



LUDOVIKA
UNIVERSITY PRESS

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

XII. évfolyam (2024)
3. szám

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)
ISSN 2786-0760 (elektronikus)

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

TARTALOMJEGYZÉK – 2024/3.

Tudományos közlemények/ tanulmányok	BUDAI BALÁZS BENJÁMIN • A digitális kompetencia és az e-közigazgatási ügyintézési képesség összefüggései napjaink Magyarországon	3
	KOLTAY ANDRÁS • Az online dezinformáció megfékezésére tett európai kísérletek kritikája	23
	FÜLÖP KATALIN • A magyar út a versenyképes adórendszer irányába 1988–2024	49
	ORSZÁG-NOVÁK ERZSÉBET – MÁTAY GÁBOR – CSÁSZÁR-NAGY NOÉMI • A dolgozók mentális jóllétének támogatása	79
	FIRNIKSZ JUDIT • Innováció és szabályozás párbeszéde: A kísérleti alapú szabályozási eszközök és a vállalati megfelelés kölcsönhatása	115
	CSEPORÁN ZSOLT • Magyar kulturális szféra a pandémia árnyékában	143
	PAP MÁRK • A vadkár biztosítási fedezetbe vonhatósága és a vadkár alap	161
Szemle	VERES ZOLTÁN • Gondolatok Magyar szobránál	179
Idegen nyelvű tartalomjegyzék		185
Publikációs felhívás		186
Szerkesztőbizottság		188
Impresszum		190

Budai Balázs Benjámín

A DIGITÁLIS KOMPETENCIA ÉS AZ E-KÖZIGAZGATÁSI ÜGYINTÉZÉSI KÉPESSÉG ÖSSZEFÜGGÉSEI NAPJAINK MAGYARORSZÁGÁBAN¹

*The Correlation Between Digital Competence and E-Government Capability
in Today's Hungary*

Dr. habil. Budai Balázs Benjámín tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közszervezési és Infotechnológiai Tanszék, budai.balazs@uni-nke.hu

Kutatásaink fókuszában a digitális kompetencia áll. Jelen tanulmányunk egy 2023 tavaszán készített nagymintás, országos, reprezentatív omnibusz felmérés eredményei alapján vizsgálja a közigazgatási ügyintézés és a digitális kompetenciák összefüggését, napjaink Magyarországon.

Felmérésünket a DESI Digital Decade 2030 2023-as indikátorának és a 2022-es KSH országos népszámlálásának vonatkozó eredményeivel is összevetettük, így kapva egy árnyaltabb képet. Továbbra is jól látszanak a digitális egyenlőtlenség dimenziói, a digitális kompetenciák összefüggései, valamint a digitális közigazgatási ügyintézési képesség alacsony értékeinek okai is. Igazolódott ismét, hogy a gyakorolt kompetencia kompetenciát, a kompetenciahiány és a gyakorlat hiánya kompetenciahiányt szül.

KULCSSZAVAK:

digitális kompetencia, DESI, inklúzió, digitális egyenlőtlenség, digitális közigazgatási ügyintézés

¹ A TKP2021-NKTA-51 számú projekt az Innovációs és Technológiai Minisztérium által a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból a TKP2021-NKTA támogatási rendszer keretében finanszírozott támogatással valósult meg.

Digital literacy is the focus of our research. Based on the results of a large-scale, nationwide, representative omnibus survey conducted in the spring of 2023, this study examines the relationship between public administration and digital competencies in Hungary today.

Our survey was also compared with the DESI/Digital Decade 2030 2023 indicator and the relevant results of the 2022 national census of the Hungarian Central Statistical Office (KSH), thus providing a more nuanced picture. All dimensions of digital inequality, the correlations between digital competencies, and the reasons for the low scores for digital public administration skills remain clear. Once again, it is confirmed that competency in practice breeds competence, lack of competence, and lack of practice breeds competence deficits.

KEYWORDS:

digital competency, DESI, inclusion, digital inequality, digital public administration

BEVEZETÉS

Egy szolgáltatás igazi sikerkritériuma, ha azt használják. A használathoz azonban készségek szükségesek, az e-szolgáltatásokhoz pedig e-készségek. Bélanger és Carter² vizsgálatai kimutatták, hogy a technikai kompetenciák, valamint az etnikai hovatartozás, a jövedelem, az életkor és az iskolai végzettség meghatározó tényezői az e-kormányzat használatának. Evidenciaként hivatkozunk azt a kutatást, miszerint annak oka, hogy a polgárok nem veszik igénybe az online közszolgáltatásokat, elsősorban a rászorultság, a bizalom és a készségek hiányában keresendők. Ez utóbbi jelentősége arányosan és gyorsan növekszik az életkorral, és egyre nagyobb megosztottságot jelez.³ Közel egy évtizeddel később Rodriguez-Hevia és munkatársai kiemelték a digitális készségek befolyását mint egyre nagyobb hatást gyakorló tényezőt az e-közigazgatás elfogadásában,⁴ majd Simonofski és munkatársai tanulmánya⁵ azonosította azokat a tényezőket, amelyek befolyásolják az állampolgárok digitális ügyintézésben vállalt szerepét. A kutatás olyan tényezőket azonosított, mint az életkor, a nem, a foglalkozás, az iskolai végzettség, a digitális írástudás, a kormányzati szint és az egyéb e-szolgáltatások használatának gyakorisága. Ez a felmérés összefüggéseket azonosított az ügyféloldali elvárások, a nem, az életkor, a foglalkozás, az egyéb e-szolgáltatások igénybevételi gyakorisága és a digitális írástudás között, azonban érdekes módon az iskolai végzettségre és a szellemi munkavégzésre semmilyen hatást nem találtak. Ezért fontos a tudásáramlás felgyorsítása a digitális készségek gyakorlati felhasználásának előjelezése érdekében.

² BÉLANGER–CARTER 2009.

³ European Commission 2012.

⁴ RODRIGUEZ-HEVIA – NAVÍO-MARCO – RUIZ-GÓMEZ 2020.

⁵ SIMONOFSKI et al. 2021.

A Nemzeti Közszerológálati Egyetem már több tanulmányban⁶ vizsgálta a digitális felkészültség, a digitális kompetencia-szint szerepét.

A digitális kompetenciák birtoklásának nem csupán az ügyintézési képesség a tétje, hanem – ezen is keresztül – a társadalom polarizálásának dinamikája, tekintettel arra, hogy a digitális egyenlőtlenség polarizálja a társadalmat. A digitalizáció folyamatai szempontjából leszakadók (digitális analfabéták) munkavállalási esélyei jelentősen romlanak a digitális készségeket egyre jobban igénylő munkakörökben.

Korábbi mérések igazolták, hogy egyértelműen definiálhatók olyan csoportok, amelyek a digitális műveltségük vonatkozásában (is) hátrányos helyzetűek. A Covid-19-pandémia tovább rontotta a helyzetüket, a polarizálódás erősödött, ugyanakkor rámutatott arra, hogy egy ilyen helyzetben a gazdasági reziliencia fő pillére a digitális műveltség.

Korábbi felmérések elemzéseiben láttuk, hogy a lakosság közel 8%-a (800 000 ember) többszörösen hátrányos helyzetű: a hátrányos felnőtt lakosság alig 4%-ának a legmagasabb iskolai végzettsége a gimnáziumi érettségi, mintegy 25%-uk nem írt vagy olvasott számottevő mennyiségben az elmúlt két évben, és egészségi állapotuk nem kielégítő. Gazdasági helyzetüket a szegénység, a mélyszegélyesség jellemzi. Emellett szűkebb kapcsolati hálójával rendelkeznek, több mint harmaduk egyedül él, valamint a csoport fele 65 év feletti. A nem internetező e szegmense nem csupán eszköz, hanem igény szintjén is távol van az internet használatától.⁷ Ezek a jellemzők egyértelműen versenyképességet csökkentő tényezők. Ugyancsak korlátozott versenyképességűnek tekinthetők az idősek, nyugdíjasok és más inaktívok, az alacsony iskolai végzettségűek és a rurális térségek (kistelepülések, alacsony népsűrűségű területeken) lakosai. Az 50 év feletti korosztályok tartósan „bennragadnak” a digitálisan írástudatlanok táborában, így foglalkoztatási esélyeik – egyéb életkori stb. hátrányaikkal mellett – még ez ok miatt is jelentősen romlanak.⁸

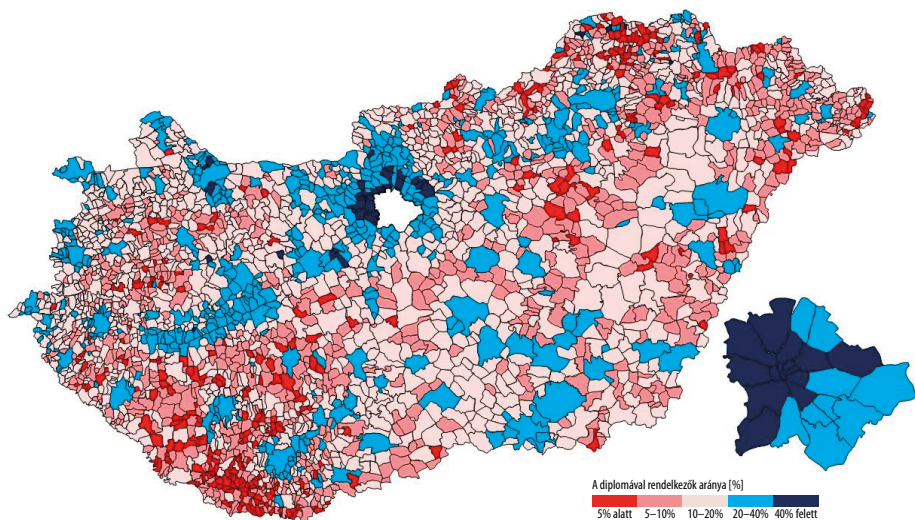
A társadalmi egyenlőtlenségek mintázata rendre újratermelődik, és megegyezik a digitális egyenlőtlenségek mintázatával. Ahogy a GKI 2023-as felmérése is mutatja, a fizetési különbségek és a felsőfokú végzettségűek aránya összefügg. A felsőfokú végzettségűek digitális kompetenciaszintje pedig magasabb, mint az alacsonyabb végzettségűeké (köszönhetően annak is, hogy a diplomaszerezés elképzelhetetlen digitális kompetenciák birtoklása és alkalmazása nélkül).

Ahogy az 1. ábrán is látszik, éles különbség mutatkozik az ország egyes területei között, amelyek migrációs tendenciákat is alakítanak. (Jól látható itt is az a kialakuló konglomerátum, amely a Budapest és vonzáskörzete – Székesfehérvár – Balatoni régió összeolvadását hozza. A tőke és a tudás [nb. tudástőke] ilyen jellegű koncentrációja [és ezzel párhuzamosan az ábrán pirosuló részek elnéptelenedése] óriási közigazgatási kihívásokat keletkeztet, elsősorban a közszolgáltatások megszervezésében. Mondhatnánk azt is, hogy a 21. század második harmadának legnagyobb kihívása ez lesz. De – terjedelmi okok miatt – jelen tanulmányunk ezt csak érinti és jelzi.)

⁶ BUDAI–CSUHAI–TÓZSA 2023; BUDAI 2022a; BUDAI 2022b.

⁷ MNTFS 2020.

⁸ Eurostat 2023.



1. ábra: Diplomával rendelkezők aránya (%)

Forrás: GKI 2023

FELMÉRÉS

A TKP2021-NKTA-51 sz. támogatási szerződés finanszírozta kutatás omnibusz módszertanú felmérést készített. Az NKE Államkormányzási és innovatív közszolgáltatási témájú kutatásainak „omnibusz” kutatásszervezési modellel megvalósított lakossági adatfelvétele 2023. február 10. és 2023. március 6. között zajlott.

A reprezentatív adatfelvétel során 1000 főt (N) kérdeztünk.

A mintavételi eljárás során hivatalos lakcímnnyilvántartásból (mintavételi keret) véletlen mintavétellel jelöltük ki és kerestük fel a kijelölt címeket és személyeket. Minden mintába kerülő címhez legalább négy további pótcímét biztosítottunk, amelyeknél a felkeresendő személy demográfiai jellemzői azonosak voltak. Kiegészítő pótfelvétel zárta a terepmunkát, amely során összesen 50 kérdőívet kérdeztünk le. A felvétel során többértű minőségbiztosítás is keretezte a munkát, szisztematikus, kvóta szerinti telefonos ellenőrzési eljárási szakaszokkal és az adatfelvétel menetének és beérkező adatainak folyamatos központi online nyomon követésével. Az adatfelvétel által előállt nyers empirikus minta megfelelő kódolás, a módszertani standardoknak megfelelő adattisztítás és néhány esetben inputálás után vált elemezhetővé.

A mintába összesen 138 települést választottunk be, ez magában foglalja Budapest 23 kerületét, a vármegyeszékhelyeket, a megyei jogú városokat, valamint 37 várost és 53 községet. Az ily módon előállt empirikus minta adatbázisa reprezentatív a 18 éven felüli felnőtt magyar lakosságra, nemre, korra, iskolai végzettségre, településtípusra és régióra.

A megkérdezés tablettel támogatottan személyes adatfelvétellel (TAPI), országos lefedettséget biztosító professzionális adatfelvétel hálózat révén 156 pontosan instruált

kérdezőbiztos közreműködésével történt, amelyhez kártya- és listaeszközöket is alkalmaztunk. A támogató eszközök révén a válaszadó könnyebben áttekinthette a skálákat, válaszkategóriákat, a kérdező helyett pedig az eszköz gyorsabban és hibák nélkül kezelte az ugró utasításokat, logikai kapcsolatokat. Ezzel a felvétel kevesebb hibát tartalmazott, és tartani tudta a 40-50 perces reális időt, nem nyúlt el a válaszoló jelentős elfáradásáig, ami az érvényességet erősítette.

Az ily módon előállt minta reprezentatív a 18 éven felüli felnőtt magyar lakosságra nemre, korra, iskolai végzettségre, településtípusra és régióra.

A digitális kompetenciát vizsgáló kérdéseket a DigCompSat⁹ nemzetközi digitális kompetenciamérő kérdőívre alapoztuk. Az omnibuszkutatás jellege miatt azonban a kérdéseket szűkítettük 25 kérdésre, a következők szerint:

1. Az ismeret-, képesség-, attitűdtípusból kiválasztottuk, hogy csak a képességgel foglalkozunk (miket tud, miket képes megcsinálni a válaszadó).
2. Mindhárom szintű (alap, közép és haladó) kérdésből került bele item.
3. Mind a 21 aldimenzióból beemeltünk legalább 1 itemet annak Chronbach Alpháját és a válaszmegtagadást is figyelembe véve.
4. Egyértelműsítettük a magyar nyelvű megfogalmazásokat, és lecseréltük „A tudom, hogyan kell” fordulatot „Képes vagyok” jellegűre, hogy elkerüljük azt, hogy a válaszadók az adott képesség helyett annak az ismeretére asszociáljanak.
5. A dimenzióként 1 kérdés mellé beemeltünk további néhány kérdést még, amelyeket fontosnak, érdekesnek tartottunk mérni.
6. Az egyik „plusz” kérdést tartalmilag kis mértékben módosítottuk „Képes vagyok egy állásra jelentkezni digitális platform használatával (például űrlap kitöltése, önéletrajz és fotó feltöltése).” helyett „Képes vagyok közigazgatási ügyet intézni digitális platform használatával (például űrlap kitöltése, dokumentumfeltöltés).” item szerepel.
7. A kérdezési helyzet gördülékenyebbé tétele érdekében változtattunk a kérdések eredeti sorrendjén.

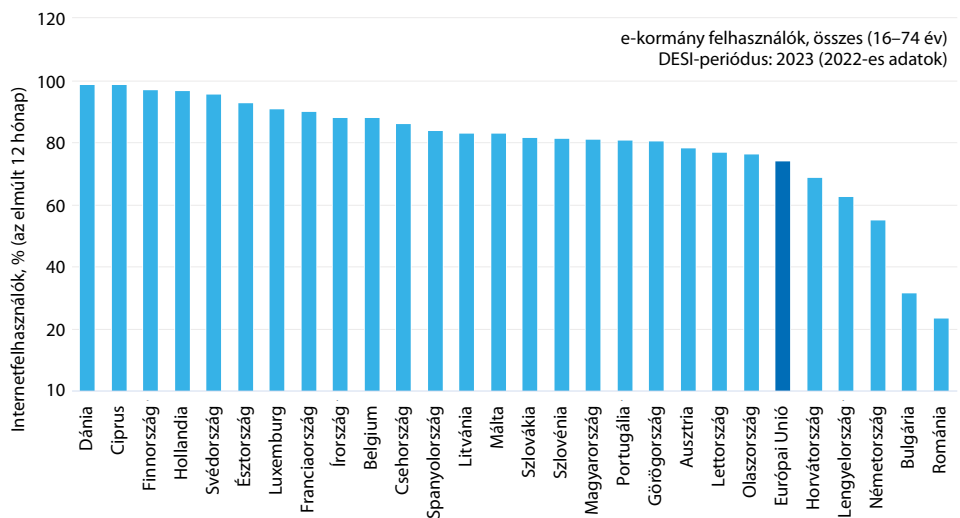
Így kaptuk a 25 elemből álló kérdéssort.

E tanulmányban a „képes vagyok közigazgatási ügyet intézni digitális platform használatával” kérdést vizsgáljuk alaposabban, számos keresztábra segítségével, hogy a használati jellemzők összetevőit árnyaljuk.

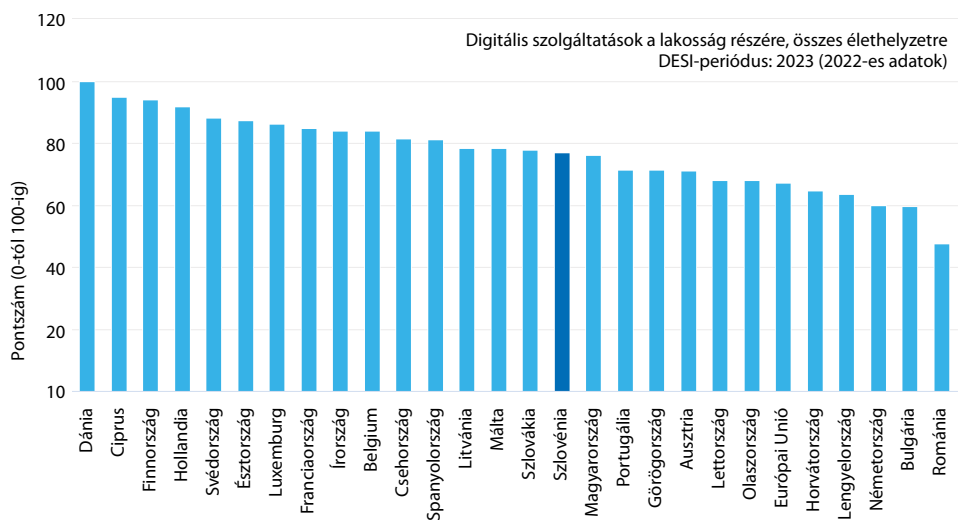
UNIÓS HELYZETKÉP

Az EU országainak digitális felkészültségét mérő – leginkább hivatkozott, mértékadó – indikátora a DESI (*Digital Society and Economy Index*), majd az ezt váltó *Digital Decade 2030* indikátorcsoport 2023-as országjelentése hangsúlyozza, hogy Magyarország kiaknázatlan

⁹ CLIFFORD et al. 2020.



2. ábra: E-közigazgatási felhasználók aránya a 16–74 éves korosztályban, az Európai Unióban
Forrás: DESI 2023



3. ábra: Az összes élethelyzetre vonatkozó, elérhető szolgáltatások aránya az Európai Unióban
Forrás: DESI 2023

digitális potenciállal rendelkezik, és fejlődése nem egyenletes és arányos. Az infrastruktúra-fejlesztés tekintetében több esetben az EU-átlag feletti állapotokat ért el (köszönhetően a nagyon nagy kapacitású [VHCN] vezetékes hálózatok, a legalább 1 Gb/s adatátvitelt lehetővé tevő hálózatok és az 5G-infrastruktúra fejlesztésének), azonban a digitális készségek, valamint a köz- és magánszektor (különös tekintettel a versenyszféra) digitalizálása tekintetében lemaradásban van.

Az internetfelhasználó 16–74 éves korosztály 81,02%-a vett már igénybe valamilyen e-közigazgatási szolgáltatást (weboldalon vagy mobilkészüléken keresztül) Magyarországon, ami az EU középmezőnyébe illeszkedő érték, és meghaladja az EU 74%-os átlagát. Ezenkívül az egészségügyi nyilvántartásokhoz való hozzáférés (köszönhetően az EESZT-nek/Egészségablaknak) az a két mutató, amely a közszolgáltatások digitalizálása csomagban EU-átlag feletti értékeket mutat (2. ábra).

Az összes élethelyzetre vonatkozó, elérhető szolgáltatások vonatkozásában Magyarország már az országgrangsor utolsó negyedében helyezkedik el, 67,87%-os eredménnyel, majd' 10 százalékpontos lemaradással az EU átlagától (77,03%). Ugyancsak jelentős (közel 8 százalékpontos) lemaradás látszik az EU átlagától a vállalkozások számára nyújtott digitális közszolgáltatások vonatkozásában, az előre kitöltött digitális űrlapok vonatkozásában (azaz az interoperabilitás fejlesztésében: szolgáltatási vonatkozásban abban, hogy ne kelljen olyan információkat megadni, ami már a hivatal rendelkezésére áll) és a szolgáltatások mobilbarát jellegében (3. ábra).

Jelentős lemaradás (15 százalékpontos) látszik a szolgáltatások felhasználótámogatásában. További nemzetközi e-közigazgatási mutatók fókuszált, regionális 2021-es összehasonlításából kiderült, a versenyképesség szempontjából fontos e-közigazgatás területen némi javulás figyelhető meg, de a releváns mutatók rangsoraiban Magyarország még mindig az utolsó helyeken helyezkedik el. Ez rávilágít arra a fontos gyakorlati kihívásra, hogy a közszolgáltatások digitalizálására fordított jelentős beruházások ellenére Magyarország relatív helyzete nem javult jelentősen, ami többek között abból fakad, hogy nem csak Magyarország fektet be az IKT-ba, mások talán többet vagy jobb hatékonysággal teszik ezt.¹⁰

Magyarország Kormánya 2022 decemberében fogadta el a *Nemzeti Digitális Állampolgársági Programot*, amely nyílt adatokra, felhőalapú technológiára épülő felhasználóbarát és felhasználó-központú szolgáltatások fejlesztését célozza. (A stratégia először teszi magáévá a *mobile first* elvet, azaz a szolgáltatások elsősorban mobilkészülékre való optimalizálását, mobilapplikációkon keresztül történő nyújtását.) E stratégiai célok megvalósításának hatása még nem érezhető – a fejlesztések indítását 2023-ra ígérték –, de jól látszik, hogy önmagában az infrastruktúra- és szolgáltatásfejlesztés nem elégséges a használati mutatók növeléséhez. A digitális készségek fejlesztése megkerülhetetlen az érdemi növekedéshez (4. ábra).

¹⁰ BOJTOR–BOZSÓ 2021.

	Magyarország			Az EU átlaga	
	DESI 2021	DESI 2022	DESI 2023	DESI 2023	DESI 2030 cél
4a1. E-közigazgatási felhasználók az internethasználók százalékában	NA.	NA.	81% 2022	74% 2022	
4a2. Digitális közszolgáltatások állampolgároknak Pontszám (0-tól 100-ig)	NA.	64 2021	68 2022	77 2022	100
4a3. Digitális közszolgáltatások vállalkozásoknak Pontszám (0-tól 100-ig)	NA.	74 2021	76 2022	84 2022	100
4a4. Kitöltött formanyomtatványok Pontszám (0-tól 100-ig)	NA.	60 2021	60 2022	68 2022	
4a5. A szolgáltatás-tervezés és -nyújtás, valamint a személyes adatok átláthatósága Pontszám (0-tól 100-ig)	NA.	50 2021	57 2022	65 2022	
4a6. Felhasználó-támogatás Pontszám (0-tól 100-ig)	NA.	67 2021	69 2022	84 2022	
4a7. Mobilbarát jelleg Pontszám (0-tól 100-ig)	NA.	84 2021	85 2022	93 2022	
4a7. Hozzáférés az e-egészségügyi adatokhoz Pontszám (0-tól 100-ig)	NA.	NA.	80 2022	72 2022	100

4. ábra: Digital Decade 2023, a digitális közszolgáltatások állapotát jelző indikátorok alakulása Magyarországon és az EU átlagában

Forrás: European Commission 2023

A DIGITÁLIS KOMPETENCIÁK HELYZETE A KORÁBBI MÉRÉSEKBEN

A KSH 2022-es Népszámlálása¹¹ (amely először tette alapértelmezetté az online kitöltést) rávilágított, hogy a lakosság 16,4%-a semmilyen digitális tevékenységet nem végez. A KSH ugyanakkor a digitális készségek birtoklásának más kategóriáit állította fel a 6 évnél idősebbek vizsgálatára:

- nem végez digitális tevékenységet;
- alapszintű digitális tevékenységet végez;
- középszintű digitális tevékenységet végez;
- magas szintű digitális tevékenységet végez.

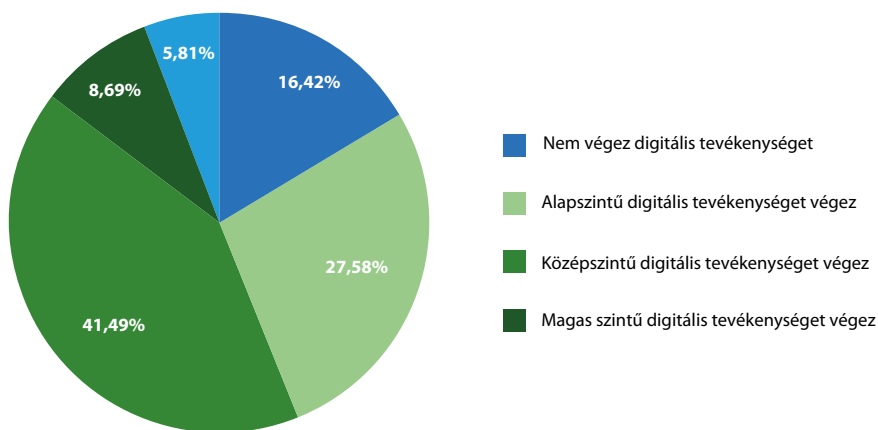
A jártasság szintjének megállapításához digitális tevékenységek végzését vizsgálták. 8 tevékenységcsoport – az internetes olvasás, információszerzéstől a programozásig – végzése arányában sorolták be a megfelelő szinteket.

¹¹ KSH 2022.

A KSH 2022-es népszámlálása szerint a lakosság csupán 8,69%-a végez magas szintű, és 41,49%-a középszintű digitális tevékenységet. E két csoport együtt az érdemi digitális használatot tükrözi, azaz a lakosság közel fele tekinthető digitális állampolgárnak (5. ábra).

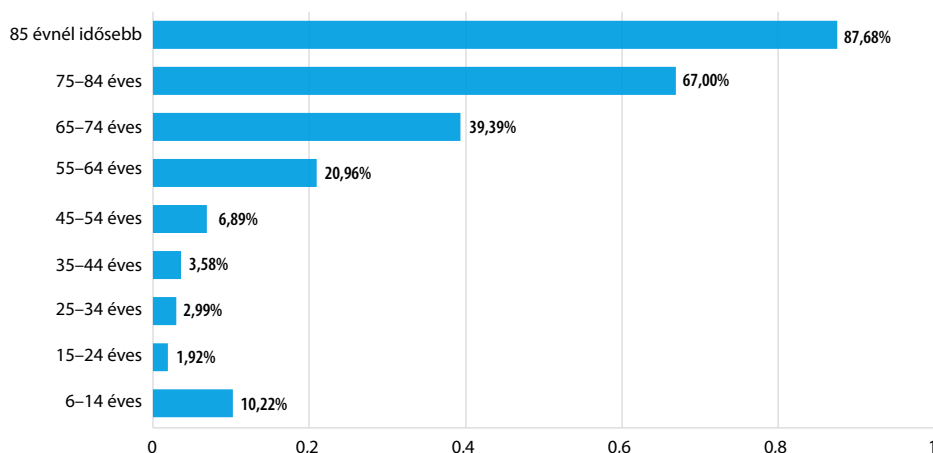
A KSH a korosztályi lejtőt is látványosan kihozta, hiszen a digitális tevékenységet nem végzők aránya egyre magasabb a vizsgált életkori decilisekben, így a 75 év felettek közel kétharmada, a 85 évnél idősebbek majd' 88%-a nem végez semmilyen digitális tevékenységet. 55 év alatt ugyanakkor ezek az értékek szigorúan egyszámjegyűek, a lakosság töredékét érintik (6. ábra).

Az iskolai végzettség tekintetében a 8 osztályt nem végzettek (iskolai lemorzsolódók) esetében a válaszadók közel kétharmada nem végez digitális tevékenységet, míg a 8 osztályt



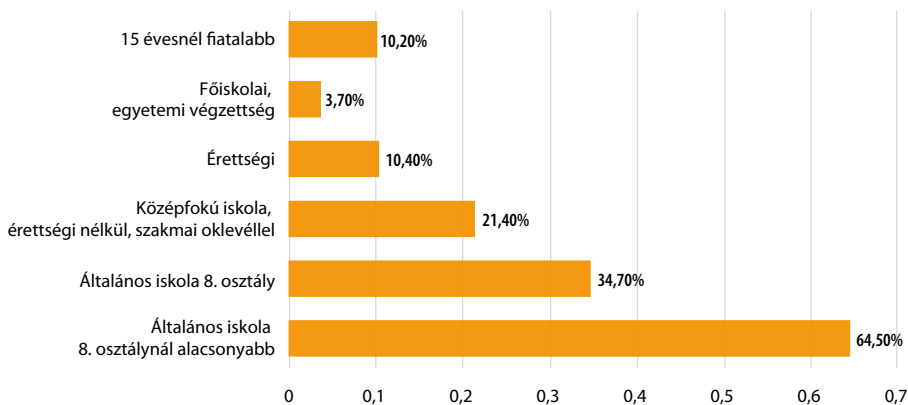
5. ábra: Digitális tevékenység a magyar lakosság körében

Forrás: a KSH 2022 alapján a szerző szerkesztése



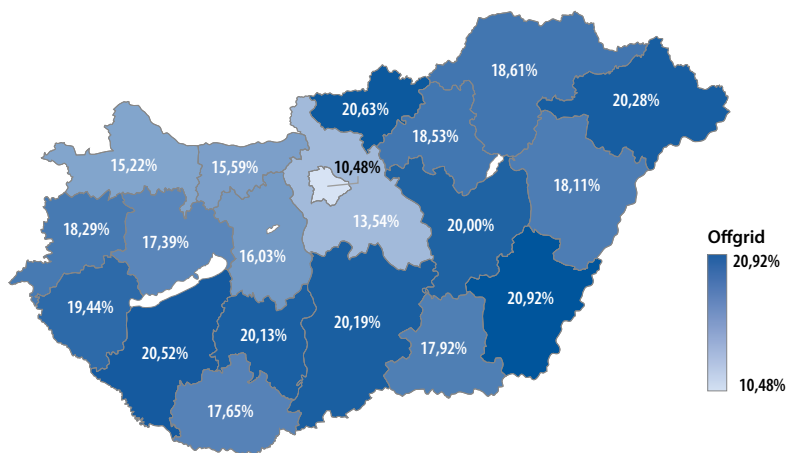
6. ábra: Digitális tevékenységet nem végzők a magyar lakosság körében, korcsoportok szerint

Forrás: a KSH 2022 alapján a szerző szerkesztése



7. ábra: Digitális tevékenységet nem végzők a magyar lakosság körében, legmagasabb iskolai végzettség szerint

Forrás: a KSH 2022 alapján a szerző szerkesztése



8. ábra: Digitális tevékenységet nem végzők aránya a magyar lakosság körében, vármegyénként

Forrás: a KSH 2022 alapján a szerző szerkesztése

végzettek egyharmada válaszolt így. Az iskolai végzettség szintjének növekedésével szorosan korrelál a digitális tevékenység végzése. A diplomával rendelkezők 3,7%-a nem végez csupán digitális tevékenységet (7. ábra).

