi testületekhez, hanem az önkormányzatokhoz, illetve a központi államhatalomhoz telepítette.⁷⁴⁵

A rendvédelmi szervek által kiállított karhatalom igénye már 1867-ben is gyakran felmerült és egyre több hatósági eljárás követelte minisztériumi szintű iránymutatások kiadását. Az igazságügy miniszter 1867. VI. 22-én kelt rendeletében megfogalmazta, hogy a magánjogi és bírósági ügyekből eredő karhatalmi igények kielégítésre „a csendőrséget helyettesítő s ennek teendőivel megbízott közegek alkalmaztassanak.”⁷⁴⁶ Voltak azonban olyan esetek, amikor a rendvédelmi közegek a feladat végrehajtására nem álltak rendelkezésre, így továbbra is haderő támogatta a hatósági eljárásokat. A belső rend fenntartásának feladataira a haderő folyamatos kirendelése azonban nem volt fenntartható a fejlődő polgári államban.

A kiegyezést követően a vidéki területek közbiztonságának helyreállítására és fenntartására tett állami intézkedések egy országos illetékességű, katonailag szervezett, fegyveres közbiztonsági őrtestületet, a Magyar Királyi Csendőrséget hívták életre. A hosszas előkészítő munkát követően országszerte megszervezett csendőrség a közigazgatás valós és hathatós támaszát jelentette a törvényes rend fenntartásában és rendelkezéseik fegyveres erővel történő kikényszerítésében. Ez a karhatalomnak nevezett tevékenységi kör mind szabályozásában, mind tartalmában hatalmas változásokon esett át a csendőrségi testület fennállása alatt, melyek alapjaiban határozták meg a szervezet működését.

A testület 1881. évi Szervezeti és Szolgálati Utasítása szerint a testület feladata volt a megzavart rendet és békét helyreállítani, mely során a közigazgatási hatóságok rendelkezése alatt állt. Azok hivatalos felszólításainak feltétlenül engedelmességni tartozott és a felhívás megbírálásába nem bocsátkozhatott. A meghagyás vagy meghívás tartalmáért mindenkor az azt kiadó hatóság vagy egyén volt felelős, ahogy ezek foganatosításáért, valamint eközben a törvények és a szolgálati utasítás határozványainak pontos betartásáért az eljáró csendőr.⁷⁴⁷ A Magyar Királyi Csendőrség tehát olyan rendvédelmi testület volt, amelyet azzal a céllal hoztak létre, hogy a közigazgatási döntések végrehajtását szükség szerint ki is kényszerítse akár fizikai erő, kényszerítő intézkedések, végső soron fegyverhasználat által is.⁷⁴⁸

A csendőrség tevékenységi körében az arra feljogosított hatóság vagy tisztviselő felhívására illetve kirendelésére teljesített szolgálatok között el kell különíteni a karhatalmat, a rendőri segélyt és az ezekkel rokon tartalmú, de más jogalapon nyugvó felszólítás vagy rendelkezés folytán teljesített közbiztonsági szolgálatot. E három fogalom, valamint a kusza jogszabályi szövegekben elrejtett fogalmi ismérvek hosszú időn át fejtörést okoztak a közigazgatási szerveknek.

A karhatalomfogalomkörének rendezetlensége gyakran zavart keltett a közigazgatásban, ami főként a nem megfelelő helyről kirendelt, nem helyesen igényelt vagy megnevezett fegyveres erő alkalmazásában nyilvánult meg. Ezt kísérelte meg feloldani az igazságügy miniszternek 1874. IV. 18-án kelt, a királyi törvényszékek

⁷⁴⁵ PARÁDI József: *A Magyar Királyság rendvédelme. 1867-1919.* Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis), IX. évf. (1999) 10. sz. pp. 98-147.

⁷⁴⁶ A magyar királyi igazságügy minisztérium 1867. június 22-én kelt rendelete, *Magyarországi Rendeletek Tára* I. évf. (1867.) . 174.p.

⁷⁴⁷ A belügyi- és honvédelmi m. kir. minister által 1881. október 1-én, a m.kir. csendőrség számára kiadott szervezeti és szolgálati utasítás. *Magyarországi Rendeletek Tára*, XV. évf. (1881), 1167.p. 1 §3.§ 7.§

⁷⁴⁸ SZIKINGER István: *A rendvédelmi jog szabályozása a dualizmus korában.* Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis), III. évf. (1993) 4. sz. pp. 187–198.

elnökeihez és a királyi járásbírákhoz intézett körrendelete,⁷⁴⁹ amely a bírósági végrehajtások alkalmával igénybe vett „karhatalom” és „rendőri segély” fogalmát tisztázta. Az elhatárolás alapján ekkor egyrészt a kirendelés jogcímét, másrészt a kirendelt erő nagyságát tekintették. Rendőri segély alatt elsősorban a polgári perrendtartásról szóló törvény⁷⁵⁰ szerinti ellenszegüléssel akadályozott végrehajtás foganatosítása érdekében igénybe vett erőt értették (bár a jogszabály szövege karhatalmat említ, ami végső soron a nem megfelelő értelmezés alapja is volt). Ilyen esetekben általában 1-2 közbiztonsági közeg elegendő a feladathoz, akiket az illetékes járási tisztviselő rendel ki.

Ha azonban az ellenállás olyan mértékű volt, hogy több járás pandúrjait, vagy súlyosabb esetben haderő csapatait kellett kirendelni, erre már csak az alispán volt jogosult. Mivel az összpontosított erő karhatalomnak minősült, annak kirendelésére a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi törvényben foglaltak voltak érvényesek.⁷⁵¹ Ezen törvényt hatályon kívül helyező — a törvényhatóságokról szóló 1886. évi — törvény értelmében az alispán a vármegye első tisztviselőjeként intézkedhetett a karhatalom kirendelése iránt.⁷⁵² A végrehajtási eljárásról szóló 1868. évi törvényhelyébe lépő 1881. évi törvény még élesebben elkülönítette a karhatalom és a rendőri segély közti különbséget, miszerint az ellenszegülés leküzdése közbiztonsági közegek „segélyével” eszközendő,⁷⁵³ melyhez a megkeresést a hatóság képviselője közvetlenül intézi. A szükséges haderő által biztosított karhatalom kirendelése érdekében a kiküldő a bírósághoz volt köteles fordulni. A fentiekből látszik a közigazgatás folyamatos törekvése a két fogalom szétválasztására és eltérő tartalmuk érzékeltetésére.

A hatóságok folyamatos fogalmi zavarát jelzi azonban a közadók szedéséről szóló 1883. évi törvény, mely szerint az eljárás során a közbiztonságot szükség esetén karhatalom kirendelésével is fenn kell tartani.⁷⁵⁴ A rendelkezés azonban tartalmában az ellenállókkal szemben fellépő rendőri segélyt takart és nem szűkebb értelemben vett, a jelenléttel visszatartó hatású karhatalmi fellépést.

A fogalmak fordított felcserélésére is van példa a korabeli joggyakorlatban. A Magyar Királyi Csendőrség városi szolgálatellátásának lehetőségét szabályozó 1882. évi törvény szerint⁷⁵⁵ olyan esetekben, mikor a városi rendőrség nem tudja fenntartani a

⁷⁴⁹ 1874. évi 8405. IM. r. a bírósági végrehajtások alkalmával a karhatalomnak s illetőleg a rendőri segélynek miképpen leendő igénybevétele tárgyában, *Magyarországi Rendeletek Tára*, VIII. évf. (1874) pp. 341-342.

⁷⁵⁰ 1868. évi LIV.tc. a polgári törvénykezési rendtartás tárgyában, 379.§

⁷⁵¹ 1870. évi XLII.tc. a köztörvényhatóságok rendezéséről

⁷⁵² 1886. évi XXI.tc. a köztörvényhatóságokról 68.§ o) pont

⁷⁵³ „32. § ... Ellenszegülés esetében a végrehajtás az illető törvényhatóság vagy község legközelebbi közbiztonsági közegének segélyével foganatosítandó, melyhez a megkeresést a kiküldött közvetlenül intézi. A netalán szükséges katonai karhatalom megszerzése végett a kiküldött a kiküldő bíróság főnökéhez köteles fordulni. A végrehajtásnak ellenszegülés által való meggátolása esetében, a kiküldött a bünvádi eljárás megindítása végett, hivatalból külön jelentést tartozik tenni.” 1881. évi LX.tc. a végrehajtási eljárásról

⁷⁵⁴ „78. § A közigazgatási hatóságok (községi előljáróságok, szolgabírák, polgármesterek, alispánok, és az utóbbiakkal egyenlő rangban álló tisztviselők) kötelesek arról gondoskodni, hogy az 56-74. §-ban körülírt végrehajtási eljárás foganatosítása alkalmával a közrend szükség esetében karhatalom kirendelése által is fenntartassék.” 1883.évi XLIV.tc. a közadók kezeléséről

⁷⁵⁵ „3. § Oly egyes esetekben, midőn a csend, rend és közbiztonság az illető városi rendőrség által fenn nem tartható, a városi hatóság főnöke, vagy törvényes helyettese a csendőrség segédkezését igénybe venni jogosult.” 1882. évi X.tc. a magyar királyi csendőrség által, a törvényhatósági joggal felruházott városok kül- és belterületein való teljesítendőkről

közrendet, a városi hatóság vezetője a „csendőrség segédkezését” igénybe venni jogosult. Ez azonban nem esik a rendőri segély fogalmkörébe, mivel a csendőrség nem saját szolgálati feladatai teljesítésére volt kirendelve, hanem hogy megjelenésével tekintélyt szerezzen a rendőrség intézkedéseinek.

A büntető perrendtartásról szóló 1896. évi törvény szerint a terheltek előállításánál karhatalom vehető igénybe, ami azonban fogalmilag és tartalmát tekintve is helyes.⁷⁵⁶ Ennek oka, hogy a csendőr egyszerűen szolgálatot teljesített akkor, ha a terheltet bekísérte a hatósághoz és karhatalomként járt el, ha az elővezető parancs közönséges kényszereszközökkel nem volt foganatosítható, vagyis a terhelt ellenállt. Ekkor a karhatalom általános céljának tartalmi elemei teljesültek, a helyzet azonban az alkalmazott alacsony létszám miatt sajátos volt.

A fogalmak teljes körű tisztázását még inkább nehezíti a sem karhatalom, sem rendőri segély fogalmkörébe nem vonható intézkedések témája. Ilyenek voltak a több törvényben is megjelenő *visszakísérés* és *kivezetés*, melyek nem álltak másból, mint a munkavégzés helyéről távol maradt személy felhívása és kísérése rendszerint ellenállás nélkül. Itt a csendőr nem segélyt nyújtott egy hatóságnak, hanem közbiztonsági szolgálatot teljesített annak a szolgabírónak a rendelkezése folytán, akinek más közegek nem álltak rendelkezésére.

A csendőrség tehát, ha nem a rendes szolgálati teendőt végezte, hanem megjelenésével tartotta vissza az erőszakoskodást vagy polgári tisztviselők felhívására biztosította a törvényes rendelkezések akadálytalan végrehajtását, karhatalmi szolgálatot teljesített, ha azonban aktív ellenállás leküzdése miatt került kirendelésre, akkor rendőri segély valósult meg.⁷⁵⁷

A két világháború között a megváltozott jogi és társadalmi viszonyok⁷⁵⁸ világosabban rajzolták ki a karhatalom tartalmának határvonalait. A polgári közigazgatás vagy az igazságszolgáltatás által igénybe vett fegyveres erő karhatalmi és egyéb felhívásra teljesített (felszólított) szolgálatai továbbra is több ponton összemósódtak, azonban a fejlődő jogi szabályozás és rendvédelmi szakmai módszertan eredményeként az átfedések mindinkább megszűntek. A karhatalom kifejezés az 1930-as évekre már inkább a szűkebb értelemben vett, csapaterővel megvalósított feladatot jelentette. Ekkorra mind jogszabályi, mind belső szabályzatok szintjén letisztultabbá vált a karhatalmi fellépésre jogosított és általánosan igénybe vett fegyveres testületek köre (ez elsősorban a csendőrséget jelentette), és a karhatalom kifejezés is élesebben különült el az egyéb közhatóságok felhívására avagy rendelkezése folytán teljesített csendőrségi szolgálatoktól.

Bár a helyzet a két világháború között rendeződött, vitás, külön értelmezésre szoruló kérdések azonban továbbra is maradtak. Az 1927. évi szolgálati utasítás⁷⁵⁹ a csendőrség szolgálatát közbiztonsági és belső szolgálatra, a közbiztonsági szolgálatot pedig államrendészeti, közrendészeti, igazságügyi rendészeti és karhatalmi szolgálatra tagolta. Azonban míg a korábbi szolgálati utasítások szerint a karhatalom biztosítása a felszólított szolgálatok körében volt kezelendő, addig 1927-től élesen elhatárolták attól.

⁷⁵⁶ 1896. évi XXXIII.tc. a bűnvádi perrendtartásról 131.§

⁷⁵⁷ K. NAGY Sándor: *Karhatalom*. Csendőrségi Lapok, III. évfolyam (1909), 24. szám pp. 277 – 281.

⁷⁵⁸ Vö. ...: A rendvédelmi szerveknek a lokális és a globális biztonság kérdéseire egyaránt következetes válaszokat kell adnia. In: KOVÁCS István: „*Olajozás*”, *szervezett bűnözés és prostitúció a 90-es években Magyarországon*. Nemzetbiztonsági Szemle, (2015) 1. szám, pp. 114-146. ; Idem: *Prostitúció, és prohibíció a mai Magyarországon: avagy miért nem sikerül a rendőrségnek a szocializmust levetközni a XXI. században*. *Létünk*, (2018) 2. szám, pp. 17.

⁷⁵⁹ *Szervezeti és szolgálati utasítás a Magyar Királyi Csendőrség számára*, Budapest, 1927., Pallas, 387.p.

Az elhatárolás alapja a kirendelt csendőrök helyszíni viselkedése volt, ugyanis a felszólított szolgálatoknál a csendőrség önállóan és aktívan végzett feladatokat, karhatalmi fellépés esetén azonban passzívan viselkedett mindaddig, amíg az illetékes tisztviselőtől felhívást nem kap a közbelépésre. Fontos különbség volt továbbá, hogy a felszólított szolgálatokra vonatkozó megkeresések és felhívások közvetlenül az őrsökhöz is érkezhettek, a karhatalom iránti igények azonban kizárólag a főszolgabíró vagy a szárnyparancsnokság útján.⁷⁶⁰

3. Az adóvégrehajtás biztosítására bevezetett intézkedések a szabályzatok tükrében

Az első átfogónak tekinthető karhatalmi szabályozást a honvédelmi miniszter 1876. évben körrendelet formájában adta ki. A körrendelet mellékletként megjelent egy *Utasítás*, amely első ízben tartalmazott pontos szabályozást mind a közhatóságok, mind a katonai parancsnokságok által követendő eljárás tekintetében.⁷⁶¹ A rendelet leszögezi, hogy a haderő csapatait karhatalmi feladatok teljesítésére csakis abban az esetben lehet kirendelni, ha a „politikai hatóságok” rendelkezésére álló közbiztonsági erő nem elegendő. A legsürgősebb eseteket kivéve ezek a polgári hatóságok döntöttek saját erejük elégséges voltáról, illetve a haderő igényléséről. Ha a sürgős karhatalmi beavatkozás igénye miatt a kirendelő közvetlenül a haderő területileg illetékes állomásparancsnokságához fordult, erről a belügyminiszternek táviratilag azonnal jelentést kellett tennie.

A rendelet mellékletét képezi az *„Utasítás a sorhadi vagy honvédségi karhatalomnak igénybevétele alkalmával a közhatóságok részéről követendő eljárásról”*, amely a karhatalom célját a következők szerint fogalmazza meg: *„... a közhatóságok támogatása, hogy ez által azoknak törvényes rendelkezéseik és hivatalos működéseik ellenében vetett erőszakos ellenállás ellen, a szükséges anyagi erő szolgáltatassék.”*⁷⁶²

Az utasítás felsorolja azon hatóságokat és közegeket, akik közvetlenül fordulhattak a haderő parancsnokságaihoz karhatalmi igénnyel. A 2. pont o)-s) alpontjaiban már itt megtalálhatóak voltak a magyar királyi pénzügyi igazgatóságok, a vám- és adóőri felügyelők, a pénzügyi biztosok, valamint a pénzügyőri szakaszparancsnokok. A felsorolt személyek a hadsereg legközelebbi helyőrségéhez fordulhattak igényükkel a karhatalom céljának megjelölésével. A kiküldött erőt természetesen a karhatalmi feladatok teljesítésére felkészített alakulatok állományilletékes parancsnoka határozta meg. A Magyar Királyi Honvédség karhatalmat csak akkor szolgáltatott, ha az adott területen a közös hadsereg csapatai nem, vagy nem kellő létszámban álltak rendelkezésre.

A polgári hatóságok által kikért, a haderő karhatalmi feladatokat ellátó csapatainak tényleges fegyveres alkalmazásakor a közigazgatási tisztviselő háttérbe vonult és a további intézkedések tisztán katonai szempontok szerint történtek. Ez komoly garancia volt a katonai erő politikai vagy önös célokra történő felhasználása ellen, több részletszabály azonban nem volt teljesen kidolgozott.

⁷⁶⁰HOROSTSÁK Béla: *A karhatalmi szolgálatról*. Csendőrségi Lapok, XXI. évfolyam (1927), 15. szám pp. 460 – 463.

⁷⁶¹ 1876. évi 1962. (VI.13.) HM. eln. sz. körrendelet *Utasítás a sorhadi vagy honvédségi karhatalomnak igénybevétele alkalmával a közhatóságok részéről követendő eljárásról*, *Magyarországi Rendeletek Tára*, X. évf. (1876). 285.p.

⁷⁶² Loc. cit.

Az Utasítás alkalmazását a magyar királyi pénzügyminiszter a 2667/1876. PM. rendelettel tette kötelezővé valamennyi pénzügyigazgatóság számára.⁷⁶³

Az 1876. évi rendelet módosítására és átdolgozott újbóli kiadására a honvédelmi miniszter 1886. évben kiadott körrendeletében került sor 1887. I. 16-ai hatállyal.⁷⁶⁴ Az új rendelet mellékleteként kiadott „*Utasítás a magyar korona országaiban a hadseregbeli vagy honvéd karhatalomnak igénybevétele alkalmával a közhatóságok részéről követendő eljárásra nézve*” jelentős módosításokat nem, inkább aktualizálást és a közigazgatási szervezet változásaihoz igazítást jelentett. A pénzügyminiszter szintén kihirdette és valamennyi pénzügyi hatóság számára kötelezővé tette az Utasítás alkalmazását.⁷⁶⁵ A szabályozás újabb módosítására és jelentős kiegészítésére a honvédelmi miniszter „*Utasítás a magyar korona országaiban a hadseregbeli vagy honvéd karhatalomnak igénybevétele alkalmával a közhatóságok részéről követendő eljárásra nézve*” című 1896. évi rendeletének a kiadásával került sor.⁷⁶⁶ Ez fontos és a polgári állam szellemiségét erősítő rendelkezést tartalmazott, miszerint a haderő csapatai a továbbiakban csak akkor voltak igénybe vehetők, ha az összpontosított csendőri erő nem volt elégséges.

Kijelenthető tehát, hogy a karhatalmi csendőri erő olyan mértékben értékelődött fel az 1876-os és 1886-os utasítások óta, hogy azt már a csapaterős karhatalmi feladatok elsődleges végrehajtójának tekintették. Szükséges volt azonban szem előtt tartani azt is, hogy nagyobb területet érintő vagy súlyos fegyveres harcot igénylő esetekben továbbra is a haderő kirendelt alakulatai voltak a karhatalmi teendők megvalósítói a közrend helyreállításának elsődleges eszközei.

Az igazságügy miniszternek a karhatalom igénybevétele tárgyában kibocsátott rendelete az igazságügyi hatóságok számára is egyértelművé tette az új szabályozás kizárólagosságát és mellékletében közölte a karhatalmi utasítást is.⁷⁶⁷ A pénzügyminiszter 2975/1896. PM rendeletével rendelte el az eljárásrend bevezetését a pénzügyi közigazgatásban.⁷⁶⁸

A katonai karhatalommal kapcsolatos szabályozást természetesen a Magyar Királyi Csendőrség szabályzatai is követték. Az „*Utasítás a Magyar Királyi Csendőrség számára*” címmel (továbbiakban SZUT) 1881-ben megjelent első szolgálati szabályzata is tartalmazta, hogy a csendőrség a közigazgatási hatóságok rendelkezése alatt áll. Ezek hivatalos felszólításainak feltétlenül engedelmessé tartszik és a felhívás megbírálásába nem bocsátkozhat. Az adóvégrehajtás alkalmával végrehajtandó feladatokra a SZUT 74. §. tér ki és leszögezi, hogy „*a segélyt nyújtó csendőrnek ily esetekben nem szabad az előforduló zálogolásnál vagy a végrehajtás más*

⁷⁶³ 1876. évi 2667. (VII.29.) PM. körrendelet a sorhadi vagy honvédségi karhatalomnak igénybevétele tárgyában, *Pénzügyi Közlöny*, III.évf. (1876.) 36. sz. 66.p

⁷⁶⁴ 1886. évi 4539/eln. (I.16.) HM körrendelet Utasítás a sorhadi vagy honvédségi karhatalomnak igénybevétele alkalmával a közhatóságok részéről követendő eljárásról, *Magyarországi Rendeletek Tára* 1887. 22.p

⁷⁶⁵ 1887. évi 143. (II.3.) PM. körrendelet a hadseregbeli és honvédségi karhatalomnak igénybevétele tárgyában, *Pénzügyi Közlöny*, IV. évf. (1887). 6. sz. 9.p.

⁷⁶⁶ 1896.évi 6707/eln. (X.13.) HM rendelet Utasítás a magyar korona országaiban a hadseregbeli vagy honvéd karhatalomnak igénybevétele alkalmával a közhatóságok részéről követendő eljárásra nézve, *Magyarországi Rendeletek Tára* 1896. Bp. Kiadja az Országos Törvénytár szerkesztősége 385.p

⁷⁶⁷ 1896. évi 58 440 (X.29.) IM rendelet a karhatalom igénybevétele tárgyában kibocsátott, az karhatalmi új utasítás közlése, *Igazságügyi Közlöny* V. évfolyam 11. szám (1896. november 25.) 357.p.

⁷⁶⁸ 1896. évi 2975. (XI.5.) PM körrendelet a hadseregbeli és honvédségi karhatalomnak igénybevétele tárgyában, *Pénzügyi Közlöny*, XXIII. évf. (1896). 27. sz. 54.p

mozzanatainál tettelesen közreműködni, hanem csakis arról kell gondoskodni, hogy a hatósági közegek feladatukat akadály nélkül teljesíthessék.”⁷⁶⁹

Az 1912. évi SZUT 32. §-a már pontosítja a fenti rendelkezést és a „tetteles” helyett a „személyes” közreműködést tiltja, valamint kiemeli, hogy a hatósági közegek személyét „az erőszakoskodás ellen meg kell védeni.”⁷⁷⁰

Az első világháborút követő első jelentős és egységes szabályozásnak az 1924. évi karhatalmi szabályzat⁷⁷¹ és a 4132/1925. BM rendelet tekinthető.⁷⁷² A fenti általános szabályzók nyomán került átdolgozásra az 1927. évi csendőrségi szolgálati utasítás⁷⁷³ is, amely több jelentős változást is tartalmazott a korábbi szabályozáshoz képest. Csendőrségi karhatalomnak azt a járőrt vagy csapatot tekintette, amely a közhatóságok vagy hatósági személyek támogatására olyan célból került kirendelésre, hogy azoknak hivatalos eljárásukban esetleges erőszakos ellenállás vagy támadás leküzdésére a szükséges erő rendelkezésükre álljon.

Az ilyen karhatalmi szolgálat célja tehát az volt, hogy valamely hatóságnak fegyveres segítséget nyújtson, ezért ebben a csendőrség csak olyan mértékben működött közre önállóan, amennyiben azt a megjelölt cél elérése szükségessé tette. A csendőrséget csak akkor lehetett karhatalomként kirendelni, ha az érintett hatósági eljárásban korábban ellenszegülés fordult elő vagy attól nyomós indokkal tartani lehetett. Csendőri karhatalmi erőt csak működési területén lehetett alkalmazni, melytől csak a belügyminiszter engedélyével lehetett eltérni. A csendőr a hatósági ténykedésben nem vett részt, az annak biztosítása érdekében hozzá intézett felhívásokat nem bírálhatta, az eljárás jogalapját nem kérdőjelezhetette meg a nyilvánvaló törvénysértés eseteit kivéve.⁷⁷⁴

A szolgálati utasítás rendelkezéseit a honvédségi karhatalomra vonatkozó általános szabályokkal együtt kellett alkalmazni, mégis speciálisnak volt tekinthető mind a csendőrség szerepét, mind a szabályozás részletességét tekintve. Az 1924. évi karhatalmi szabályzat és az ezen alapuló csendőrségi szabályzók a következő évtizedekre időtálló módon meghatározták a karhatalmi tevékenység kereteit. Megváltoztatásukra csak 1942-ben volt szükség új szabályzat kiadásával, melyet azonban nem szakmai indokok, hanem a megváltozott biztonsági prioritások tettek szükségessé.⁷⁷⁵

A Pénzügyminisztérium a korábbi gyakorlatnak megfelelően igazodott a központi szabályozáshoz, de saját rendelkezést is kibocsátott a 60 000/1927. PM rendelet⁷⁷⁶ formájában, melyben továbbra is „közbiztonsági közeg segítségével, vagy karhatalom kirendelése által” rendeli biztosítani a végrehajtási eljárás sikerét.

A jogszabályokon és szabályzatokon kívül a szakirodalom is foglalkozott a témával. Az adóvégrehajtások biztosítására kirendelt csendőrségi karhatalom

⁷⁶⁹ op.cit. SZUT-1881. 74.§

⁷⁷⁰ Utasítás a Magyar Királyi Csendőrség számára, Budapest, 1912. s.n 361.p. 32.§

⁷⁷¹ Szabályzat a karhatalmi szolgálat ellátására a m. kir. honvédség számára A-15, Budapest, 1924. Pallas, 86.p.

⁷⁷² 1925. évi 4132. (1926.VI.15.) BM. r. a katonai karhatalom igénybevételéről és alkalmazásáról, Magyarországi Rendeletek Tára, LX: évf. (1924.) 1. füzet pp. 275-285.

⁷⁷³ Szervezeti és Szolgálati Utasítás a Magyar Királyi Csendőrség számára, Budapest, 1927., Pallas, 387.p.

⁷⁷⁴ Loc. cit. 93. §. Karhatalmi szolgálat

⁷⁷⁵ Szabályzat a karhatalmi szolgálat ellátására a m. kir. honvédség számára. Budapest, 1942., Athenaeum 104.p.