Földrajzi bontásban látszódnak a szokásos mintázatok. Az országos átlagot a közép-magyarországi régió húzza fel. Budapest nem csupán a digitális tevékenységet nem végzők alacsony számában (10,48%), hanem a magas szintű tevékenységet végzők arányában is toronymagasan vezet. De még Pest vármegye is magasan a többi vármegye teljesítménye felett áll. Megjelentek ugyanakkor azok a települések (például Sénye, Bakonykút, Balatonhenye), ahol a digitális nomádok elkezdtek kompenzálni a digitális analfabéták eredményét, felhúzza ezzel az adott települések átlagát (8. ábra).

A DIGITÁLIS KOMPETENCIÁK ÉS A DIGITÁLIS KÖZIGAZGATÁSI ÜGYINTÉZÉSI KÉPESSÉG A LEGÚJABB FELMÉRÉSBEN

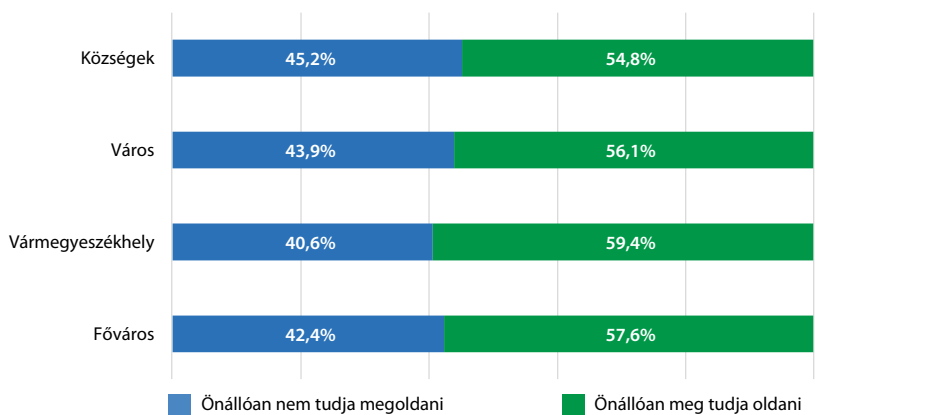
Felmérésünk alátámasztotta a korábbi tendenciákat, miszerint a méret – általában – meghatározza az ügyintézési képességet (minél nagyobb a település, annál jobb az ott élők ügyintézési képessége), azonban Budapest esetében egyre több szélsőséget tapasztalunk, ami rontja az összteljesítményt. Ennek köszönhető, hogy a vármegyeszékhelyeken majdnem 2 százalékponttal magasabb az önálló felhasználók átlagos aránya, mint a fővárosban. Egyértelmű az is, hogy az ügysegédlet indokoltsága a községek számára nem kérdés, hiszen az ott élő lakosság csupán 45,2%-a tud önállóan ügyet intézni a digitális térben (9. ábra).

Látunk továbbá egy kelet–nyugati ellentétet, azaz a keleti régiók lényegesen rosszabbul teljesítenek, mint a nyugati régiók. Ha emellé illesztjük a településtípus bontású eredményeket, akkor ismét előjönnek az Észak-Magyarországi Régió kistelepülései, ahol a kompetencia- (és ezen keresztül az ügyintézési képesség) látványosan kisebb, mint a nyugati településeknél.

Kirajzolódik továbbá az a Főváros – Velencei tó – Balaton(felvidék) – Győr – Sopron-tengely, amely a legfejlettebb településeket adja. E települések népességbővülése is a legintenzívebb. Az itt kialakuló szuperkonglomerátum kezdi koncentrálni az ország digitális tudását (10. ábra).

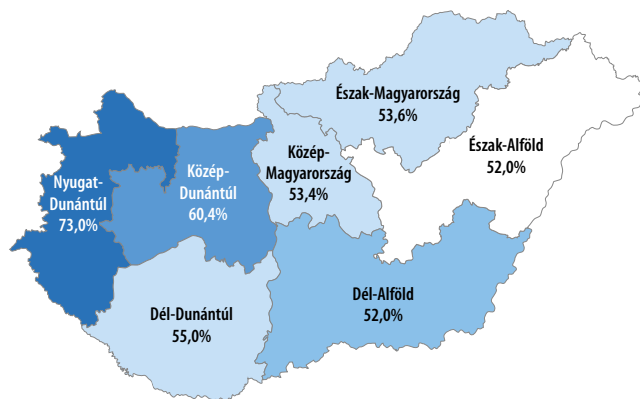
Összességében a válaszadók 43,3%-a nem tudja önállóan megoldani a digitális közigazgatási ügyintézését, saját bevallásuk szerint. Míg a férfiak esetében ez 41,4%-ot jelent, addig a nőknél 45,2%-ot. Azaz a férfiak, ha minimálisan is, de magabiztosabbak, mint a nők e területen (11. ábra).

A munkaügyi státusz és a digitális ügyintézési képesség között szignifikáns összefüggés látszik. A nyugdíjas státusz azt mutatja, hogy 5 nyugdíjasból 4 nem képes önálló digitális ügyintézésre. Ráadásul a nyugdíjas válaszadók 67,5%-a még segítséggel sem képes erre, azaz a minimális ismeretei is hiányoznak. Ugyanez az aktív munkaügyi státusszal



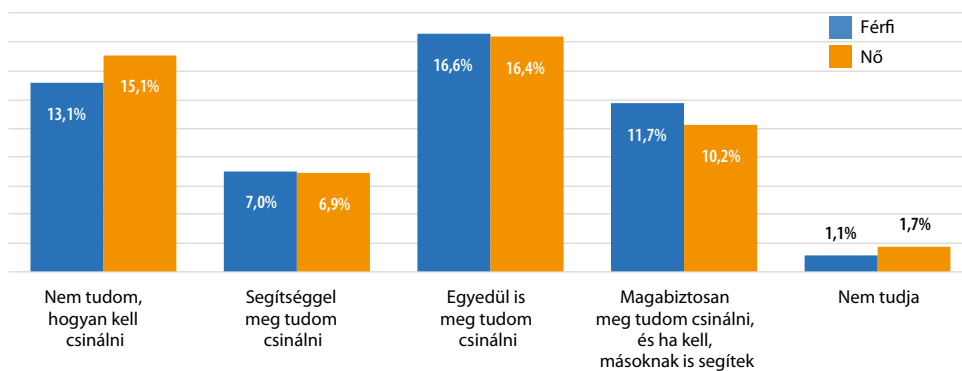
9. ábra: E-közigazgatási ügyintézési képesség a településtípus függvényében

Forrás: a szerző szerkesztése



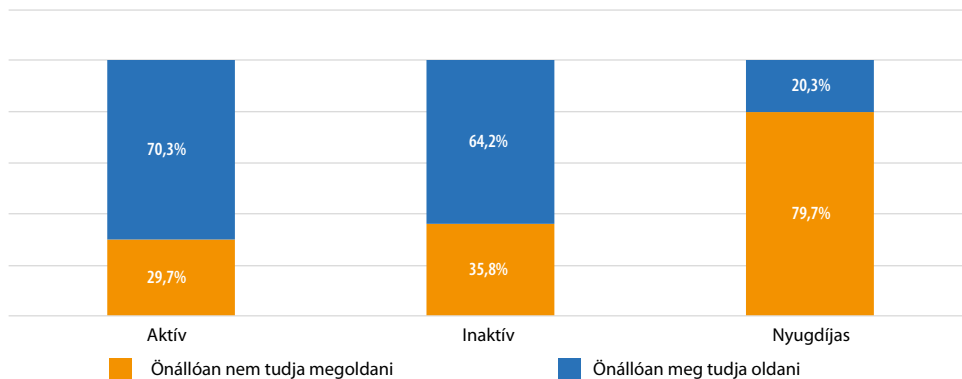
10. ábra: Önálló e-közigazgatási ügyintézési képesség régiók szerint

Forrás: a szerző szerkesztése



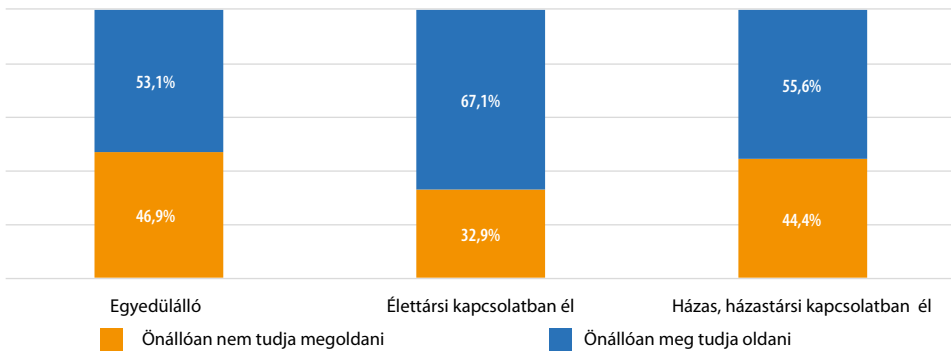
11. ábra: A közigazgatási ügyintézési képesség a nemek arányában

Forrás: a szerző szerkesztése



12. ábra: A közigazgatási ügyintézési képesség munkaügyi státusz szerint

Forrás: a szerző szerkesztése



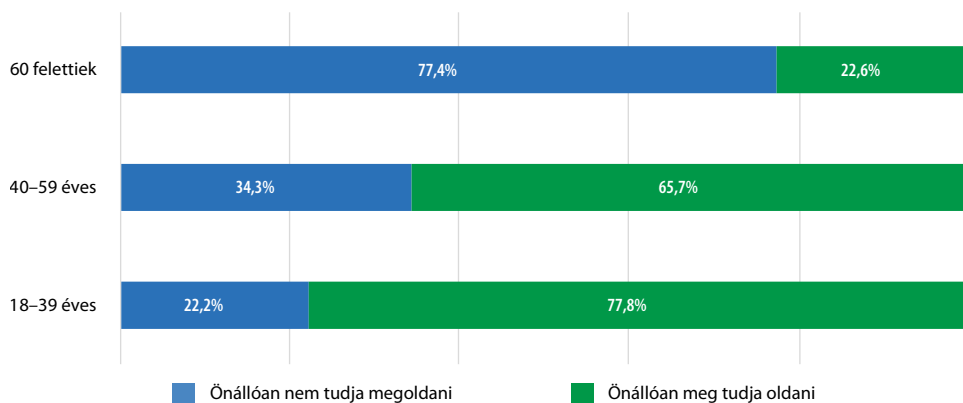
13. ábra: A közigazgatási ügyintézési képesség munkaügyi státusz szerint
 Forrás: a szerző szerkesztése

rendelkezőknél szinte fordítottan érvényes: 42,6%-uk önállóan, 27,7%-uk pedig akár másoknak is segítve képes önálló ügyintézésre, és csupán közel egyharmaduk nem önálló a kérdésben. E rétegnek is nagyjából a fele az, aki egyáltalán nem képes ügyintézésre, míg a másik fele segítséggel képesnek érzi magát erre. Az inaktív rétegben a segítséggel sem boldoguló válaszadók száma kifejezetten magas: minden negyedik inaktív (24,4%) nem tudja, hogyan kell digitális térben közigazgatási ügyet intézni, és további 11%, aki csak segítséggel képes erre (12. ábra).

Az egyedülállók a legkevésbé önállók a digitális ügyintézési térben. A 46,9%-nyi nem önálló felhasználóból 35,4% az, aki még segítséggel sem boldogul. Érdekes kapcsolat látszódik a kapcsolatban élők felkészültsége tekintetében. Az élettársi kapcsolatban élők rendre jobb eredményt mutatnak, mint a házasságban élők. E mögött – feltételezésünk szerint – az állhat, hogy az élettársi kapcsolat a fiatalabb generációk körében népszerű, és így az életkori hatás érződik a jobb készségszintekben (13. ábra).

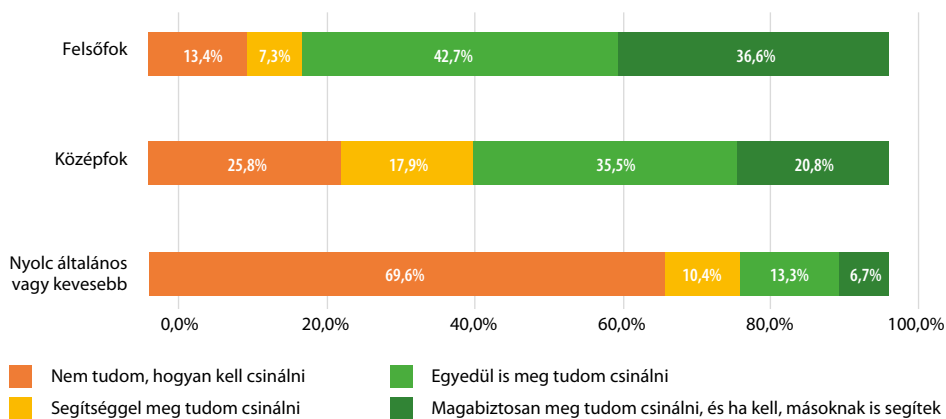
Az életkori vizsgálatnál – a vártaknak megfelelően – kiütökzik az idősebb generáció leszakadása. A 60 év felettiak 77,4%-a nem tud a digitális térben önállóan közigazgatási ügyet intézni. 63,7%-uk még segítséggel sem. Míg ugyanez a következő életkori sávban (40–59 évesek) már több mint feleződik, és a segítséggel sem boldogulók aránya már csak negyede az idősebbekének (18,2%). A legfiatalabb korosztályban tovább csökkennek az értékek, és itt már csak minden 10. válaszadó (9,5%) annyira önállótlan, hogy még segítséggel sem tud részt venni az ügyintézésben. Ez az arány közel van az iskolai lemorzsolódás értékéhez, bár ezt az összefüggést nem vizsgáltuk, csak feltételezünk egy sztochasztikus kapcsolatot (14. ábra).

Az előbbi feltételezésünket erősíti, hogy a 8 általános vagy annál kevesebb végzettséggel rendelkezők 80%-a nem képes digitális térben az ügyintézésre. Ez az érték a következő (középfokú) végzettségi fokozatban már feleződik (43,8%), míg a felsőfokú végzettségűeknél tovább feleződik (21%). A szignifikáns összefüggés újabb érv a tanköteles kor kiterjesztésére (15. ábra).



14. ábra: A közigazgatási ügyintézési képesség életkor szerint

Forrás: a szerző szerkesztése

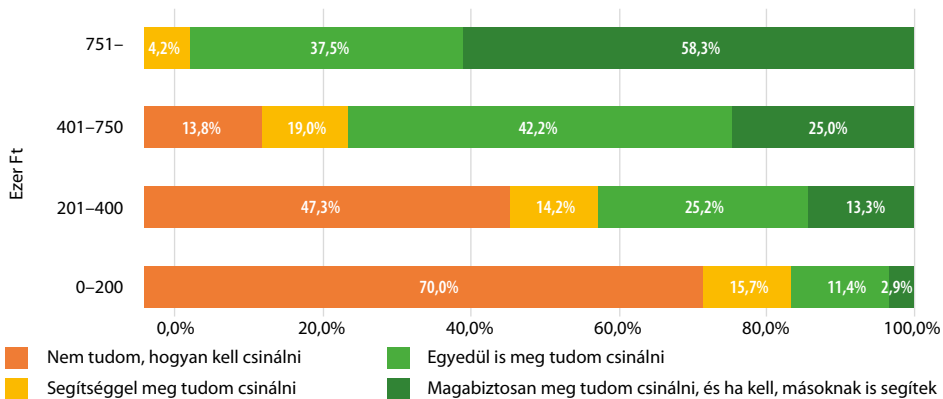


15. ábra: A közigazgatási ügyintézési képesség iskolai végzettség szerint

Forrás: a szerző szerkesztése

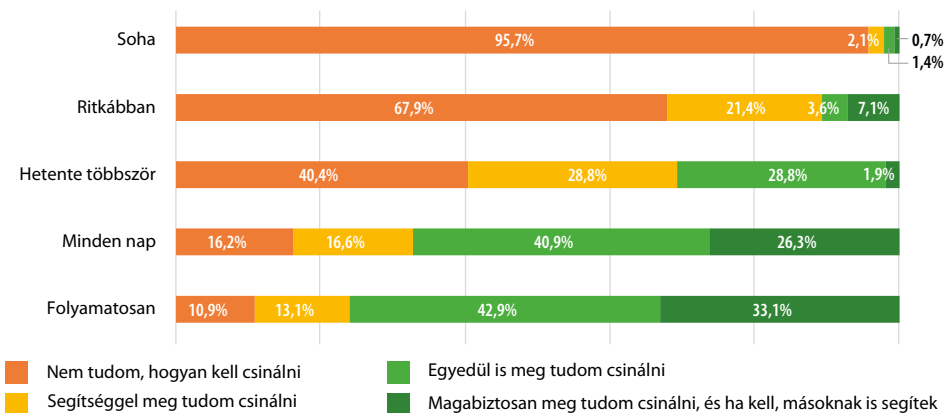
Ugyancsak szignifikáns összefüggést látunk a jövedelmi szintek és a digitális ügyintézési képesség között. Míg a legalacsonyabb jövedelmi sávokban 85% feletti a nem önálló felhasználók aránya, addig a legmagasabb fizetéssel rendelkezőknél 95% feletti az önálló felhasználók aránya, ráadásul itt 0% volt az egyáltalán nem ügyintézésképes válaszolók aránya. A két közbülső jövedelmi sávban pedig egyharmad/kétharmad arányban látunk önálló és nem önálló felhasználókat. Az átbillenési pont a 400 ezer forintos fizetésnél látszik, amely a 2023-as magyar, nettó átlagjövedelem felett van. Míg e jövedelmi szint alatt kétharmaduk nem önálló, addig e szint felett kétharmaduk önálló felhasználónak véli magát (16. ábra).

Az internethasználat gyakorisága ugyancsak szignifikáns összefüggést mutat az e-közigazgatási ügyintézési képességgel. Borítékolható, hogy aki nem használ internetet, az nem is lesz képes e-ügyintézésben részt venni (98,6%). A ritkábban, mint hetente használóknál is ez az arány 88,9%. A legalább heti felhasználóknál 30%, míg a napi felhasználóknál már



16. ábra: A közigazgatási ügyintézési képesség jövedelem szerint

Forrás: a szerző szerkesztése



17. ábra: A közigazgatási ügyintézési képesség az internethasználat függvényében

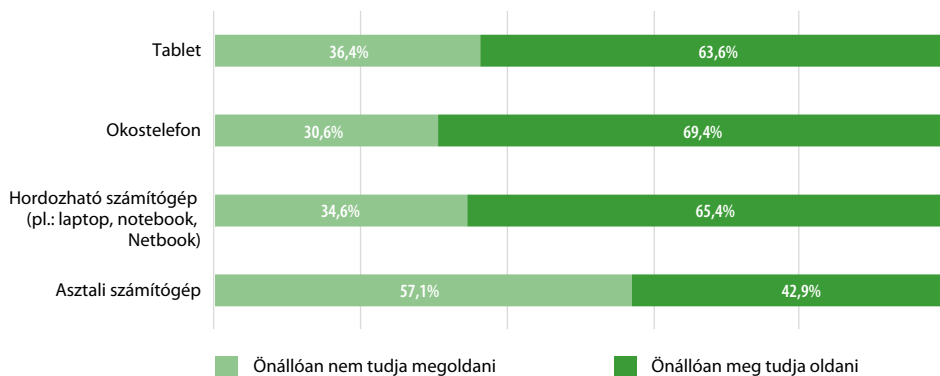
Forrás: a szerző szerkesztése

67,2% az önálló felhasználók aránya. Ugyanakkor a folyamatos felhasználóknál további 10%-kal növekszik e réteg: a legaktívabb felhasználók 76,1%-a képes digitális ügyintézésre a digitális térben (17. ábra).

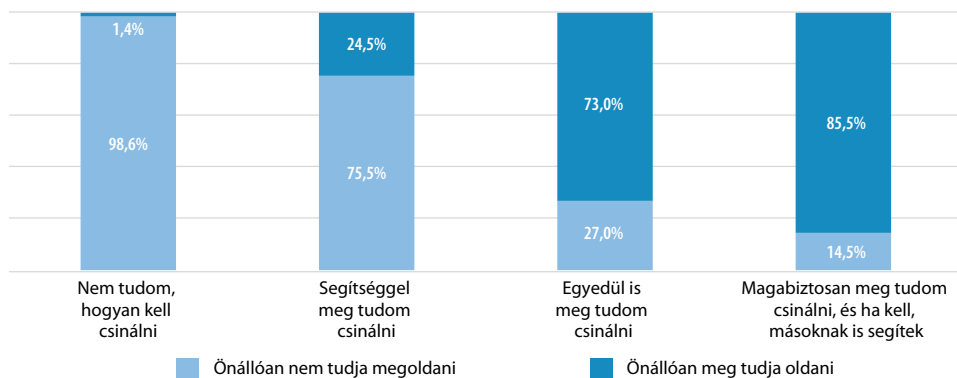
Az internetezés eszköze is meghatározó, mert míg az okostelefont használók 69,5%-a, a lappal és notebook-kal netezők 65,4%-a, a tabletet használók 63,6%-a képes e-ügyintézésre, addig a PC-t használók csupán 42,9%-a képes erre (18. ábra).

A számítógéppel végzett tevékenységek és a digitális ügyintézési képesség között számos szignifikáns összefüggést találunk. Azok, akiknek az e-mail-küldés és -fogadás nehézséget jelent, garantáltan (98,6%-ban) nem tudnak digitális ügyet intézni sem. Míg a magabiztos e-mailezők 85,5%-a digitális ügyintézésben is önállóságot fog mutatni (19. ábra).

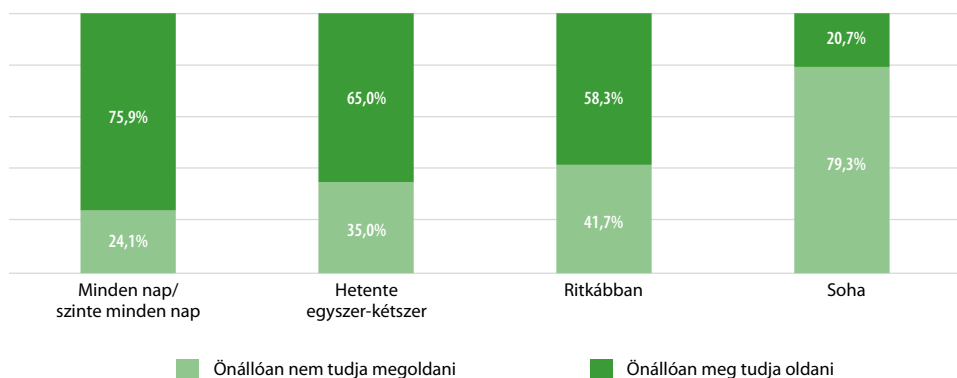
Minél ritkábban használ valaki azonnali, internetes üzenetküldési lehetőséget, annál kisebb eséllyel tud önállóan ügyet intézni. Míg a napi rendszerességű csevegőhasználók 75,9%-a



18. ábra: A közigazgatási ügyintézési képesség az eszközhasználat függvényében
 Forrás: a szerző szerkesztése



19. ábra: Az e-mailezés és a digitális ügyintézés összefüggése
 Forrás: a szerző szerkesztése



20. ábra: Az internetes, instant kapcsolattartási lehetőségek és a digitális ügyintézési képesség összefüggése
 Forrás: a szerző szerkesztése

képes digitális ügyintézésre, addig az illet soha nem használóknak csupán a 20,7%-a. Hasonló arány figyelhető meg a közösségi oldalak (Facebook, Twitter stb.) látogatásának intenzitása vonatkozásában is (72,4% és 34,4%). Nincs ugyanakkor ilyen összefüggés az online tanulási tartalmak fogyasztásának rendszeressége és a digitális ügyintézési képesség között.

A munkavégzés eszközeként használt – internetre kötött – számítógép használatának rendszeressége ugyancsak meghatározza a digitális ügyintézési képességet. A munkához interneteléréssel rendelkező számítógépet használók négyötöde (80,4%) önálló digitális ügyintézésre képes, míg azok, akiknek munkája nem feltételezi az internethasználatot, csak 48,8%-ban tudják megoldani a digitális ügyintézés kihívásait. Hasonló összefüggés látszik az internetes vásárlás, a közüzemi ügyintézés és az e-banki ügyintézés viszonylatában is.

Ahogy vizsgáljuk az egyre bonyolultabb tevékenységeket, úgy kapunk egyre magasabb eredményeket a mindkét területen magabiztos felhasználók között. Azaz minél nehezebb egy digitális tevékenység, és azt minél gyakrabban végzik a felhasználók, annál nagyobb eséllyel lesznek képesek digitális közigazgatási ügyek intézésére (20. ábra).

KÖVETKEZTETÉSEK

Még mindig komoly lemaradásunk látszik az EU átlagához képest a digitális kompetenciák területén, ami alapvetően meghatározza a digitális ügyintézés képességét. Továbbra is jól kirajzolódik a digitális egyenlőtlenség számos dimenziója (életkori, iskolázottsági, foglalkoztatással összefüggő, családi állapottal összefüggő stb.), amelyeknél halmozódás esetén lefelé húzó környezet alakulhat ki, és ez tovább rontja a felzárkózási esélyeket. A digitális térben elsajátított kompetenciák egymást erősítik, ráadásul a minél bonyolultabb kompetenciák garantálnak más területeken kialakuló kompetenciákat, így például a digitális közigazgatási ügyintézési képességet is.

A digitális ökoszisztémában nem részt vevők hátracsúsznak a munkaerőpiacon, mobilitásuk romlik, általában rosszabb életkörülményeik tovább romlanak.

A CEDEFOP alacsony szintű alapkészségekkel rendelkező felnőttek társadalmi és gazdasági költségével foglalkozó tanulmánya szerint az alacsony szintű készségekkel rendelkezők fejlesztése:

- növeli az egyének foglalkoztathatóságát és jövedelmét, valamint a gazdaság egészének termelékenységét;
- a termelékenység és a gazdaság növekedéséből fakadóan növeli az adókból származó bevételt és csökkenti a közkiadásokat;
- növeli az egészséges életmód felé való elkötelezettséget és a társadalmi szerepvállalást, valamint csökkentené a bűnözést;
- növeli a bizalmat, a társadalmi szerepvállalást és a befogadást;
- képzettebb és hozzáértőbb lakosságot eredményez, ami nyitottabbá válik az újításokra és ösztönözi az innovációt és a technológiai fejlődést.¹²

¹² CEDEFOP 2017.

Ehhez hozzátehetjük még, hogy:

- Minél inkább digitálisan jártas egy felhasználó, annál nagyobb biztonságban van a technológia használata közben.
- A digitalizáció nem önmagában hozza létre vagy javítja a társadalmi befogadást, hanem úgy, hogy megteremti a társadalmi, politikai és gazdasági feltételeket, amelyek javíthatják az esélyegyenlőséget és az emberek helyzetét.
- Számos platform közösségépítő erővel is bír (például tanulóközösségek).
- Végül, de korántsem utolsósorban a digitális jártasság a kulcsa a digitális közszolgáltatások széles körű használatának.

Ezért is szorgalmazzuk, hogy minél nagyobb hangsúlyt fektessen a mindenkori szakpolitika a formális, informális és nem formális informatikaoktatásra iskolarendszerben és azon túl, a digitális facilitációs centrumokra, a közszféra és a versenyszféra önkéntes vállalásainak támogatására (CSR-PSR), a célzott (lehetőség szerint intergenerációs) felzárkóztató programokra, az uniós programokban való intenzív részvételre (például CodeWeek, All Digital, European Solidarity Corps, Digital Skills Accelerator, Digital Skills Map, ySkills Project stb.).¹³

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BÉLANGER, France – CARTER, Lemuria (2009): The Impact of the Digital Divide on E-Government Use. *Communications of the ACM*, 52(4), 132–135. Online: <https://doi.org/10.1145/1498765.1498801>
- BOJTOR András – BOZSÓ Gábor (2021): Comparative Analysis of Evidence-Based Policies in the Era of Digitalisation. *Pro Publico Bono – Public Administration*, 9(1), 158–174. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2021.1.10>
- BUDAI Balázs (2022a): A digitális készségfejlesztés helye és szerepe a közigazgatási képzésben. In BUDAI Balázs (szerk.): *Digitális készségfejlesztés*. Budapest: Ludovika, 11–33.
- BUDAI, Balázs (2022b): The Growing Role of Digital Literacy. *Pro Publico Bono – Public Administration*, 10(2), 30–59. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.2.2>
- BUDAI, Balázs – CSUHAI, Sándor – TÓZSA, István (2023): Digital Competence Development in Public Administration Higher Education. *Sustainability*, 15(16), 1–15. Online: <https://doi.org/10.3390/su151612462>
- CEDEFOP (2017): Investing in Skills Pays Off: The Economic and Social Cost of Low-Skilled Adults in the EU. Online: <https://doi.org/10.2801/23250>
- CLIFFORD, Ian et al. szerk. (2020): *DigCompSAT. A Self-Reflection Tool for the European Digital Competence Framework for Citizens*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://doi.org/10.2760/77437>

¹³ www.ludovika.hu/blogok/korblog/2023/11/18/digitalis-kompetenciak-allapota-es-hatasa-hazankban/

- DESI 2023. Online: <https://bit.ly/49GKfXg>
- European Commission (2012): *Digital Agenda for Europe Scoreboard 2012*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://doi.org/10.2759/83934>
- European Commission (2023): *2030 Digital Decade – Annex Hungary, Report on the State of the Digital Decade*. Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2023-report-state-digital-decade>
- Eurostat (2023): Digital Economy and Society Statistics – Households and Individuals. Online: <https://bit.ly/4fkCU0D>
- GKI (2023): *A települési jövedelmek közötti különbségek főleg a diplomások eltérő arányára vezethetők vissza*. Online: <https://gki.hu/language/hu/2023/11/28/a-telepulesi-jovedelmek-kozotti-kulonbsegek-foleg-a-diplomasok-eltero-aranyara-vezethetok-vissza/>
- KSH (2022): Népszámlálási adatbázis. Online: <https://nepszamlalas2022.ksh.hu/adatbazis/>
- Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030* (2020). Online: <https://szocialis-portal.hu/wp-content/uploads/2023/03/MNTFS2030.pdf>
- RODRIGUEZ-HEVIA, Luisa Fernanda – NAVÍO-MARCO, Julio – RUIZ-GÓMEZ, Luis Manuel (2020): Citizens’ Involvement in E-government in the European Union: The Rising Importance of Digital Skills. *Sustainability*, 12(17). Online: <https://doi.org/10.3390/su12176807>
- SIMONOFSKI, Anthony – CLARINVAL, Antoine – VANDEROSE, Benoît – DUMAS, Bruno – SNOECK, Monique (2021): What Influences Citizens’ Expectations Towards Digital Government? An Exploratory Survey. *Digital Policy, Regulation and Governance*, 23(2), 154–172. Online: <https://doi.org/10.1108/DPRG-12-2020-0173>

Dr. habil. Budai Balázs Benjámín (1979) igazgatásszervező, biztonságszervező, informatikus-mérnök, jogász, tanszékvezető, egyetemi docens. 2001 óta tanít a mai Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karán főállásban, valamint több más felsőoktatási intézményben. 2010–2012 között, valamint 2016–2017-ben a kar oktatási dékánhelyettese, szakvezető, 2011-ben és 2012-ben megbízott tanszékvezető. 2013–2014-ben a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal szakmai vezetője. 2016–2018 között a Belügyminisztérium kutatásvezetője. 2014-től a Szakigazgatási és Önkormányzati Igazgatási Tanszék megbízott tanszékvezetője, majd 2016–2019 között a Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézet, 2019-től a Közszerkezési és Infotechnológiai Tanszék vezetője. Emellett a közigazgatás-szervező szak szakfelelőse, az általános igazgatási szakirány szakirányfelelőse, a digitális térségfejlesztő szakirányú továbbképzési szak vezetője. 2021–2023-ban – egyetemi munkái mellett – a Lechner Tudásközpont vezető tudásmenedzsere. Tollából számos könyv (egyetemi tankönyv és szakkönyv), könyvrészlet, publikáció látott napvilágot magyar és angol nyelven egyaránt.

Koltay András

AZ ONLINE DEZINFORMÁCIÓ MEGFÉKEZÉSÉRE TETT EURÓPAI KÍSÉRLETEK KRITIKÁJA

A Critique of European Attempts to Regulate Online Disinformation

Dr. Koltay András kutatóprofesszor, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Társadalmi Kommunikáció Tanszék, koltay.andras@uni-nke.hu

Leegyszerűsítve azt is mondhatnánk, hogy az információ hasznos, a dezinformáció káros – ám ahogyan a széles körű tájékozódásra nem lehet senkit kényszeríteni, úgy a megtevéstől tájékoztatást is szinte lehetetlen jogi eszközökkel elfojtani, de még csak megfékezni is. A nyilvánosságot biztosító csatornák (közösségi média, videomegosztók, keresőmotorok) és a tévinformációt közlők céljai, gazdasági érdekei – még ha nem is szándékosan, de – egymást erősíthetik. Mit tehet a jogalkotó a szólásszabadság aránytalan korlátozása nélkül, a befogadó a különféle szűrőbuborékokon áttörve, a médiavállalatok pedig a felhasználói élmény és a részvényeik árfolyamának csökkenése nélkül azért, hogy a közlemények valódisága könnyen és gyorsan felismerhetővé váljon, a dezinformáció elfogadása és továbbadása lecsökkenjen, a tájékoztatás pedig a tényeknek megfelelő legyen? Olykor a kúra súlyosabb következményekkel jár, mint maga a betegség. Jelen írás néhány olyan problémát emel ki, amely alkalmas a szólásszabadságra a dezinformáció problémájának kezelési kísérletei által előálló veszélyek illusztrálására, és igyekszik néhány óvatos javaslatot is megfogalmazni a dezinformációval kapcsolatos olyan szabályozásokra, amelyek nem korlátozzák indokolatlanul vagy aránytalanul az egyéni szólásszabadságot.

KULCSSZAVAK:

szólásszabadság, dezinformáció, társszabályozás, platformszabályozás

To put it simply, information is useful, disinformation is harmful, however, just as it is completely impossible to force people to get informed, so it is almost futile to resist to disinformation solely by legal means. The goals and economic interests of the other two actors involved in (dis)information, the ‘channels’ (for example, large online platforms, social media and popular search engines) and the (dis)informers – even if unintentionally – may

boost that of each others'. What can legislators do, without disproportionate restrictions on freedom of expression, what can the audience do, breaking through various filter bubbles or echo chambers, and what can media companies do, without decreasing user experience and their own share price, to ensure that the veracity of communications be easily and quickly recognised, the acceptance and spreading of disinformation be reduced, and the information be factual? But, sometimes the remedy is worse than the disease. This paper highlights some issues and problems that illustrate the threats to freedom of expression posed by attempts to address the problem, and tries to make some cautious suggestions for regulations on disinformation that do not unjustifiably or disproportionately restrict individual freedom of expression.

KEYWORDS:

freedom of expression, disinformation, co-regulation, platform regulation

BEVEZETÉS

Az online dezinformáció problémája immár jól ismert, és számos tudományterület által tárgyalt kérdés. Az internet és különösen a közösségi média széles körben lehetőséget biztosít a valótlan információk terjedésének.¹ Azonban a tények szabad meghatározásának szándéka nem új keletű, ahogyan a valótlan tények médiabeli megjelenése sem az.² A közösségi média korában ezek mennyisége és terjedési sebessége jelent csak újdonságot, de ezek miatt a hamis hírekkel szembeni hatékony jogi fellépés a lehetlenséggel határos. A szándékos dezinformáció lehetőségének biztosítása azonban nem a közösségimédia-platformok diszfunkcionális működésére vezethető vissza, ami megfelelő beavatkozással kezelhető, hanem azok lényegéből fakadó, szinte elkerülhetetlen következmény.³

A felhasználókról tömegesen gyűjtött adatok, információk nyomán lehetővé vált az alapos profilozás, ennek felhasználásával pedig az egyén elé tárt tartalmak algoritmus általi meghatározása és célzott hirdetések elhelyezése. A platformok azt próbálják elérni, hogy – a begyűjtött adatok segítségével – a felhasználóik pszichés készletét érzékeljenek a szolgáltatáshoz való minél gyakoribb visszatérésre. A platformok architektúrája és a rajtuk zajló kommunikáció jellege pedig a szenzációhajhász, gyors, rövid ideig érdekes tartalmak terjedését támogatja. A korábban a Facebooknál dolgozó Frances Haugen 2021-es kiszivárogtatásából tudjuk, hogy a felhasználók több időt töltenek a platformon, és interakcióik is intenzívebbek, ha sok hamis hírrel találkoznak, ez pedig növeli a platformok bevételeit, amelyeknek tehát nem áll érdekében a hamis hírekkel szembeni erőteljes fellépés.⁴ Az online szűrőbuborékok és a tömeges dezinformáció jelenségei és hatásai

¹ LEVI 2018.

² BERNAL 2018a: 516–519.

³ BERNAL 2018a: 522–527; BERNAL 2018b: 241–245.

⁴ Facebook Files. A kiszivárogtatásról bővebben lásd PERRIGO 2021.

össze is függenek egymással: az egyes véleménycsoportok védtelenebbek a hamis hírekkel szemben, a közéleti kérdések jellemzően érzelmi alapú megközelítése pedig a valótlanlás cáfolatával szemben is immunissá teszi őket.⁵

Attól is tarthatunk, hogy a neheze még csak ezután jön. A *deepfake* technológia alkalmazása már most is lehetetlenné teszi az átlagember számára a hamisított videók felismerését.⁶ A jogi, szabályozói fellépés igénye tehát természetszerű. Ugyanakkor a jogalkotóknak, kormányzatoknak, politikai döntéshozóknak a szólásszabadság alkotmányos védelmére is ügyelniük kell. Ezekből az alapvetően ellentétes irányú érdekekből pedig nehezen feloldható feszültség keletkezik.

Korábban azt gondoltuk, hogy a valótlan vagy sértő beszéd legjobb ellenszere a beszélővel való vitába szállás,⁷ a több beszéd pedig mindig jobb, mint a kevesebb,⁸ és ezek az elvek szűkítik az állami, kormányzati beavatkozás lehetőségeit. Azonban az online kommunikáció korában ezek az eszmék háttérbe szorulnak, és a szabályozás új utakat keres a racionális vitával szemben immunis, tömegessége miatt pedig még több beszéddel aligha ellensúlyozható dezinformáció kezelésére. Ezek az új utak azonban szükségszerűen a felhasználói szólásszabadság korlátozása felé vezetnek.

Jelen írás nem törekszik a dezinformációval szembeni európai fellépés átfogó bemutatására,⁹ mindössze néhány olyan kérdést, problémát emel ki, amely alkalmas a szólásszabadságra a dezinformáció problémájának kezelési kísérletei által előálló veszélyek illusztrálására, és igyekszik néhány óvatos javaslatot is megfogalmazni a dezinformációval kapcsolatos olyan szabályozásokra, amelyek nem korlátozzák indokolatlanul vagy aránytalanul az egyéni szólásszabadságot.

A SZÓLÁSSZABADSÁG MEGFELELŐ KORLÁTOZÁSA A DEZINFORMÁCIÓ ELLENI KÜZDELEM FONTOS ESZKÖZE

A dezinformációval szembeni fellépés első és a szólásszabadság doktrínája szempontjából legbiztosabb védelmi vonalát azon beszédkorlátozások képezik, amelyek lehetővé teszik a valótlan állításokkal szembeni fellépést a jogi eljárásokban. A szólásszabadság az általános európai megközelítés szerint csak megfelelő jogi norma alkalmazásával, szükség esetén és a beszéd által okozott veszélyre tekintettel arányosan korlátozható.¹⁰ A közügyekkel kapcsolatos beszéd pedig kiemelt védelmet élvez, aminek korlátja lehet mások jogainak megóvása, vagy valamilyen közérdek (közbiztonság, közegészség, választási eljárások integritásának biztosítása stb.). A szólásszabadság védelmének európai rendszerében

⁵ NAPOLI 2019: 60–86.

⁶ Lásd pl. DARER LITTMAN 2020.

⁷ United States v. Alvarez 567 US 709 (2012) 726.

⁸ CHERMERINSKY 1998.

⁹ Ezt igyekeztem máshol megtenni, lásd KOLTAY 2025.

¹⁰ VILLIGER 2023: 511–515.

a jelenlegi doktrína szerint a szándékos hazugság (valótlan információk szándékos közzététele) önmagában, egyéb kényszerítő ok nélkül nem eshet általános tilalom alá.

A fentiek szerint korlátozható a mások hírnevét sértő valótlan állítás (*defamáció*),¹¹ a társadalmi közösségek ellen uszító gyűlöletbeszéd,¹² a holokauszt és más népirtások tagadása,¹³ a választási kampányok során tett valótlan állítás,¹⁴ a félrevezető kereskedelmi kommunikáció¹⁵ (különösen a dohányreklám¹⁶), valamint a rémhírterjesztés.¹⁷

Látható, hogy a fenti tilalmak a dezinformációs tartalmak széles körét lefedik, de az is világos, hogy korántsem terjednek ki valamennyi dezinformációra, illetve a fenti lehetőségek nem képezik a jogrendszer részét valamennyi európai államban. Ebből egyértelműen az következik, hogy a dezinformáció számos esete a szólásszabadság által védett megnyilvánulás – ez az ellentmondás végigkíséri a dezinformációval szembeni nemzeti és Európai Unió (EU) belüli küzdelmeket, árnyékot vetve minden, a korlátozásukra irányuló kísérletre. Ez nem jelenti azt, hogy a védett tartalmaknak joguk lenne közönséghez is jutni, vagy ahhoz, hogy hangerejük egy adott szolgáltatás felerősítse (például a közösségi médián keresztül), hanem csak azt, hogy állami korlátozásuk nem megengedett.

Kérdés, hogy lehetséges-e, illetve szükséges-e Európában az online dezinformáció tömeges jelenségével szemben újabb beszédtilalmak bevezetéséről gondolkodnunk. A tilalmak körének kiterjesztése nem lenne eleve összeegyeztethetetlen a szólásszabadság európai doktrínájával. Például Cass Sunstein mellett érvel, hogy a szándékos hazugságok, ha legalább mérsékelt kárt okoznak, alkotmányos szempontból tilthatók – sőt, ha

¹¹ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatából lásd *Lingens v. Austria*, app. no. 9815/82, 1986. július 8-i ítélet; *Castells v. Spain*, no. 11798/85, 1992. április 23-i ítélet; *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*, no. 47/1991/299/370, 1992. május 28-i ítélet; *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway*, no. 21980/93, 1999. május 20-i ítélet. Összefoglalóan lásd OSTER 2017: 73–89.

¹² A vonatkozó EU-szabályozást lásd A Tanács 2008/913/IB kerethatározata (2008. november 28.) a rasszizmus és az idegengyűlölet egyes formái és megnyilvánulásai elleni, büntetőjogi eszközökkel történő küzdelemről, 1. cikk *a–b)* pontok; Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv), 6. cikk. A nemzeti szabályozások áttekintését lásd Venice Commission 2010.

¹³ Lásd A Tanács 2008/913/IB kerethatározata, 1. cikk *c)–d)* pontok. A nemzeti törvényekre példaként lásd a francia *Gayssot-törvényt* (Loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe, amely az 1881-es sajtótörvényt módosította egy új 24. cikk beiktatásával) és a német büntető törvénykönyvet (*Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 – BGBI. I S. 3322*), 130(3) §. Lásd továbbá KAHN 2004; HENNEBEL–HOCHMANN 2011.

¹⁴ Lásd pl. a brit népképviselői törvény (*Representation of the People Act 1983*), 106. szakasz (jelöltekre vonatkozó hamis állítások); osztrák büntető törvénykönyv (*Bundesgesetz vom 23. Jänner 1974 über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen – BGBI. Nr. 60/1974*), 264. § (álhírek terjesztése választások vagy népszavazás során). A brit szabályozásról lásd ROWBOTTOM 2012.

¹⁵ *Markt Intern and Beerman v. Germany*, app. no. 10572/83, 1989. november 20-i ítélet; *Barthold v. Germany*, app. no. 10/1983/66/101, 1985. február 25-i ítélet.

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2003/33/EK irányelve (2003. május 26.) a tagállamok dohánytermékek reklámozására és szponzorálására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítéséről.

¹⁷ Lásd pl. a magyar Büntető törvénykönyvet (2012. évi C. törvény), 337. §. Bővebben lásd KOLTAY 2020.

az okozott kár súlyos, akár a gondatlanul vagy tévedésből tett valótlan állítások is korlátozhatók.¹⁸ Mindezt még az amerikai Első Alkotmánykiegészítésre és annak legfelső bírósági gyakorlatára tekintettel is elképzelhetőnek tartja. A szólásszabadság hagyományos európai felfogása szerint a szabad és a tiltott beszéd közötti határvonalakat kizárólag a nemzeti parlamentek (esetleg, kivételes esetben, az EU szervei), illetve a bíróságok és az alkotmánybíróságok határozhatják meg. Az efféle korlátozásoknak szigorú alkotmányos garanciái vannak, amelyek biztosítják a szabad beszéd erőteljes védelmét, különösen a közügyek vitáiban.

A szólásszabadság érvényesülése egy konkrét megszólalás nyomán induló jogi eljárásban a bináris logika alapján eldöntendő kérdés. Egy megszólalás vagy védett, vagy nem, egy adott tartalom vagy befér a szólásszabadság keretei közé, vagy sem. Azaz ha sikerül megválaszolni azt az időnként igen bonyolult kérdést, hogy egy tartalom megvalósít-e rágalalmazást, gyűlöletbeszédet stb., akkor a bíróság alapos mérlegelést követően levont következtetése alapján az vagy jogellenes (és így szankcionálható) lesz, vagy nem (és így a szólásszabadság által védett). Ezt a hagyományos megközelítést bolygatják meg az online platformok, amikor – általános gyakorlatuk szerint – jogilag nem tiltott tartalmakat is korlátoznak, saját szándékuk szerint és szerződési feltételeik alapján. Ugyanez a probléma a szólásszabadság által védett dezinformációval szembeni állami vagy uniós szintű fellépéssel is. Ezek nyomán a különböző – elsősorban uniós szinten megalkotott – jogszabályok és egyéb jogi eszközök az egyébként a szólásszabadság által védett tartalmak korlátozását is ösztönzik és elvárják az online platformoktól. Ezt az ellentmondást a vonatkozó dokumentumok nem kísérlik meg feloldani.

Az Egyesült Királyság a közelmúltban – Európában páratlan módon – bevezetett egy, a dezinformációt tartalmazó online kommunikációt konkrétan tiltó szabályt. Az online biztonságról szóló 2023-as törvény értelmében a valótlan kommunikáció bűncselekményét követi el az, aki online platformon (közösségi médián, videómegosztó portálon stb.) keresztül olyan információt közvetítő üzenetet küld, amelyről tudja, hogy hamis, az elküldés időpontjában az üzenet vagy az abban foglalt információ által nem jelentéktelen pszichológiai vagy fizikai kárt akart okozni a valószínűsíthető célközönségnek, és nincs észszerű mentsége az üzenet elküldésére.¹⁹ Az új rendelkezéssel kapcsolatban máris széles körű vita folyik, és valóban számos ellenvetést lehet tenni vele kapcsolatban,²⁰ például hogy a károkozó szándékot is tiltja, tényleges kár bekövetkezte nélkül. Azonban a jelen okfejtés szempontjából csak azt emelnénk ki, hogy a dezinformációval szembeni konkrét állami (jogalkotói) fellépés egyáltalán nem elképzelhetetlen, és nem ellentétes az európai (jelen esetben brit) szólásszabadság-felfogással.

Összességében még a felmerülő aggodalmak mellett is kívánatosabb, ha a tiltott és a megengedett beszéd közötti határt a jogalkotó és a bíróságok húzzák meg, szigorú alkotmányos garanciák keretei között, nem pedig az ilyen garanciák nélkül működő magánszervezetek,

¹⁸ SUNSTEIN 2021: 12–18, 128–130.

¹⁹ Online Safety Act 2023, 179. szakasz.

²⁰ Lásd COE 2023: 230–232.

mint például a közösségimédia-platformok. Ez azonban csak a dezinformációval szembeni fellépés első lépése lehet. Világos, hogy a jogi keretek közé terelt eljárások nem kelően gyorsak és hatékonyak, az online dezinformáció mennyisége és terjedési sebessége pedig elképesztő, amik kizárta teszik, hogy az igazságszolgáltatási rendszer alkalmas legyen a kezelésükre. Nem lehet minden egyes efféle közösségimédia-bejegyzést bíróság vagy más hatóság elé vinni. Ezzel együtt is fontos, hogy a jogi tilalmak köre meghatározott legyen, és lehetőséget biztosítson az érintetteknek a fellépésre, különös tekintettel arra, hogy a platformok kötelesek – értesítésüket követően – a jogellenes tartalmak eltávolítására, azt kimondó bírósági vagy hatósági döntés nélkül is,²¹ ami, bár a szólásszabadság szempontjából korántsem aggálymentes, de hatékony eszköz lehet a panaszosok kezében. Ugyanakkor a szólásszabadság felől közelítve hasonlóan fontos szempont a nem tiltott tartalmak védelme, még akkor is, ha azok valótlanosságokat közölnek.

A DEZINFORMÁCIÓVAL KAPCSOLATBAN AZ ONLINE PLATFORMOK A LEGFONTOSABB DÖNTÉSHOZÓK, AMI NEM TÚL JÓ HÍR A SZÓLÁSSZABADSÁG SZÁMÁRA

A szabályozás jelenlegi állapota szerint valójában nem a bíróságok vagy más hatóságok, hanem maguk a platformok a legfontosabb döntéshozók a dezinformációval – vagy bármely más, jogellenes vagy egyéb „veszélyes” vagy „káros” felhasználói tartalmakkal – kapcsolatban. Ez a technológia által szinte determinált, és érthető, hogy a jogi szabályozás is a platformokat használja az állami szervek kiterjesztett karjaként.

Az online platformok részletes szabályozását megvalósító digitális szolgáltatásokról szóló uniós rendelet (DSA) megőrzi az online platformok európai szabályozásának legfontosabb alapvetéseit és a korábbi szabályozásból az értesítési-eltávolítási (a DSA-ban: bejelentési és cselekvési) eljárás előírását.²² A platformok nem kötelezhetők a felhasználói tartalmak nyomon követésére (8. cikk), azonban ha bárkitől értesítést kapnak valamely tartalom jogellenességéről, és az értesítésben foglaltakat megalapozottnak találják, akkor kötelesek azt eltávolítani [6. cikk (1) bekezdés]. A DSA valamelyest igyekszik megvédeni a felhasználók szólásszabadságát is. Előírja, hogy a felhasználókat tájékoztatni kell a platformok által eltávolított tartalmakról, és lehetőséget biztosít a felhasználók számára, hogy saját országukban vitarendezési mechanizmust vegyenek igénybe, és az illetékes hatósághoz vagy bírósághoz forduljanak, ha a platform megsértette azokat a rendelkezéseket, amelyek célja a felhasználók helyzetének megerősítése, különösen eljárási

²¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete (2022. október 19.) a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról (digitális szolgáltatásokról szóló rendelet), 6. cikk 1. bekezdés.

²² Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv), 14. cikk.

garanciák nyújtásával (elsősorban a nagyobb átláthatóság, a tartalmak törlésének, hátr sorolásának vagy a fiókok felfüggesztésének indokolási kötelezettsége, a moderációs döntések független felülvizsgálatához való jog biztosítása révén).²³ A DSA azt is rögzíti, hogy a szerződéses feltételekben foglalt korlátozásoknak figyelembe kell venniük a véleménynyilvánítás szabadságát és a médiapluralizmust [14. cikk (1) bekezdés].²⁴ A rendelet nem szól kifejezetten a dezinformációról, de ha egy ilyen felhasználói tartalom jogsértést valósít meg, akkor a platformnak az értesülésszerzést követően – más jogsértésekhez hasonlóan – el kell azt távolítania.

De nem is ezek a szabályok a rendelet legerőteljesebb válaszai a dezinformáció problémájára, sokkal inkább a nagyobb társadalmi felelősség előírása az online óriásplatformok és a nagyon népszerű online keresőprogramok²⁵ számára a kockázatértékelés és kockázatkezelés tekintetében. E szolgáltatásoknak azonosítaniuk és elemezniük kell működésüknek (különösen algoritmusaiknak és ajánlórendszereiknek) többek között a szólásszabadságra, az alapvető jogok gyakorlására, a polgári közbeszédre, a választási folyamatokra és a közbiztonságra gyakorolt lehetséges negatív hatásait [34. cikk (1) bekezdés], majd megfelelő és hatékony intézkedéseket kell hozniuk e kockázatok mérséklésére (35. cikk). Emellett a DSA magatartási kódexekre vonatkozó szabályai is ösztönzik az ilyen kockázatok kezelését, és elősegítik a kódexek (köztük például a rendeletet megelőzően elfogadott, a dezinformáció visszaszorítását célzó uniós gyakorlati kódex, lásd később) érvényesítését. Ezek a dezinformáció elleni küzdelem eszközeiként is szolgálnak. A DSA egyik fő célja a felhasználók szólásszabadságának védelme, azonban a felhasználók beszéde dezinformációt is tartalmazhat – a DSA alkalmazása során nehéz lesz majd összeegyeztetni ezeket az ellentétes érdekeket.

Az első tapasztalatok már megszülettek arról, hogy az Európai Bizottság mit ért kockázatkezelés alatt. A platformok fellépését vizsgálva az orosz dezinformációs kampányokkal szemben részletes tanulmányt adott ki arról, hogy a DSA keretei között hogyan kell a vizsgált kockázatot azonosítani és kezelni, megállapítva, hogy a platformok csak csekély mértékben tettek eleget a tőlük elvártaknak.²⁶ A Bizottság az európai parlamenti választási kampányra készülve 2024 márciusában kiadott egy közleményt, amelyben iránymutatást nyújt az óriásplatformok és a nagyon népszerű keresőmotorok számára arról, hogy milyen teendők vannak a választási folyamattal kapcsolatos rendszerszintű kockázatokkal kapcsolatban.²⁷ A dokumentum – bár formálisan nem kötelező erejű – számos javaslatot tesz az érintett platformoknak a tevékenységükre vonatkozóan. Például azt indítványozzák, hogy a platformok biztosítsák a választási folyamatra vonatkozó hivatalos információkhoz való hozzáférést, vegyenek részt médiaműveltségi kezdeményezésekben,

²³ DSA, 17, 21. és 24. cikkek.

²⁴ QUINTAIS–APPELMAN–Ó FATHAIGH 2023.

²⁵ Ezek azok a platformok, illetve keresőmotorok, amelyeket az EU össznépszerűségének legalább 10%-a, jelenleg minimum 45 millió felhasználó vesz igénybe EU-s tagállamokban [DSA, 33. cikk (1) bekezdés].

²⁶ European Commission 2023.

²⁷ European Commission 2024.

helyezzenek el címkéket a független tényellenőrök és a független médiaszervezetek tényellenőrző csoportjai által azonosított dezinformációkhoz, külföldi információmanipulációkhoz és beavatkozáshoz, valamint ösztönözzék a felhasználókat arra, hogy megosztás előtt olvassák el a tartalmat, és értékeljék annak pontosságát és forrását. Ezenkívül azt is javasolja a Bizottság, hogy a platformok jelöljék meg a hivatalos és a választásokról hiteles információkat nyújtó fiókokat, továbbá a tagállamok és a harmadik országok által ellenőrzött, vagy a harmadik országok által ellenőrzött vagy finanszírozott szervezetek által ellenőrzött felhasználói fiókokat. Biztosítsanak eszközöket és információkat, amelyek segítik a felhasználókat az információforrások megbízhatóságának értékelésében, mint például a forrás integritására összpontosító, átlátható módszereken alapuló és független harmadik felek által kifejlesztett bizalmi jelek. A közlemény szól a platformok ajánlórendszereiről és a politikai hirdetések kezeléséről is, amelyeket világos, feltűnő és egyértelmű módon meg kell címkézniük.

Az Európai Bizottság tehát elvárja a platformoktól, hogy azonosítsák és megjelöljék a dezinformáló tartalmakat, illetve tegyenek lépéseket a hiteles információk széles körű terjedése érdekében. A DSA alapján ugyan a kockázatértékelés és -kezelés kötelező, de a fent említett tanulmányban, illetve közleményben foglalt tételes és részletesen kifejtett kötelezettségek a DSA szövegéből önmagában nem vezethetők le. Az Európai Bizottság formálisan ezeket ugyan nem közvetlenül kikényszeríthető jogi kötelezettségként írja elő, mégis úgy tűnik, hogy lehet kötelező ereje is. Ha a Bizottság ugyanis később úgy látja, hogy valamelyik platform nem tett eleget a kockázatkezeléssel kapcsolatos, a DSA-ban foglalt kötelezettségeinek, és e kötelezettségek azonosításakor saját korábbi dokumentumaira támaszkodik, akkor azokat kvázi jogszabályi erővel ruházza fel, és adott esetben azokra alapozva megállapíthatja a platformok jogsértő magatartását, akár bírság kiszabása mellett.

A jogi szabályokon túl a platformok saját maguk is hozhatnak felhasználóikat kötelező rendelkezéseket, amelyeknek a DSA-val kompatibilisnek kell lenniük. A rendelet azonban nem szól a platformok által felállított beszédtilalmak tartalmáról, azokat a platformok maguk határozhatják meg, a rendeletben foglalt általános kötelezettségek figyelembevételével. A szabályozás e formáját magánszabályozásnak nevezhetjük, amely a platform és a felhasználó között létrejött szerződéssel válik jogi jellegűvé, azaz a felhasználókkal szemben érvényesíthetővé.²⁸

Bizonyos esetekben az EU és az egyes nemzeti kormányok maguk is bátorítják a platformok általi magánszabályozást. A gyűlöletbeszéddel kapcsolatban az EU már 2016-ban kezdeményezte a platformok szigorúbb fellépését. Ennek eredménye lett az online gyűlöletbeszéddel szembeni fellépésre vonatkozó magatartási kódex, amelyet a Facebook, a Microsoft, a Twitter és a YouTube írtak alá.²⁹ A kódex az EU kísérlete arra, hogy kikényszerítse a platformok hatékony fellépését a gyűlöletbeszéddel szemben, függetlenül attól,

²⁸ Lásd KOLTAY 2020–2021; KOLTAY 2022.

²⁹ European Commission 2019.

hogyan az adott tartalom jogellenes-e. A kódexben a platformok vállalták a hatékony eljárást, a bejelentések megfelelő vizsgálatát és azt is, hogy nem kizárólag saját szabályzataik, hanem a 2008/913/IB EU kerethatározatot átültető nemzeti jogszabályok figyelembevételével döntenek a tartalmakról. A kódex értelmében a platformok a „jogellenes gyűlöletbeszéd eltávolítására irányuló érvényes bejelentések többségét 24 órán belül felülvizsgálják, és szükség esetén eltávolítják vagy hozzáférhetetlenné teszik az ilyen tartalmakat.”

A nem jogellenes, mégis „veszélyes” vagy „káros” tartalmakkal szembeni fellépés elvárása a platformok és az állami döntéshozók közötti együttműködés egyik kétséges pontja. Miközben az államok ódzkodnak attól, hogy szigorítsanak a szólásszabadság keretein, elvárják, hogy a platformok fellépjenek a jog által védett, ennek ellenére veszélyesnek vagy károsnak minősülő tartalmakkal szemben. Amíg ezt egy platform a saját döntése alapján, állami kényszer nélkül, a felhasználói védelmében teszi, addig e döntését a jogi szabályozás is védi (bár felvethető, hogy nem lenne-e szükséges a szerződési feltételekben foglalt beszédkorlátozásokat is valamiféle külső kontroll alatt tartani³⁰). Amikor az EU vagy a szólásszabadság határainak meghatározásáért felelős államok sarkallják a platformokat erre, akkor a szabad beszéd iránti valószínűleg korlátozása aggályokat kelt.

A törléshez képest szelídebb megoldás az, ha a platform számára valamilyen okból aggályos tartalmat a platform megjelöli. Ez a megjelölés (címkézés) az adott felhasználói tartalomra vonatkozó információk lehetnek, például a tényellenőrzés eredménye vagy figyelmeztetés a megtekintésével, elolvasásával kapcsolatban felmerülő esetleges érzékenységre.³¹ Például Donald Trump elnök egyes bejegyzéseit is címkékkel látta el a Twitter a platformról való kizárását megelőzően, amelyek felhívták a figyelmet arra, hogy azok a platform szerint valótlan tartalmakat tartalmaznak.³² A Twitter mellett a Facebook is él e megoldással. A szerződéses vagy belső tényellenőrzés alkalmazása maga is újabb viták forrása (lásd később). A tényellenőrzés nyomán megvalósuló címkézés valamelyest „sajtószerűvé” teszi a platformokat, amennyiben azok kifejezetten reagálnak, kvázi vitatkoznak felhasználóikkal, saját véleményüket beillesztve felhasználóik tartalmai közé.

A dezinformáció sajátos társszabályozás tárgya is az EU-n belül. A 2018-as év folyamán az online platformok, a vezető technológiai vállalatok és a reklámpiac szereplői az Európai Bizottság nyomására magatartási kódexet fogadtak el az online dezinformáció terjedésének visszaszorítására. A dezinformáció visszaszorítását célzó uniós gyakorlati kódex (2018)³³ számos területen kötelezettségvállalásokat fogalmazott meg, a politikai reklámok átláthatóságától a dezinformációterjesztők bevételszerzési lehetőségeinek csökkentéséig. A kódex formálisan önkéntes, azaz önszabályozási eszköznek tűnhet, de valójában egy társszabályozási megoldásról van szó, amelyet egyértelműen az Európai Bizottság kényszerített az iparág szereplőire. Elsődleges célja a dezinformáció terjesztéséből származó, a dezinformáció terjesztőjénél jelentkező reklámbevételek elvonása, a politikai reklámok

³⁰ GOWDER 2023: 167–200.

³¹ MORROW 2022.

³² CONGER–ISAAC 2020.