⁷⁷⁶ 1927. évi 60 000 (X.14.) PM rendelt a közadók kezeléséről szóló 1927. évi 600 PM. számú Hivatalos Összeállítás végrehajtása tárgyában, Magyarországi Rendeletek Tára, LXI. évf. (1927) I. kötet pp. 2527-2989.

elosztására például létezett szakmai ajánlás. Egy 10 fős csendőri erő szolgálatba vezénylése esetén a karhatalom zöme tartalékként biztosította a végrehajtással érintett házat 50-60 méter távolságban, 2 fő a végrehajtó személyes védelmét szolgálta, 2 fő pedig az összegyűjtött zálogtárgyakat őrizte az erre kijelölt helyen. Az érintett házak udvarában gyülekező és ellenálló csoportok szétoszlátás nem volt célszerű, ezért felügyeletükről kellett gondoskodni a végrehajtás befejezéséig, amire szükség szerint járőrt különítettek el.

Ha a kirendelt erő a 15 főt nem érte el, parancsnokuk az őrsparancsnok volt, legalább 15 fős köteléket azonban már kirendelt tiszt vagy a csendőr-szakasz parancsnoka vezényelt. Az őrs erejét és az esetleges megerősítő erőket közös gyakorlati foglalkozáson készítették fel a tényleges alkalmazás előtt. Ennek során a kivonulástól a tömegoszlátást követő teendőig minden mozzanatot és tömegkezelési technikát gyakoroltak. Általánosan elfogadott vélemény volt, hogy ha ezt a lakosság látta, az jótékony hatást gyakorolt a rendezvény későbbi békés lefolyására. A megelőzés és elrettentés fontosságát mutatja az is, hogy az összpontosított erőket – még a közigazgatási tisztviselők kérésére is – tilos volt elbújtatni és azt a látszatot kelteni, hogy csendőri biztosítás nincs jelen. Ezzel ugyanis nem volt elérhető az összpontosítás célja, vagyis a tömeg visszatartása az erőszakos cselekményektől, amelyre végső soron valamennyi intézkedés irányult.⁷⁷⁷

4. Összefoglalás

Összességében elmondható, hogy bár az adóvégrehajtásban történő közreműködés nem tartozott sem a katonai, sem a csendőrségi karhatalom elsődleges feladatai közé, a téma folyamatosan foglalkoztatta a döntéshozókat. Az adóbevételek fegyveres erő közreműködésével történő biztosításának módszertana jelentő fejlődésen esett át a Kiegyezéstől a második világháborúig, mely során egyre több demokratikus garancia jelent meg az eljárásrendben és a végrehajtásban egyaránt. Bár a dualizmus időszakában akár a nagyobb katonai erő kivezénylése mellett végrehajtott tömeges adóvégrehajtás sem volt ritka, a két világháború között már a rendvédelmi szervek elsődleges igénybe vétele volt jellemző. A karhatalomként kirendelt fegyveres erő felszerelésében a tömeges ellenállás leküzdésére is alkalmas volt, az adófizetési kötelezettséget elmulasztókkal szemben mégis a megelőzés és visszatartás kapott hangsúlyt a kényszerítő eszközök alkalmazásával vagy a fegyverhasználattal szemben.

Felhasznált irodalom

- [1] BALLA Tibor: *A Magyar Királyi Honvéd Lovasság karhatalmi célú alkalmazása a dualizmusban*. Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis), XV. évf. (2008) 18. sz. pp. 13-15.
- [2] BALOGH Béla: *Az őrsök karhatalmi szolgálata. II. rész*, Csendőrségi Lapok, XXIX.évf. (1935) 3. sz. pp. 75-78.
- [3] DEÁK József: *A Magyar Királyi Belügyminisztérium a hátszág közbiztonságáért a Nagy Háború idején*. Társadalom és honvédelem. 19. évf. (2015) 4. p. 83.
- [4] DEÁK József: *A polgári magyar állam rendvédelmi sajtója 1867-1944*. In: Parádi

⁷⁷⁷BALOGH Béla: *Az őrsök karhatalmi szolgálata. II. rész*. Csendőrségi Lapok, XXIX.évf. (1935) 3. sz. pp. 75-78.

- Ákos (szerk.): Ünnepi tanulmányok Parádi József 65. születésnapja tiszteletére. Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság. Budapest, 2015. p. 80.
- [5] EGYED István: *Karhatalom az önkormányzatban*. Városi SzemleKülönlenyomat a 9. számból (1912. szeptember), Budapest, 1912. Székesfővárosi házinyomda. pp. 529-534.
- [6] HOROSTSÁK Béla: *A karhatalmi szolgálatról*. Csendőrségi Lapok, XXI. évfolyam (1927), 15. szám pp. 460 – 463.
- [7] K. NAGY Sándor: *Karhatalom*. Csendőrségi Lapok, III. évfolyam (1909), 24. szám pp. 277 – 281.
- [8] KOVÁCS István: „*Olajozás*”, *szervezett bűnözés és prostitúció a 90-es években Magyarországon*. Nemzetbiztonsági Szemle, III. évf. (2015) 1. szám, pp. 114-146.
- [9] KOVÁCS István: *Prostitúció, és prohibíció a mai Magyarországon: avagy miért nem sikerül a rendőrségnek a szocializmust levetkőzni a XXI. században*. Létünk, 2. évf. (2018) 2. szám, pp. 7-29.
- [10] PARÁDI József: *A Magyar Királyság rendvédelme. 1867-1919*. Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis), IX. évf. (1999) 10. sz. pp. 98-147.
- [11] PARÁDI József: *A dualizmuskori magyar pénzügyőrség és vámhivatalok*. Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis), VIII.évf. (1998) 9. sz. pp. 82-85.
- [12] PARÁDI József: *Pénzügyőrség és vámhivatalok a határőrizetben, /Rendvédelem a határokon a XIX-XX. században/ I. kötet, Budapest, 2003, Tipico Design Kft. 207.p.*
- [13] PARÁDI József: *Rendvédelem-karhatalom 1867–1945*. Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis), XX. évf. (2011) 23. sz. pp. 111-123.
- [14] PARÁDI József: *A dualista Magyarország határőrizeti rendszerének kialakulása*. Belügyi Szemle, XXX.évf. (1982) 10.sz. pp. 44-51.
- [15] PARÁDI József: *A magyar határőrizet 1867-1945*. *Rendészeti Szemle*, XLV.évf. (1997) 4. sz. pp. 101-109.
- [16] PARÁDI József: *Nemzeti határőrizetünk polgári szakasza*. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, XXIII.évf. (2013) 27-28-29-30.sz. pp. 141-154.
- [17] PARÁDI József — SUBA János — VEDÓ Attila: *A magyar-román határ és őrzése 1867-1918*. Budapest, 2014, Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság. 172 p. HU-ISBN 978 963 89 8285 8. /A magyar rendvédelem-történet öröksége, 3.
- [18] STIPTA István: *Az egyenes adók és illetékek kezelésére vonatkozó hatáskörök 1875. és 1883. között*. Acta Universitatis Szegediensis: Sectio politico-juridica 75. évf. (2013) 1. szám pp. 601-608.
- [19] STIPTA István: *A pénzügyi közigazgatás szervezete Magyarországon 1849. és 1883. között*. Miskolci Jogi Szemle, 8. évf. (2013) 1. szám pp. 18-34.
- [20] SUBA János: *A dualista magyar állam határkiigazításának költségei*. pp. 207-221. In BODA József — PARÁDI József et al. (szerk.): *Tanulmányok a XIX-XX. századi magyar állam rendvédelem-történetéből*. Budapest, 2015, Nemzeti Közszolgálati Egyetem – Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság. 244 p.
- [21] SUBA János: *A Magyar Királyság és az Osztrák Császárság közötti „vitás” határszakaszok” dualizmuskori rendezése*. pp. 121-142. In: PARÁDI József et al.

- (szerk.): Ünnepi tanulmányok GÁSPÁR László 65. születésnapja tiszteletére. Budapest, 2015, Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság. 154 p
- [22] SZABÓ Andrea: *A pénzügyi igazgatás szervezete és képzési rendszere a kiegyezéstől az I. világháború végéig*. In: CZENE-POLGÁR Viktória – ZSÁMBOKINÉ FICSKOVSKY Ágnes: *Mérföldkövek az adó- és vámigazgatás történetéből*, Budapest, 2017., MRTT Vám- és Pénzügyőri Tagozata, pp. 124-137.
- [23] SZIKINGER István: *A rendvédelmi jog szabályozása a dualizmus korában*. Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis), III. évf. (1993) 4. sz. pp. 187–198.
- [24] *Szabályzat a karhatalmi szolgálat ellátására a m. kir. honvédség számára*. Budapest, 1942., Athenaeum 104.p.
- [25] *Szervezeti és Szolgálati Utasítás a Magyar Királyi Csendőrség számára*, Budapest, 1927., Pallas, 387.p.
- [26] *Szabályzat a karhatalmi szolgálat ellátására a m. kir. honvédség számára A-15*, Budapest, 1924. Pallas, 86.p.
- [27] *Utasítás a Magyar Királyi Csendőrség számára*, Budapest, 1912. s.n 361.p.
- [28] *Szervezeti és szolgálati utasítás a Magyar Királyi Csendőrség számára*, Budapest, 1927., Pallas, 387.p.
- [29] 1867. évi XII. törvénycikk a magyar korona országai és az Ő Felsege uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról
- [30] 1868. évi XXI. törvénycikk a közadók kivetése, befizetése, biztosítása, behajtása és pénzügyi törvényszékek felállítása iránt
- [31] 1868. évi LIV.tc. a polgári törvénykezési rendtartás tárgyában,
- [32] 1870. évi XLII.tc. a köztörvényhatóságok rendezéséről
- [33] 1881. évi LX.tc. a végrehajtási eljárásról
- [34] 1882. évi X.tc. a magyar királyi csendőrség által, a törvényhatósági joggal felruházott városok kül- és belterületein való teljesítendőkről
- [35] 1883.évi XLIV.tc. a közadók kezeléséről
- [36] 1883. évi XLIV. törvénycikk a közadók kezeléséről
- [37] 1886. évi XXI.tc. a köztörvényhatóságokról
- [38] 1889. évi XXVIII. törvénycikk a pénzügyi közigazgatás szervezetének változtatásáról
- [39] 1896. évi XXXIII.tc. a bűnvádi perrendtartásról
- [40] 1922. évi VIII. törvénycikk a m. kir. vámőrség és a m. kir. pénzügyőrség létszámának, kiegészítési módjainak és felfegyverzésének megállapításáról
- [41] 1867. március 11-én kelt magyar királyi miniszteri rendelet Magyar és Erdélyország összes törvényhatóságaihoz az adók tárgyában. *Magyarországi Rendeleték Tára* I. évf. (1867.) pp. 37-38.
- [42] A magyar királyi igazságügy minisztérium 1867. június 22-én kelt rendelete, *Magyarországi Rendeleték Tára* I. évf. (1867.) 174.p.
- [43] 1874. évi 8405. (IV.18.) IM. r. a bírósági végrehajtások alkalmával a karhatalomnak s illetőleg a rendőri segélynek miképpen leendő igénybevétele tárgyában, *Magyarországi Rendeleték Tára*, VIII. évf. (1874) pp. 341-342.
- [44] 1876. évi 1962. (VI.13.) HM. eln. sz. körrendelet Utasítás a sorhadi vagy honvédségi karhatalomnak igénybevétele alkalmával a közhatóságok részéről követendő eljárásról, *Magyarországi Rendeleték Tára*, X. évf. (1876). 285.p.

- [45] 1876. évi 2667. (VII.29.) PM. körrendelet a sorhadi vagy honvédségi karhatalomnak igénybevétele tárgyában, *Pénzügyi Közlöny*, III.évf. (1876.) 36. sz. 66.p
- [46] A belügyi- és honvédelmi m. kir. minister által 1881. október 1-én, a m.kir. csendőrség számára kiadott szervezeti és szolgálati utasítás. *Magyarországi Rendeleték Tára*, XV. évf. (1881), 1167.p.
- [47] 1886. évi 4539/el. (I.16.) HM körrendelet Utasítás a sorhadi vagy honvédségi karhatalomnak igénybevétele alkalmával a közhatóságok részéről követendő eljárásról, *Magyarországi Rendeleték Tára* 1887. 22.p
- [48] 1887. évi 143. (II.3.) PM. körrendelet a hadseregbeli és honvédségi karhatalomnak igénybevétele tárgyában, *Pénzügyi Közlöny*, IV. évf. (1887). 6. sz. 9.p.
- [49] 1896.évi 6707/el. (X.13.) HM rendelet Utasítás a magyar korona országaiban a hadseregbeli vagy honvéd karhatalomnak igénybevétele alkalmával a közhatóságok részéről követendő eljárásra nézve, *Magyarországi Rendeleték Tára* 1896. Bp. Kiadja az Országos Törvénytár szerkesztősége 385.p
- [50] 1896. évi 58 440 (X.29.) IM rendelet a karhatalom igénybevétele tárgyában kibocsátott, az karhatalmi új utasítás közzlése, *Igazságügyi Közlöny* V. évfolyam 11. szám (1896. november 25.) 357.p.
- [51] 1896. évi 2975. (XI.5.) PM körrendelet a hadseregbeli és honvédségi karhatalomnak igénybevétele tárgyában, *Pénzügyi Közlöny*, XXIII. évf. (1896). 27. sz. 54.p
- [52] 1922. évi 113.754. (VII.20.) PM rendelet az 1922. évi VIII. törvénycikknek a m. kir. pénzügyőrségre vonatkozó rendelkezései végrehajtása tárgyában *Pénzügyi Közlöny*, XLIX. évf. (1922). 16. sz. pp. 868-885.
- [53] 1925. évi 4132. (1926.VI.15.) BM. r. a katonai karhatalom igénybevételéről és alkalmazásáról, *Magyarországi Rendeleték Tára*, LX: évf. (1924.) 1. füzet pp. 275-285.
- [54] 1927. évi 60 000 (X.14.) PM rendelt a közadók kezeléséről szóló 1927. évi 600 PM. számú Hivatalos Összeállítás végrehajtása tárgyában, *Magyarországi Rendeleték Tára*, LXI. évf. (1927) I. kötet pp. 2527-2989.

Lektorálta: Szabó Andrea Dr. PhD. tanszékvezető egyetemi docens
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
Vám- és Pénzügyőri Tanszék
szabo.andrea@uni-nke.hu

»»»»

Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes: A Genfi Nómenklatúra

Absztrakt

A nemzetközi kereskedelem élénkülésével egyre inkább előtérbe kerültek azok a problémák, melyeket az egyes nemzetek eltérő kódolási rendszerei eredményeztek. A közös világ nómenklatúra létrehozására irányuló erőfeszítések, több mint egy évszázados múltra tekintenek vissza. A cél egy olyan vámnómenklatúra létrehozása volt, amellyel elkerülhetők az eltérő kódolási rendszerekből adódó nehézségek. Jelen tanulmány a nemzetközi nómenklatúrák egyik legfontosabb megalapozóját, a Genfi Nómenklatúrát kívánja bemutatni.

Abstract

With the acceleration of the international trade increasingly displayed those problems which were caused by the different coding systems of the various nations. The effort to create a common world nomenclature has over a century history. The purpose was to set up such a nomenclature which avoids the difficulties comprised by the various coding systems. The aim of this study is to present one of the most important establisher of the international nomenclatures: the Geneva Nomenclature.

1. Bevezetés

A modernkori nemzetközi kereskedelem kialakulása és fejlődése együtt járt az árucikkek kódrendszereinek fejlődésével is. Míg a korai kereskedelemben, különösen a cserekereskedelem időszakában még nem volt különösebb igény arra, hogy az áruk valamiféle rendszerbe sorolása megtörténjen, a mai világban kivitelezhetetlen lenne a forgalomban mozgó milliányi árucikk azonosíthatósága valamely fejlett kódrendszer használata nélkül. Talán nem túlzás kimondani, hogy a nemzetközi kereskedelem és áruszállítás ma már nem létezhet árukódok alkalmazása nélkül. Az országok közötti áruforgalomban a legjelentősebb áruazonosításra használatos kódrendszer a vámtarifa, mely több évszázadon át fejlődött ki a mai formájában, és amely egyúttal vélhetően a legrégebb óta létező árubesorolási rendszert is jelenti. Jelen tanulmány a nemzetközileg alkalmazott vámtarifák első fontos példáját és a kialakulásához vezető utat mutatja be összefoglalóan.

2. A nemzetközi vámtarifák fejlődéstörténetének legfontosabb lépései

A tanulmány ugyan elsősorban a Genfi Nómenklatúrát és az annak létrejöttéhez vezető utat kívánja bemutatni, azonban mindezek előtt elengedhetetlenül szükséges azokat a nemzetközi folyamatokat összefoglalni, melyekben a Genfi Nómenklatúra jelentős szerepet töltött be. Fontos még megjegyezni, hogy az alábbiakban felsorolt események nem kizárólag a vámterületen alkalmazott tarifák, hanem a nemzetközi statisztikai nómenklatúrák fejlődéstörténetének jelentős lépéseit is jelentik.

Az alábbi idővonal foglalja össze ezeket a fontosabb lépéseket:

- Az 1853-ban Brüsszelben tartott nemzetközi statisztikai kongresszuson megfogalmazzák a vámtarifa rendszerek egységesítésének szükségességét.
- Az 1889-ben Párizsban megtartott Kereskedelmi- és Iparkamarák Nemzetközi Kongresszusa határozatot fogad el egy egységes nomenklátúra alkalmazására vonatkozóan.
- Az 1906-ban Milánóban megrendezett második nemzetközi kongresszus ajánlást ad ki az áruosztályozás egységesítésére a vámtarifákban.

Az I. világháború után a Népszövetség erőfeszítéseket tett a vámok és a tarifális akadályok csökkentésére. A folyamat során a korszak a nemzetközi együttműködés korának megnyitását jelentette a vám- és tarifális statisztikák tekintetében. Fő cél a részt vevő országok statisztikáinak egységesítése, valamint a nemzetek közötti kereskedelem megkönnyítése.

- 1923-ban elfogadásra került a vámügyi természetű alakiságok egyszerűsítéséről szóló nemzetközi egyezmény.
- 1927-ben a Népszövetség Gazdasági Világkonferenciája Genfben célul fogalmazta meg az egységes nemzetközi nomenklátúra létrehozását, és megalapította a kidolgozásával megbízott szakértői albizottságot.
- 1931-ben a vámtarifa-nomenklatúrák egységesítésére szolgáló szakértői albizottság létrehozta az első egységes vámtarifa-nomenklátúra tervezetet (Genfi Nomenklátúra⁷⁷⁸).
- 1937-ben a Genfi Nomenklatúrát felülvizsgálták. Alkalmazásának tovább bővülését a második világháború kitörése állította meg.
- 1948-ban az Európai Gazdasági Együttműködési Bizottság égisze alatt az Európai Vámuniós Tanulmányi Csoport kifejlesztette a Genfi Nomenklatúrán alapuló új vámtarifa rendszert, a Brüsszeli Nomenklatúrát (BTN)⁷⁷⁹.
- 1952-ben létrejött a Váme gyüttműködési Tanács (VET) létrehozásáról szóló egyezmény, majd 1955-ben a Brüsszeli Nomenklatúrát az árubesorolási rendszer felülvizsgálata után módosították.
- 1959-től nemzetközi szinten alkalmazták a Brüsszeli Nomenklátúra egyezményt.
- 1974-ben a Brüsszeli vámtarifát átnevezik a Váme gyüttműködési Tanács Nomenklatúrájára.⁷⁸⁰
- 1983-ban létrejön a Harmonizált (Összehangolt) Áruleíró és Kódrendszer Egyezmény⁷⁸¹, mely 1988 januárjában lép hatályba.⁷⁸²

Fenti kronológiában látható, hogy az évek során a nemzetközi vámtarifák három fő verziója követte egymást, melyek közül az első, a Genfi Nomenklátúra fektette le a ma is használatos Harmonizált Áruleíró és Kódrendszer alapjait.

3. A nemzetközi vámtarifák kialakulásának előzményei

Az első „áruosztályozási rendszerek” még nagyon egyszerűek voltak, természetesen mai értelemben vett kódokat sem használtak. Az újkor újfajta

⁷⁷⁸ Geneva Nomenclature

⁷⁷⁹ Brussels Tariff Nomenclature (BTN)

⁷⁸⁰ Customs Cooperation Council (CCC)

⁷⁸¹ Más néven HR nomenklátúra, rövidítve: HR. Az összehangolt Áruleíró és Kódrendszerről Brüsszelben, 1983. évi június hó 14. napján megkötött nemzetközi egyezmény.

⁷⁸² ASAKURA, 2003; NAKAGAWA 2011. Idézi: ESCAITH, Hubert.: *Past and present issues in trade statistics. An insider's view*, Revue de l'OFCE, vol. 140, no. 4, 2015, pp. 43-45.

közgazdasági szemlélete, amely a vámokat már nem csak bevételi forrásnak tekintette, hanem gazdaságpolitikai, kereskedelempolitikai célra is felhasználta, a belső és a külső piacok meghódítására törekedett. A gyakrabban előforduló árukról jegyzéket készítettek és az árumegevezések mellett feltüntették a fizetendő vámt/illetéket is.⁷⁸³ Ezek a korai vámtarifák alapvetően alfabetikus listák voltak, és csak azokat az árukat tartalmazták, amelyekre egy adott adót vagy illetéket (vámtelet) alkalmaztak, vagy amelyek mentesültek az ilyen illetékek alól.⁷⁸⁴ Mivel azonban a differenciált vámteletek vagy a mentességek és a külön ábécé szerinti árulajstromok száma nőtt, felismerték, hogy előnyösebb lenne olyan kódrendszert megalkotni, amely nem az áruk vámjogi státuszán, hanem az áruk jellegén alapul és amelyekhez így eltérő vámokat vagy mentességeket lehet hozzárendelni.⁷⁸⁵

Így tehát a fejlődés következő lépcsőjét az jelentette, hogy az árukat bizonyos szempontok szerint tarifaosztályokba sorolták, ami jellemzően az áru eredete, feldolgozása vagy alapanyaga volt. Az ily módon osztályokba, csoportokba sorolt áruféleségeket az osztályokon, csoportokon belül ábécé sorrendben tüntették fel.⁷⁸⁶ Ezek a vámtarifák már nagyban hasonlítottak a ma alkalmazott tarifákhoz, mivel többségük már nem csak azokat az árukat tartalmazták, amelyek a vámszabályozás szempontjából lényegesek, hanem olyan kódrendszereket próbáltak felállítani, amelyekben a létező összes, kereskedelmi forgalomban előforduló árut be lehet sorolni. Később megjelentek a számozott kategóriák, melyek az alfabetikus rendszert váltották fel, habár a számozáson belüli részletezésnél még többnyire megmaradtak az ABC jellegű bontások. Ezek a mai számozott alszámok elődei voltak, amelyek a későbbi vámtarifákban jelentek meg, de funkciójukat tekintve ugyanazt a célt szolgálták, az azonos árukategórián belül többnyire feldolgozottsági fok, tulajdonság, minőség és egyéb jellemzők szerinti különbségtételi lehetőséget. Másik jellegzetesség továbbá, hogy a kiviteli és behozatali forgalomban sokszor külön árujegyzékeket használtak.

Kiragadva egy példát, ilyen volt többek között az Osztrák-Magyar Monarchia 1878-as vámtarifája is, melyből részletek az 1. sz. mellékletben láthatók. Ez a vámtarifa az 1878. évi XXI. törvénycikkkel lépett életbe. Az árukat áruosztályokba rendszerezték és ezeken belül 68 szakaszba kategorizálták be. A szakaszokon belül, szükség szerint alfabetikus bontásokat alakítottak ki. Az I-XVIII. áruosztály a behozatali vámtarifát tartalmazta, a XIX. a kiviteli vámtarifát, mely tulajdonképpen egyféle árukört tartalmazott csupán, a „*Rongyok és papirosgyártásra alkalmas egyéb hulladékok*” áruféleségét.

Az ipar és a kereskedelem fejlődésével a vámtarifák is tovább fejlődtek, egyre részletesebbé, bonyolultabbá váltak. Ennek a folyamatnak az is velejárója volt, hogy technikailag úgy alakították a nomenklatúrák szerkezetét, hogy minél többféle differenciálást tegyen lehetővé azonos árukörökön belül. Ennek következtében, az

⁷⁸³MIKLÓSI Endréné: *A Harmonizált Áruleíró és Kódrendszer a nemzetközi kereskedelem segítője*. In: Kereskedelmi Szemle 1993. p. 40. Forrás: Arcanum Digitális Tudománytár. Letöltés ideje: 2019. Június 19.

⁷⁸⁴GOTSCHLICH, Georg Dieter: *The World Wide Developments of International Customs Law*. 1988 Int'l Bus. L.J. 947 (1988) p. 954.

⁷⁸⁵GOTSCHLICH, Georg Dieter: *The World Wide Developments of International Customs Law*. 1988 Int'l Bus. L.J. 947 (1988) p. 954.

⁷⁸⁶HORVÁTHNÉ-ZSÁMBOKINÉ: *A Kombinált Nomenklatúra I. Jegyzet, munkafüzet és gyakorlókönyv*. Budapest, Rendőrtisztviselői Főiskola, 2011. p. 13.

alfabetikus alszámokat felváltották a számozott alszámok, mely a jelenleg alkalmazott vámtarifákra is jellemző (ld. 2. sz. melléklet).⁷⁸⁷

A nemzetközi kereskedelem élénkülésével egyre inkább előtérbe kerültek azok a problémák, melyeket az egyes nemzetek eltérő kódolási rendszerei eredményeztek. Az 1873-tól kezdődő gazdasági válság miatt elterjedt protekcionista intézkedések hatására a vámtarifák és a vámeljáráások is egyre összetettebbé váltak.⁷⁸⁸ A különbségek leginkább az eltérő besorolási elvek, az alkalmazás szabályainak eltérő mivolta, a vámtarifa alszámok szerteágazó különbségei miatt jelentkeztek. Az eltérő rendszerekből származó bonyodalmak és gazdasági hátrányok miatt egyre erősödött az igény egy olyan nemzetközi nomenklatúra létrehozására, melynek alkalmazásával ezeket a problémákat ki lehetne küszöbölni. A közös világ nomenklatúra létrehozására irányuló erőfeszítések, amelyek célja, hogy megkönnyítsék a kereskedelmet, több mint egy évszázados múltra tekintenek vissza. Az összehasonlíthatóságra és egységességre való törekvés nem csak a vámpolitika, hanem a külkereskedelmi statisztika szempontjából is különösen lényegessé vált.