³³ *Félretájékoztatóval kapcsolatos gyakorlati kódex 2018.*

közvetévi könnyű azonosításának elősegítése, a platform szolgáltatásai integritásának védelme (a hamis fiókok és a botok elleni lépések), valamint a témával foglalkozó kutatók és tényellenőrök támogatása. A kódex tulajdonképpen tovább erősíti, sőt, kikényszeríti a magánszabályozás alkalmazását a platformoktól, a platformok kezébe helyezve a döntést az egyes tartalmakról.³⁴

Néhány év elteltével szükségessé vált a kódex felülvizsgálata. Az Európai Bizottság 2021-ben közleményt adott ki,³⁵ amely előrevetítette az aktualizált magatartási kódex tartalmát. Ennek eredményeként 2022-ben 34 fél írta alá a dezinformáció visszaszorítását célzó megerősített gyakorlati kódexet.³⁶ A megújított és megerősített kódex célja, hogy az online dezinformáció elleni küzdelemre vonatkozó kötelezettségvállalások és intézkedések szélesebb körének meghatározásával megvalósítsa a Bizottság iránymutatásának célkitűzéseit.³⁷ Bár a Bizottság hivatalosan nem hagyta jóvá a kódexet (mivel az formálisan önszabályozási eszköz), közleményében megfogalmazta elvárásait, és jelezte, hogy álláspontja szerint a kódex összességében megfelel azoknak. Mivel ez az iránymutatás felszólító módon fogalmazza meg a Bizottság elvárásait („a kódexnek meg kell”, „az aláíróknak... kell” stb.), nem túlzás azt állítani, hogy a kötelezettségvállalások teljesítése a platformok számára olyan kötelezettségnek minősül, amelynek teljesítése esetén elkerülhető a szigorú jogi szabályozás. Következésképpen helyénvaló, ha a kódexet nem önszabályozó eszköznek, hanem társszabályozó mechanizmusnak tekintjük, amelyet nem pusztán az iparági szereplők hoztak létre és működtetnek szabad akaratukból, hanem egy „állami” szerv (az EU Bizottsága) alakította ki az iparági szereplőkkel együttműködésben.

A dezinformáció visszaszorítását célzó megerősített gyakorlati kódex 44 kötelezettségvállalást és 128 konkrét intézkedést tartalmaz a következő területeken: a dezinformáció finanszírozásának, illetve az abból származó bevételeknek a visszaszorítása (a dezinformáció terjesztői számára elérhető pénzügyi ösztönzők csökkentése), a politikai reklámok átláthatósága (rendelkezések, amelyek lehetővé teszik a felhasználók számára, hogy a jobb címkézés révén könnyen felismerjék a politikai hirdetéseket), a szolgáltatások integritásának biztosítása (lépések a manipulatív magatartások, köztük a spam és a dezinformálás ellen) és a szolgáltatások integritásának védelme (intézkedések a manipulatív tevékenységek, például a hamis fiókok, a botok által előidézett felerősítés, a személyazonosság-csalások és a *deep spoofing* megfékezésére stb.), a felhasználók médiaműveltséggel kapcsolatos kezdeményezések révén történő megerősítése, a platformok ajánlórendszerei nagyobb átláthatóságának biztosítása, a dezinformációval kapcsolatos kutatások támogatása, valamint a tényellenőrök közösség megerősítése.

³⁴ MONTI 2016: 220–221.

³⁵ Európai Bizottság 2021.

³⁶ European Commission 2022.

³⁷ Európai Bizottság 2021.

Az Európai Unió és a platformok illetően együttműködése több szempontból aggályos. Érzékelhető az együttműködésben rejlő őszinteség és átláthatóság hiánya. A kódexet az EU Bizottsága kényszerítette ki, de az önszabályozási eszköznek van álcázva. Formálisan önkéntes jellege ellenére azt a Bizottság valójában kötelező szabálynak tekinti,³⁸ és a platformokat rendszeresen beszámoltatja,³⁹ jelezve aggályait a kötelezettségek megfelelő teljesítésével kapcsolatban.⁴⁰ Ez talán a kisebbik gond. A nagyobb az, hogy a szólás- szabadság problémájáról érdemben nem nyilatkozik, a platformok pedig, az EU-nak való megfelelés érdekében, olyan tartalmakkal szemben is felléphetnek, amelyek esetében a szólás- szabadság védelme indokolt lehet. A moderációs tevékenység tömeges jellege teljesen átláthatatlanná teszi azt, hogy a platformok mit törölnek, mely tartalmat címkézik meg, mit küldenek el tényellenőrzésre stb.

A SZÓLÁSSZABADSÁG VÉDELME OLYKOR ELITISTA MEGKÖZELÍTÉST ALKALMAZ – AZ ÁLLAMPOLGÁRI BESZÉD KÁRÁRA

Míg az Európai Unió a platformok kockázatelemzésére, a politikai reklámokra és a szervezett dezinformációs kampányokra összpontosít, az alkalmazandó intézkedések egy része az átlagpolgárok kommunikációjára is kiterjed. Aggályos, ha a társadalom tagjainak beszédét jogi vagy egyéb eszközökkel aránytalanul korlátozzák, még akkor is, ha azok rossz szándékkal közelítenek a nyilvános vitához, de főleg akkor, ha nincsenek tudatában az általuk terjesztett hír valótlanosságának vagy károkozásra való képességének. Az internetről korábban azt gondolhattuk, hogy az állampolgári véleménynyilvánítás szabad terepe lesz, amelyet csak a kellően szűk jogi előírások terelhetnek keretek közé.

Ian Cram amellett érvel, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata a hagyományos (intézményes) médiát privilegizálja például az állampolgári újságírókkal szemben, rákényszerítve a „felelős újságírás” mércéit az utóbbiakra.⁴¹ Ebből pedig az következik, hogy a média és más beszélők kötelezettségei – ahol ez fogalmilag lehetséges – azonosak. Cram szerint ez egyfajta elitista megközelítés, amely kapcsolatban áll a médiaszabadságnak azzal a – demokratikus szempontból ellentmondásos – felfogásával, ami meg kívánja teremteni a „felvilágosult közvéleményt” akár a „nép” tagjaival szemben is (vagyis az egyéni beszélőkkel szemben, akik lehetnek zabolázatlanok, esetleg mosdatlan szájúak, és nem rendelkeznek az intézményes médiához hasonló erőforrásokkal a valóság feltárására vagy a megalapozott véleményformálásra, és tévedhetnek vagy akár hazudhatnak is).⁴²

³⁸ KRUKOWSKA 2023.

³⁹ Lásd: <https://disinfocode.eu/reports-archive/?years=2024>

⁴⁰ European Commission 2023.

⁴¹ CRAM 2022: 30–37.

⁴² CRAM 2022: 30.

A hagyományos média privilegizált helyzete tényleges jogszabályi elismerést nyert a 2024 első felében elfogadott európai médiaszabadság-rendeletben,⁴³ amely teljes egészében a hagyományos média szabadságának védelmét célozza, az állampolgári újságírókról nem téve említést.⁴⁴ A rendelet többletvédelmet kíván nyújtani a hagyományos média számára az online óriásplatformokkal szemben is. A DSA-ban foglalt kötelezettségeken túl előírja, hogy:

„Ha egy online óriásplatformot üzemeltető szolgáltató olyan döntést szándékozik hozni, hogy felfüggeszti online közvetítő szolgáltatásának nyújtását [...] valamely médiaszolgáltató által szolgáltatott tartalom tekintetében, vagy olyan döntést szándékozik hozni, hogy korlátozza az ilyen tartalom láthatóságát azon az alapon, hogy az adott tartalom összeegyeztethetetlen a szerződési feltételeivel, a felfüggesztésről, vagy a láthatóság korlátozásáról szóló ilyen döntés hatálybalépése előtt köteles közölni az érintett médiaszolgáltatóval a felfüggesztéséről vagy a láthatóság korlátozásáról szóló tervezett döntését megalapozó [...] indokolást, és lehetőséget biztosítani a médiaszolgáltatónak [...] az érdemi válaszára.” [18. cikk (4) bekezdés]

A rendelkezés további része egyéb előírásokat is tartalmaz a megfelelő tájékoztatásra, a panaszkezelésre és a vitarendezésre [18. cikk (5)–(7) bekezdések].

Hasonlóan jár el a brit Online Safety Act 2023, amely szintén meg kívánja óvni a hagyományos médiát a platformok szükségtelen vagy aránytalan beavatkozásától, és kifejezetten is védi a hírek közzétételével foglalkozó felhasználókat (*news publishers*). Ha egy platform velük szemben kíván fellépni, akkor a törvény értelmében arról értesítenie kell őket, és megfelelően kell indokolnia a lépését. Az újságírói tartalmakkal szembeni fellépésről szóló döntésben mérlegelni kell a szólásszabadság szempontját, a meghozott döntésről és annak indokolásáról pedig újbóli tájékoztatás szükséges (18–19. szakaszok). Újságírói tartalmat csak elismert hírkiadók és azok munkatársai tehetnek közzé (19. szakasz 10. bekezdés), az elismerés feltétele a médiahatóság engedélye, vagy a törvény által rögzített feltételeknek való megfelelés (56. szakasz 1–2. bekezdések). E feltételek kizárják azt, hogy a nem professzionális média, azaz az állampolgári újságírók, megkaphassák a többletvédelmet. A fent említett „valótlan kommunikáció bűncselekménye”⁴⁵ miatt a hagyományos média nem vonható felelősségre.⁴⁶

A fenti rendelkezések illusztrálják a hagyományos média és a más megszólalók közötti különbségtételt, aminek egyfelől vannak méltányolható okai (a sajtószabadság hagyományos felfogásából eredően az intézményesült média védelme), másfelől azonban

⁴³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1083 rendelete (2024. április 11.) a belső piaci médiaszolgáltatások közös keretének létrehozásáról és a 2010/13/EU irányelv módosításáról (a tömegtájékoztatás szabadságáról szóló európai rendelet).

⁴⁴ SEIPP–Ó FATHAIGH–DRUNEN 2023.

⁴⁵ Online Safety Act 2023, 179. szakasz.

⁴⁶ Online Safety Act 2023, 180. szakasz 1. bekezdés. Bővebben lásd CoE 2023: 236.

védtelebbe hagyják az oda nem tartozó felhasználókat, akik nem mind online trollok vagy manipulációban utazó titkosszolgálatok munkatársai.

Fontos lenne továbbá egyértelmű különbséget tenni a kormányzatoktól származó dezinformáció és a társadalom tagjaitól érkező – szándékos vagy jóhiszemű – dezinformálás és félretájékoztatás között, amely tekintetben a jelenleg rendelkezésre álló uniós dokumentumok nem teljesen következetesek. Érdeemes lenne különválasztani a kormányzati forrásból vagy érdekekből származó dezinformálást a valótlanúságot tartalmazó állampolgári beszédétől, és értelemszerűen erősebb védelmet biztosítani az utóbbinak. Gyanítjuk, hogy a platformok kifinomult rendszereivel ez lehetséges volna. Ha ragaszkodunk a szólásszabadság hagyományos felfogásához, akkor nem lenne szabad aránytalanul korlátozni a társadalom tagjait beszédükben, még akár akkor sem, ha ártó szándékkal közelítenek a közéleti vitákhoz, de eközben nem követnek el jogsértést. Akkor pedig végképp nem, ha nincsenek tudatában az általuk terjesztett hírek valótlanúságának vagy károkozási képességének (a kormányzati dezinformáció jóhiszemű továbbadása is ebbe a körbe tartozhat).

VALAMELYEST MEGLEPŐ MÓDON, AZ INTERNETES TARTALMAK SOKSZÍNŰSÉGE ÉRDEKÉBEN ÉRDEMES LÉPÉSEKET TENNI – A MÉDIASZABÁLYOZÁS PEDIG INSPIRÁLHATNÁ A DEZINFORMÁCIÓ ELLENI KÜZDELMET

A szűrőbuborék- vagy visszhangkamra-elmélet szerint az emberek általában a véleményükkel egybevágó, azt megerősítő fórumokat részesítik előnyben, ahol pozitív visszajelzést kapnak, és elkerülik a nézeteikkel vitába szállókat.⁴⁷ A közösségi média, a videómegosztók és a keresőmotorok felerősítik ezt a jelenséget: minden felhasználónak személyre szabva szállítják a hozzá hasonlóan gondolkodó ismerőseitől, illetve az általa preferált médiumoktól származó híreket és információkat. Ez a minden egyes olvasó számára célzottan összeállított „újság” a Nicholas Negroponte által már az 1990-es években megjósolt *Daily Me (Napi Én)*.⁴⁸ Ezen „újság” tartalmainak kiválasztása az egyes felhasználókról gyűjtött adatok értékelése alapján történik: minél több időt tölt valaki egy adott platformon (vagy minél inkább képes az adott platform rögzíteni az illető egyéb online aktivitását), annál pontosabban lehet számára az érdeklődési körébe tartozó tartalmakat és célzott hirdetéseket kínálni. Sunstein szerint így a liberálisból még liberálisabb, a konzervatívból még konzervatívabb lesz, miközben egymás véleményével nem találkoznak, azzal nem vitatkoznak.⁴⁹ A hagyományos média ehhez képest maga állítja össze a tartalmait, abba az olvasónak-nézőnek nincs beleszólása, így – ha a média felelősen jár el – mindenki óhatatlanul többféle

⁴⁷ PARISER 2011.

⁴⁸ NEGROPONTE 1995.

⁴⁹ SUNSTEIN 2017: 1. fejezet.

nézőponttal találkozok, aminek haszna az árnyaltabb látásmód és a kritikai gondolkodás erősítése.⁵⁰

Az internetes kommunikáció elmélyíti a különböző nézeteket vallók közötti szakadékot, ami gyengíti a társadalmi kohéziót, illetve a szélsőségek erősödése (a polarizáció) irányában hat.⁵¹ A közösségi média a társadalom kötőszövetét sorvasztja, elnehezítve az eltérő véleménnyel bíró emberek közötti párbeszédet, zárt, online „enklávékat” létrehozva, felerősítve a szélsőséges vélemények hatását.⁵² Noha az internet éppen a médiába korábban be nem jutók közötti párbeszéd és ezáltal a demokratikus döntéshozatal erősítését ígerte, ma, a végtelen mennyiségű és könnyen elérhető információ világában, a társadalmi csoportok által használt közös „információs szféra” vagy „digitális agora” hiánya veszélyezteti a demokráciát, és azok helyett ideológiailag szegregált és egymással konfliktusban lévő véleményközösségek alakulnak ki.⁵³ Egyes kutatók cáfolni próbálják Sunstein elméletét, és inkább a „mindenevő” felhasználókat tekintik általánosnak az interneten, illetve a korábbi médiavilág kritikusabb ábrázolására hívnak fel.⁵⁴ Szerintük az interneten számos hírforrás érhető el, és egyetlen platform sem képes enklávéba zárni a felhasználóit, ráadásul azok általában többféle, egymástól független forrásból tájékozódnak.⁵⁵

A digitális szolgáltatásokról szóló rendelet helyesen törekszik arra, hogy bővítse a felhasználók lehetőségeit a platformok ajánlórendszereinek (priorizálási tevékenységének) kontrollálására. A platformok ajánlórendszereinek átláthatóknak kell lenniük a felhasználók számára, és magyarázatot kell adniuk arra, hogy „miért ajánlják az adott információkat a szolgáltatás igénybe vevője számára” [27. cikk (2) bekezdés]. Amennyiben ez lehetséges, a platformok szolgáltatóinak hozzáférhetővé kell tenniük „egy olyan funkciót is, amely lehetővé teszi a szolgáltatás igénybe vevője számára, hogy bármikor kiválassza és módosítsa az általa előnyben részesített opciót” [27. cikk (3) bekezdés].

A szabályozás alapján az óriásplatformoknak és a nagyon népszerű keresőszolgáltatóknak biztosítaniuk kell azt a lehetőséget, hogy felhasználóik kivonhassák magukat ajánlórendszereik profilalkotáson alapuló működése alól. A felhasználók dönthetnek úgy, hogy ezen ajánlórendszerek – amelyek kulcsfontosságúak a tartalomhoz való hozzáférésben – ne a platform által róluk alkotott profil, azaz a róluk gyűjtött adatok alapján tárja eléjük a tartalmakat (38. cikk). Ez a rendelkezés lehetővé teszi, hogy a felhasználó kitörjön a részben általa is kreált szűrőbuborékból, amely többek között a dezinformáció terjedését is segítheti. Kérdéses persze, hogy a felhasználók mekkora tömege fog élni e lehetőséggel.

A platformok egyre inkább médiaszerűvé válnak, de a szabályozásuk ezt a jelenséget csak részben követi. A platformok szerkesztik a felhasználói tartalmakat (a törlést eredményező moderáció vagy a *shadow banning* által), kiválogatják az egyes felhasználók elé

⁵⁰ SUNSTEIN 2017: 140–148.

⁵¹ SUNSTEIN 2017: 3. fejezet.

⁵² HELLER 2016.

⁵³ POLONSKI 2016.

⁵⁴ WU 2016: 214–215; BARBERÁ 2020; ZUIDERVEEN BORGESIUŠ 2016; MOELLER–HELBERGER 2018.

⁵⁵ DUTTON 2017.

kerülő tartalmakat (ajánlórendszerekkel), időnként megcímkézik azokat, ha fel kívánják hívni a figyelmet a tartalom aggályosságára, és tényellenőröket alkalmaznak, akik ebben segítenek. A fent említett európai bizottsági iránymutatás is efelé tereli őket,⁵⁶ azaz ebbéli tevékenységük részben jogi kötelezettséggé is válik. Nem teljesen elképzelhetetlen a szabályozásuk további közelítése a hagyományos médiához.

A hagyományos média szabályozásából jól ismert eszközök némelyike közvetett módon alkalmazható a dezinformáció elleni küzdelemben. Ilyen eszköz lehet például a válaszadási jog. Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv kötelezővé teszi, hogy az EU tagállamai olyan nemzeti szabályozást vezessenek be a televíziós műsorszolgáltatásra vonatkozóan, amely megfelelő jogorvoslatot biztosít a hamis tény közlésével személyiségi jogaiban sértett személyeknek (28. cikk). Ilyen szabályokat Európa-szerte alkalmaznak, és azok jellemzően nemcsak az audiovizuális médiát, hanem a rádiót, valamint a nyomtatott és az online sajtót is kötelezik.⁵⁷ A válaszadási jog biztosítása pedig az EU Magas Szintű Szakértői Csoportjának a dezinformációval szembeni fellépésről szóló jelentésében is szerepel lehetséges eszközként.⁵⁸ A szabályozás a jelen formájában nem alkalmazható a platformokra, hiszen ők maguk teszik közzé a válaszadás alapjául szolgáló közleményt, ezért nem kötelezhetők a válaszadás biztosítására. A válaszadási jog jelentősen módosított változata segíthetné a platformok felhasználóinak alaposabb tájékozódását. A platformok lehetőségét biztosíthatnának arra, hogy egy bejegyzésben megtámadott fél az adott bejegyzéshez fűzhessen hozzá a saját álláspontját, vagy egy következő bejegyzésben mutathassa meg a többieknek az eltérő álláspontot.

Egy másik eszköz lehet a pártatlan hírszolgáltatás követelményének valamiféle átültetése a platformokra vonatkozóan. E szabály alapján a hagyományos média hír- és tájékoztató műsoraiban elfogulatlanul kell beszámolni a közügyekről. A szabály vonatkozhat a televíziós és a rádiós műsorszolgáltatókra is, és Európa számos államában érvényesül.⁵⁹ A brit média és hírközlési hatóság, az Ofcom például ez alapján lépett fel az orosz propagandát sugárzó televíziócsatornával szemben.⁶⁰ A jogi szabályozás természetesen semmiképpen nem követelheti meg a közösségimédia-platformoktól, hogy hasonlóan pártatlanul működjenek, mint egy televíziós vagy rádiós hírműsor, különösen azért, mert egy platform nem állít elő olyan tartalmat, amely ebben az összefüggésben releváns lenne, és egy platform sem képes ebből a szempontból felügyelni a felhasználói által létrehozott teljes tartalommenyiséget. Ha egy platformtól megkövetelnék, hogy a tartalmakat teljesen pártatlanul próbálja meg bemutatni, az azt jelentené, hogy a fent említett jellemzők ellenére ugyanolyan kötelezettségek terhelnék, mint egy televíziós vagy rádiós szerkesztőt. De a technikai lehetőség adott arra, hogy a platform egymást követően megmutassa az egy-egy vitatott közéleti

⁵⁶ European Commission 2024.

⁵⁷ HO YOUM 2008; RICHTER 2018–2019: 14–19; KOLTAY 2013.

⁵⁸ European Commission 2018: 15–16.

⁵⁹ Lásd pl. a német (Medienstaatsvertrag, 2020, 59. szakasz) és a brit médiaszabályozást [Communications Act 2003, 319(2)(c) és 319(2)(d), 319(8) és 320. szakaszok, illetve Broadcasting Code, 5. szakasz].

⁶⁰ Lásd: www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0014/234023/revocation-notice-ano-tv-novosti.pdf

kérdésben létező eltérő tartalmú és többféle forrásból származó álláspontokat. Ennek előírása nem lenne azonos a kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettségével, de elősegíthetné azt, hogy a felhasználók sokszínű tartalmakkal találkozzanak, és tájékozódjanak a közéleti kérdésekben.⁶¹ Valójában a közösségimédia-platformok bizonyos esetekben már most is a válaszadási jog és a kiegyensúlyozott tájékoztatás szabályából kiolvasható elvnek megfelelően járnak el, például, ha az egyes hozzászólások címkézésének gyakorlatára gondolunk.⁶² De a jelenlegi gyakorlat akár ki is szélesíthető, és a közösségi médiát kötelezni lehetne arra, hogy egy vitatott kérdéstről szóló poszt mellett más olyan posztokat is elérhetővé tegyen, amelyek az adott kérdéssel kapcsolatos eltérő véleményeket mutatják be.⁶³

A hagyományos média által készített hírek platformon keresztül hozzáférhetősége drasztikusan csökkenhet a Facebookon Mark Zuckerberg döntései nyomán,⁶⁴ amit a platform időről időre be is jelent.⁶⁵ Ennek hatásaként a közéleti tartalmak elérése értelemszerűen visszaesik, miközben elsősorban még mindig a hagyományos médiától várjuk a megalapozott, ellenőrzött információk terjesztését. Így harmadik eszközként felmerülhetne – a médiaszolgáltatók számára előírt közérdekű kötelezettségek mintájára – a közéleti tartalmakra, vagy konkrétan a közéleti kérdésekkel foglalkozó hagyományos média tartalmaira vonatkozó továbbítási kötelezettség előírása a platformoknak. Bizonyos médiaszolgáltatóknak a nemzeti szabályozások alapján kötelező hírműsorokat szolgáltatniuk, illetve be kell számolniuk (vételkörzetükhöz igazodva) a fontos helyi vagy országos eseményekről. Egy ehhez hasonló szabály a platformoknak is előírhatná, hogy bizonyos mennyiségű közéleti-politikai tartalmat juttassanak el (azok sokszínűségére, kiegyensúlyozottságára is ügyelve) a felhasználóikhoz, akár kifejezetten igénylik azok ezt, akár nem.

Mindazonáltal a felhasználói preferenciáknak ez esetben is elsőbbséget kellene élvezniük, azaz a felhasználó, ha úgy kívánná, kizárhatná a közérdekű tartalmak számára való bemutatását, ha nem érdeklődik a közügyek iránt. De az ilyen vagy ehhez hasonló közérdekű kötelezettségek előírása megakadályozná azt, hogy a platformok ajánlórendszeinek beállítása háttérbe szorítsa a közügyekre vonatkozó tartalmak felhasználókhoz való eljuttatását, illetve növelné annak esélyét, hogy az efféle tartalmak eljutnak a felhasználókhoz, és ez talán jótékony hatással lenne a közügyek platformokon is zajló vitáira. Jacob Rowbottom ezeken túlmenően még azt is felveti, hogy – hasonlóan a közszolgálati médiaszolgáltatások ez irányú kötelezettségeihez – akár az is előírható lehetne a platformoknak, hogy a választási eljárásokhoz kapcsolódóan vitákat vagy más hasonló eseményeket közvetítsenek, illetve biztosítsák az ingyenes és hatékony kommunikáció lehetőségét szolgáltatásukon keresztül a választáson induló jelöltek számára.⁶⁶

⁶¹ ROWBOTTOM 2021: 246.

⁶² MORROW 2022.

⁶³ Még a kiegyensúlyozott tájékoztatás amerikai megfelelője, a *fairness doctrine* – megfelelő átalakítását követő – lehetséges alkalmazása is felvethető a platformokra vonatkozóan. Lásd NAPOLI 2021.

⁶⁴ BELL 2018.

⁶⁵ ROOSE–ISAAC 2021.

⁶⁶ ROWBOTTOM 2021: 247.

Ezen eszközök megteremtése, bár nem lenne aggálymentes – hiszen a visszaélészerű alkalmazásuk könnyen elképzelhető, akár maga a platform, akár az érintett felhasználók által –, ideális esetben hozzájárulna a tartalmi sokszínűség növekedéséhez. Ez a sokszínűség más jellegű, mint amelyet a médiaszabályozás támogatni igyekszik: nem általában véve az elérhető tartalmak mennyiségének növelésére, hanem az egyéni felhasználó számára hozzáférhető tartalmaknak a felhasználókhoz való tényleges eljuttatására vonatkozik. Ezek a megoldások természetesen hátrányosan érintenék a platformok szabadságát, de ahogyan a médiaszabályozásban, úgy a platformjogban is lehetne érveket találni a bevezetésükre. A tartalmi és a kínálati szűkösség elmúlt, de a felhasználói figyelem mértéke véges, illetve aligha növelhető tovább, és fontos lenne, hogy ez a figyelem a közügyek vitáira is ráirányuljon, lehetőség szerint csökkentve a szűrőbuborék-hatást, és felhívva a felhasználók figyelmét a többféle, eltérő véleményre egy-egy közéleti kérdés vonatkozásában.

A TÉNYELLENŐRÖKKEL ÉS A MÉDIÁVAL KAPCSOLATOS PROBLÉMÁK MEGLEHETŐSEN HASONLÓAK

Részben – egyre gyakrabban – a dezinformáció elleni küzdelemben segítségül hívott tényellenőrök feladata a tartalmak dezinformációs jellegének megítélése. Ez érthető, hiszen az EU a szólásszabadsággal összeegyeztethetetlennek tartaná, ha állami szervek, bíróságok és hatóságok döntenének egy egyébként jogszerű állítás valóságtartalma felől. Ugyanakkor az is kétséges, hogy az ilyen döntések magánszemélyekre bízása képes-e elősegíteni a tájékozott, méltányos és elfogulatlan döntéshozatalt, és hogy az nem jelent-e maga is veszélyt a szólásszabadságra.

A tényellenőrzés jelenségében felfedezhető pozitívum: a nyilvánosság tájékoztatásában újságíróként részt nem vevők – bár újságírók is lehetnek tényellenőrök, és az intézményes média is létrehozhat tényellenőrző rovatot – szerepet vállalnak abban, hogy a közbeszéd tényeken alapuljon, ezáltal értelmes vitákat és megalapozott véleményformálást tegyen lehetővé. Azonban a tényellenőrök maguk is lehetnek elfogultak, ahogyan tévedhetnek is,⁶⁷ és nem feltétlenül szándékosan, rosszindulatból, hanem egyszerűen az emberi megismerés korlátaiból adódó kognitív torzítások miatt.⁶⁸ Az emberi kognitív mechanizmusok többek szerint megnehezítik a tényellenőrzés hatékonyságát.⁶⁹

A tényellenőrzés hitelességét az is könnyen alááshatja, hogy „a tényellenőrök [...] meglepően gyakran nem értenek egyet egymással, különösen a politikusok szándékosan félreérthető beszédével kapcsolatban.”⁷⁰ Egy felmérés szerint „a tényellenőrök kisebb valószínűséggel ellenőrzik a hozzájuk ideológiailag közelebb álló entitásokat, és nagyobb

⁶⁷ VINHAS–BASTOS 2022; Six Ways Fact Checkers are Biased 2022.

⁶⁸ SOPRANO 2024: 1.

⁶⁹ Lásd pl. PARK 2021.

⁷⁰ LIM 2018.

valószínűséggel értenek egyet velük.⁷¹ Mások arra hívják fel a figyelmet, hogy a politikai tényellenőrzés megerősítette a már eleve igaznak hitt tudást, és a hegemon szemléletet arra vonatkozóan, hogy mi számít fontos és megbízható információnak. Az eredmények így a politikai elitek kritikai korrekciója helyett azok nézőpontjainak és tudásbázisának megerősítése felé mutatnak.⁷² Ezenkívül a tényellenőröket a társadalom nem számoltathatja el, még annyira sem, mint a hagyományos médiát (jogi szabályozás vagy etikai alapú önszabályozás révén). Tevékenységük nem feltétlenül átlátható, és a függetlenségük sem garantált. Sok esetben – például az EU által finanszírozott szervezetek – közpénzből működnek, ami még inkább problematikusá teszi e hiányosságait.

Valójában hagyományosan a médianak kellene ellátnia a tényellenőrzés feladatát, és ezt korábban egyszerűen újságírásnak hívtuk. A média bizalmi indexe azonban rohamosan csökken az uniós tagállamokban,⁷³ az Egyesült Királyságban⁷⁴ és az Egyesült Államokban is.⁷⁵ Úgy fest, a média önmagában nem tudja ellátni e feladatot, és az emberek sem bíznak már benne. De ha az emberek egyre inkább elveszítik bizalmukat a hagyományos médiában, mi okuk lenne arra, hogy helyette inkább megbízzanak a tényellenőrző szervezetekben? Bár a tényellenőrök hasonló problémákkal küzdenek, mint a hagyományos média, ezzel együtt megjelenésük érdekes fejlemény, és ha képesek áthidalni az intézményi problémákat, nem elképzelhetetlen, hogy a nyilvánosság hasznos szereplőivé váljanak.⁷⁶ Itt érdemes újból felhívni a figyelmet arra, hogy azok a tényellenőrök, akik a közösségi-média-platformok megbízásából, jóváhagyásával vagy támogatásával dolgoznak, és akik ellenőrzik a felhasználók által ezeken az oldalakon közzétett bejegyzések valóságtartalmát, működésüket tekintve közelebb hozzák a közösségi médiát a hagyományoshoz, mivel sajátos szerkesztői feladatot látnak el. Sokan közülük azonban arra panaszkodtak, hogy a közösségi média (elsősorban a Facebook) őket csak fügefalevélként használja, és a platformok valójában nem érdekeltek a hatékony tényellenőrzésben, valamint az abból eredő megfelelő cselekvésben.⁷⁷

Összegezve, a tényellenőrzés térhódítása a média válságának egyik jele. Arra mutat rá, hogy a nyilvánosság ezzel a válsaggal részben összefüggően átalakul, de mindeközben az új média sok tekintetben osztozik a hagyományos média problémáiban. Ha az emberek teljesen elvesztik a bizalmukat az intézményekben (beleértve a médiát is), illetve az objektív igazság megismerhetőségébe vetett hitük is meginog – aminek következtében a szétszakadó társadalmak egyes „törzsei” csak a maguk igazságát fogadják el, ergo mindenkinek joga lesz „saját igazságra”, és az elvben objektíve bizonyítható tények mibenléte felől sem lesz közmegegyezés –, akkor aligha a tényellenőrök fogják azt helyreállítani.

⁷¹ LOUIS-SIDOIS 2022.

⁷² STEENSEN–ALSNES–WESTLUND 2023.

⁷³ WATSON 2023.

⁷⁴ SMITH 2023.

⁷⁵ BRENAN 2022.

⁷⁶ Lásd EPSTEIN [é. n.].

⁷⁷ LEVIN 2018.

A KORMÁNYZAT ÉS A PLATFORMOK SZÓLÁSSZABADSÁG- KORLÁTOZÁST EREDMÉNYEZŐ KOMMUNIKÁCIÓJA A DEZINFORMÁCIÓ ELLENI KÜZDELEMRE TEKINTETTEL IS FIGYELMET ÉRDEMEL

A *Murthy v. Missouri* (korábban: *Missouri v. Biden*) ügy azután indult, hogy Missouri és Louisiana államok pert indítottak az amerikai kormány ellen Louisiana nyugati körzetében. A pert kezdeményező felek azt állították, hogy a szövetségi kormány nyomást gyakorolt a közösségimédia-platformokra annak érdekében, hogy azok cenzúrázzák a konzervatív nézeteket és a Biden-kormányzat kritikáját, megsértve ezzel a szólásszabadsághoz való jogot. A törölt tartalmak jórészt a Covid-járvánnyal kapcsolatos kormányzati intézkedéseket kritizálták, a 2020-as választások érvényességével kapcsolatban fogalmaztak meg kritikát, szembehelyezkedtek Biden elnök és más kormányzati szereplők politikájával, illetve Hunter Biden laptopügyével voltak kapcsolatosak. A kormányzat ezzel szemben azt állította, hogy képviselői csak kéréseket fogalmaztak meg a platformok felé, abból a célból, hogy azok a félretájékoztatást tartalmazó bejegyzéseket töröljék.

Terry A. Doughty bíró (US District Court, Western District of Louisiana, Monroe Division) 2023. július 4-én ideiglenes végzést adott ki, amely megtiltotta, hogy több kormányzati ügynökség és a Biden-kormányzat tagjai kapcsolatba lépjenek a közösségimédia-platformokkal azért, hogy a felhasználói tartalmak törlését kérjék, ide nem értve a jogellenes tevékenységgel kapcsolatos tartalmakat.⁷⁸ A fellebbezést követően az Ötödik Kerületi Fellebbviteli Bíróság megállapította, hogy a kormányzat közösségimédia-vállalatokkal való kapcsolatfelvételének volt némi kényszerítő jellege, ami sérti az Első Alkotmánykiegészítést, de leszűkítette Doughty bíró végzésének a személyi hatályát.⁷⁹ A szövetségi Legfelsőbb Bíróság – három bíró különvéleménye mellett – felfüggesztette az Ötödik Kerület végzését, majd engedélyezte az ügy felülvizsgálatát.⁸⁰

Doughty bíró érvelése figyelemre méltó. A végzés indokolása szerint „kritikus kérdés” az, hogy a kormányzat „jelentősen ösztönözte-e” a platformokat az érintett tartalmak törlésére. A kérdés az, hogy „a kormányzat ösztönzése olyan jelentős-e, hogy a magánfél döntését az államnak kell tulajdonítanunk.”⁸¹ „A »jelentős ösztönzés« elméleten túl a kormány akkor is felelőssé tehető a magánfél magatartásáért, ha kényszerítő hatalmat gyakorol a szóban forgó magánfél felett.”⁸² Nem azt kell megvizsgálni, hogy a közösségimédia-platform saját akaratából milyen döntést hozott volna, hanem azt, hogy a kormány olyannyira befolyásolta-e a magánfél magatartását, hogy a döntés lényegében a kormánynak tulajdonítható.⁸³ Doughty bíró szerint a felperesek felvázolták „a tömeges cenzúra szövetségi

⁷⁸ *Missouri v. Biden*, No. 22-cv-1213 (W.D. La., July 4, 2023).

⁷⁹ No. 23-30445 (5th Cir., October 3, 2023).

⁸⁰ *Murthy v. Missouri* 601 US (October 20, 2023).

⁸¹ *Missouri v. Biden*, No. 22-cv-1213 (W.D. La., July 4, 2023), 93.

⁸² *Missouri v. Biden*, No. 22-cv-1213 (W.D. La., July 4, 2023), 94.

⁸³ *Missouri v. Biden*, No. 22-cv-1213 (W.D. La., July 4, 2023), 95.

rendszerét, konkrét példákat mutattak be arra vonatkozóan, hogy az efféle cenzúra hogyan sértette az államok kváziszuverén érdekeit lakosaik szólásszabadságának védelmére.⁸⁴ „[A]z eddig benyújtott bizonyítékok szinte disztópikus forgatókönyvet mutatnak. A COVID-19-világjárvány idején, amelyet talán a legjobban a széles körű kétség és bizonytalanság jellemez, az Egyesült Államok kormánya, úgy tűnik, az orwelli Igazságminisztériumhoz hasonló szerepet töltött be.”⁸⁵

A kerületi bíróság döntése egyfelől a szólásszabadság győzelmeként volt értelmezhető, amely megakadályozza a kormányzat amerikaiak sokaságát érintő cenzúráját.⁸⁶ Másfelől, a döntést természetesen számos kritika is érte. A *New York Times* aggodalmát fejezte ki, mert a döntés jelentősen leszűkíti a kormányzat képességét a dezinformációval szembeni fellépésre.⁸⁷ Mások azt emelték ki, hogy a közérdeket szolgáló, megalapozott tartalommoderáció biztosításához a platformoknak együttműködésre van szüksége a szakértelemmel és információkkal rendelkező kormányzati ügynökségekkel.⁸⁸ A kormányzati szervek és a platformok együttműködését cenzúrának bélyegezni azt a célt szolgálja, hogy „megfagyassza” (indokolatlanul korlátozza) a platformok általi moderációt és az azzal kapcsolatos tudományos kutatásokat.⁸⁹ A Doughty bíró álláspontjával megegyező legfelső bírósági döntés „radikálisan megkérdőjelezné a platformok azon képességét, hogy hiteles információkon alapuló tartalommoderációt végezzenek, és valószínűleg rontanák az amerikai felhasználók számára a közösségi médiában elérhető információk minőségét”.⁹⁰

A Legfelsőbb Bíróság 2024 júniusában elutasította a kerületi bíróság döntését, és visszautalta az ügyet további eljárásra.⁹¹ A Bíróság szerint a moderációs döntésekkel kapcsolatban nem sikerült bizonyítani azt, hogy a kormányzati kommunikáció és a platform döntése között ok-okozati összefüggés állt fenn.⁹² Mivel a végzés értelemszerűen jövőbeni cselekményekre (azok megtiltására) vonatkozott, a felpereseknek bizonyítaniuk kellett volna azt is, hogy az őket fenyegető – a kormányzati kommunikáció által nekik okozható – jövőbeni kár jelentős kockázata áll fenn, amely valószínűleg orvosolható lenne a végzés által.⁹³ A Legfelsőbb Bíróság ezt sem látta bizonyítottnak.

A Legfelsőbb Bíróság döntésétől függetlenül egy probléma mindenképpen világos: miközben lehetetlenség elvárni, hogy nagy internetes vagy médiavállalkozások és a kormányzat egyes tisztségviselői vagy szervezetei ne kommunikáljanak egymással a nyilvánosság kizárásával, nagyon nehéz, gyakorlatilag lehetetlen meghatározni azt, hogy e kommunikáció mikor lépi át azt a határt, amit egy demokráciában tiszteletben kellene tartani.

⁸⁴ Missouri v. Biden, No. 22-cv-1213 (W.D. La., July 4, 2023), 124.

⁸⁵ Missouri v. Biden, No. 22-cv-1213 (W.D. La., July 4, 2023), 154.

⁸⁶ SCHILKE 2023.

⁸⁷ LEE MYERS 2023.

⁸⁸ MACPHERSON 2023.

⁸⁹ MACPHERSON 2023.

⁹⁰ GUARNA 2023.

⁹¹ Murthy v. Missouri, No. 23-411. (June 26, 2024).

⁹² Murthy v. Missouri, No. 23-411. (June 26, 2024), 10-21.

⁹³ Murthy v. Missouri, No. 23-411. (June 26, 2024), 21-27.

(A probléma természetesen egyáltalán nem internet- vagy platformspecifikus, és a hagyományos média és a kormányzat kapcsolata tekintetében is releváns.) A dezinformációval szembeni fellépés szempontja indokolható, ahogyan a szakértői tudás alkalmazása a platformok moderációs döntéseiben is az. De a kormánynak a legtöbb esetben távol kell tartania magát állampolgárai véleménynyilvánításától, akkor is, ha azok tévedéseket vagy szándékos hazugságokat tesznek közzé. A közösségimédia-platformok nem lehetnek a rejtett állami cenzúra kényszerű vagy akár lelkes végrehajtói. A dilemmára nincsen igazán jó válasz. Annyit azonban leszögezhetünk, hogy a platformok és a kormányzatok rejtett kommunikációjának kérdése az eddigieknél fokozottabb figyelmet érdemel Európában is.

ZÁRSZÓ

A dezinformáció elleni küzdelem során furcsa szemérmességet tapasztalhatunk az EU szervei, valamint a nemzeti jogalkotók és kormányzatok részéről. Miközben tartózkodnak a szólásszabadság hagyományos eszközökkel történő, az alkotmányos szabályokat tiszteletben tartó jogi korlátozásától, azaz újabb tilalmak felállításától, a beszédkorlátozás feladatát lényegében rátesztálják az online platformokra. Természetesen nem gondoljuk, hogy a dezinformáció legjobb és egyedüli ellenszere a szólásszabadság jogi korlátainak bővítése, csupán arra hívjuk fel a figyelmet, hogy ez is egy lehetséges eszköz a küzdelemben.

A jelenlegi megközelítés a dezinformációval kapcsolatos döntések meghozatalát lényegében átengedi a platformoknak, de érdemi kontrollt döntéseik felett nem gyakorol, ez pedig a szólásszabadság – jogi értelemben, alkotmányos szempontból egyébként védett – korlátozásához vezethet. A szólásszabadság doktrínája alapján az internet által végre, a korábbi médiavilág átalakulásával a nyilvánossághoz hozzáférő tömegek számára védelmet kell biztosítani, de a dezinformáció elleni fellépés nemcsak a rosszban sántikáló kormányzatokat vagy titkosszolgálatokat, hanem őket is hátrányosan érinti.

Paradox helyzet, hogy az online tartalmak sokszínűségét a tartalomtömegűt kínáló interneten is érdemes szabályozási szempontként figyelembe venni. Mégis erre tettünk javaslatot, a médiaszabályozás egyes eszközeinek – alaposan átalakított – alkalmazása lehetőségére hívva fel a figyelmet.

Az Európai Unió, a tagállamok, a nemzeti kormányok törekvései nyilvánvalóan fontos szerepet fognak játszani a dezinformáció jelenségének kezelésében. De bárhogyan is alakulnak majd a jövőben a szabályozási keretek, világos, hogy továbbra is elsősorban az egyén, az állampolgár felelőssége marad az alapos tájékozódás, a megfontolt véleményalkotás és a kritikus hozzáállás mások beszédéhez. Az államok és a kormányzatok elsődleges feladata tehát az, hogy olyan oktatási, társadalmi és gazdasági környezetet teremtsenek, amely az erre képes polgárok generációinak felnevelésében segítkezik, nem feledkezve el azokról sem, akik már felnőttként elszenvedői a tömeges online dezinformációnak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1083 rendelete (2024. április 11.) a belső piaci médiaszolgáltatások közös keretének létrehozásáról és a 2010/13/EU irányelv módosításáról (a tömegtájékoztatás szabadságáról szóló európai rendelet).
- BARBERÁ, Pablo (2020): Social Media, Echo Chambers, and Political Polarization. In PERSILY, Nathaniel – TUCKER, Joshua A. (szerk.): *Social Media and Democracy: The State of the Field, Prospects for Reform*. Cambridge – New York: Cambridge University Press, 34–55. Online: <https://doi.org/10.1017/9781108890960.004>
- BELL, Emily (2018): Why Facebook's News Feed Changes Are Bad News for Democracy. *The Guardian*, 2018. január 21. Online: www.theguardian.com/media/media-blog/2018/jan/21/why-facebook-news-feed-changes-bad-news-democracy
- BERNAL, Paul (2018a): Fakebook: Why Facebook Makes the Fake News Problem Inevitable. *Northern Ireland Legal Quarterly*, 69(4), 513–530. Online: <https://doi.org/10.53386/nilq.v69i4.189>
- BERNAL, Paul (2018b): *The Internet, Warts and All: Free Speech, Privacy and Truth*. Cambridge – New York: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/9781108381161>
- BRENAN, Megan (2022): Americans' Trust in Media Remains Near Record Low. *Gallup*, 2022. október 18. Online: <https://news.gallup.com/poll/403166/americans-trust-media-remains-near-record-low.aspx>
- CHEMERINSKY, Erwin (1998): More Speech is Better. *UCLA Law Review*, 45, 1635–1644. Online: https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/763
- COE, Peter (2023): Tackling Online False Information in the United Kingdom: The Online Safety Act 2023 and its Disconnection from Free Speech Law and Theory. *Journal of Media Law*, 15(2), 213–242. Online: <https://doi.org/10.1080/17577632.2024.2316360>
- CONGER, Kate – ISAAC, Mike (2020): Defying Trump, Twitter Doubles Down on Labeling Tweets. *The New York Times*, 2020. május 28. Online: www.nytimes.com/2020/05/28/technology/trump-twitter-fact-check.html
- CRAM, Ian (2022): *Liberal Democracy, Law and the Citizen Speaker: Regulating Online Speech*. Oxford: Hart. Online: <https://doi.org/10.5040/9781509945856>
- DARER LITTMAN, Sarah (2020): *Deepfake*. New York: Scholastic Press.
- DUTTON, William H. et al. (2017): *Social Shaping of the Politics of Internet Search and Networking: Moving Beyond Filter Bubbles, Echo Chambers, and Fake News*. Quello Center Working Paper No. 2944191. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2944191>
- EPSTEIN, Michael M. [é. n.]: Sustaining Country-Specific Fact-Checking Remedies, the Sierra Leone Experience (kézirat, a szerzőnél).
- Európai Bizottság (2021): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának; Az Európai Bizottság iránymutatása a dezinformáció visszaszorítását célzó gyakorlati kódex megerősítéséről*. COM(2021) 262 final.

- European Commission (2018): *Final Report of the High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation*. Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>
- European Commission (2019): *Countering Illegal Hate Speech Online. #NoPlace4Hate*. Online: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300
- European Commission (2022): *2022 Strengthened Code of Practice on Disinformation*. Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>
- European Commission (2023): *Digital Services Act – Application of the Risk Management Framework to Russian Disinformation Campaigns*. Luxembourg: Európai Unió. Online: <https://doi.org/10.2759/764631>
- European Commission (2024): *Communication to the Commission Approval of the content of a draft Communication from the Commission on Guidelines for providers of Very Large Online Platforms and Very Large Online Search Engines on the mitigation of systemic risks for electoral processes pursuant to the Digital Services Act (Regulation (EU) 2022/2065)*.
- Facebook Files. A Wall Street Journal Investigation (2021). *The Wall Street Journal*. Online: www.wsj.com/articles/the-facebook-files-11631713039
- Félretájékoztatóval kapcsolatos gyakorlati kódex (2018). Online: <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/87534>
- GOWDER, Paul (2023): *The Networked Leviathan*. Cambridge – New York: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/9781108975438>
- GUARNA, Tomás (2023): A Ruling in Favor of *Missouri v. Biden* Would Mean Worse, Less Informed Content Moderation. *Publicknowledge.org*, 2023. augusztus 17. Online: <https://publicknowledge.org/missouri-v-biden-could-mean-worse-content-moderation>
- HELLER, Nathan (2016): The Failure of Facebook Democracy. *The New Yorker*, 2016. november 18. Online: www.newyorker.com/culture/cultural-comment/the-failure-of-facebook-democracy
- HENNEBEL, Ludovic – HOCHMANN, Thomas szerk. (2011): *Genocide Denials and the Law*. Oxford – New York: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199738922.001.0001>
- HO YOUM, Kyu (2008): The Right of Reply and Freedom of the Press: An International and Comparative Perspective. *George Washington Law Review*, 76(4), 1017–1064. Online: www.gwlr.org/wp-content/uploads/2012/08/76-4-Youm.pdf
- KAHN, Robert A. (2004): *Holocaust Denial and the Law: A Comparative Study*. New York: Palgrave Macmillan. Online: <https://doi.org/10.1057/9781403980502>
- KOLTAY, András (2020–2021): Private Censorship of Internet Gatekeepers. *Louisville Law Review*, 59(2), 255–304. Online: <https://real.mtak.hu/id/eprint/199452>
- KOLTAY, András (2022): The Protection of Freedom of Expression from Social Media Platforms. *Mercer Law Review*, 73(2), 523–589. Online: https://digitalcommons.law.mercer.edu/jour_mlr/vol73/iss2/6
- KOLTAY, András (2025): Freedom of Expression and the Regulation of Disinformation in the European Union. In KROTOSZYNSKI, Ronald J. Jr. – KOLTAY, András – GARDEN,

- Charlotte (szerk.): *Disinformation, Misinformation, and Democracy: Legal Approaches in Comparative Context*. Cambridge – New York: Cambridge University Press (megjelenés előtt).
- KOLTAY András (2013): A válaszadási (sajtó-helyreigazítási) jog, európai összehasonlításban. *Jogtudományi Közlöny*, 68(7–8), 343–354.
- KOLTAY András (2020): A rémhírterjesztés büntethetőségének alkotmányosságáról. *In Medias Res*, 9(2), 322–338. Online: https://real.mtak.hu/118397/1/Koltay-Remhir-terjesztes_IMR.pdf
- KRUKOWSKA, Ewa (2023): Twitter Withdraws from EU Disinformation Code, Commissioner Says. *Time*, 2023. május 27. Online: <https://time.com/6283183/twitter-withdraws-from-eu-disinformation-code-commissioner-says>
- LEE MYERS, Steven (2023): Appeals Court Rules White House Overstepped 1st Amendment on Social Media. *The New York Times*, 2023. szeptember 8. Online: www.nytimes.com/2023/09/08/business/appeals-court-first-amendment-social-media.html
- LEVI, Lili (2018): Real „Fake News” and Fake „Fake News”. *First Amendment Law Review*, 16(2), 232–327. Online: <https://scholarship.law.unc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1249&context=falr>
- LEVIN, Sam (2018): „They Don’t Care”: Facebook Factchecking in Disarray as Journalists Push to Cut Ties. *The Guardian*, 2018. december 13. Online: www.theguardian.com/technology/2018/dec/13/they-dont-care-facebook-fact-checking-in-disarray-as-journalists-push-to-cut-ties
- LIM, Chloe (2018): Checking How Fact-Checkers Check. *Research and Politics*, 5(3), 1–7. Online: <https://doi.org/10.1177/2053168018786848>
- LOUIS-SIDDIS, Charles (2022): Both Judge and Party? An Analysis of the Political Leaning of Fact-Checkers. SSRN. Online: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4030887
- MACPHERSON, Lisa (2023): A Supreme Court Ruling in Murthy v. Missouri Could Help – or Hinder – Democracy Next Year. *Publicknowledge.org*, 2023. december 6. Online: <https://publicknowledge.org/a-supreme-court-ruling-in-murthy-v-missouri-could-help-or-hinder-democracy-next-year>
- MOELLER, Judith – HELBERGER, Natali (2018): *Beyond the Filter Bubble: Concepts, Myths, Evidence and Issues for Future Debates*. Report Drafted for the Dutch Media Regulator. Online: https://pure.uva.nl/ws/files/29285427/beyond_the_filter_bubble_concepts_myths_evidence_and_issues_for_future_debates_1_.pdf
- MONTI, Matteo (2016): The EU Code of Practice on Disinformation and the Risk of the Privatisation of Censorship. In GIUSTI, Serena – PIRAS, Elisa (szerk.): *Democracy and Fake News: Information Manipulation and Post-Truth Politics*. Abingdon: Routledge, 214–225. Online: <https://doi.org/10.4324/9781003037385-20>
- MORROW, Garrett et al. (2022): The Emerging Science of Content Labeling: Contextualizing Social Media Content Moderation. *Journal of the Association for Information Science and Technology*, 73(10), 1365–1386. Online: <https://doi.org/10.1002/asi.24637>

- NAPOLI, Philip M. (2019): *Social Media and the Public Interest: Media Regulation in the Disinformation Age*. New York: Columbia University Press. Online: <https://doi.org/10.7312/napo18454>
- NAPOLI, Philip M. (2021): Back from the Dead (Again): The Specter of the Fairness Doctrine and its Lessons for Social Media Regulation. *Policy and Internet*, 13(2), 300–314. Online: <https://doi.org/10.1002/poi3.253>
- NEGROPONTE, Nicholas (1995): *Being Digital*. New York: Knopf Doubleday.
- OSTER, Jan (2017): *European and International Media Law*. Cambridge – New York: Cambridge University Press.
- PARISER, Eli (2011): *The Filter Bubble: What the Internet is Hiding from You*. London: Penguin Books.
- PARK, Sungkyu et al. (2021): The Presence of Unexpected Biases in Online Fact-Checking. *Harvard Kennedy School Misinformation Review*, 2(1). Online: <https://doi.org/10.37016/mr-2020-53>
- PERRIGO, Billy (2021): Inside Frances Haugen’s Decision to Take on Facebook. *Time*, 2021. november 22. Online: <https://time.com/6121931/frances-haugen-facebook-whistle-blower-profile>
- POLONSKI, Vyacheslav (2016): The Biggest Threat to Democracy? Your Social Media Feed. *World Economic Forum*, 2016. augusztus 4. Online: www.weforum.org/agenda/2016/08/the-biggest-threat-to-democracy-your-social-media-feed
- QUINTAIS, João P. – APPELMAN, Naomi – Ó FATHAIGH, Ronan (2023): Using Terms and Conditions to Apply Fundamental Rights to Content Moderation. *German Law Journal*, 24(5), 881–911. Online: <https://doi.org/10.1017/glj.2023.53>
- RICHTER, Andrei (2018–2019): Fake News and Freedom of the Media. *Journal of International Media and Entertainment Law*, 8(2), 1–34. Online: www.swlaw.edu/sites/default/files/2019-03/Fake%20News%20and%20Freedom%20of%20the%20Media%20-%20Richter.pdf
- ROOSE, Kevin – ISAAC, Mike (2021): Facebook Dials Down the Politics for Users. *The New York Times*, 2021. február 10. Online: www.nytimes.com/2021/02/10/technology/facebook-reduces-politics-feeds.html
- ROWBOTTOM, Jacob (2012): Lies, Manipulation and Elections – Controlling False Campaign Statements. *Oxford Journal of Legal Studies*, 32(3), 507–535. Online: <https://doi.org/10.1093/ojls/gqs016>
- ROWBOTTOM, Jacob (2021): Transposing Public Service Media Obligations to Dominant Platforms. In MOORE, Martin – TAMBINI, Damian (szerk.): *Regulating Big Tech: Policy Responses to Digital Dominance*. Oxford – New York: Oxford University Press, 235–252. Online: <https://doi.org/10.1093/oso/9780197616093.003.0014>
- SCHILKE, Rachel (2023): Appeals Court Upholds Ruling Prohibiting Government Officials from Communicating with Social Media Companies. *Washington Examiner*, 2023. szeptember 8. Online: www.washingtonexaminer.com/news/2446694/appeals-court-upholds-ruling-prohibiting-government-officials-from-communicating-with-social-media-companies

- SEIPP, Theresa – Ó FATHAIGH, Ronan – van DRUNEN, Max (2023): Defining the „Media” in Europe: Pitfalls of the Proposed European Media Freedom Act. *Journal of Media Law*, 15(1), 39–51. Online: <https://doi.org/10.1080/17577632.2023.2240998>
- Six Ways Fact Checkers are Biased. *AllSides*, 2022. február 23. Online: www.allsides.com/blog/6-ways-fact-checkers-are-biased
- SMITH, Matthew (2023): Which Media Outlets do Britons Trust in 2023? *YouGov*, 2023. május 25. Online: <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2023/05/25/which-media-outlets-do-britons-trust-2023>
- SOPRANO, Michael et al. (2024): Cognitive Biases in Fact-Checking and Their Countermeasures: A Review. *Information Processing and Management*, 61(3). Online: <https://doi.org/10.1016/j.ipm.2024.103672>
- STEENSEN, Steen – KALSNES, Bente – WESTLUND, Oscar (2023): The Limits of Live Fact-Checking: Epistemological Consequences of Introducing a Breaking News Logic to Political Fact-Checking. *New Media and Society* (online first), 26(11). Online: <https://doi.org/10.1177/14614448231151436>
- SUNSTEIN, Cass R. (2017): *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*. Princeton: Princeton University Press. Online: <https://doi.org/10.1515/9781400884711>
- SUNSTEIN, Cass R. (2021): *Liars: Falsehoods and Free Speech in an Age of Deception*. Oxford – New York: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/oso/9780197545119.001.0001>
- Venice Commission (2010): *Blasphemy, Insult and Hatred: Finding Answers in a Democratic Society*. Strasbourg: Council of Europe. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=cdl-std\(2010\)047-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=cdl-std(2010)047-e)
- VILLIGER, Mark E. (2023): *Handbook on the European Convention on Human Rights*. Leiden: Brill. Online: <https://doi.org/10.1163/9789004443839>
- VINHAS, Otávio – BASTOS, Marco T. (2022): Fact-Checking Misinformation: Eight Notes on Consensus Reality. *Journalism Studies*, 23(4), 448–468. Online: <https://doi.org/10.1080/1461670X.2022.2031259>
- WATSON, Amy (2023): Share of Respondents Who Tended to Trust the Written Press in Countries in the European Union as of February 2022. *Statista*, 2023. augusztus 30. Online: www.statista.com/statistics/454403/europe-trust-in-the-written-press-by-country
- WU, Tim (2016): *The Attention Merchants. The Epic Scramble to Get Inside Our Heads*. New York: Alfred A. Knopf.
- ZUIDERVEEN BORGESIUUS, Frederik J. et al. (2016): Should We Worry about Filter Bubbles? *Internet Policy Review*, 5(1), 1–16. Online: <https://doi.org/10.14763/2016.1.401>

Koltay András jogász, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem kutatóprofesszora, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem egyetemi tanára és a Mathias Corvinus Collegium műhelyvezetője.

Fülöp Katalin

A MAGYAR ÚT A VERSENYKÉPES ADÓRENDSZER IRÁNYÁBA 1988–2024

ADALÉKOK A MAGYAR UNIÓS ELNÖKSÉG VERSENYKÉPESSÉGI PROGRAMJÁNAK ADÓPILLÉRÉHEZ

The Hungarian Path Towards a Competitive Tax System 1988–2024

*Supplements to the Tax Pillar of the Competitiveness Program of the Hungarian
EU Presidency*

Dr. Fülöp Katalin PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közgazdaságtani és Nemzetközi
Gazdaságtani Tanszék, fulop.katalin@uni-nke.hu

A cikk a magyar adórendszer gazdasági rendszerváltástól napjainkig bejárt útját mutatja be. A vállalkozások, elsősorban a kkv-szektor versenyképessége szempontjából kiemelkedő jelentőségű adókra koncentrál, ismerteti és értékeli a nagyobb sarokpontokat a bemutatott 36 év során. Kitér a különböző kisebb-nagyobb adóreformok indokaira és hatásaira, továbbá értékeli a változások irányát és trendjeit rövid nemzetközi kitekintéssel együtt. Hangsúlyozza a kkv-versenyképességet szolgáló adórendszer kiemelt jelentőségét 2024-ben és a visszatekintés tanulságait. Elsősorban a legfontosabb adók – nyereségadó, bérterhek, társadalombiztosítás, helyi adók – tartalmi elemeire koncentrál, az adómértékek alakulását és a kedvezmények alakulását mutatja be részletesebben. Mivel a versenyképesség fontos eleme az ország tökevonzó képessége, az írás kitér a külföldi vállalatok befektetési lehetőségeinek alakulására és a rájuk vonatkozó sajátos adószabályokra a szocializmusból való átmenet éveitől napjainkig.

KULCSSZAVAK:

vállalkozásbarát adóztatás, versenyképes adórendszer, kkv-adóterhek, befektetésösztönzés

The paper presents a journey through the Hungarian tax system from the years of the transition to the present days. It focuses on taxes with special importance from the point of view of the competitiveness of national firms, primarily the SME sector. The paper describes and evaluates the major milestones during the 36 years presented. It covers the reasons and effects of various smaller and larger tax reforms, and also evaluates the direction and trend of the changes supplemented by a brief international outlook. The author emphasises the special importance of the tax system serving the competitiveness of SMEs in 2024 and the lessons of a retrospective analysis. It primarily focuses on the content elements of the most important taxes – profit taxes, payroll burdens, social security fees, local taxes – and presents the evolution of tax rates and tax incentives in more details. Since competitiveness is an important element of a country's ability to attract foreign capital via direct investments, the article covers the development of foreign companies' opportunities and the specific tax rules applicable to them from the years of the transition from socialism to the present day.

KEYWORDS:

business-friendly taxation, competitive tax regime, tax burdens of SMEs, investment encouragement

BEVEZETŐ

Magyarország 2024-es uniós elnökségének egyik sarokpontja a versenyképesség kérdése. Látva az európai régió versenyképességének súlyos erózióját¹, halaszthatatlanná vált a korábbiaknál sokkal fókuszáltabb stratégia kidolgozása és az állami szerepvállalás újragondolása a cél érdekében, másként visszafordíthatatlanul leszakad e sokkal többre hivatott régió.² Természetesen a versenyképesség növelése – beleértve egyebek mellett az exportképesség fokozását, a tőkevonzó képesség erősítését, a fenntartható értékláncok kialakítását és a kis-, középvállalatok megerősítését – nem öncélú közgazdasági misszió. Jövedelememelkedés, társadalmi jólét, a nagy ellátórendszerek fejlesztése, sőt a hosszabb távú fenntartása sem lehetséges romló versenyképesség mellett, ezért elodázhatatlan a pályamódosítás. A globális versenyben olyan nemzetgazdaságok hasítanak, ahol az államok rendkívül aktív gazdaságpolitikát visznek. Ennek egyik kulcseleme az adópolitika. Nem véletlen, hogy a vállalkozóbarát szabályozási és adózási környezet megteremtését a kormányzati versenyképességi stratégiák a kulcsfontosságú pillérek között említik,³ és a kormányzat határozatban erősítette meg elköteleződését a mikro-, kis- és középvállalati (kkv-) szektor kiemelt támogatására.⁴ Magyarország egyébként jelenleg igen jól áll

¹ Lásd: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/themes/sme-competitiveness_en

² PANITSAS 2023: 9.

³ Innovációs és Technológiai Minisztérium 2019 és Nemzetgazdasági Minisztérium 2023: 11.

⁴ 1627/2019. (XI. 8.) Korm. határozat a magyar mikro-, kis- és középvállalkozások megerősítésének stratégiája 2019–2030 elfogadásáról.

az adó-versenyképesség területén,⁵ sok tekintetben ma is példaként szolgálhat a régióban, mégis, széles tere van egy még hatékonyabb adóstruktúra felállításának. E tekintetben is hiteles, ha éppen a mi elnökségünk alatt fogalmazódik meg egy új perspektíva igénye. Magyarországon a rendszerváltás óta több hullámban történtek már átfogó átalakítások, amelyek deklarált célja az adózás piackonform irányba való átállítása volt, de középtávon valószínűleg szükség lesz a *nagykabát* teljes újragombolására. Ennek elméleti irányai már körvonalazódnak, de a sikeres és átütő stratégia kidolgozásához a helyzet feltérképezése és az eddigi út áttekintése elengedhetetlen.

Jelen írás célja annak bemutatása, milyen fejlődési utat járt be a rendszerváltás óta a magyar adórendszer, különös tekintettel a kkv-szektor versenyképességét kiemelkedően érintő adók tekintetében.