4. A Genfi Nomenklatúra tervezete

Már az 1913-ban Brüsszelben tartott nemzetközi konferencia is céljául tűzte ki olyan egységes statisztikai nomenklatúra létesítését, amelyet a külkereskedelmi statisztikai adatok nemzetközi összehasonlíthatósága érdekében az egyes államok elfogadhatnának. Az akkor megállapított nomenklatúra, mely 186 csoportban foglalta össze az árukat, nem nagyon elégítette ki a gyakorlat érdekeit.⁷⁸⁹

Az első világháború előtt a kereskedelmi- és iparkamarák nemzetközi kongresszusai foglalkoztak a vámtarifa-nomenklatúrák egységesítésének kérdésével, de kevés sikerrel. Ekkor még hiányzott a feladat végrehajtására illetékes nemzetközi fórum, amilyen a háború után a Népszövetségben adódott. Az 1927 májusában tartott genfi világgazdasági konferencia azonban már megvetette az alapját az egységesítés érdekében megindult komoly munkálatoknak, melyek elérése érdekében az alábbiakat fogalmazták meg:

- egyhangúan elismerték a vámtarifák egyszerűsítésének kívánatosságát, különösen az indokolatlan felosztások elkerülése révén;
- javasolták egy olyan egységes vámtarifa-nomenklatúra rendszer létrehozását, amelynek használatát a kormányok egyéni intézkedései biztosítják, és amelyeket kétoldalú vagy többoldalú nemzetközi egyezmények megkötésével rendeznek;
- kihangsúlyozták a vámtarifák hosszú távú kereskedelmi szerződések megkötésével vagy más módon történő stabilizálásának sürgős szükségességét;
- összeállították azokat a szabályokat, amelyek a méltányosságot biztosítják a vámok alkalmazásában, és meghatározták azokat az elveket, amelyekre a vámalkiságoknak alapulniuk kell;

⁷⁸⁷ Példák azaltételes bontásokra az 1882. évi Osztrák-Magyar Vámtarifában, az 1931-es Genfi Nomenklatúrában és a jelenleg alkalmazott HR Nomenklatúrában a 2. sz. mellékletben láthatók.

⁷⁸⁸ PARDÁVI László: *A globális gazdaság vámjogának alapkérdései. Különös tekintettel a preferenciális szerződésekre.* UNIVERSITAS–GYŐR Nonprofit Kft. Győr, 2015. p. 52.

⁷⁸⁹ Nemzeti Újság. 1930. február 11. p. 13. Forrás: Arcanum Digitális Tudománytár. Letöltés ideje: 2019. február 18.

- és végül ajánlást fogadtak el az 1913. december 31-i Nemzetközi Kereskedelmi Statisztikai Hivatal létrehozásáról szóló egyezmény teljes körű végrehajtása mellett.⁷⁹⁰

A Népszövetség gazdasági bizottsága, amelyet a megindítandó munka elveinek kidolgozásával megbíztak, elhatározta, hogy egy öttagú bizottságot⁷⁹¹ — Franciaország, Olaszország, Németország, Belgium és Cseh-Szlovákia szakértőit — küld ki az alapelvek megállapítására. Később a bizottság két taggal bővült, Svájc és Magyarország képviselőjével.⁷⁹²

A cél egy olyan vámnómenklatúra létrehozása volt, amellyel elkerülhetők az eltérő kódolási rendszerekből adódó nehézségek, vagyis egy egységes terminológia alkalmazásával kiküszöbölhetik az eltérő értelmezésekből és besorolási elvekből adódó félreértéseket és bizonytalanságokat. Tulajdonképpen egy olyan közös „vámnyelv” kidolgozása volt a cél, amely az árukat azonos elvek szerint csoportosítja, az egyes szakkifejezések mindenhol ugyanazt a fogalmat takarják. Következésképpen ezzel azt kívánták elérni, hogy a nemzetközi kereskedelem résztvevői eligazodjanak bármely ország esetében a fizetendő vámok és egyéb vámtarifaszámhoz kapcsolt fizetési kötelezettségek tekintetében, hiszen a tervek szerint egy bizonyos kód ugyanazt az árucikket takarja, bármely, a nemzetközi vámtarifát alkalmazó országban.

Az egységesen alkalmazott vámtarifának abból a szempontból is nagy jelentőséget tulajdoníthatunk, hogy az egyes árukörök vámszintjei összehasonlíthatóbbakká válnak, így egy ilyen nómenklatúra a két- vagy többoldalú vámjellegű tárgyalások illetve nemzetközi szerződések megkötésének folyamatában is jelentős szerepet kaphat.

Másrésről egy új, modern nómenklatúra kidolgozását a technológiai fejlődés felgyorsulása is sürgette, egyre bonyolultabb, összetettebb árukat kellett a vámtarifába besorolni. Az újonnan megjelenő, modern árucikkek besorolása a régi elavult rendszerű vámtarifák használata során egyre nehezkesebbé és bizonytalanabbá vált.

A bizottságnak nem volt könnyű feladata, hiszen sokféle igénynek megfelelő vámtarifa rendszert kellett megalkotniuk. Meg kellett birkózniuk mind a sokféle árumegnevezés és szerkezeti felépítés, mind a különféle gazdasági struktúrák igényeinek összehangolásával. A munkálatok során, az albizottság először egy kerettervezetet készített el, amelyet az egyes országok képviselőinek küldtek meg, majd az általuk tett észrevételek és javaslatok figyelembevételével alakították ki a Genfi Nómenklatúra tervezetét.

5. A Genfi Nómenklatúra szerkezeti felépítésének kérdései

A vámtarifa tagoltságával kapcsolatban eltérő vélemények voltak. A logikai felépítés szempontjából fontos eldöntendő kérdés volt, hogy kizárólag elvont, szisztematikus struktúrát alakítsanak ki, vagy vegyék figyelembe a gazdasági, iparági termelés összefüggéseit is. Konkrét példával illusztrálva: a gabona és liszt egymás mellett foglaljon-e helyet a vámtarifában vagy a gabona a nyerstermékek között, a liszt pedig az iparban szerepeljen. Vagy például, hogy a különböző anyagból készült gombok együtt szerepeljenek-e vagy anyaguk szerint más és más helyen. Hasonló elvi nehézséget okozott a nyersanyagok, félgyártmányok és gyártmányok helyes

⁷⁹⁰RUNCIMAN, W. Leslie: *The World Economic Conference at Geneva*. The Economic Journal, Vol. 37, No. 147 (Sep., 1927), p. 469

⁷⁹¹Sub-Committee of Experts for the Unification of Customs Nomenclature.

⁷⁹²Magyarországot dr. Ferenczi Izsó miniszteri tanácsos képviselte.

csoportosítása. Itt általánosságban azt az elvet fogadták el, hogy a nyersanyagok, abban az esetben, ha kizárólag egy termelési ágban használatnak fel, a belőlük készült gyártmányokkal „együvé soroztassanak”, ha pedig több iparnak képezik nyersanyagát, akkor külön szerepeljenek. A szakértők, átnézve az egyes államokban érvényben lévő vámtarifákat, egyiket sem találták megfelelő alapnak a további munkára. A vámtarifákból hiányzott a kellő rendszer, igen sok tarifa, mint történelmi fejlődés eredménye toldozott-foldozott volt.⁷⁹³ Számos forrásban fellelhető azonban az az érdekes momentum, hogy a Magyar vámtarifa felépítése, szisztémája nagymértékben befolyásolta az új nemzetközi nomenklatúra kialakítását. A Genfi Nomenklatúra kidolgozása során ugyanis jelentős mértékben felhasználták az 1882-es Osztrák-Magyar Vámtarifa besorolási rendszerét.⁷⁹⁴ Ebből, az 1882. évi XVI. törvénycikkkel életbe lépett vámtarifából a 3. sz. mellékletben láthatók részletek.

Lényeges kérdés volt, hogy a kialakítandó rendszer mennyire legyen részletes az áruk felsorolása tekintetében. Ez azért volt fontos, mivel a különféle gazdasági struktúrák, és leginkább a fejlettség mértéke igen eltérő igényeket támasztott a felépítéssel kapcsolatban. Azoknak az országoknak, melyek gazdaságilag fejlettebbek voltak szerteágazó ipari termeléssel, sokkal részletesebb nomenklatúrára volt szükségük, mint azoknak, melyek alacsonyabb szinten álltak ezen a téren. Így a nomenklatúra részletes felépítését úgy kellett kialakítani, hogy azt bármelyik ország, akár fejlett iparral rendelkezik, akár nem ugyanúgy tudja hatékonyan alkalmazni.

A vámtarifa felépítésénél végül 991 vámtarifaszámot alakítottak ki, amelyeket 21 szakaszba (más néven áruosztály vagy angol elnevezéssel: section) és azon belül 86 fejezetbe (más néven árucsoport vagy angol elnevezéssel: chapter) csoportosította az árukat. Ez a szerkezet nagyjából hasonlított már a ma alkalmazott nemzetközi vámtarifára, a Harmonizált Áruleíró és Kódrendszerre. Vámtarifaszámok tekintetében természetesen még nem volt olyan részletes és szerteágazó, illetve a tagoltság is ma már máshogy néz ki, azonban a strukturális felépítés szempontjából a 21 szakasz hasonlít a mai kialakítás 21 áruosztályára, az fejezetek pedig a mai árucsoportoknak felelnek meg.

Az új besorolási rendszer készítésénél már olyan korszerű elveket alkalmaztak, amelyek a későbbi nomenklatúráknál is elengedhetetlen alapelveknek bizonyultak.

Ilyenek például:

- Az árukat a különböző tudományágakban létrehozott főbb természetes osztályok szerint igyekeztek kategorizálni. Például külön csoportba kerültek az állati, a növényi vagy ásványi eredetű nyersanyagok, az élelmiszeripari készítmények vagy a vegyi áruk.
- A feldolgozottság mértékének megfelelően az egyszerűbbtől a bonyolultabb felé haladva építették fel a szerkezetet. Ezt azt jelentette, hogy a főként nyersanyagként használt árucikkek a vámtarifa első részében helyezkedtek el, míg az azokból készült termékek a hátrébb lévő szakaszokban találhatóak meg.
- Fontos volt azonban, hogy a feldolgozottsági fok, illetve az összetettség bonyolódásának megfelelő sorrend nem csak az egész vámtarifán belül globálisan, hanem az egyes szakaszokon belül is érvényesült.

⁷⁹³FERENCZI Izsó: *Nemzetközi vámnomenklatura*. Közgazdasági Értesítő. A Magy. Kir. Kereskedelemügyi Minisztérium Kereskedelmi és Ipari Közlönye. Budapest, 1930. február 22. XXV. évfolyam 8. szám. p. 1. Forrás: Arcanum Digitális Tudománytár. Letöltés ideje: 2019. január 21.

⁷⁹⁴Lásd például: The Development of a Uniform International Tariff Nomenclature from 1853 to 1967. With Emphasis on the Brussels Tariff Nomenclature. United States Tariff Commission. Washington April 1968. p. 14.

- Az azonos anyagból készült áruk lehetőség szerinti egy vámtarifaszámba foglalása. Ezt az elvet alkalmazták olyan áruköröknél, ahol azonos nyersanyag vagy a kiinduló alapanyagból sokféle árut készítettek. Ilyenek pl.: műanyag, gumi, fémek stb.
- Egyes esetekben a kiszerelést, csomagolást is figyelembe vették, mint megkülönböztető tényező.

A nomenklátúra szerkezeti elemként ún.: Megjegyzéseket is tartalmazott (Note), amelyek a vámtarifáknak ma is elengedhetetlen részei. Ezek bizonyos áruk pontos besorolását segítik elő azzal, hogy részletes támpontokat adnak, hogyan kell őket osztályozni. Megfigyelhető az is, hogy a fő tételeken (vámtarifaszámokon) belül, további altételeket is létrehoztak, amely a fentiekben már említett alszámos bontásoknak felel meg.

A gazdasági és ipari fejlettségbeli különbségek miatt lényeges kérdés volt még az is, hogy a kialakított vámtarifát hogyan tudják az országok a saját igényeiknek megfelelően finomítani, formázni. Ennek kivitelezésében jelentős szerepet játszott az altételek/alszámos bontások létrehozása. Ugyanis a tervek szerint, a nomenklatúrát alkalmazó országok az áruosztályokon, árucsoportokon és a vámtarifaszámokon ugyan nem változtathatnak, azt mindenkinek egységesen kell átvenni saját vámtarifájába, azonban az egyes altételes bontások alkalmazása már sokkal rugalmasabb.

„Az altételek tekintetében a megegyezés az, hogy ezek csak korlátozottan kötelezőek, vagyis ha az államok részletezni akarják a főtételeket, a részletezést a bizottság által kidolgozott módon kell adniok, de mellőzhetik is a részletezést, viszont pedig akár autonóm utón, akár kereskedelmi szerződések útján tovább is mehetnek az altételek felbontásában.”⁷⁹⁵

A jelenleg alkalmazott nemzetközi vámtarifa, a korábban már említett HR nomenklátúra is hasonló rendszert követ. A 6 számjegyes HR kódok alkalmazása kötelező, azonban a szerződő feleket az egyezmény aláírása nem korlátozza abban, hogy a nemzeti tarifa- vagy statisztikai nomenklatúrájukban albontásokat (nemzeti alszámokat) hozzanak létre a HR-t követő szinten.⁷⁹⁶

6. A nomenklátúra sorsának alakulása

A nemzetközi nomenklátúra megalkotása tehát bonyolult folyamat volt. 1931-ben a Népszövetség „Vámtarifa-nomenklátúra egységesítésével foglalkozó szakértői albizottsága” befejezte vámtarifa nomenklátúra tervezetét. A tervezet alapvetően Genfi Nomenklátúra elnevezéssel került be a köztudatba, de az első megjelent verzió még koránt sem volt véglegesnek mondható, ekkor még a tagállamok kormányainak észrevételeihez nyitották meg.⁷⁹⁷ Az észrevételek alapján továbbalakították a

⁷⁹⁵ FERENCZI Izsó: *Nemzetközi vámnomenklátúra*. Közgazdasági Értesítő. A Magy. Kir. Kereskedelemügyi Minisztérium Kereskedelmi és Ipari Közlönye. Budapest, 1930. február 22. XXV. évfolyam 8. szám. p. 2. Forrás: Arcanum Digitális Tudománytár. Letöltés ideje: 2019. január 21.