AZ ADÓRENDSZER JELENTŐSÉGE

Az adóztatás a klasszikus gazdaságelmélet szerint egyértelműen holtteher-veszteséget keletkeztet, amelynek révén csökken a gazdasági teljesítmény, a kibocsátás alacsonyabb szintre kerül, az árak pedig emelkednek.⁶ A közösségi döntések iskolája az állami beavatkozás további negatív hatásaira figyelmeztet, a bürokrácianövekedés okozta többletköltségekre és az állami beavatkozási kudarcokra helyezi a hangsúlyt az adóztatás tárgyalásakor.⁷ A jóléti közgazdaságtan hirdetői⁸ ezzel szemben az állam finanszírozása felől közelítik az adóztatási kérdést, és a legfontosabb jóléti funkciók, az oktatás, az egészségügy, a nyugdíjrendszer, valamint az egyenlőtlenségek csökkentése révén tökéletesen igazoltnak tekintik. Minden elméleti iskolának el kell ismernie, hogy működőképes vegyesgazdaság nyilvánvalóan nem nélkülözheti az adóztatást. Valóban ez teremt forrást az állami közfeladatokhoz, és ennek révén tudja direkt és indirekt módon befolyásolni a gazdasági szereplőket a közhatalom. Az adórendszeren keresztül a fiskális politika közvetlen hatással van a jövedelemstruktúrára, képes a fogyasztói és beruházási kereslet, valamint a megtakarítások ösztönzésére. Az adóváltozások konjunkturális tendenciákat indíthatnak, hosszabb távon alakítják a gazdaság termelési és fogyasztási szerkezetét, inflációt gerjeszhetnek, hatnak a foglalkoztatásra, a befektetésekre, a külkapcsolatokra, elmozdíthatják vagy veszélyeztethetik a gazdasági növekedést épp úgy, mint az államháztartási és a fizetési mérleg egyensúlyát.⁹ E közel sem teljes körű felsorolás rávilágít az adórendszer jelentőségére.

A fogyasztási, vagyoni, jövedelmi és egyéb adóknak természetesen eltérő, de ugyanakkor egymástól nem független a hatásmechanizmusa. A vállalkozások versenyképessége és az innovációs potenciál szempontjából kiemelt jelentősége a társasági nyereség- és osztalékadóztatásnak,

⁵ Tax Foundation 2023.

⁶ Lásd pl. WITZTUM 2006.

⁷ Lásd pl. CULLIS–JONES 2003.

⁸ BARR 2012.

⁹ KUTASI 2024: 170–192.

a bérek közterheinek és a vállalkozókra kivetett vagyoni és egyéb adóknak, adójellegű tételeknek van. Ezen adóterhek közvetlenül befolyásolják a beruházási döntéseket, a cégek által választott technológiai megoldásokat, a foglalkoztatást és az ország tökevonzó képességét.¹⁰ A fogyasztási, forgalmi és jövedéki adók, valamint a jövedelemadók általában mérsékelten, áttételesen vannak csak hatással a cégek termelékenységére. Ennek megfelelően az alábbi áttekintés a társaságok adóira, a bérjárulékokra, a különadókra és a céges helyi adók alakulására fókuszál.

ELŐZMÉNYEK

A szocializmus éveinek adóztatása mind filozófiájában, mind hatékonyságában tökéletesen alkalmatlan volt a közfeladatok elvárható szintű finanszírozására és egy egészséges gazdasági növekedés szolgálatára. Ismert, hogy a magánvállalkozási tevékenység nem volt kívánatos – ezt a szerény kiterjedésű vállalkozói szektor kifejezett túladóztatása és hatósági akadályoztatása is jelezte –, de még a szocialista nagyvállalati beruházásokat és fejlesztéseket is bénította a politika és büntette az adórendszer. A lakosság nagyobb része nem vett részt a közteherviselésben, pontosabban a nyomott bérek és torzított árak révén közfinanszírozott a transzparencia teljes hiánya mellett. Piacgazdaság működtetésére e jogi és közigazgatási keretek tökéletesen alkalmatlanok voltak.

Bár a rendszer gazdasági fenntarthatatlanságára a '68-as reformelképzelések rávilágítottak, a reformok bukása elodázta a nyílt szembesülést a gazdasági összeomlás veszélyével. A háttérben azonban elkezdődött a munka az adóreform előkészítésére a kor gazdasági csúcsszerveiben, a pénzügyminisztériumban, a statisztikai és a tervhivatalban. Ennek eredményeként a '80-as évek utolsó éveiben, nyugati törvényhozási minták átvételével, megszülettek a piacgazdasági átalakításra szánt alapvető fontosságú gazdasági törvények, mindenekelőtt a társasági törvény,¹¹ a személyi jövedelemadó törvény,¹² az áfatörvény¹³ és a társaságiadó-törvény.¹⁴ Ezeket kis késéssel követte az adózás rendjét immár törvényi szinten szabályozó jogszabály.¹⁵

Az adóztatás fundamentális változását mutatta, hogy a közteherviselés elvárása alkotmányba került,¹⁶ és a politikai rendszerváltással összhangban a helyi adóztatás korábbi szocialista tanácsi rendszerét is törvény alakította újjá.¹⁷ Még 1987-ben létrehozták az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalt (APEH), és elkezdődött a szükséges intézményrendszer felállítása és a szabályozási környezet összehangolása, a könyvvizsgálat, az adótanácsadás, az egységes számvitel szabályozásrendszerének kialakítása. Ilyen módon a politikai-jogi

¹⁰ ELEK-LŐRINC 2015: 27–47.

¹¹ 1988. évi VI. törvény a gazdasági társaságokról.

¹² 1987. évi VI. törvény a személyi jövedelemadóról.

¹³ 1987. évi V. törvény az általános forgalmi adóról.

¹⁴ 1988. évi IX. törvény a vállalkozási nyereségadóról.

¹⁵ 1990. évi XCI. törvény az adózás rendjéről.

¹⁶ Az 1949. évi XX. törvényt módosította az 1989. évi XXXI. törvény.

¹⁷ 1990. évi C. törvény a helyi adókról.

1. táblázat: A társasági nyereségadó adókulcsai 1991–2024

Év	Normatív kulcs	Év	Normatív (felső) kulcs	Megjegyzés
1991	40,0%	2006	16,0%	5 millió Ft adóalap alatt 10%
1992	40,0%	2007	16,0%	5 millió Ft adóalap alatt 10%
1993	40,0%	2008	16,0%	50 millió Ft adóalap alatt 10%
1994	36,0%	2009	16,0%	50 millió Ft adóalap alatt 10%
1995	18,0%	2010	19,0%	500 millió Ft adóalap alatt 10%
1996	18,0%	2011	19,0%	500 millió Ft adóalap alatt 10%
1997	18,0%	2012	19,0%	500 millió Ft adóalap alatt 10%
1998	18,0%	2013	19,0%	500 millió Ft adóalap alatt 10%
1999	18,0%	2014	19,0%	500 millió Ft adóalap alatt 10%
2000	18,0%	2015	19,0%	500 millió Ft adóalap alatt 10%
2001	18,0%	2016	19,0%	500 millió Ft adóalap alatt 10%
2002	18,0%	2017	9,0%	egysávos adózás
2003	18,0%	2018	9,0%	egysávos adózás
2004	16,0%	2019	9,0%	egysávos adózás
2005	16,0%	2020-	9,0%	egysávos adózás

Forrás: a szerző szerkesztése

keretrendszer a '80-as évek végétől meglehetősen rapid módon vált alkalmassá a piacgazdaság működtetésére. A finomhangolás természetesen a mai napig folyik, a vállalkozások előtti bürokratikus akadályok lebontása, a vállalkozásbarát környezet létrehozása, a mikro-, kis- és középvállalkozások versenyhátrányának adó- és támogatási rendszeren keresztül való kompenzálása sosem tekinthető befejezett feladatnak.

A TÁRSASÁGI ADÓZTATÁS ALAKULÁSA A RENDSZERVÁLTÁSTÓL

Versenyképességi szempontból a társasági nyereségadónak kiemelkedő jelentősége van, mert ez befolyásolja legközvetlenebb módon a cégek betelepedési és beruházási megfontolásait.¹⁸ A társasági adóztatásnak van néhány alapfeltétele. Egyebek mellett valódi tulajdonosi körrel bíró társaságok és valós piaci viszonyok szükségeltetnek, továbbá nyilvánosság a befektetők és a partnerek számára, valamint egységes és nyomon követhető adminisztratív előírások, amelyek az adóztatás megbízható alapját képezik. Ezek a feltételek a rendszerváltást megelőzően nem teljesültek.¹⁹ A mai értelemben vett társasági adóztatás felé tett első lépést a 40/1987. (X. 13.) minisztertanácsi rendelet jelentette a gazdálkodó

¹⁸ GRUBER–RAUH 2007: 140–163.

¹⁹ JUHÁSZ 2020: 1.

szervezetek jövedelemszabályozásáról. A nyereségadóztatásra az alábbi szakasz vonatkozik:

„7. § (1) A gazdálkodó szervezet a pénzügyminiszter rendeletében foglaltak szerint módosított mérleg szerinti eredményének összege után – a (2) bekezdésben foglalt tevékenységekre eső összeg és a (3) bekezdés szerinti gazdálkodó szervezetek kivételével – 50% nyereségadót köteles fizetni.

(2) A gazdálkodó szervezet a pénzügyminiszter rendeletében foglaltaknak megfelelően módosított mérleg szerinti eredményének a pénzügyminiszter rendelete szerint számított – e rendelet 2. számú mellékletében felsorolt mezőgazdasági, erdőgazdálkodási, elsődleges faipari és egyes élelmiszeripari tevékenységre eső – része után 40% nyereségadót köteles fizetni.

(3) E rendelet 3. számú mellékletében felsorolt korlátozott nyereségérdekeltségű szakágazatokba tartozó gazdálkodó szervezetek (a továbbiakban: korlátozott nyereségérdekeltségű gazdálkodó szervezet) a pénzügyminiszter rendeletében foglaltaknak megfelelően módosított mérleg szerinti eredményének összege után 10% nyereségadót kötelesek fizetni.”²⁰

A fenti jogszabály idején még nem létezett egységes, ágazatfüggetlen számviteli törvény, így az adóalap megállapítása az ágazati rendeletek szerint történt, de egységesen, a költségek között voltak elszámolhatók az alábbi, központi befizetési kötelezettségek:

- a társadalombiztosítási járulék (ennek mértéke a rendszerváltás éveiben meghaladta a bérek 40%-át!),
- a különböző termelői forgalmi és importforgalmi adók,
- az állami telkek után fizetett használati és igénybevételi díjak,
- a külön jogszabályok szerint a központi alapokra előírt befizetések,
- a vállalat használatában álló szántó, kert, szőlő, gyümölcsös stb. után fizetendő földadó.

Szintén a ráfordítások között számolhatták el a szocialista érdekképviseleti szervezetek – a Termelőszövetkezetek Országos Tanácsa, az Ipari Szövetkezetek Országos Tanácsa, a Fogyasztási Szövetkezetek Országos Tanácsa – fenntartásához előírt hozzájárulás összegét.

A nyereségadó brutális mértékén túl még további jelentős terhet jelentett a gazdálkodó szervezetek számára, hogy a bérköltség alapján fizetett kereseti adót az adózott eredményből fizették, és a beruházási célú beszerzések után előzetesen felszámított 25%-os vissza nem igényelhető általános forgalmi adót is az adózott eredmény terhére számolhatták csak el. Kizárólag a mezőgazdasági nagyüzem számára volt lehetőség kellő indoklás mellett a mérleg szerinti nyereségből a tárgyévi nettó árbevétel 3%-áig nyereségtartalékot képezni, más ágazatban tevékenykedők számára a fentiek alapján akár a számított adózott nyereség egészét elvonhatták kereseti adó és beruházási áfa jogcímen.

²⁰ 40/1987. (X. 13.) MT rendelet.

2. táblázat: A társasági nyereségadó adókulcsai nemzetközi összevetésben

	2000	2005	2010	2015	2020
Németország	42,2%	26,4%	15,8%	15,8%	15,8%
USA	35,0%	35,0%	35,0%	35,0%	21,0%
Franciaország	37,8%	34,9%	34,4%	38,0%	32,0%
Ausztria	34,0%	25,0%	25,0%	25,0%	25,0%
Csehország	31,0%	26,0%	19,0%	19,0%	19,0%
Lengyelország	30,0%	19,0%	19,0%	19,0%	19,0%
Szlovákia	29,0%	19,0%	19,0%	22,0%	21,0%
Izrael	36,0%	34,0%	25,0%	26,5%	23,0%
Oroszország	30,0%	24,0%	20,0%	20,0%	20,0%
Románia	25,0%	16,0%	16,0%	16,0%	16,0%
Észtország	26,0%	24,0%	21,0%	20,0%	20,0%
Szingapúr	26,0%	20,0%	17,0%	17,0%	17,0%
UK	30,0%	30,0%	28,0%	20,0%	19,0%
Magyarország	18,0%	16,0%	19,0%	19,0%	9,0%
Fentiek átlaga	30,7%	25,0%	22,4%	22,3%	19,8%

Forrás: a szerző szerkesztése

Az akkoriban VÁNYA-ként emlegetett nyereségadó törvény nem hozott átütő tehercsökkenést a vállalatok számára.²¹ A törvény alkalmazásában mind az állami vállalat, mind a gazdasági társaság adóalany volt, sőt már ekkor megnyílt az egyéni vállalkozás választási lehetősége ezen adózási formára az szja alternatívájaként. Az adó mértéke azonban mai szemmel brutális maradt, a törvény hárommillió nyereségig 40%, azt meghaladóan 50%-os kulcsot határozott meg. 1990-ben némileg enyhült a szigor – 35 és 40%-ban határozták meg a két kulcsot –, majd 1991-től nyereségsávtól függetlenül 40%-os nyereségadót vezettek be.

Az 1991-ben megszületett, következő évben hatályba lépő új nyereségadó törvény indokolása szerint az adóbevétel biztosításán túl, a vállalkozási tevékenységet végző valamennyi szervezet számára azonos feltételeket kívánt teremteni. Igyekeztek az adórendszer áttekintését nehezítő, a beruházási döntéseket torzító, meghatározott tevékenységhez kapcsolódó adókedvezményeket fokozatosan kivезetni, és a tőkebefektetést, a termelési szerkezet átalakítását és az állami tulajdon lebontását szolgálni. A nyereségadó törvény végre a számviteli törvény előírásaihoz is közvetlenül kapcsolódott, megkönnyítve ezzel az adóalap kiszámítását, „továbbá ezzel és az adó elnevezésével is segítve a külföldi befektetők eligazodását a magyar gazdasági életben.”²²

²¹ 1988. évi IX. törvény a vállalkozási nyereségadóról.

²² 1991. évi LXXXVI. törvény indokolása.

Az 1988-as verzió átalakításával született 1991. évi társasági adótörvény²³ 1997-től hatályát veszítette, azt az új társasági nyereségadó és osztalék törvény váltotta.²⁴ A korábbi adótörvények rendszerét megtartotta, emellett német megoldást követve az adóalapot a számviteli törvény előírása szerint kimutatott adózás előtti eredményből kiindulva – azt különböző tételekkel módosítva – vezette le. Új adónemként, forrásadóként osztalékadót írt elő az osztalékkedvezményezettnek számára, egyben a személyi jövedelemadó (szja) és a társasági nyereségadó (tao) szerint adózó vállalkozók adókötelezettségét is összehangolta. Az új törvény indoklásában az amortizáció elszámolási szabályainak liberalizálását és új beruházási, befektetési, valamint a hátrányos helyzetű régiók fejlődését célzó adókedvezményeket vezetett be, amelyek vitathatatlanul a nemzetgazdasági versenyképességet erősítő szempontok voltak.²⁵ A törvény több rendelkezése az adóalap védelmére szolgált, megakadályozva a nemzetközi ügyletek révén történő alapszökkenést vagy az egyéb, indokolatlannak tartott költségelszámolást. Szintén megjelent a társasági adózásban a kétszeres adózás elkerülésének szándéka, például az osztalék elszámolásában. A kedvezmények többségét alapkorrekcióként határozták meg a foglalkoztatás, a szakmunkásképzés, a kutatás-fejlesztés vagy a jótékony célú adományozás előmozdítására.²⁶

A teher változását persze nem mindig jelzik egyértelműen a normatív kulcsok változásai. Az 1. táblázatból is látható, hogy 2006-tól a kkv-szektor egyre nagyobb része élvezett kedvezményes, 10%-os kulcsot, hiszen a sávós adózás alacsonyabb kulcsa elsősorban ezeket a vállalkozásokat érintette.

Nem látszik a normatív kulcsok listájában, de fontos kiemelni, hogy az 1995-ös változás számos prosperáló kis- és nagyvállalat számára egyáltalán nem jelentett tehercsökkenést, mert a 18%-os adó mellett megjelent egy 23%-os osztalékadó, amely 1997-ben lecsökkent ugyan 20%-ra és a belföldi illetőségű kedvezményezettekre később nem vonatkozott, de csak 2006-tól vezették ki végleg.

Szintén fontos adalék az 1. táblázathoz, hogy az államháztartás megbomló egyensúlyának javításáról szóló 2006. évi LIX. törvény különadókat vezetett be 2007-es hatálybalépéssel,²⁷ amelynek mértéke a társasági adóalanyoknál a tao-törvényben megszabott 16% felett további 4% volt. Ez az adónem csak 2010-ben került ki az általános kötelezettségek közül. Tehát valójában a 2010-es 19%-os társasági adókulcs nem három százalékpontos növekedést, hanem egy százalékpontos csökkenést jelentett a korábbi állapothoz képest az általános adóalanyok döntő többségének.²⁸

A fenti adókulcsoktól eltérően a külföldi tevékenységet végző társaságok az 1996-os társasági adótörvény 19. § (2) bekezdése alapján a pozitív adóalap mindössze 3, majd 4%-át fizették meg társasági adóként, ilyen módon a társasági törvény éveken keresztül kedvezett

²³ 1991. évi LXXXVI. törvény a társasági adóról.

²⁴ 1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és az osztalékadóról.

²⁵ 1996. évi LXXXI. törvény indoklása.

²⁶ JUHÁSZ 2020: 2.

²⁷ 2006. évi LIX. törvény az államháztartás egyensúlyt javító különadóról és járulékról.

²⁸ Az ágazati különadókról a 9. alfejezet szól.

3. táblázat: A személyi jövedelemadó adókulcsai 1988–2010

Év	Éves jövedelmi sáv	A sávban érvényes adókulcs	Év	Éves jövedelmi sáv	A sávban érvényes adókulcs
1988	0–48 e Ft	0%	1999–2000	0–0,4 m Ft	20%
	48–800 e Ft (9 sávban)	20–56%		0,4–1 m Ft	30%
	800 e Ft felett	60%		1 m Ft felett	40%
1989	0–55 e Ft	0%	2001	0–0,48 m Ft	20%
	55–600 e Ft (6 sávban)	17–49%		0,48–1,05 m Ft	30%
	600 e Ft felett	56%		1,05 m Ft felett	40%
1990	0–55 e Ft	0%	2002	0–0,6 m Ft	20%
	55–500 e Ft (3 sávban)	15–40%		0,6–1,2 m Ft	30%
	500 e Ft felett	50%		1,2 m Ft felett	40%
1991	0–55 e Ft	0%	2003	0–0,65 m Ft	20%
	55–500 e Ft (5 sávban)	12–40%		0,65–1,35 m Ft	30%
	500 e Ft felett	50%		1,35 m Ft felett	40%
1992–1993	0–0,1 m Ft	0%	2004	0–0,8 m Ft	18%
	0,1–0,2 m Ft	25%		0,8–1,5 m Ft	26%
	0,2–0,5 m Ft	35%		1,5 m Ft felett	38%
	0,5 m Ft felett	40%	2005	0–1,5 m Ft	18%
0–0,11 m Ft	0%	1,5 m Ft felett		38%	
1994–1995	0,11–0,55 m Ft (4 sávban)	20–40%	2006	0–1,55 m Ft	18%
	0,55 m Ft felett	44%		1,55 m Ft felett	36%
	1996	0–0,15 m Ft	20%	2007–2008	0–1,7 m Ft
0,15–0,9 m Ft (4 sávban)		25–44%	1,7 m Ft felett		36%
0,9 m Ft felett		48%	2009	0–1,9 m Ft	18%
1997–1998	0–0,25 m Ft	20%		1,9 m Ft felett	36%
	0,25–1,1 m Ft (4 sávban)	22–39%	2010	0–5 m Ft	17%
	1,1 m Ft felett	42%		5 m Ft felett	32%

Forrás: a szerző szerkesztése

az offshore tevékenységnek. E rendelkezés kifejezetten a tőkeerős, külföldön is versenyképes vállalatokat kedvezményezte, legkevesbé sem az épp kialakuló, sérülékeny kkv-szektor. A nehezen magyarázható kivételezést egy 2002-es salátatörvény vezette ki és csak 2006-ban vesztette hatályát.

Érdemes a társasági adóra vonatkozóan egy rövid nemzetközi összehasonlítást is tenni legalább az utóbbi 20 év változásait időszakonként összevetve, felhasználva az OECD statisztikai adatbázisát.²⁹ A fejlett nyugati gazdaságok, az USA-t is ideértve, jól láthatóan

²⁹ Lásd: <https://stats.oecd.org>

intenzívebben adóztatják a cégeket, míg Kelet-Közép-Európa országai kedvezőbb kulcsokkal csábítják a befektetőket. Ugyanakkor általános tendenciaként megállapítható a céges adóteher csökkenése. Jól látszik, hogy az adóverseny a mi régiókon belül is az adókulcsok közeledését hozta, és Magyarország élen jár az utóbbi évek rendkívül kedvező adókörnyezetének kialakításával. A 2. táblázat néhány, számunkra különösen fontos és összevetésre érdemes ország példáján mutatja meg a társasági jellegű adókulcsok alakulását 2000 és 2020 között.

Fontos megjegyzés a fenti adatokhoz, hogy néhány ország – ebben a listában az USA, Németország – nemcsak központi és esetleg helyi szinten adóztatja a cégeket, de közbülső, tagállami társasági adóteher is van. Sem ezt, sem a helyi adóhatóság céges adóját nem tartalmazzák a fenti adatok.

Részint a többszintű adóztatás, részint az adóalap-növelő és -csökkentő tételek, továbbá az adókedvezmények változatos megoldásai miatt további fontos információtartalmat hordoznak az *effektív kulcsok* statisztikái. Érdemes összevetni a 2. táblázat utolsó oszlopával az OECD 2019-re összesített effektív társasági adókulcsainak mértékét (az országnév után zárójelben). Németország (27,5%) és USA (24,6%) effektív kulcsai jól mutatják, hogy a központi adóteherhez tagállami teher adódik. Franciaország (30,3%), Ausztria (23,8%), Lengyelország (15,3%), Izrael (22%), Oroszország (18,8%), Románia (14,3%), Észtország (17%), Szingapúr (16,3%) és az Egyesült Királyság (18,4%) effektív adókulcsai a cégek által igénybe vett kedvezmények miatt némileg a normatív kulcs alatt maradnak. Van néhány ország, ahol az adóalap-módosítások miatt a tényleges adókulcs némileg meghaladja a normatív kulcsot, ilyen Csehország (21,2%) vagy Szlovákia (22,5%) és Magyarország (10%). Mindezekkel együtt jól látszik a magyar társasági adó 2017-től általánosan érvényes, nemzetközi összevetésben is rendkívül kedvező mértéke.

Bár az elmúlt évtizedekben a normatív és effektív kulcsok tendenciaszerű csökkenése volt a jellemző szinte az OECD-országokban, a társasági adó adóbevételeken belüli aránya a legtöbb országban nem zuhant jelentősen vissza, feltehetően a cégek számának, eredményességének és gazdasági erejének növekedése miatt. Természetesen a 2008-as válság hatása meglátszik az adóbevételekben is, de a visszaesés a legtöbb országban néhány év alatt eliminálódott. Ezzel együtt vannak kísérletek az adónem kedvezőbbé tételére, ilyen az észak-szabálya, amely az adót a kivett osztaléokra korlátozza. Ide sorolható az amerikai könnyítés a beruházások 100%-os leírására és a magyar fejlesztési tartalékolás is az értékcsökkenés előrehozására.

Vannak azonban ellentétes tendenciák is. Az USA támogatásával indult, az OECD által kidolgozott, majd az EU támogatása mellett 2024-ben hatályba is lépett globális minimumadó az adócsökkenésnek a középtávú trendjét vágta el. Az adóváltozás azt célozza, hogy a nagy multi- vagy transznacionális vállalatcsoportok adóját a korábbinál egyenletesebben élvezzék a tevékenységükben érintett államok kincstárai, és a ténylegesen beszedett adó országonként elérje a 15%-ot. Az életbe lépő minimum-nyereségadó és a kapcsolódó globális szabályrendszer (GloBE, *global anti-base erosion model rules*) deklarált célja az adóverseny csökkentése, magyar nézőpontból a közép-európai régió adóelőnyének megszüntetése. Az újfajta terhet a magyar jogrendszerbe a 2023. évi LXXXIV. törvény

illesztette be³⁰ 2024. január 1-jei hatállyal. A nagyvállalatok magyarországi egységei a bel-földi kiegészítő adó (QDMTT) kalkulációjánál az iparűzési adót, az innovációs járulékot és az energiaellátók különadóját is figyelembe vehetik, továbbá várhatóan egyéb mentességeket és könnyítéseket is élvezhetnek. Mindezek miatt remélhetőleg jelentős versenyképességi hátrányt nem okoz majd az új teher.

A társaságiadó-bevétel jelentősége az egyes országokban egyébként nagyon eltérő; míg Magyarországon sok más OECD-országhoz hasonlóan az adóbevételek 4-6%-át teszi csupán ki, Izraelben, Szlovákiában, Csehországban, az USA-ban és az Egyesült Királyságban ennek az adónemnek nagyobb az államháztartási jelentősége, eléri vagy meg is haladja az adóbevételek 10%-át. Az adó-versenyképességi listák favoritja, Észtország számára azonban egyes években mindössze 3%-át adta a beszedett központi adóknak.³¹

Gyakran elfeledjük, pedig a társasági adóztatás szempontjából kiemelkedő az adószámítás alapjául szolgáló számviteli szabályozás. Az egyértelműség, a választási lehetőségek, a nemzetközi szabályozással való összhang és a számviteli előírások betartásának költségigénye is latba esik a versenyképesség megítélésekor. A magyar számviteli szabályozás *alaptörvénye*³² úgy állja a sarat, hogy az uniós csatlakozáskor e területen alig volt szükség jogharmonizációra.

A SZEMÉLYI ADÓZTATÁS AZ ELSŐ SZJA-TÖRVÉNYTŐL

A személyi jövedelemadó rendszerének általában nincs kitüntetett szerepe a vállalkozások számára, kivéve az egyéni vállalkozót, aki a piacgazdaság kezdeteitől választhatja az szja-törvényszerinti vállalkozói adózást vagy az úgynevezett átalányadózást. Kétségtelen azonban a negatív adóhatás, ha a munkateljesítményt is számításba vesszük. Ezért érvelt már Irving Fisher³³ is a jövedelemadók ellen a fogyasztási adók érdekében. Kifizetőként, munkaadóként továbbá az szja-hoz kapcsolódó feladatok és adminisztratív teher is felmerül. Összességében az szja inkább az egyéni vállalkozások termelékenységét és versenyképességét befolyásolja, mintsem a nagyvállalatokét.³⁴

A személyi adóztatás évente többször is változott az első szja-törvény megjelenése óta, a jogszabály terjedelme is többszörösére duzzadt, ahogy a kedvezmények, kivételek, értelmezések és hivatkozások mennyisége szaporodott. A ma is igen terjedelmes joganyag változásainak részletes elemzésére nincs mód, és a téma szerint kevésbé releváns,

³⁰ 2023. évi LXXXIV. törvény a globális minimum-adószintet biztosító kiegészítő adókról és ezzel összefüggésben egyes adótörvények módosításáról.

³¹ Lásd: <https://stats.oecd.org>

³² 2000. évi C. törvény a számvitelről.

³³ FISHER 1927.

³⁴ Esetenként előfordul a szabályozásban, hogy a kifizetőre hárulhatnak bizonyos szja-terhek a magánszemélyek helyett, pl. cafetéria esetén, de ennek az összadóteherre elenyésző hatása van.

de az egyéni vállalkozások adózása és az adómértékek változása tanulságos; utóbbit a 3. táblázat foglalja össze.

Jól látszik a táblázatból, hogy a magasabb jövedelmeket igen magas kulccsal, kezdetben 60%-kal sújtotta az adórendszer, és nagyon bonyolult, sokszávos struktúrával indultak, ami 1996-ig lassan egyszerűsödött, és a teher fokozatosan csökkent. 1996-tól drasztikus visszarendezés történt.³⁵ A legalacsonyabb jövedelmi szint is adókötelessé vált, és minden sávban nőttek az adók, a magasabb jövedelmekre ismét csaknem 50%-os adókulcs vonatkozott. A '90-es évek végétől 2010-ig többször csökkent a sávok száma, és apró lépésekben csökkentek a kulcsok is, de 2010-ig megmaradt az szja progresszivitása. 2011-től viszont gyökeres változás következett be, az adórendszer egykulcsossá vált, előbb 16%, majd 2016-tól máig 15% van érvényben az összevont adóalapra (az első két évben átmeneti adóalap-korrekció terhelte az adózókat).³⁶

Az adószámítást kezdetektől a kedvezmények és mentességek bonyolult rendszere tette nehézkessé. A '90-es évektől a kedvezmények is lecsökkentek, de az utóbbi évtizedben néhány sarkalatos kérdésben – ilyenek a családtámogatáshoz kötődő adókedvezmények és a fiatalok adóterhének eltörlése – nemzetközi összevetésben is kiemelkedően kedvezővé vált a személyi jövedelmek adóztatása.

Az egyéni vállalkozások többsége sosem élt az egyéni cég alapításának lehetőségével, ezért nem a társasági adó, hanem az szja szabályai szerint adózott. Érdemes röviden e tekintetben is áttekinteni az elmúlt harminc év adóztatási jellemzőit. Az egyéni vállalkozásból származó adóköteles jövedelmet már az első szja-törvény definiálta, meghatározva az elszámolható költségek (anyagok, bérek, bérek közterhei, értékcsökkenési leírás stb.) és az igénybe vehető alapszökkentő tételek körét az alábbiak szerint:

„20. § Az egyéni vállalkozó a szakmunkástanuló képzése, továbbá a legalább 50 százaléban csökkent munkaképességű alkalmazott foglalkoztatása esetén – személyenként, minden megkezdett hónap után – a vállalkozásból származó bevételét havi 1000 forinttal csökkentheti. Ez a kedvezmény illeti meg 24 hónapon át az egyéni vállalkozót, ha főfoglalkozásban folyamatosan alkalmaz olyan munkavállalót, akit ezt közvetlenül megelőzően legalább 6 hónapon át közhasznú munkavégzés keretében foglalkoztattak, illetőleg legalább 6 hónapon át munkanélküli segélyben részesült.”³⁷

Még egy, a téma szerint fontos kedvezményt tartalmazott a törvény első változata, a vállalkozó saját találmányából származó jövedelmének csak 50%-a képezte az adóalapot. Mindkét kedvezménytípus – a találmányhoz és a foglalkoztatáshoz köthető is – megmaradt a törvény 1992-es kivezetéséig.

Az szja második változata, az 1991. évi CX. törvény a korábinál sokkal akkurátusabban tárgyalja az elszámolható és nem elismert költségek körét, ahogy a találmány mibenlétét is.

³⁵ 1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról.

³⁶ 2021. évi XXXIV. törvény a személyi jövedelemadóról.

³⁷ 1989. évi XLV. törvény a magánszemélyek jövedelemadójáról. Hatály: közlönyállapot (1989. XII. 16.).

4. táblázat: A szociális hozzájárulási adó kulcsai 2016–2024

Év	Szocho mértéke
2012–2016	27,0%
2017	22,0%
2018–2019 I. félév	19,5%
2019 II. félév – 2020 I. félév	17,5%
2020 II. félév – 2021	15,5%
2022-től	13,0%

Forrás: a szerző szerkesztése

Ez viszont már nem tartalmaz az egyéni vállalkozói jövedelemnél a találmányra vonatkozó kedvezményt, és csak a szakmunkástanulói és a csökkent munkaképességű foglalkoztatott esetén enged alapcsökkentést is, egyébként 1993-ig változatlan összegben, ami az időközben elszabadult inflációs években egyre kisebb reálértékkel bírt. Az alapkedvezmény 1994-től havi 1500 forintra nőtt.

Az szia szerint adózó egyéni vállalkozókra vonatkozó szabályozásban az 1996-tól 2021-ig hatályos 1995. évi CXVII. törvény jelentett újabb változást. Megjelent az átalányadózás lehetősége, azaz néhány megszorítás mellett a bevételre vélelmezett költséghányadot engedtek elszámolni, és az így kalkulált jövedelemre az akkoriban még progresszív szja-kulcsoktól szerényebb (12,5–35%-os) adókulcsokat engedélyeztek. A pontos szabályozás több ízben is változott. 1997-től számos kisvállalkozói tevékenységnél megnyílt és 2020-ig fennállt a tételes átalányadó választására is a lehetőség; amely ma már csak a fizetővendég-szolgáltatásban választható. Az átalány jellegénél fogva nem mindenki számára jelent adótehercsökkenést, óriási előnye elsősorban a 2000-es évekre rendkívül bonyolulttá vált adóadminisztráció érdemi csökkenésében van. Néhány, kifejezetten kisvállalkozásokat érintő adóelemre a későbbiekben még visszatérünk.

A nem átalányadós egyéni vállalkozók egyébként 1996 után megint szélesebb körben és magasabb abszolút összegben – majd a mindenkori minimálbér %-os összegéhez kötötten – érvényesíthettek kedvezményeket adóalap-csökkentésként: a szakmunkástanuló és csökkent munkaképességű foglalkoztatás mellett bekerült a tanuló tovább foglalkoztatása, a korábban munkanélküliek és börtönből szabadultak alkalmazására és a létszámnövelés miatt érvényesíthető kedvezmény. Helyet kapott a törvényben a kutatás és kísérleti fejlesztés címén elszámolt költség alapkedvezménye és a beruházási és forgóeszközhitel kamatkedvezménye, valamint a kisvállalkozói adókedvezmény. A kkv-beruházásokat – új műszaki gép, ingatlan, szoftvertermék üzembe helyezését – az elmúlt két évtizedben számos módon támogatta a törvény, beleértve az értékcsökkenésként való gyorsított elszámolhatóságot, a fejlesztési tartalékképzés lehetőségét, a kiemelt térségben vagy vállalkozási övezetben végzett beruházásokra tekintettel adott kedvezményeket, valamint a termelő beruházások és a kereskedelmi szálláshelyek létesítésének támogatását. A versenyképességet szolgáló gazdaságpolitika egyik fő pillérét, a beruházásösztönzést

a rendszerváltás óta az adókedvezmények rendszere szolgálja, amelyet mára számos egyéb ösztönző – hitelgarancia, fejlesztési tartalékolás, kötvényprogramok stb. – egészít ki.

A kisvállalkozói adóterhet illetően egyébként a társaságiadó- és az szja-terhet összehangolták, jogalkotói megerősítést nyert, hogy nem érheti hátrány az egyéni vállalkozót bármely, eddig bemutatott adózási megoldást választja is.³⁸ A választás lehetősége pedig mindenképpen üdvös.

A VÁLLALATOK JÁRULÉKFIZETÉSE

A tb-törvényt³⁹ még bőven a szocialista berendezkedés alatt, 1975-ben fogadták el a társadalombiztosítási kiadások fedezetére. A törvény 103. § (2) bekezdése kimondta, hogy „[a] társadalombiztosítási járulék és a nyugdíjjárulék alapját, mértékét, illetőleg összegét a Minisztertanács állapítja meg”. A jogalkotó a hatálybalépéskor a bérek után még 10–17%-os társadalombiztosítási kötelezettséget állapított meg a gazdálkodó szervezet jellegétől függően. A következő években ez a teher folyamatosan kúszott felfelé, előbb 22%-ra, majd 1980-ra 24%-ra nőtt, 1981-ben 27%, 1983-ban már 30%, 1984-től pedig 40% volt hatályban. Az 1989-ben bevezetett 43% után 1992-ben érte el a legmagasabb, 44%-os mértéket. Az 1993. évi VIII. törvény⁴⁰ a korábbi társadalombiztosítási kötelezettséget 24,5%-os nyugdíjbiztosítási és 19,5%-os egészségbiztosítási részre bontotta, az anyagi terhet tehát nem csökkentve, de a vállalati adminisztrációt ezzel is megnövelve. Ezzel a megoldással a rendszer azt a hamis illúziót keltette, mintha a vállalatok óriási befizetési terhe biztosítási jogviszonyt keletkeztetett volna a munkavállaló számára, pedig csak a nyugdíjrendszer és az egészségfinanszírozás tátongó hiányait pótolták vele.

1998. január 1-jétől a nyugdíjrendszer vegyes finanszírozásúvá vált, egy felosztó-kirovó (társadalombiztosítási nyugdíj) és egy tőkefedezeti (magánnyugdíj) elemből állt. A társadalombiztosítás rendszerén belül továbbra is elkülönítették az egészségbiztosítást és a nyugdíjbiztosítást. A magánnyugdíj nem volt része a társadalombiztosítási rendszernek, de kapcsolódott ahhoz. A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvényt az előbbiekkal összefüggésben 1998. január 1-jétől négy új törvény váltotta fel: a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló, a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról, illetve a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló törvények.⁴¹

A bérjárulékok magas szintjén mindez nem enyhített, a következő évtizedben is ez jelentette a versenyképességet bénító legsúlyosabb közterhet. 2012 e tekintetben is fordulópontot

³⁸ 2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről.

³⁹ 1975. évi II. törvény a társadalombiztosításról.

⁴⁰ 1993. évi VIII. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről.

⁴¹ 1997. évi LXXX. törvény indokolása.

hozott, bevezetve a munkáltatói társadalombiztosítási (tb-) járulék helyett a szociális hozzájárulási adót.⁴² A szociális hozzájárulási adó (szochó) a törvényhozó szándéka szerint a szociális biztonsághoz, a szociális ellátásokhoz, illetve az állami nyugdíjrendszer fenntartásához szükséges forrásokat biztosítja transzparens módon, a biztosítási jogviszony illúziója nélkül. Alanya a kifizető, az egyéni vállalkozó – kivéve a saját jogú nyugdíjast – és a mezőgazdasági őstermelő. Szociális hozzájárulási adót kell fizetni a személyi jövedelemadó törvény szerinti összevont adóalapba tartozó jövedelmek, a munkabér, megbízási díj, tagi jövedelem után és számos különadó jövedelem után, például a vállalkozói osztalékalap is adóalapot képez. Munkaviszony esetén a szochót a bruttó bérjövedelem, de legalább a hónap első napján érvényes minimálbér 30%-a után kell teljesíteni. A vállalkozói jövedelem szerinti adózást alkalmazó egyéni és társas vállalkozó esetén a fizetendő adó alapja a vállalkozói kivét, az átalányadóztatást alkalmazó egyéni vállalkozó esetén az átalányban megállapított jövedelem. A törvény az egyéni és társas vállalkozókra vonatkozóan járulékfizetési alsó határt is előír, ugyanakkor például osztalék esetén felső határa is van az adókötelezettségnek. A fizetendő adó megállapításánál a számított adót – a törvény külön rendelkezése alapján – adókedvezmények csökkentik. Ez vonatkozik például a munkaerőpiaci szempontból kedvezőtlen helyzetű társadalmi csoportok és a munkaerőpiacról tartósan távol lévők foglalkoztatására, a pályakezdő fiatalok foglalkoztatására a szakképzettséget nem igénylő munkakörökhez vagy a Karrier Híd Programhoz kapcsolódva. 2015-től további adókedvezmények vonatkoznak az úgynevezett szabad vállalkozási zónákban működő vállalkozásokra és a kutatók foglalkoztatására.

A szochó mértéke a már ismertetett adó- és adójellegű terhek többségéhez hasonlóan fokozatosan csökkent, ahogy a 4. táblázat mutatja.

A társadalombiztosítási terhek csökkentésének igénye már a '90-es években felmerült, de míg korábban ezt a terhek munkavállalókra való átterhelésével érték el, 2017-től érdemi csökkenés kezdődött. Ezt a kormány és a versenyszektor között létrejött 2016-os megállapodás rögzítette, ahol egyfelől a versenyszektor érdemi tehercsökkentést nyert, másfelől vállalta a béremelési feltételeket, és európai összehasonlításban kiemelkedő reálbérnövekedésben volt a gazdaságpolitika partnere.⁴³ 2019-ben lépett hatályba a szociális hozzájárulási adóról szóló külön törvény,⁴⁴ amely a kifizetői közterhek közül a szociális hozzájárulási adó és az egészségügyi hozzájárulás összevonását rendelte, emellett a más törvényben szabályozott, a szociális hozzájárulási adóból igénybe vehető kedvezményeket is az új közteherbe olvasztotta. Megjelent a mezőgazdasági munkakörben foglalkoztatott munkavállalók, a három vagy több gyermeket nevelő nők, a megváltozott munkaképességű személyek és a kutatás-fejlesztési tevékenység után érvényesíthető adókedvezmény. A munkáltatói járulékfizetésre vonatkozóan ma is a 2019. évi CXXII. törvény hatályos.⁴⁵

⁴² 2011. évi CLVI. törvény egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról.

⁴³ Adópolitikai és Nemzetközi Adózási Főosztály 2021: 38.

⁴⁴ 2018. évi LII. törvény a szociális hozzájárulási adóról.

⁴⁵ 2019. évi CXXII. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről.

Több kisebb járulékfajta is kapcsolódott az elmúlt években a foglalkoztatáshoz – szaképzési hozzájárulás, rehabilitációs hozzájárulás, munkaerőpiaci járulék – ezek mértéke azonban a cégek többsége számára soha sem volt jelentős, mára részben kivezetésre kerültek, ezért itt nem részletezzük a változásokat.

Nevében nem járulékteher, de szintén a bérekhez kötött további fizetési kötelezettséget rögzített az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal 7/1987. (X. 25.) számú rendelkezése a vállalati bérszabályozás rendszeréről. E szerint a vállalat az adózott nyereségből – külön jogszabályban meghatározott címeken és feltételek mellett – anyagi ösztönzési céllal kifizetéseket teljesíthetett (ide nem értve a vállalatok magasabb vezető állású dolgozóinak fizethető prémiumot), ezt azonban rendkívül súlyos közteher, a kifizetett összeget 200–700%-ig terhelő kereseti adó sújtotta.⁴⁶ Az anyagi érdekeltségi rendszer egyes kérdéseiről szóló, a már említett ÁBRH szabályozást hatálytalanító 1988-as MT rendelet⁴⁷ kivezette a büntető kereseti adót és a korábban kevésbé szigorú előírásokat tartalmazott a béremelésre vonatkozóan. Végül, miután nyilvánvalóvá vált, hogy a szocializmusban bevett bérkorlátozó gyakorlat összeférhetetlen a piacgazdasági működéssel, 1992. január 1-jei hatállyal megszűnt a bérszabályozás általánosan érvényes rendszere és a nyereségérdekeltséget szolgáló kifizetések büntető adóztatása.

A piaci vállalkozásokat direkt módon nem érintette, de a közszférában elszabaduló bérjellegű kifizetések fékezésére később is született adórendszabály, ilyen volt a 2010. évi XC. törvény, amely a 2 millió forintot meghaladó kifizetésekre, jutalmakra, bónuszokra meglehetősen drákói, 98%-os különadót állapított meg, alanya pedig

„az a költségvetési szervnél, állami, önkormányzati, közalapítványi forrásból alapított, fenntartott vagy működési támogatásban részesített más jogi személynél foglalkoztatott magánszemély, aki munkavégzésre irányuló jogviszonya alapján, továbbá aki a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény vagy a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény szerinti munkavégzésre irányuló jogviszonyban a (2) bekezdésben foglalt különadó alapnak minősülő bevételt szerez”.⁴⁸

A fenti büntetőadó aztán enyhült, az Országgyűlés a 2010. július 22-i ülésnapján fogadta el, de hamar kikerültek a hatálya alól a bírák, az ügyészek, a szerződéses katonák, megjelent számos egyéb kivétel az alkalmazhatóság érdekében, majd a mértékét is lecsökkentették. Végül 2018-ban ezt az adófajtát végleg kivezették.⁴⁹ Fennállása alatt mindez a piaci szervezeteket csak közvetetten érinthette, a forprofit vállalatok a közszféra különadója miatt esetenként jelentős bérelőnnyel csábíthatták el a munkavállalókat a közszolgáltatból. Az átgondolatlanságból következően hosszas jogi eljárásokat azért eredményezett, például olyan

⁴⁶ 7/1987. (X. 25.) ÁBMH rendelkezés.

⁴⁷ 84/1988. (XII. 15.) MT rendelet az anyagi érdekeltségi rendszer egyes kérdéseiről.

⁴⁸ 2010. évi XC. törvény egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról 9. § (1) bek.

⁴⁹ 2018. évi XLI. törvény 42. §.

vállalatok kifizetéseinél, ahol az állam tulajdonos volt vagy működési támogatást juttatott, mint a paksi erőművállalat. Tanulság az adószabályozásban, hogy az állami tulajdonú vállalatok bár szándék szerint forprofit jellegűek, sokszor mégsem tudnak valódi piaci szereplőként viselkedni a rájuk vonatkozó megkötések miatt.

AZ ÁLTALÁNOS FORGALMI ADÓ (ÁFA) RENDSZERÉNEK KIALAKÍTÁSA, A FORGALMI ADÓZTATÁS

A forgalmi adókulcsok és a jövedéki adóteher Magyarországon nemzetközi összehasonlításban is igen magas. A többfázisú közvetett áfa ezzel együtt elsősorban adminisztratív terhet okoz a vállalkozásoknak. Az áfa beruházásokat büntető jellege a rendszerváltást követően hamar megszűnt, a bevallások fokozatos digitalizációja és az adó-visszatérítések lecsökkentett időigénye kedvezett a vállalkozásoknak. Az áfakulcsoknál nem történtek jelentős és tartós változtatások, bár a törvényt többször újrakodifikálták, és 2006 és 2008 között kísérlet történt az általános kulcs csökkentésére is.⁵⁰ Ez azonban nem hozta meg a várt eredményt, nem eredményezett árcsökkenést, ellenben komoly rést ütött a költségvetésen, így elkerülhetetlen volt a visszarendezés. A kulcsok 2012 óta változatlanok, de az utóbbi években számos termékcsoport és szolgáltatás fokozatosan átkerült a kedvezményes kulcsok alá. Az ilyen jellegű enyhítésnek a szociális háló részeként a továbbiakban is van még tere, de az elméleti kutatások arra figyelmeztetnek, hogy a jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentésének és a szociális céloknak a támogatási és ellátási rendszerek sokkal inkább megfelelnek, mint az adórendszer.⁵¹

5. táblázat: Az általános forgalmi adó kulcsai 1988–2024

Év	Általános adókulcs	Kedvezményes kulcsok
1988–1992	25%	15% és 0 %
1993	25%	6% és 0 %
1994	25%	10% és 0 %
1995–2003	25%	12% és 0 %
2004	25%	15% és 5 %
2005	25%	20%, 15% és 0%
2006	20%	15% és 5%
2007–2008	20%	5%
2009	25%	18% és 5%
2012–	27%	18%, 5% és 0%

Forrás: a szerző szerkesztése

⁵⁰ Lásd 1989. évi XL. törvény az általános forgalmi adóról, 1992. évi LXXIV. törvény az általános forgalmi adóról, 2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról.

⁵¹ FOURNIER–JOHANSSON 2016.

6. táblázat: Az iparüzési adó normatív kulcsai 1991–2024

Év	Normatív kulcs maximuma
1991	0,3%
1992	0,3%
1993	0,8%
1994	0,8%
1995	0,8%
1996	1,2%
1997	1,2%
1998	1,4%
1999	1,7%
2000 óta	2,0%

Forrás: a szerző szerkesztése

Az áfa a '90-es évektől az adócsalással leginkább terhelt adónem volt. Az áfa-törvény sokszori módosítása nem tudta bezárni a kiskapukat, viszont bonyolította az eljárásokat. Számos korábbi sikertelen kísérlet után 2012-től valóban hatékony intézkedések történtek – az úgynevezett EKÁER-rendszer bevezetésére a közúti árufuvarozás ellenőrzésére, az online pénztárgépek fokozatos előírása az üzleti tevékenységekre, majd az online számlázási kötelezettség kiterjesztése – amelyek érdemben lecsökkentették az úgynevezett áfarést; a forgalomhoz kapcsolódó adminisztrációs teher azonban ezekkel is tovább növekedett a vállalkozások számára. Az áfa adminisztrációja az alanyi adómentességet választók számára nem merült fel, ennek bevételi összeghatára pedig folyamatosan emelkedett, így a kisvállalkozások bővülő köre tudott élni a lehetőséggel.

Összességében az áfa adóteherként kevéssé, adminisztratív teherként azonban komoly kihívás volt és maradt a vállalkozói szféra számára. Ugyanakkor közvetetten minden jogszerűen viselkedő vállalkozás közös érdeke a gazdaság kifehéredése, amihez hatékonyan járultak hozzá a fent említett intézkedések. Nagy áttörést e téren az hoz, ha a 2024-től bevezetett e-áfa rendszere valóban beválik, mert az áfa-adminisztráció ezzel töredékére csökkenhet. Az adóadminisztráció ugyanis minden versenyképességi mérésben súlyosan esik latba, hiszen a bevallások és az egyéb adókötelezettségek extra időigénye, költsége, kockázata súlyos összegekben manifesztálódik a vállalatok számára. A versenyképes adórendszerhez nyilvánvalóan nem elegendő az alacsony fizetési teher, a kapcsolódó terheknek is drasztikusan csökkenniük kell ahhoz, hogy látható versenyelőny keletkezzen. A digitalizáció ehhez megfelelő eszköztárat kínál.

A VÁLLALATOK HELYI ADÓZTATÁSA, AZ 1990. ÉVI C. TÖRVÉNY

Formálisan a szocialista éra tanácstörvényei voltak a helyi adóztatás jogszabályi előzményei, amelyek alapján házadót, földadót, közmű- és községfejlesztési hozzájárulást fizettek a lakosok. Valójában a szubszidiaritás elve vagy az önkormányzati önállóság a rendszerváltásig nem merült fel, bár a tanácsok által beszedett összegek egy része helyben maradt, tanácsi településfenntartási és fejlesztési célokat szolgált. A politikai rendszerváltozás szülte a valódi önkormányzatiság igényét, a helyi önkormányzati önállóság pedig a szervezeti-jogi garanciákon túl a közszolgáltatói szerepkör betöltéséhez nélkülözhetetlen gazdasági feltételek biztosítását is megkövetelte. Az új helyi adók a tanácsi hatáskörbe tartozó, 1990-ben még hatályos 11 különböző célt és szabályozási elvet követő adó, adójellegű kötelezettség helyébe léptek.⁵² Az új adónemek az építményadó, a telekadó, a kommunális adó – ezen belül idegenforgalmi adó – és az iparüzési adó lettek. A helyi adótörvény kezdetektől kizárta a vagyontárgyak kettős adóztatását, és felső korlátokat határozott meg az adók mértékére vonatkozóan is. Az adó kivétel és a kereteken belüli részletszabályok meghatározásának joga a helyi önkormányzatokhoz került és máig ott is maradt az alábbiak szerint:

„1. § (1) E törvény felhatalmazása és rendelkezései szerint a települési (községi, városi, fővárosi és kerületi) önkormányzat képviselőtestülete (a továbbiakban: önkormányzat) rendelettel az illetékességi területén helyi adókat (a továbbiakban: adót), valamint települési adókat vezethet be.

5. § Az önkormányzat rendeletével:

- a) vagyoni típusú adók,
- b) kommunális jellegű adók, továbbá
- c) helyi iparüzési adó bevezetésére jogosult.

6. § Az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy:

- a) az 5. §-ban meghatározott adókat vagy ezek valamelyikét bevezesse, a már bevezetett adót a következő évre módosítsa, illetve hatályon kívül helyezze,
- b) az adó bevezetésének időpontját és időtartamát (határozott vagy határozatlan időre) meghatározza,
- c) az adó mértékét [a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan – e törvényben meghatározott felső (adómaximum) határokra figyelemmel] – megállapítsa [...]

7. § Az önkormányzat adómegállapítási jogát korlátozza az, hogy:

- a) az adóalanyt egy meghatározott adótárgy esetében (4. §) csak egyféle – az önkormányzat döntése szerinti – adó (5. §) fizetésére kötelezheti,
- b) a vagyoni típusú adók körében az épület, épületrész és telek utáni adót egységesen – tételes összegben, vagy a korrigált forgalmi érték alapulvételével – határozhatja meg,
- c) az általa bevezetett adó mértékéknél nem állapíthat meg többet az adómaximumnál, [...]

⁵² 1990. évi C. törvény a helyi adókról indokolása.

8. § (1) A helyi adó kizárólag az azt megállapító önkormányzat bevételét képezi, tőle az nem vonható el.⁵³

A fenti jogszabályhelyek és a normaszöveg további lényegi részei kisebb-nagyobb módosítások mellett hatályosak maradtak. Fontos változás volt 2005-től az inflációs valorizálás lehetőségének megnyílta a tételes adók esetén. Szintén nagy változás a 2015-től hatályos szabály, miszerint az önkormányzat az illetékességi területén rendelettel olyan települési adót, települési adókat vezethet be, amelyet vagy amelyeket más törvény nem tilt; azt bármely adótárgyra megállapíthat, feltéve, hogy arra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya.⁵⁴ Ezzel lehetővé vált földterületek, munkagépek, adótornyok és egyéb adótornyok adóztatása is a települési önkormányzatok döntése szerint.

A vállalkozások számára a helyi adók közül a legnagyobb jelentőséggel a vállalkozók kommunális adója és az iparüzési adó bír. Az előbbi adónemet az önkormányzat illetékességi területén székhellyel vagy telephellyel rendelkező vállalkozás fizette az általa foglalkoztatottak – tagok, tulajdonosok és alkalmazottak – átlagos statisztikai létszáma alapján, 2000 Ft/fő összegben. Az adómérték mintegy 20 éven át változatlan maradt. Ezt az adófajtát egy 2010-es salátatörvény törölte el, így az adókötelezettség 2011-től megszűnt.

Az iparüzési adó jelentősége viszont a törvény megjelenése után megnőtt, egyre több település vezette be, és az adó felső határa is nőtt. A maximális adómérték az alábbiak szerint változott.

Az alkalmi tevékenységre kivethető iparüzési adó napi átalány összegét 5000 Ft-ban maximálta a helyi adótörvény eredeti változata, és a mértéke egészen a 2020. évi kivezetéséig változatlan maradt.

Az iparüzési adó valójában sok vállalkozás számára a társasági adónál nagyobb terhet jelentett, mert azzal összevetve sokkal szélesebb adóalapra alkalmazzák. A kerettörvény kihirdetésekor az adó alapja az értékesített termék, illetőleg végzett szolgáltatás éves nettó árbevétele volt, 1993-tól ezt az eladott áruk beszerzési értékével és az alvállalkozói teljesítéssel lehetett csökkenteni. 2000-re a teljes anyagköltség is levonhatóvá vált az adóalapból, az 1998-as 33% és az 1999-es 66%-os elszámolhatóságot követően. 2010-től hatályos az a módosítás, amely az alapkutatás, az alkalmazott kutatás és a kísérleti fejlesztés adóévből elszámolt költségét is levonhatóvá teszi az iparüzési adó alapjából. Az alapszámítás és az adó mértéke ezt követően nem változott, egészen a koronavírus-járvány idején, 2020-ban meghozott veszélyhelyzeti intézkedésekig, amelyek egyebek mellett nagyon jelentős helyi iparüzési adó (hipa-) kedvezményeket adtak a cégeknek.

Fontos változást hozott 2003-tól több lépésben az a folyamat a kkv-szektor számára, hogy a törvény megnyitotta a lehetőséget az egyszerűsített adómegállapítási módokra az iparüzési adó tekintetében is az időközben bevezetett könnyített adóelszámolási módokkal párhuzamosan, amelyekre még külön kitérünk.

⁵³ 1990. évi C. törvény a helyi adókról.

⁵⁴ 1990. évi C. törvény a helyi adókról I/A. §.

KÜLÖNADÓK

A szocialista időszak vállalati adóztatása lényegében különadók változatos rendszeréből állt, hiszen a különböző iparágakat, gazdasági szektorokat eltérően kezelték, még az adóztatás alapjául szolgáló számviteli és egyéb nyilvántartási szabályozás sem volt egységes. A szocialista nagyvállalatok tervutasításos rendszerének lényege éppen a központi vezérlés volt, nem volt jelentősége, hogy az elvonás mértéke a vállalat számára hosszabb távon kiszámítható legyen. A kiszámítható adórendszert, a tervezhető adóterhet, a szektorsemlegességet a decentralizált döntési struktúrák kényszerítik ki azon az elvi alapon, hogy a stabil és támogató jogi környezet a sikeres piacgazdaság lényeges feltétele. A turbulensen változó makrokondíciók vagy költségvetési megfontolások azonban afelé terelhetik a gazdaságpolitikát, hogy egyedi adómegoldásokat keressen.

Ma jellemzően ágazati adót, megkülönböztetett tevékenységekre kivetett többletterhet értünk különadó alatt; ez a megoldás egyébként a legfejlettebb országokban is jelen van. Magyarországon a különadótörvény bevezetésekor a különadó lényegében szektorsemleges általános teher volt. A korábban már említett 2006. évi LIX. törvényt az államháztartás megbomló egyensúlyának javítására vezették be 2007-es hatálybalépéssel;⁵⁵ ez 4%-os különadót állapított meg a társasági adóalanyok és az sza szerint adózó vállalkozók számára.⁵⁶ Megjelent ugyanakkor egy jellegét tekintve valóban ágazati különadó is, a hitelintézeti járadék a kamatrés 5%-ának erejéig. 2010-ben szűnt meg a különadók szektorsemleges jellege a magánszemélyek és általában a vállalkozók különadójának kivezetésével. A pénzügyi szervezetek különadója megmaradt, sőt a következő években kiegészült hitelintézeti hozzájárulással, majd a forgalmazó és befektetési alapok különadójával is. Nem véletlen, hogy 2010 után gyakran bankadóként emlegetik a különadókat. A 2008-ban kezdődött pénzügyi-gazdasági válságra válaszul Magyarország további ágazati különadókat vezetett be, például a távközlési és energiaszektorban, valamint a kiskereskedelemben is az árbevétel progresszív módon terhelve. Az elvonások száma és mértéke a koronavírus-járvány kitöréséig jelentősen mérséklődött és szerencsére nem okozott a pénzügyi szektorban sem visszaesést, sem tőkekivonást.

2024-ben azonban ismét bővült a különadók köre, megjelent a gyógyszergyártói extra-profitadó, a szén-dioxid-kvóta-adó, a szén-dioxid tranzakciós díj, és a korábbi tervek ellenére, a vészhelyzeti intézkedésként létrehozott pénzintézeti és kiskereskedelmi különadókat sem vezették ki. Az igazságosabb köztelherviselés jegyében további kötelezettségek, védelmi hozzájárulások jelentek meg a rendszerben azon szektorok terhére, amelyek számára a járványügyi veszélyhelyzet, a háború, az inflációs sokk és a szankciós politika nem veszteséget, hanem extra nyereséget eredményezett. Ezek a terhek azonban

⁵⁵ 2006. évi LIX. törvény az államháztartás egyensúlyt javító különadóról és járulékról.

⁵⁶ Ugyanebben a jogszabályban az sza-terhet megnövelték a magánszemélyek esetében is, ha a jövedelemadó-alapjuk az akkori járuléklafont meghaladta.

várhatóan rövid életűek, a hírek szerint a versenyképesség javítása érdekében 2025-től elkezdődik a kivezetésük.⁵⁷

A szektorális adók közé sorolható és máig hatályban van a népegészségügyi termékadó (neta), amelyet a törvényalkotó szerint „a népegészségügyileg nem hasznos élelmiszerek fogyasztásának visszaszorítása és az egészséges táplálkozás előmozdítása, valamint az egészségügyi szolgáltatások, különösen a népegészségügyi célú programok finanszírozásának javítása” indokolt 2011-ben.⁵⁸ A statisztikák szerint a netával terhelt cikkek fogyasztása valóban mérséklődött, a törvényalkotó szándéka szerint.

Különadó, egyfajta zöldadó – elméleti közgazdasági terminológiával Pigou-adó – a környezetvédelmi termékdíj is, amelyhez a törvényalkotó a következő indoklást fűzte:

„Az Országgyűlés, hogy hozzájáruljon a környezetszennyezés megelőzéséhez, illetve csökkentéséhez, a természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodásra irányuló tevékenységek ösztönzéséhez, valamint a környezetet vagy annak valamely elemét a termék előállítása, forgalmazása, felhasználása során, illetve azt követően közvetlenül, illetve közvetve terhelő vagy veszélyeztető termék által okozott környezeti veszélyeztetések, valamint károk megelőzéséhez és csökkentéséhez pénzügyi forrásokat teremtsen, továbbá elősegítse az európai uniós és a hazai hulladékgazdálkodási szabályozás által hazánk, illetve a piaci szereplők részére meghatározott környezetvédelmi előírások teljesítését”

2011-ben bevezette a termékdíjat.⁵⁹

A fenti adójellegű teher többek között a csomagolószerek, műanyag termékek, egyes papírtermékek, továbbá akkumulátorok, kőolajtermékek és gumiabroncsok gyártóját, illetve importőrét terheli.

A különadók elsődlegesen a külföldi tulajdonú, a magyar piacokon legnagyobb árbevétellel rendelkező vállalkozásokat sújtották, és ma is ez a vállalati kör a legnagyobb teherviselő, a kkv-szektor, és az azon belül domináló mikrovállalkozásokat ezek az adók alig érintik.⁶⁰

A KÜLFÖLDI TULAJDONÚ TÁRSASÁGOK ADÓZTATÁSA A RENDSZERVÁLTÁSTÓL

Az ország tőkevonzó képességének erősítése már a rendszerváltás előtt hangsúlyt kapott, a külföldiek magyarországi befektetéseiről szóló 1988. évi XXIV. törvény hangsúlyozta, hogy Magyarországon a külföldiek magyarországi befektetési teljes védelmet és biztonságot élveznek, a külföldi befektető tulajdonát érintő esetleges államosítás vagy kisajátítás

⁵⁷ Portfolio 2024.

⁵⁸ 2011. évi CIII. törvény a népegészségügyi termékadóról.

⁵⁹ 2011. évi LXXXV. törvény a környezetvédelmi termékdíjról.

⁶⁰ Lásd: https://adozona.hu/nemzetkozi_kozossegi_adozas/Agazati_kulonadok_dontott_az_Europai_Birosa_JMK65X

esetén a befektetőt a befektetés pénznemében, tényleges értéken és haladéktalanul kárta-
lanítani kell. A külföldi befektetők szabad cégalapítása a már hatályos társasági törvény
szerint történhetett azzal a megszorítással, hogy a többségében vagy teljesen külföldi
tulajdonban álló részvénytársaság alapítását pénzügyminiszteri és kereskedelmi minisz-
teri engedélyhez kötötték, és e társaságok más részvénytársaságban többségi részesedést
nem szerezhettek. A működési és adminisztratív feltételek általában a magyar tulajdonú
társaságokkal egyeztek, de például a külföldi munkavállalóik után mentesülhettek a tb-
kötelezettség alól, a beruházási áfát 100%-ig visszatarthatták, és az apportot vámmen-
tesen hozhatták be. A nyereségadózásban különösen jelentős kedvezményeket élvezhettek
az alábbiak szerint:

14. § (1) A külföldi részvétellel működő társaság (a továbbiakban: társaság) vállalkozási
nyereségadót köteles fizetni. Az adó alapja a társaságnak a naptári évben elért nyeresége.
A társaságot nyeresége alapján az állami költségvetés javára más befizetési kötelezettség
nem terheli.