⁷⁹⁶ HORVÁTHNÉ-ZSÁMBOKINÉ: *A Kombinált Nomenklátúra I. Jegyzet, munkafüzet és gyakorlókönyv*. Budapest, Rendőrtiszti Főiskola, 2011. p. 13.

⁷⁹⁷ The Harmonized System. A universal language for international trade 30 Years On. World Customs Organization, December 2018. pp. 6. <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/nomenclature/activities-and-programmes/30-years-hs/hs-compendium.pdf?db=web> Letöltés ideje: 2019. június 3.

nomenklatúrát, így a módosításokkal tökéletesíteni szándékozott vámtarifa 1937-ben készült el.⁷⁹⁸

Eredetileg az egységes nomenklátúra megszerkesztése öncélúnak látszott: a nemzetközi kereskedelem, a statisztika és a vámpolitika érdekei indokolták elkészítését. Később azonban a közös nomenklatúrának ez az öncélúságra nem állt már annyira előtérben, a Népszövetség úgy vélte, hogy a közös vámtarifa nomenklátúra, előfeltétel lévén hatékony eszköz lehet a vámvédelem valóságos mértékének összehasonlítására, a jövőbeli önkorlátozó kötelezettségek vállalására, elősegíti a vámok leépítését, és megakadályozza a vámvédelem túlburjánzását is.⁷⁹⁹

Az erőfeszítések ellenére az elkészült vámtarifa sorsa azonban nem tudott beteljesedni.

Az 1929-ben kitört világgazdasági válság miatt a Genfi Nomenklátúra a gyakorlatban már nem hozhatott eredményeket, mert az államok a kialakult gazdasági helyzet miatt ismét a vámvédelem felé fordultak. A több évig tartó kitaró munka azonban egyáltalán nem mondható eredménytelennek. Az akkor kialakított vámtarifa modern és hatékony árubesorolási struktúrájának kidolgozása nem volt hiábavaló, hiszen az európai országok vámtarifáinak fejlődésére is nagy hatást gyakorolt, de legfontosabb szerepének a később megvalósuló nemzetközi vámtarifa egyezmény alapjainak letétele tekinthető.

A Genfi Nomenklátúra kidolgozásánál jelentős szerepet betöltő Ferenczi Izsó már 1930-ban is így vélekedett:

„A nemzetközi összehasonlítás szempontjából fontos egységesítés érdekét a közös vámtarifa-nomenklátúra még akkor is szolgálja fogja, ha kötelező erőre nem emelkedik: alapul fogják venni új vámtarifák szerkesztésénél.”⁸⁰⁰

A gazdasági újjáépítés és a háború utáni időszakra jellemző nagyobb kereskedelmi szabadság iránti vágy, kedvező feltételeket teremtett a vámtarifák egységesítésére, és a nemzetközileg elismert közös nomenklátúra szükségessége ismét nyilvánvalóvá vált.⁸⁰¹ Így, a Genfi Nomenklátúra példáját követve ismét elkezdődhetett a közös vámnyelv, a nemzetközi vámtarifa kidolgozása. Az 1931-ben elfogadott és 1937-ben módosított Genfi Nomenklátúra tehát nem gazdasági, hanem éppen jogharmonizációs szempontból vált jelentős hatásúvá. Ugyanis ez a tarifa szolgált azután „Az áruk vámtarifában történő osztályozásáról” szóló, Brüsszelben, 1950. december 15-én megkötött egyezmény és az ezt módosító, Brüsszelben, 1955. június 1-jén aláírt jegyzőkönyv alapjául is.⁸⁰²

⁷⁹⁸ A Genfi Nomenklátúra 1931-es kiadásából részletek találhatóak a 4. sz. mellékletben.

⁷⁹⁹ Nemzeti Újság. 1930. február 11. 13. o. Forrás: Arcanum Digitális Tudománytár. Letöltés ideje: 2019. február 18.

⁸⁰⁰ FERENCZI Izsó: *Nemzetközi vámnomenklátúra*. Közgazdasági Értesítő. A Magy. Kir. Kereskedelemügyi Minisztérium Kereskedelmi és Ipari Közlönye. Budapest, 1930. február 22. XXV. évfolyam 8. szám. p. 3. Forrás: Arcanum Digitális Tudománytár. Letöltés ideje: 2019. január 21.

⁸⁰¹ GOTSCHLICH, Georg Dieter: *The World Wide Developments of International Customs Law*. 1988 Int'l Bus. L.J. 947 (1988) p. 955.

⁸⁰² PARDAVI László: *A globális gazdaság vámjogának alapkérdései. Különös tekintettel a preferenciális szerződésekre*. UNIVERSITAS–GYŐR Nonprofit Kft. Győr, 2015. p. 243.

7. Összegzés

A vámtarifa logikai alaprendszerének kialakítása hosszadalmas folyamat volt, és elmondható, hogy ennek a bonyolult árukódolási rendszernek a fejlődése a mai napig sem fejeződött be.⁸⁰³

A fejlődési folyamat során a XX. század elejére egyre erősebben körvonalazódott egy, a nemzetek által egységesen alkalmazható nómenklatúra létrehozásának szükségessége, amelynek megalkotásában az első jelentősebb lépést a Genfi Nómenklatúra jelentette. A világszerte alkalmazható egységes árubesorolási rendszerek kialakításának igénye elsősorban azért merült fel, mert a kereskedelemi forgalom növekvő tendenciájával párhuzamosan egyre erősebben mutatkoztak meg az eltérő vámtarifákból, áruosztályozási- és statisztikai rendszerekből adódó problémák. Szükségessé vált tehát mind vámpolitikai mind kereskedelempolitikai szempontból egy olyan nómenklatúra rendszer létrehozása, amellyel az eltérő áruosztályozásból adódó ellentétek kiküszöbölhetők, és amely a külkereskedelmi statisztika szempontjából is hatékonyan alkalmazható. E törekvések egyik legfontosabb állomásának tekinthető az 1927 májusában tartott genfi világgazdasági konferencia, amely az alapjait fektette le a mai modern nemzetközi áruosztályozási rendszereknek. A konferencián megfogalmazott célok eredményeként létrehozott Genfi Nómenklatúra ugyan a történelmi események sodrásában elmerült, nem válhatott valódi nemzetközi nómenklatúrává, azonban jelentősége a vámtarifák fejlődéstörténetében vitathatatlan.

Felhasznált irodalom

- [1] ASAKURA, 2003; NAKAGAWA 2011 Idézi: ESCAITH, Hubert: *Past and present issues in trade statistics*. An insider's view, Revue de l'OFCE, vol. 140, no. 4, 2015, pp. 43-45.
- [2] FERENCZI Izsó: *Nemzetközi vámnomenklatura*. Közgazdasági Értesítő. A Magy. Kir. Kereskedelemügyi Minisztérium Kereskedelmi és Ipari Közlönye. Budapest, 1930. február 22. XXV. évfolyam 8. szám. pp. 1-3. Forrás: Arcanum Digitális Tudománytár. Letöltés ideje: 2019. január 21.
- [3] GOTSCHLICH, Georg Dieter: *The World Wide Developments of International Customs Law*. 1988 Int'l Bus. L.J. 947 (1988) pp. 954-955.
- [4] HORVÁTHNÉ-ZSÁMBOKINÉ: *A Kombinált Nómenklatúra I. Jegyzet, munkafüzet és gyakorlókönyv*. Budapest, Rendőrtiszti Főiskola, 2011., pp. 13.
- [5] MIKLÓSI Endréné: *A Harmonizált Áruleíró és Kódrendszer a nemzetközi kereskedelem segítője*. In: Kereskedelmi Szemle 1993. pp. 40-41. Forrás: Arcanum Digitális Tudománytár. Letöltés ideje: 2019. június 19.
- [6] Nemzeti Újság. 1930. február 11. p. 13. Forrás: Arcanum Digitális Tudománytár. Letöltés ideje: 2019. február 18.
- [7] PARDAVI László: *A globális gazdaság vámjogának alapkérdései. Különös tekintettel a preferenciális szerződésekre*. UNIVERSITAS–GYŐR Nonprofit Kft. Győr, 2015. pp. 52.,243.
- [8] Pénzügyi Közlöny 1882. május 28. Forrás: Arcanum Digitális Tudománytár. Letöltés ideje: 2019. június 28.

⁸⁰³ ZSÁMBOKINÉ Ficskovszky Ágnes: *Innováció és elektronizáció az áruosztályozásban*. In: CZENE POLGÁR - ZSÁMBOKINÉ (szerk.): *Innováció, elektronizáció, tudásmenedzsment*. Tanulmánykötet MRTT-VPT, Budapest, 2018. ISBN: 978-615-80567-3-1. 269-296. p.255.

- [9] The Harmonized System A universal language for international trade 30 Years On. World Customs Organization, December 2018. pp. 6. <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/nomenclature/activities-and-programmes/30-years-hs/hs-compendium.pdf?db=web> Letöltés ideje: 2019. június 3.
- [10] RUNCIMAN, W. Leslie: *The World Economic Conference at Geneva*. The Economic Journal, Vol. 37, No. 147 (Sep., 1927), p. 469.
- [11] ZSÁMBOKINÉ Ficskovszky Ágnes: *Innováció és elektronizáció az áruosztályozásban*. In: CZENE POLGÁR Viktória - ZSÁMBOKINÉ Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Innováció, elektronizáció, tudásmenedzsment*. Tanulmánykötet MRTT-VPT, Budapest, 2018. ISBN: 978-615-80567-3-1. 269-296. p. 255.

Egyéb források:

- [12] 1878. évi XXI. törvénycikk az osztrák-magyar vámterület általános vámtarifájáról. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=87800021.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D30> Letöltés ideje: 2019. június 27.
- [13] https://biblio-archive.unog.ch/Dateien/CouncilMSD/C-921-M-486-1931-II-B-VOL1_EN.pdf. Letöltés ideje: 2019. február 21.
- [14] <http://www.wcoomd.org>

Mellékletek jegyzéke

- 1. sz. melléklet:** Részletek az 1878. évi XXI. törvénycikkkel életbe lépett Osztrák-Magyar Monarchia 1878-as vámtarifájából.
- 2. sz. melléklet:** Példák az altételes bontásokra az 1882. évi Osztrák-Magyar Vámtarifában, az 1931-es Genfi Nomenklatúrában és a jelenleg alkalmazott HR Nomenklatúrában.
- 3. sz. melléklet:** Részletek az 1882. évi XVI. törvénycikkkel életbe lépett Osztrák-Magyar Monarchia 1882-es vámtarifájából.
- 4. sz. melléklet:** Részletek a Genfi Nomenklatúra 1931. évi kiadásából.

Lektorálta: Zsitnyánszky Lilla

Diplomierte Zollexpertin,

Ernst&Young GmbH, Frankfurt am Main,

Deutschland

lilla.zsitnyanszky@de.ey.com

»»»»

1. sz. melléklet
Részletek az 1878. évi XXI. törvénycikkkel életbe lépett Osztrák-Magyar Monarchia
1878-as vámtarifájából.⁸⁰⁴

Magyar joganyagok - 1878. évi XXI. törvénycikk - az osztrák-magyar vámterület által 1. oldal

1878. évi XXI. törvénycikk

az osztrák-magyar vámterület általános vámtarifájáról¹

I. CZIKK

Jelen törvény határozatait az osztrák-magyar monarchia közös vám- és kereskedelmi területére nézve érvényesek, de a vámküzetekre, valamint Dalmácia királyságának külön vámterületére nem szólnak.

II. CZIKK

Minden áru, mely nincs határozottan vámmentesnek nyilvánítva, a bevitelnél vámköteles s azt a vámdíjat fizeti, melyet a mellékelt vámtarifa azon vámtétele szab, a mely alá az áru tartozik.

A hol a vámtarifa egyenesen mást nem határoz, a fogyasztási adó alá vetett tárgyak, az e részben fennálló törvényes határozatok értelmében, még az állami, tartományi, vagy községi belső fogyasztási illetékeket és pótlékokat is fizetik.

Az áruk átvitelénél vámdíj nem fizetendő.

A kivitelnél csakis a mellékelt kiviteli vámtarifában említett tárgyak esnek az ott előszabott vámdíj alá.

III. CZIKK

A mely áruk oly államokból jönnek, hol az osztrák és magyar hajók, vagy az osztrák-magyar monarchiából érkező áruk más államokéinál kedvezőtlenebb bánásmódban részesülnek, a bevitelnél a vámtarifában megállapított vámon felül még ennek 10 százalékát, és ha a tarifa szerint vámmentesek, az áru kereskedelmi értékétől rendeleti uton megállapítandó 5 százaléknyi specificus vámot fizetnek.

A kormány felhatalmaztatik annak rendeleti uton való kivételes megállapítására, hogy az ily intézkedés csak egyes áruosztályokra találjon alkalmazást, vagy hogy egyes áruosztályok azon intézkedés alól kivéve maradjanak.

IV. CZIKK

Rendeleti uton kibocsátandó betűsoros árulajstrom fogja az egyes árukak a vámtarifa illető tételeibe való részletes beosztását, a vámtarifa szó szerinti szövege és értelme szerint megállapítani: ezen árulajstrom szükség esetében kiegészíthető és módosítható.

Hasonló uton sorolhatók, alkatrészeikre és rendeltetésükre való tekintettel, más vámtétel alá az ujonnan forgalomba jövő vegyészeti tárgyak, melyek különben, mint a tarifában különösen meg nem nevezettek, a 64. e) 3. tétel alá esnének.

¹ Szentesítve: 1878. évi VI. 27. Kihirdetve: az országgyűlés mindkét házában 1878. VI. 28.

⁸⁰⁴ [11] 1878. évi XXI. törvénycikk az osztrák-magyar vámterület általános vámtarifájáról.
<https://net.jogtar.hu/ezet-ev-torveny?docid=87800021.TV&searchUrl=/ezet-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D30> Letöltés ideje: 2019. június 27.

Az osztrák-magyar vámterület általános vámtarifája

Osz. tály	Sza- kasz	Az áru megnevezése
--------------	--------------	--------------------

BEVITELI VÁMTARIFA

- I *Gyarmatárúk és déli gyümölcs:*
- 1 Kákáo
 - 2 Kávé
 - 3 Fűszerek
 - 4 Déli gyümölcsök
 - 5 Thea
 - 6 Czukor.
- II 7 *Dohány és dohánygyártmányok.*
- III *Kerti és mezei termények:*
- 8 Gabona, hüvelyesek, rizs, liszt és őrlemények
 - 9 Növények, és (más szakaszokban föl nem említett) növényrészek.
- IV *Állatok és (más szakaszokban elő nem forduló) állati termények:*
- 10 Halak, kagylós és más vízi állatok
 - 11 Vágó- és igásmarha
 - 12 Vad, szárnyas és más állatok
 - 13 Nyers bőrök
 - 14 Haj, szőr, sörte és toll
 - 15 Hús, viasz, sajt, méz és (más szakaszokban nem foglalt) állati termékek.
- V *Zsiradék és zsiros olajok:*
- 16 Zsiradék
 - 17 Zsiros olajok.
- VI *Italok és eledelek:*
- 18 Sör és méhsör
 - 19 Eczet
 - 20 Égetett szeszes folyadékok
 - 21 Bor és mesterséges borok
 - 22 Eledelek.
- VII *Tüzelő-, építő- és műanyagok:*
- 23 Fa, szén és tőzeg
 - 24 Esztergályos- és faragóanyagok
 - 25 Ásványok.
- Gyógyszer-, illatszer-, festő- és cserzőanyagok, mézgák és*
- VIII *gyanták:*
- 26 Gyógyszer- és illatszeranyagok
 - 27 Festő és cserző anyagok
 - 28 Mézgák.

Ellenben egyéb leltári tárgyak, valamint a gőzhajók gőzgépei külön vámozás alá esnek.

Jegyzet

a XV. osztályhoz.

Kézi kocsi és kézi szán, továbbá játékszernek való hajó, kocsi és szán, kocsi-, szán- és hajóminták, valamint egyes kocsi- és hajórészek úgy vámozandók, mint azon anyagból készült árúk, melyekből valók.

XVI. Mű- és hangszerek, gépek és apró árúk

Sza- kasz	Az árú megnevezése	Vám-	Vám		Göngysúly, a teljsúly százalékaiban kifejezve
			frt	kr	

59 Mű és hangszerek bármily anyagból:

a) csillagászati, mennyiség-tani, optikai műszerek (a foglalt szemüvegek és színházi látcsövek kivételével), természettani műszerek; laboratóriumok számára való vegytani műszerek; sebészeti műszerek

100 vámr
klgr.

b) hangszerek

100 10.-
klgr.

23 ládákban és
hordókban
9 zsákfélékben

60 Gépek és géprészek

fából vagy ezüstözetlen és aranyozatlan nemtelen fémből, egyéb anyagokból készült mellékreszkekkel kapcsolatban is, a mennyiben ez utóbbiak a 61. a) és 61. b) 1. vámtétele alá nem tartoznak: és pedig, ha a súly szerint túlnyomó bennök:

a) fa

100 2.-
klgr.

b) öntött vas

100 2.
klgr. 70

c) kovácsolt vas vagy aczél

100 4.-
klgr.

d) egyéb nemtelen fém

100 8.-
klgr.

13 ládákban és
hordókban
8 félládákban
6 kosarakban
4 zsákfélékben v.
farámában

2. sz. melléklet

Példák az altételes bontásokra az 1882. évi Osztrák-Magyar Vámtarifában, az 1931-es Genfi Nomenklatúrában és a jelenleg alkalmazott HR Nomenklatúrában.

Az 1882. Osztrák-Magyar vámtarifa
(Az altételes bontások betűkkel jelölve)
ltételes bontások betűkkel

Behozatali vámtarifa.

I. Gyarmatárúk.		100 kilogram
		frt. kr.
1. Kákáobab és kákáohüvely		24 —
Jegyzet. A tengeren való behozatalnál		20 —
2. Kávé:		
a) nyers		40 —
Jegyzet. A tengeren való behozatalnál		37 —
b) pörkölt		50 —
3. Thea		100 —
Jegyzet. A tengeren való behozatalnál		90 —
II. Fűszerek.		
4. Bors (a hosszúbors, paprika és fehérbors, törött bors- hulladék is), szegfűbors (piment), gyömbér		24 —
5. Mindennemű fahéj		40 —
6. Csillagos-ánizs (bábian), szegfűszeg (a magszegfű is), szerecsendió-virág (macis), szerecsendió héjban		60 —
7. Szerecsendió héj nélkül		80 —
8. Kardamom, sáfrány, vanília		120 —
Jegyzet. A 4—8. számokban foglalt árúk a tengeren való beho- taluknál 5 frttal kisebb vám alá esnek.		

⁸⁰⁵ Pénzügyi Közlöny 1882. május 28. Forrás: Arcanum Digitális Tudománytár. Letöltés ideje: 2019. június 28.

A Genfi Nomenklátúra 1931.
(Az altételes bontások betűkkel
jelölve)

— 19 —

59.—APPLES, PEARS AND QUINCES.

60.—STONE FRUIT :

- a. Apricots and peaches.
- b. Cherries.
- c. Plums.
- d. Others.

61.—OTHER EDIBLE FRUIT, FRESH :

- a. Strawberries, whortleberries, currants and gooseberries, raspberries and other berries.
- b. Unspecified, including melons.

62.—FRUIT SPECIFIED UNDER ITEMS 59 TO 61, DRIED, WHETHER OR NOT CUT IN PIECES OR SLICED :

- a. Apples and pears.
- b. Prunes.
- c. Others.

CHAPTER 9.

COFFEE, TEA AND SPICES.

63.—COFFEE :

- a. Not roasted.
- b. Roasted, including ground.

Note.—*Husks, waste and pellicles of coffee and coffee with the caffeine removed come under Item 63.*

64.—TEA.

65.—PEPPER AND ALLSPICE (PIMENTO), WHETHER GROUND OR NOT :

- a. Pepper.
- b. Paprika (capsicum).
- c. Other piments.

66.—VANILLA.

67.—OTHER SPICES :

- a. Cinnamon and cinnamon-tree flowers.
- b. Cloves and clove stems.
- c. Nutmeg and mace.
- d. Unspecified.

Notes.—1. *White cinnamon and clove bark are not included under Item 67a.*

2. *Item 67d includes ginger, saffron, amomums and cardamoms, dried laurel leaves and thyme, and other spices not elsewhere specified.*

CHAPTER 10.

CEREALS.

68.—WHEAT, SPELT AND MESLIN.

69.—RYE.

806

A jelenlegi HR Nómenklatúra
(Az altételes bontások számjegyekkel jelölve)

Chapter 9

Coffee, tea, maté and spices

Notes.

1.- Mixtures of the products of headings 09.04 to 09.10 are to be classified as follows :

- (a) Mixtures of two or more of the products of the same heading are to be classified in that heading;
- (b) Mixtures of two or more of the products of different headings are to be classified in heading 09.10.

The addition of other substances to the products of headings 09.04 to 09.10 (or to the mixtures referred to in paragraph (a) or (b) above) shall not affect their classification provided the resulting mixtures retain the essential character of the goods of those headings. Otherwise such mixtures are not classified in this Chapter; those constituting mixed condiments or mixed seasonings are classified in heading 21.03.

2.- This Chapter does not cover Cubeb pepper (*Piper cubeba*) or other products of heading 12.11.

Heading	H.S. Code	
09.01		Coffee, whether or not roasted or decaffeinated; coffee husks and skins; coffee substitutes containing coffee in any proportion.
		- Coffee, not roasted :
	0901.11	-- Not decaffeinated
	0901.12	-- Decaffeinated
		- Coffee roasted :
	0901.21	-- Not decaffeinated
	0901.22	-- Decaffeinated
	0901.90	- Other
09.02		Tea, whether or not flavoured.
	0902.10	- Green tea (not fermented) in immediate packings of a content not exceeding 3 kg
	0902.20	- Other green tea (not fermented)
	0902.30	- Black tea (fermented) and partly fermented tea, in immediate packings of a content not exceeding 3 kg
	0902.40	- Other black tea (fermented) and other partly fermented tea
09.03	0903.00	Maté.
09.04		Pepper of the genus <i>Piper</i>; dried or crushed or ground fruits of the genus <i>Capsicum</i> or of the genus <i>Pimenta</i>.
		- Pepper :
	0904.11	-- Neither crushed nor ground
	0904.12	-- Crushed or ground
		- Fruits of the genus <i>Capsicum</i> or of the genus <i>Pimenta</i> :
	0904.21	-- Dried, neither crushed nor ground
	0904.22	-- Crushed or ground

3 sz. melléklet
Részletek az 1882. évi XVI. törvénycikkkel életbe lépett Osztrák-Magyar Monarchia
1882-es vámtarifájából.

1882. évi folyam.

PÉNZÜGYI KÖZLÖNY

A MAGYAR KIRÁLYI

PÉNZÜGYMINISZTERIUM ALÁ RENDELT HATÓSÁGOK, HIVATALOK ÉS KÖZEK
SZÁMÁRA.

22. szám. KIADJA: A M. K. PÉNZÜGYMINISZTERIUM. 1882. május 28.

Tartalom. Közzetett adók és államegyedáruságok. 1882. évi XVI. törvénycikk az osztrák-magyar vámterület általános vámtarifájáról. — Az osztrák-magyar vámterület általános vámtarifájának végrehajtása.

Közzetett adók és államegyedáruságok.

MI ELSŐ FERENCZ JÓZSEF,

Isten kegyelméből Austriai Császár, Csehország Királya
stb., és Magyarország Apostoli Királya.

Kedvelt Magyarországnak és társországai hű főrendei és képviselői közös egyetértéssel a következő törvénycikket terjesztették szentesítés végett Felségünk elé:

1882. évi XVI. törvénycikk

az osztrák-magyar vámterület általános vámtarifájáról.

I. cikk.

Jelen törvény határozatai az osztrák-magyar monarchia közös vám- és kereskedelmi területére nézve érvényesek, de a vámkülzetekre nem szólnak.

II. cikk.

Minden árú, mely nincs határozottan vámmentesnek nyilvánítva, a behozatalnál vámköteles s azt a vámdíjat fizeti, melyet arra a mellékelt behozatali vámtarifa azon száma szab, a mely alá az árú tartozik.

A hol a vámtarifa egyenesen mást nem határoz, a fogyasztási adó alá vetett tárgyak az e részben fennálló törvényes határozatok értelmében még az állami, tartományi, vagy községi belső fogyasztási illetékeket és pótlékokat is fizetik.

Az árúk átvitelénél vámdíj nem fizetendő.

A kivitelnél csakis a mellékelt kiviteli vámtarifában említett tárgyak esnek az ott megállapított vámdíj alá.

37

Á t n é z e t.

I. RÉSZ.

Behozatal.

Osztály.	Tarifaszám.
I. Gyarmatárúk	1— 3
II. Fűszerek	4— 8
III. Déli gyümölcs	9— 16
IV. Czukor	17— 20
V. Dohány	21— 22
VI. Gabona és hüvelyesek; liszt és őrlemények; rizs	23— 28
VII. Főzelék, gyümölcs, növények és növényrészek	29— 38
VIII. Vágó- és igásmarha	39— 49
IX. Más állatok	50— 53
X. Állati termékek	54— 64
XI. Zsiradékok	65— 71
XII. Zsíros olajok	72— 74
XIII. Italok	75— 79
XIV. Eledelek	80— 93
XV. Fa, szén és tőzeg	94— 96
XVI. Esztergályos- és faragó-anyagok	97—101
XVII. Ásványok	102—103
XVIII. Gyógyszer- és illatszer-anyagok	104—108
XIX. Festő- és cserző-anyagok	109—113
XX. Mézgák és gyanták	114—118
XXI. Kőolaj, ásványolajok, továbbá barnaszén- és szénpala- kátrány	119—121
XXII. Pamut, pamutfonalak és pamutárúk	122—135
XXIII. Len, kender, juta és egyéb külön meg nem nevezett növényi fonó-anyag, az ezekből készült fonalak és árúk	136—151

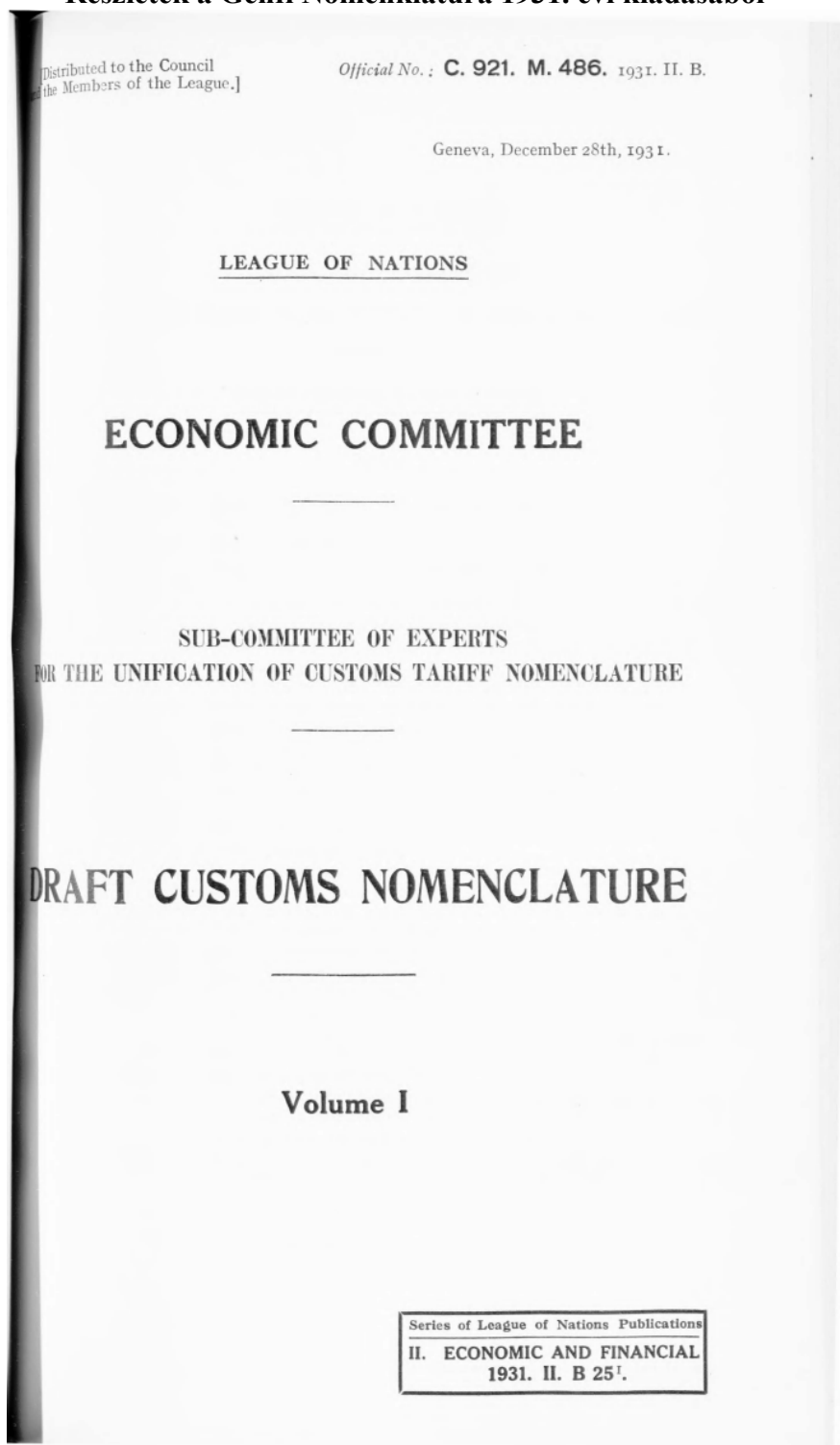
VII. Főzelék, gyümölcs, növények és növényrészek.

Főzelék és gyümölcs:	100 kilogram
	frt kr
29. Fris szőlő (étkezésre való); ananász	5 —
30. Száraz dió és mogyoró, dióbél és mogyoróbél	2 50
31. Fris, finom főzelék	2 50
32. Külön meg nem nevezett főzelék és gyümölcs:	
a) fris állapotban	vámmentes.
b) szárítva vagy elkészítve (aszalva, sajtolva, összevagdálva, porrá törve vagy más módon aprítva, sózva vagy hordókban ecetbe rakva, cukor nélkül befőzött gyümölcsíz)	2 50
Jegyzet. Főzelék és gyümölcs szelenczékbe, palaczkokba és effélékbe légmentesen elzárva, vagy máskép, mint a felsorolt módokon elkészítve, finom eledeleknek (92. illetőleg 93. sz.) tekintendők.	
Növények és növényrészek:	
33. Olajmag	— 50
34. Ánizs, koriander, édes kömény, kömény, lóhermag, mustármag (az őrlött mustár is hordókban) külön meg nem neve- zett magvak, szárított katánggyökér (nem pörkölve)	— 50
35. Élő növények, diszítésre való lemetszett virágok és levelek, fris állapotban	1 50
36. Külön meg nem nevezett növények és növényrészek, fris állapotban; gabona kévékben, hüvelyesek szárazul, takács- mácsonya, háncs, tengeri fű, káka, szalma, széna, alom	vámmentes
37. Külön meg nem nevezett növények és növényrészek, szárítva vagy elkészítve (porrá törve vagy máskép aprítva vagy festve)	2 50
38. Komló, komlóliszt (lupulin)	10 —

VIII. Vágó- és igásmarha.

	darab
39. Ökör	10 —
40. Bika	4 —
41. Tehén	3 —
42. Fiatal marha (tinó és üsző)	2 —
43. Borjú	1 —

4 sz. melléklet
Részletek a Genfi Nómenklatúra 1931. évi kiadásából⁸⁰⁹



⁸⁰⁹ Forrás: https://biblio-archiv.unog.ch/Dateien/CouncilMSD/C-921-M-486-1931-II-B-VOL1_EN.pdf .
Letöltés ideje: 2019. február 21.

First Part

DRAFT CUSTOMS NOMENCLATURE

SECTION I.

LIVE ANIMALS AND PRODUCTS OF THE ANIMAL KINGDOM.

	Page
Chapter 1.—Live Animals (except Fish, Crustaceans and Molluscs)	13
" 2.—Meat	14
" 3.—Fish, Crustaceans and Molluscs	14
" 4.—Milk and Dairy Products; Eggs and Honey	15
" 5.—Raw Materials and Other Raw Products of Animal Origin	15

SECTION II.

PRODUCTS OF THE VEGETABLE KINGDOM.

Chapter 6.—Live Plants and Products of Floriculture	17
" 7.—Alimentary Vegetables, Plants, Roots and Tubers	17
" 8.—Edible Fruits	18
" 9.—Coffee, Tea and Spices	19
" 10.—Cereals	19
" 11.—Milling Products; Malt; Starch and Fecula	20
" 12.—Oil Seeds and Oleaginous Fruits; Various Grains, Seeds and Fruits; Industrial and Medicinal Plants; Straw and Fodder	21
" 13.—Raw Materials for Dyeing and Tanning; Gums, Resins and Other Vegetable Saps and Juices	21
" 14.—Materials for Plaiting and Carving; Other Raw Materials and Raw Products of Vegetable Origin	22

SECTION III.

FATTY SUBSTANCES, GREASES, OILS AND PRODUCTS OF THEIR DECOMPOSITION;
PREPARED ALIMENTARY FATS; WAXES OF ANIMAL OR VEGETABLE
ORIGIN.

Chapter 15.—Fatty Substances, Greases, Oils and Products of their Decomposition; Prepared Alimentary Fats, Waxes of Animal or Vegetable Origin	23
---	----

SECTION IV.

PRODUCTS OF THE FOOD-PREPARING INDUSTRIES; BEVERAGES,
ALCOHOLIC LIQUORS AND VINEGARS; TOBACCO.

Chapter 16.—Preparations of Meat, of Fish, of Crustaceans and of Molluscs	25
" 17.—Sugars and Confectionery	25
" 18.—Cocoa and Preparations thereof	26
" 19.—Preparations with a Basis of Flour or Fecula	26
" 20.—Preparations of Vegetables, Pot-Herbs, Fruits and Other Plants or Parts of Plants	26
" 21.—Miscellaneous Alimentary Preparations	27
" 22.—Beverages, Alcoholic Liquors and Vinegars	27
" 23.—Residues and Waste from the Food-Preparing Industries	28
" 24.—Tobacco	28

SECTION V.

MINERAL PRODUCTS.

Chapter 25.—Earths and Stones; Limes and Cements	29
" 26.—Ores, Slag and Ash	30
" 27.—Mineral Fuel, Mineral Oils and Bituminous Substances; Products of the Distillation thereof	30

CHAPTER 2.

MEAT.

13.—BUTCHER'S MEAT :

a. Of bovine animals :

- 1—*Fresh or preserved by cold storage (chilled) ;*
- 2—*Frozen.*

b. Mutton and lamb :

- 1—*Fresh or preserved by cold storage (chilled) ;*
- 2—*Frozen.*

c. Pork, excluding bacon.

d. Horseflesh, goat flesh and other.

Note.—Item 13 also includes slaughtered animals and their internal organs separately imported.

14.—DEAD POULTRY.

Note.—Fresh poultry liver is included under this item.

15. DEAD GAME :

- a. Ground game.
- b. Feathered game.

16. OTHER FRESH, CHILLED OR FROZEN MEAT, EXCLUDING BACON.

17.—BACON :

- a. Fresh.
- b. Salted, dried, smoked, or otherwise simply prepared.

18.—MEAT, SALTED, DRIED, SMOKED, COOKED, OR OTHERWISE SIMPLY PREPARED :

- a. Ham.
- b. Other.

Note.—Meat imported in tins, terrines, crusts, or in hermetically sealed receptacles is not included under Item 18.

CHAPTER 3.

FISH, CRUSTACEANS AND MOLLUSCS.

19.—FISH, FRESH (DEAD OR ALIVE) OR PRESERVED FRESH BY SOME FRIGORIFIC PROCESS :

- a. Fresh-water fish.
- b. Sea fish.

20.—FISH, SIMPLY SALTED, DRIED OR SMOKED :

- a. Herring.
- b. Other.

Note.—Fish imported in hermetically sealed receptacles is not included under Item 20.

- 426.—CARDBOARD AND PAPER CUT OUT FOR A PARTICULAR PURPOSE, NOT SPECIFIED ELSEWHERE :
- a. In strips not more than 15 cm. wide.
 - b. Square or rectangular, the plain sheets (not folded) having no side exceeding 36 cm.
 - c. Other shapes.
- 427.—CIGARETTE PAPER :
- a. In strips.
 - b. Cut to shape, in booklets or tubes.
- 428.—ENVELOPES OF ALL SIZES, NOTEPAPER, CORRESPONDENCE CARDS WITH THEIR ENVELOPES, IN BOXES, PACKETS, ETC., OF CARDBOARD OR PAPER.
- 429.—PAPER BAGS, SACKS, CORNETS AND POUCHES.
- 430.—BOXES, CASES AND CASKETS OF CARDBOARD OR PAPER :
- a. Not combined with other materials :
 - 1—*Folding boxes, mounted or not ;*
 - 2—*Other.*
 - b. Combined with other materials.
- 431.—COPYBOOKS, REGISTERS, NOTEBOOKS, WRITING-BLOCKS, MEMORANDUM BOOKS, ALBUMS, PASSE-PARTOUTS, BLOTTERS, LETTER-RACKS, COVERS FOR BOOKS AND SIMILAR ARTICLES, OF CARDBOARD OR PAPER, EVEN COMBINED WITH OTHER MATERIALS.
- 432.—BOBBINS AND TUBES OF CARDBOARD OR PAPER, PERFORATED OR NOT, FOR SPINNING AND WEAVING.
- 433.—STAMPED WARES OF CARDBOARD OR PAPER, SUCH AS SHOEMAKING ACCESSORIES, PLATES, TRAYS, POTS, COVERS, TUMBLERS, ETC.
- 434.—WARES OF *papier-mâché*, *carton-pierre*, VULCANISED AND SIMILAR CARDBOARD, NOT SPECIFIED ELSEWHERE.
- 435.—WARES OF CARDBOARD OR PAPER, NOT ELSEWHERE SPECIFIED OR INCLUDED :
- a. Perforated cardboard or paper for Jacquard and similar machines.
 - b. Paper lace and embroidery.
 - c. Paper table-cloths and serviettes.
 - d. Other.

Notes.—1. *Where a distinction is drawn between wares of cardboard or paper not combined with other materials, and those combined with other materials, the distinction will not apply to the following : clasps, fastenings, corner-pieces, eyelets, textile threads, strings and other small accessories necessary for the make of the article or for facilitating its use, and not partaking of the character of ornament.*

2. *Items 427 to 435 also comprise articles of the kind in question with printed matter or designs, in black or colours or dry printing, of whatever kind or nature.*

CHAPTER 45.

BOOKSELLERS' WARES AND PRODUCTS OF THE GRAPHIC ARTS.

- 436.—BOOKSELLERS' WARES NOT ELSEWHERE SPECIFIED OR INCLUDED :
- a. Printed books, illustrated or not, in sheets, sewn or bound.
 - b. Newspapers and periodicals, illustrated or not.
 - c. Geographical, nautical and astronomical charts and cartographic works ; plans of all kinds.
 - d. Music, printed or engraved.