(2) A vállalkozási nyereségadó mértéke az adóalap három millió forintot meg nem haladó
részének negyven százaléka, az ezt meghaladó részének ötven százaléka (számított adó).

15. § (1) A társaság jogosult mindazokra az adókedvezményekre, amelyek más belföldi
gazdálkodó szervezetet megilletnek.

(2) További adókedvezmények a vállalkozási nyereségadó körében:

a) ha az alapítói vagyonban a külföldi részesedés hányada eléri a húsz százalékot vagy
az ötmillió forintot, a számított adóból húsz százalékos mértékű adókedvezmény illeti
meg a társaságot;

b) ha a társaság árbevételének több mint a fele termékelőállításból vagy saját építésű szál-
loda üzemeltetéséből származik, továbbá az alapítói vagyon meghaladja a huszonöt millió
forintot, és abban a külföldi részesedés hányada legalább harminc százalék, a társaságot
a számított adóból a termék, illetve a szolgáltatás értékesítésének megkezdésétől számí-
tott első öt évben hatvan százalékos, a hatodik évtől negyven százalékos mértékű adó-
kedvezmény illeti meg.

c) ha a b) pontban meghatározott feltételek fennállnak, és a társaság e törvény mellék-
letében szereplő, a magyar gazdaság szempontjából különösen fontos tevékenységet
folytat, a számított adóból a termék, illetve a szolgáltatás értékesítésének megkezdésétől
számított első öt évben száz százalékos, a hatodik évtől hatvan százalékos mértékű adó-
kedvezmény illeti meg.⁶¹

Érdemes megjegyezni, hogy az idézett jogszabály a tevékenységek igen széles körét –
például gépgyártás, alkatrészgyártás, elektronika, gyógyszeripar, távközlés, idegenfor-
galom – minősítette különösen fontos tevékenységnek, tehát az ilyen profilú társaságok
már 1989-től akár 100%-os nyereségadó-kedvezménnyel számolhattak magyarországi

⁶¹ 1988. évi XXIV. törvény a külföldiek magyarországi befektetéseiről.

vállalkozásaiknál. Az adókedvezményeknek a fenti formája 1992-től kikerült a törvényből, és lassan leépítettek minden működésre vonatkozó megkülönböztető szabályozást a bel-
földi és a külföldi tulajdonlást illetően.

Külföldi ma, Magyarország területén, önálló, üzletszerű gazdasági tevékenységet önálló vállalkozóként – egyéni vállalkozás, egyéni cég vagy önfoglalkoztatás formájában – továbbá fióktelep vagy kereskedelmi képviselő útján, illetve belöldi székhelyű gazdasági társaságban folytathat, amelyben részesedéssel rendelkezik. Az alapításra és működtetésre vonatkozóan nincsenek lényeges egyedi szabályok, csak a már 1988-ban külön szabályozott vámszabaderület élvez ma is megkülönböztető kedvezményeket. Néhány számviteli és adminisztrációs szabály pedig kifejezetten kedvezményezi a külföldi anyavállalathoz konszolidációval kötődő magyarországi leányvállalatokat, hogy a nemzetközi vállalatcsoportok gond nélkül készíthessék el a konszolidált beszámolójukat. Ez az EU területén általános gyakorlat. Globális léptékben azonban egyáltalán nem evidencia, hogy 100%-ban külföldi tulajdonú vállalkozások bejegyzése történhessen meg az országban. Elsősorban a keleti nagy gazdaságok – India, Kína – ma is erőteljesen korlátozzák a külföldiek vállalati tulajdonszerzését. A vállalkozási szabadság európai értelmezése az egész régió számára hatalmas mértékben növeli a tőkevonzó képességet, de kétségkívül hordoz kockázatokat is, elég csak a stratégiai ágazatok veszélyhelyzeti megítélését és a profitrepatriálás fizetési mérleg hatásait említeni. A nemzetközi céghálók a transzferárazás és egyéb számviteli technikák révén alkalmasak az adóalapok átcsoportosítására, sőt a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás is nehezebben nyomon követhető a nemzetközi ügyletek fedésében. A kockázatok csökkentése érdekében Magyarország is követi és alkalmazza az Unió BEPS és ATAD szabályait a visszaélések hatékony kiszűrésére.⁶² A tőkevonzás pozitív hatásai egyelőre a kockázatokat zárójelbe teszik.

A KISVÁLLALKOZÁSOKRA SZABOTT ADÓZTATÁS A RENDSZERVÁLTÁS ÉVEITŐL

Külön a kisvállalkozások adóztatására született, de nem volt hosszú életű az 1988-tól hatályos 1987. évi 16. törvényerejű rendelet.⁶³ A jogszabály szerint e kategóriába tartozó a kisiparos, a magánkereskedő, a gazdálkodó szervezet egy részlegét üzemeltető magánszemély, a családi gazdálkodó és a magánszemélyek egyes társaságai, továbbá az ipari-szolgáltató szövetkezeti szakcsoportok és az iskolai szövetkezeti csoportok. A magánzók, a gmk-k és a magángazdák csak szerény, de folyamatosan növekvő részét adták a nemzetgazdasági összeteljesítménynek, az e tevékenységekből származó jövedelem azonban sok család számára jelentett jövedelemkiegészítést, és egyfajta szelepet nyitott a szocialista gazdálkodás

⁶² Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) and Anti-Tax Avoidance Directive (ATAD) – Council Directive (EU) 2016/1164; a Tanács (EU) 2016/1164 irányelve (2016. július 12.) a belső piac működését közvetlenül érintő adókikerülési gyakorlatok elleni szabályok megállapításáról.

⁶³ 1987. évi 16. törvényerejű rendelet a vállalkozói adóról.

mellett a magánvállalkozás számára. Számukra a jogalkotó a szocialista nagyvállalathoz képest kedvezőbb adókulcsot, 25%-os nyereségadót állapított meg azzal, hogy lakosság részére végzett szolgáltatás, kutatási, műszaki fejlesztési tevékenység és néhány egyéb jogcím további adókedvezményre adott jogosultságot. A jogszabályt az 1988. évi X. törvény⁶⁴ váltotta, az is csak átmeneti időre, hiszen ez pusztán az új szabályozásra – a nyereségadó és jövedelemadó törvények alkalmazására – való zökkenőmentes átállást szolgálta.

A vállalkozás szabadsága a politikai rendszerváltással nyert új értelmet, de csak később kapott nagyobb hangsúlyt a kis- és középvállalkozások kiemelt támogatásának igénye. Az uniós belépést követően már nemcsak nemzetgazdasági, de uniós szinten is megfogalmazták, hogy a kkv-szektor kiemelt, az adórendszeren keresztül történő támogatása a versenyképesség egyik kulcsa lehet, tekintettel az európai cégstruktúrára, a kkv-szektor foglalkoztatásban betöltött szerepére és a hozzáadottérték-termelésben mutatkozó elmaradására.⁶⁵

Talán nem túlzás azt állítani, hogy a kkv-szektor adóoldali támogatására a 2000-es évek elejétől született változatos megoldások rendszere jelentette a piackonform adórendszer 2.0 változatát, ha az 1988-ban bevezetett nagy adórendszert tekintjük kiindulásnak. A kisvállalatok erőre kaptak, megbízható beszállítóivá váltak a nagy számban ideérkező multinacionális cégek számára.⁶⁶ A versenyképességi potenciáljukat azonban sem akkor, sem azóta nem sikerült kiaknázni, hozzáadott értékben vagy innovációs potenciálban nem közelítik meg a nagyvállalati szférát.⁶⁷ Valószínűleg az adórendszer innovációs potenciált erősítő kedvezményei nem érvényesülnek egy adott vállalatnagyság alatt.

A legkisebb vállalkozások, az alkalmazottakat nem foglalkoztató egyéni vállalkozók, művészek, szabadúszó szerzők számára először csak a vállalkozási jövedelmet terhelő adó szja-alapú elszámolhatóságának lehetősége nyílt meg. Az szja 1996 óta ad átalányadózási lehetőséget őstermelőknek, segítő családtagjaiknak, kiskereskedőknek és bérbeadóknak. Az szja-s adózás egyszeres könyvvizsgálattal vagy bevételi nyilvántartással és az áfa alanyi mentességével együtt jelentős adminisztrációs könnyítés volt a legkisebb vállalkozások számára.

Új lehetőséget kínált és fennállása első tíz évében százezer körüli vállalkozást érintett az eva, azaz egyszerűsített vállalkozói adó 2003-tól. Nemcsak az induló 15%-os adókulcsa volt igen kedvező⁶⁸ – bár azt idővel többször megemelték, egészen 37%-ig kúszott fel –, de szintén nagy adminisztratív előnye volt, hogy alkalmas volt a társasági, a forgalmi és a személyi jövedelmi adó kiváltására is. Különösen a szellemi tevékenység dominálta iparágak kisvállalkozói résztvevői élvezték az előnyeiket, akiknek egyébként sem nyílt volna

⁶⁴ 1988. évi X. törvény a vállalkozási nyereségadóról és a magánszemélyek jövedelemadójának módosításáról szóló törvények hatálybalépésével kapcsolatos átmeneti rendelkezésekről és egyes jogszabályok módosításáról, hatályon kívül helyezéséről.

⁶⁵ Erre példa az Európai Bizottság 2008 és Európai Bizottság 2012.

⁶⁶ SZERB–MÁRKUS 2008: 36–58.

⁶⁷ SZERB 2011; friss eredményként lásd Versenyképességi jelentés 2023: 108.

⁶⁸ 2002. évi XLIII. törvény 9. §.

lehetőségük jelentős költséghányad levonásával csökkenteni a profitadójukat.⁶⁹ Az évi 2020-as kivezetésekor már több más, kedvezőbb adózási mód kínált választási lehetőséget.

A valaha volt legnagyobb népszerűséget a kifejezetten kkv-szektorbeli vállalkozások körében a kata (kisadózó vállalkozások tételes adója) vívta ki Magyarországon. 2013-as létrehozása után rövidesen már több százezren választották ezt az átalányjellegű adót, amely kedvező összegével – legnagyobb népszerűsége idején a főállásúak számára havi 50 ezer Ft, mellékállásúak számára havi 25 ezer Ft volt – és egyszerűségével vonzotta a kisvállalkozásokat.⁷⁰ Az adónem elsődleges előnye a nemzetgazdaság szempontjából nem is a bevételből, hanem a gazdaság kihéberítéséből származott, mert a konstrukcióban a számlaadás elmaradásához semmilyen érdek nem fűződött. Más jellegű jogi aggályok vezettek az adó szigorításához, majd 2022-ben a teljes átalakításhoz.⁷¹ Az adóalanyi körben egyre nagyobb teret kaptak a színlelt szerződések, nagyvállalatok lényegében kényszervállalkozóként alkalmazták munkaszerződés helyett a katas szolgáltatók tömegeit, ezzel pedig a költségvetést többek között a szociális hozzájárulási adó és a társadalombiztosítási járulék tekintetében jelentősen megrövidítették. Az új kata továbbra is többféle adónemet kivált – többek között a taót, az szja-t, a szochót és az osztalékadót –, de alanyi köre leszűkült a magánszemélyeknek számlázó, főállású egyéni vállalkozókra. Számukra kedvező mértéke és egyszerű adminisztrációja is megmaradt 2024-ben is.

A kisvállalatok számára szintén egyszerűsítést és könnyítést jelentett a kiva (kisvállalati adó) bevezetése 2013-tól⁷², amely szintén több jövedelmi jellegű adónem kiváltását teszi lehetővé bármely cégforma és szinte bármely tevékenységi kör esetében, és itt valóban folyamatos adócsökkenés valósult meg az elmúlt években. Az adót a foglalkoztató kisvállalkozások számára alkották meg, ahol a személyi jellegű kifizetések jelentik az adó alapját, mértéke pedig a kezdeti 16%-ról 2022-re 10%-ra csökkent. Profitadóként erre is igaz, hogy nemzetközi összehasonlításban is igen kedvező, ahogy a 2. táblázat ezt illusztrálja.

ZÁRSZÓ

A jó adórendszerrel kapcsolatos elméleti tudás és a gyakorlati tapasztalatok könyvtárnyi irodalmat nyújtanak, és az elvárások egymással olykor szöges ellentétét fogalmazzák meg a szakértők. Ha a versenyképesség a fő szempont, a helyzet tovább bonyolódik, mert nem elég a makromodellek hatáselemzéseit zárt gazdaságra elvégezni, mivel a versenytársak szintén változó adórendszerrel is folyamatos összevetést kell tenni. Az optimális adórendszer témájában

⁶⁹ SEMJÉN–TÓTH–FAZEKAS 2009: 135.

⁷⁰ NAV évkönyvek 2014–2024.

⁷¹ 2022. évi XIII. törvény a kisadózó vállalkozók tételes adójáról.

⁷² 2012. évi CXLVII. törvény a kisadózó vállalkozások tételes adójáról és a kisvállalati adóról.

Ramsey,⁷³ majd Mirrlees⁷⁴ következtetéseit felhasználva Stiglitz,⁷⁵ Mankiw és Weinzierl⁷⁶ határozta meg a ma elfogadott alapelemeket. Versenyképességi szempontból a munka- és tőkejövedelmeket terhelő adók a legkevésbé üdvösek. Kerülendők ezzel együtt mindazon adóterhek, amelyek a gazdasági aktorok befektetési, beruházási, munkavállalási preferenciáit torzítják.⁷⁷ Ez a törekvés egyértelműen látszik a magyar adórendszer áttekintett évtizedeiben, különösen a 2010 utáni évek reformjaiban, ahogy a nagy adminisztrációs igényű adók is kifelé tartottak az utóbbi évtized módosításai nyomán. Az elméleti irodalom azt vetíti előre, hogy a jövőben várhatóan a vagyoadók, a Pigou-adók és a fogyasztási adók nyernek majd nagyobb teret, és a digitalizált önadózás automatizmusai uralják majd az adóztatás technikáját. A digitalizáció kérdése és az adóztatás technikai majdhogynem ugyanolyan jelentőségűek, mint a fentebb tárgyalt tartalmi elemek – és ebben is nagy erőfeszítések történnek –, de a jelen tanulmány keretein ez kívül esik. Az adómértéket illetően valószínűleg a jövő útja a hasznos innovációk, a munkajövedelmek és a tőkejövedelmek adómentessége irányába vezet. Középtávon szintén halaszthatatlan a kkv-szektor további adóoldali megtámogatása is, ahogy a korábban hivatkozott kormánystratégia ezt 2030-ig rögzíti is, összhangban a vonatkozó uniós stratégiával.⁷⁸ Ugyanakkor az is látszik, hogy hatékonysági áldozatokat is vállalva érkeznek a fenntarthatóságához kapcsolódó adó- és adóadminisztrációs terhek az uniós szabályozásba, megtörve ezzel az eddigi folyamatokat.⁷⁹ Éppen úgy, ahogy a globális minimumadó is törést okoz az adócsökkenés középtávú trendjében. Mindenesetre a fentebb ismertetett adónemek több évtizedes pályafutása meglehetősen tanulságos. A magyar adórendszer saját útja biztató, 1988 óta sok kitérővel, de trendszerűen a versenyképességet támogató irányba tart.⁸⁰

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BARR, Nicholas (2012): *The Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- CULLIS, John – JONES, Philip (2003): *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Budapest: Aula.
- ELEK Péter – LŐRINC László (2015): Az effektív társasági adókulcs rugalmassága Magyarországon a 2009–2011 közötti adókulcs-csökkentés alapján. *Közgazdasági Szemle*, 62(1).
- Európai Bizottság (2008): *Gondolkozz előbb kicsiben! Európai kisvállalkozói intézkedéscsomag: Small Business Act*. Brüsszel. Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0394:FIN:hu:pdf>

⁷³ RAMSEY 1927.

⁷⁴ MIRRLEES 1971.

⁷⁵ STIGLITZ 2000.

⁷⁶ MANKIW–WEINZIERL–YAGAN 2009.

⁷⁷ JOHANSSON et al. 2008.

⁷⁸ Lásd: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/themes/sme-competitiveness_en

⁷⁹ Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 Amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as Regards Corporate Sustainability Reporting.

⁸⁰ Ezt bizonyítja Magyarország előkelő helyezése az adó-versenyképességi listán. Lásd: <https://taxfoundation.org/research/all/global/2023-international-tax-competitiveness-index/>

- Európai Bizottság (2012): *Vállalkozás 2020 Cselekvési terv: A vállalkozói szellem felélénkítése Európában*. Brüsszel. Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0795:FIN:hu:pdf>
- European Commission (2019): *2019 SBA Fact Sheet Hungary*. Online: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/38662/attachments/14/translations/en/renditions/native>
- FISHER, Irving (1927): *A Statistical Method for Measuring „Marginal Utility” and Testing the Justice of a Progressive Income Tax*. American Economic Association by the Macmillan Co.
- FOURNIER, Jean-Marc – JOHANSSON, Åsa (2016): *The Effect of the Size and the Mix of Public Spending on Growth and Inequality*. OECD Economics Department Working Papers, No. 1344. Paris: OECD Publishing.
- GRUBER, Jonathan – RAUH, Joshua (2007): How Elastic Is the Corporate Income Tax Base? In AUERBACH, Alan J. – HINES, James R. – SLEMROD, Joel (eds.): *Taxing Corporate Income in the 21st Century*. Cambridge University Press, 140–163. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510823.011>
- Innovációs és Technológiai Minisztérium (2019): *A magyar mikro-, kis- és közepes vállalkozások megerősítésének stratégiája (2019–2030)*. Budapest: ITM. Online: <https://hirlevel.egov.hu/2019/11/16/a-magyar-mikro-kis-es-kozepes-vallalkozasok-megerositesenek-strategiaja-2019-2030/>
- JOHANSSON, Åsa et al. (2008): *Taxation and Economic Growth*. OECD Economics Department Working Papers, No. 620. Paris: OECD Publishing. Online: <https://doi.org/10.1787/241216205486>
- JUHÁSZ István (2020): Az adóreform és az azóta eltelt időszak. Társasági adó, 1., 2., *Adózóna*. Online: <https://ado.hu/ado/az-adoreform-es-az-azota-eltelt-idoszak-tarsasagi-ado-1/>, <https://ado.hu/ado/az-adoreform-es-az-azota-eltelt-idoszak-tarsasagi-ado-2/>
- KUTASI Gábor (szerk.) (2024): *Gazdaságpolitika. Nyitott gazdaságok gazdasági kormányzása*. Budapest: Ludovika.
- MANKIW, N. Gregory – WEINZIERL, M. Charles – YAGAN, F. Danny (2009): Optimal Taxation in Theory and Practice. *Journal of Economic Perspectives*, 23(4), 147–174. Online: <https://doi.org/10.3386/w15071>
- MIRREES, James A. (1971): An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation. *Review of Economic Studies*, 38(2), 175–208. Online: <https://doi.org/10.2307/2296779>
- NAV évkönyvek 2013–2023. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetről és annak adott évi tevékenységéről. Budapest, 2014–2024.
- Nemzetgazdasági Minisztérium (2023): *A magyar mikro-, kis- és középvállalkozások megerősítésének stratégiája 2019–2030. Első felülvizsgálat*. Budapest: NGM. Online: <https://kormany.hu/dokumentumtar/felulvizsgalt-kkv-strategia-2019-2030>
- PANITSAS, Konstantinos (2023): *European CEOs Raise Warning Flags On Europe’s Weakening Competitiveness*. European Round Table for Industry. Online: <https://ert.eu/wp-content/uploads/2023/05/The-Conference-Board-Measure-of-CEO-Confidence-for-Europe-by-ERT-H1-2023.pdf>
- Pénzügyminisztérium Adópolitikai és Nemzetközi Adózási Főosztály (2021): *A magyar adórendszer versenyképességének helyreállítása a 2010-es években*. Pénzügyminisztérium.

- Portfolio (2024): Varga Mihály: Adókivezetésre készül a kormány. *Portfolio*, 2024. október 17. Online: www.portfolio.hu/gazdasag/20241017/varga-mihaly-adokivezetesre-keszul-a-kormany-717225#
- RAMSEY, P. Frank (1927): A Contribution to the Theory of Taxation. *The Economic Journal*, 37(145), 47–61. Online: <https://doi.org/10.2307/2222721>
- SEMJÉN András – TÓTH István János – FAZEKAS Mihály (2009): Az egyszerűsített vállalkozói adó (eva) tapasztalatai vállalkozói interjúk alapján. In *Rejtett gazdaság*. Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 131–149. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/81029>
- STIGLITZ, Joseph E. (2000): *A kormányzati szektor gazdaságtana*. Ford. Mezei György. Budapest: KJK-Kerszöv.
- SZERB László (2011): A magyar mikro-, kis- és középvállalatok versenyképességének mérése és vizsgálata. 2. rész. *Magyar Minőség Társaság*, 20(10), 5–14. Online: https://quality-mmt.hu/wp-content/uploads/2016/06/2011_10MM.pdf
- SZERB László – MÁRKUS Gábor (2008): Nemzetköziesedési tendenciák a kis- és közepes méretű vállalatok körében Magyarországon a 2000-es évek közepén. *Vállalkozás és Innováció*, 2(2), 36–58.
- Tax Foundation (2023): *International Tax Competitiveness Index*. Online: <https://taxfoundation.org/research/all/global/2023-international-tax-competitiveness-index/>
- Versenyképességi jelentés* (2023). Budapest: MNB.
- Versenyképességi program 330 pontban* (2019). Budapest: MNB.
- WITZTUM, Amos (2006): *Economics: An Analytical Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Jogi források

- Directive (EU) 2022/2464
- Directive 2004/109/EC
- Directive 2006/43/EC
- Directive 2013/34/EU
1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya
1975. évi II. törvény a társadalombiztosításról
1987. évi VI. törvény a személyi jövedelemadóról
1987. évi V. törvény az általános forgalmi adóról
1988. évi IX. törvény a vállalkozási nyereségadóról
1988. évi VI. törvény a gazdasági társaságokról
1988. évi X. törvény a vállalkozási nyereségadóról és a magánszemélyek jövedelemadó-jának módosításáról szóló törvények hatálybalépésével kapcsolatos átmeneti rendelkezésekről és egyes jogszabályok módosításáról, hatályon kívül helyezéséről
1988. évi XXIV. törvény a külföldiek magyarországi befektetéseiről
1989. évi XL. törvény az általános forgalmi adóról

1989. évi XLV. törvény a magánszemélyek jövedelemadójáról
 1989. évi XXXI. törvény az alkotmány módosításáról
 1990. évi C. törvény a helyi adókról
 1990. évi XCI. törvény az adózás rendjéről
 1991. évi LXXXVI. törvény a társasági adóról
 1992. évi LXXIV. törvény az általános forgalmi adóról
 1993. évi VIII. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről
 1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról
 1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és az osztalékadóról
 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről
 1999. évi XCV. törvény a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról
 2000. évi C. törvény a számvitelről
 2002. évi XLIII. törvény az egyszerűsített vállalkozói adóról
 2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről
 2004. évi XXXIV. törvény a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról
 2006. évi LIX. törvény az államháztartás egyensúlyt javító különadóról és járulékról
 2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról
 2011. évi CIII. törvény a népegészségügyi termékadóról
 2011. évi CLVI. törvény egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról
 2011. évi LXXXV. törvény a környezetvédelmi termékadóról
 2012. évi CXLVII. törvény a kisadózó vállalkozások tételes adójáról és a kisvállalati adóról
 2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről
 2018. évi LII. törvény a szociális hozzájárulási adóról
 2019. évi CXXII. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről
 2022. évi XIII. törvény a kisadózó vállalkozók tételes adójáról
 40/1987. (X. 13.) MT rendelet a gazdálkodó szervezetek jövedelemszabályozásáról
 7/1987. (X. 25.) ÁBMH rendelet a vállalati bérszabályozás rendszeréről
 1627/2019. (XI. 8.) Korm. határozat a magyar mikro-, kis- és közepes vállalkozások megerősítésének stratégiája (2019–2030) elfogadásáról

Dr. Fülöp Katalin PhD, egyetemi oktató, közgazdász, könyvvizsgáló, adótanácsadó. Docensként a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen, vezető közgazdasági tanácsadóként a Magyar Nemzeti Bankban dolgozik. Egyetemi oktatóként egyebek mellett a Mikroökonómia és a Makroökonómia elméleti gazdaságtani, továbbá a Vállalati számvitel és elemzés, a Vezetői számvitel, a Gazdálkodás és menedzsment alkalmazott gazdaságtani tárgyak felelőse. Kutatóként elsősorban a szervezetek teljesítményének értékelésével, továbbá adóstratégiával, számviteli és kockázatmegosztási kérdésekkel és a fenntarthatóság mérési problémáival foglalkozik.

Ország-Novák Erzsébet – Mátay Gábor – Császár-Nagy Noémi

A DOLGOZÓK MENTÁLIS JÓLLÉTÉNEK TÁMOGATÁSA

PREVENTÍV ÉS PROMÓCIÓS ESZKÖZÖK ELÉRHETŐSÉGÉNEK VIZSGÁLATA A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOKNÁL

Supporting the Employees' Mental Well-Being

Analysis of the Accessibility to Mental Health Prevention and Promotion Tools in Local Municipalities

Ország-Novák Erzsébet PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, orszag-novak.erszebet@stud.uni-nke.hu

Mátay Gábor tudományos munkatárs, Pszichoszomatikus Ambulancia; pszichológus, Uzsoki Utcai Kórház, gabor.matay@gmail.com

Dr. Császár-Nagy Noémi egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közszervezési és Infotechnológiai Tanszék; intézetvezető pszichológus, Pszichoszomatikus Ambulancia, csaszar-nagy.noemi.andrea@uni-nke.hu

Kutatásunk hiánypótló, mivel eddig hazánkban nem mérték fel a települési önkormányzatok azon erőfeszítéseit és eszközeit, amelyek a dolgozók mentális jóllétét szolgálják. Alaptörvényünk kiemeli a magyar embereknek a testi-lelki egészséghez való jogát,¹ így a legfontosabb értékünk gondozását tartottuk szem előtt a közigazgatásban és a közszolgáltatásban dolgozók számára.

Eredményeink szerint a hivatali vezetők és dolgozók jelentős aránya kifejezetten fontosnak tartja a mentális jóllét szerepét és támogatását a munkahelyen, a hivatalok kis hányadában zajlottak olyan programok, illetve állnak rendelkezésre olyan eszközök, amelyek

¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XX. cikk (1) bekezdés.

a káros hatások ellensúlyozását célozták meg. Alacsony azon hivatalok aránya is, ahol mentálhigiénés programok megvalósítása szerepel a tervek között a következő egy évre nézve. A legfőbb akadályt a forráshiány, az alacsony hivatali létszám és az elérhető szolgáltatások hiánya jelenti. Az eredmények olyan alacsony anyagi erőforrást igénylő és kis létszámú hivatalokban is megvalósítható eszközök kidolgozásának igényére hívják fel a figyelmet, amelyek hatékonyan reflektálnak a dolgozókat érintő pszichoszociális kockázatokra.

KULCSSZAVAK:

közigazgatás, mentális egészségfejlesztés, települési önkormányzat, pszichoszociális kockázat, stressz

Our research focuses on an area we have identified as being under-researched. There is room for improvement in understanding the extent to which local governments are investing in the mental well-being of their employees. Our country's constitution places great importance on the right of Hungarians to enjoy physical and psychological health. Therefore, we have decided to concentrate on promoting this fundamental value within the context of public administration and civil service workers. Our findings show that a significant proportion of managers and employees in public administration consider the role and support of mental well-being in the workplace to be of great importance. However, we have also observed that many administrations lack the tools and programs to counteract adverse effects on mental health.

Additionally, only a small percentage of organisations plan to implement mental well-being programs in the coming year. The main obstacles are a lack of resources, reduced staffing, and a lack of accessible services. Our research indicates a need to develop low-resource and feasible tools for use in small offices to address psychosocial risks to staff effectively.

KEYWORDS:

public administration, mental health promotion, local government, psychosocial risk, stress

1. RÉSZ

TÉMAMEGJELÖLÉS

Habár napjainkban egyre több szó esik a mentális egészség védelmének szerepéről a munkavégzés során, a közigazgatásban dolgozókat érő pszichoszociális veszélyekre adott intézkedésekről kevés információnk van. A piaci szektortól eltérő, kötöttebb munkajogi szabályozás, speciális elvárások és feladatkörök azonban e jelentős létszámú csoport mentális egészségét óvó eszközök fontosságára mutatnak rá. Így az önkormányzati hivatalokban a dolgozók mentális egészségének támogatása is kevesebb figyelmet kapott mind ez ideig, noha a tisztviselők olyan pszichoszociális kockázatokkal találkoznak nap mint nap, amely

hatások hosszabb távon nem csupán a dolgozók, de a hivatal életében is negatív következményeket idézhetnek elő. Munkánk célja tehát a közigazgatásban és a közszolgálatban (konkrétan az önkormányzatokban) dolgozók mentális egészségprevenció és promóciós igényeinek és ellátottságának a feltárása.

CÉLKITŰZÉS

Noha a közigazgatásban dolgozók munkakörülményeit is vizsgáló kutatások az önkormányzatoknál dolgozók pszichoszociális veszélyeknek való kitettségéről számolnak be,² tudásunk szerint Magyarországon eddig nem zajlott olyan felmérés, amely a helyi önkormányzatoknál megvalósuló, célzottan az önkormányzati hivatalokban dolgozóknak szóló mentális egészségpromóciós programok és eszközök meglétét kívánta feltárni. Így célunk volt egy olyan kutatás elvégzése, amely által képet kapunk a közelmúltban az önkormányzati hivatalokban megrendezett és tervben lévő egészségpromóciós programokról, a mentális egészséget támogató elérhető eszközökről, valamint a hivatali vezetők és dolgozók attitűdjéről a munkahelyi mentális egészség fontosságát illetően. Mindezek az eredmények kifejezetten az önkormányzati hivatalok sajátos vonásaihoz alkalmazkodó mentálhigiénés programok kidolgozásához járulhatnak hozzá.

A TERÜLET ELMÉLETI HÁTTERE

Pszichoszociális veszélyforrások, prevenció és promóciós lehetőségek

A *pszichoszociális veszélyforrások* definiálása esetében nincs olyan egységes faktorlista, amely a kockázati tényezőket felsorolná. Az ILO (*International Labour Organization* – Nemzetközi Munkaügyi Szervezet)³ fogalmi használata alapján a munkahelyi pszichoszociális tényezők utalnak többek között a munkahelyen belüli interakciókra, a munka tartalmára, a szervezeti feltételekre és a dolgozók képességeire, igényeire, kultúrájára, befolyásolva a dolgozók egészségét, munkateljesítményét és a munkával való elégedettségét. A pszichoszociális mentális egészségügyi kockázatok jelentős aggodalomra adnak okot különböző ágazatokban, beleértve a munkaegészségügyet is, ezek a kockázatok mentális zavarokhoz, munkával kapcsolatos stresszhez és kiégéshez vezethetnek.⁴ A pszichoszociális foglalkozási stressz és a mentális betegségek, különösen a depresszió és a szorongásos zavarok közötti kapcsolat jól ismert,⁵ ezek a kockázatok fizikai

² HOLLÓSY-VADÁSZ 2014; FÁSI et al. 2020.

³ ILO 1986: 3–5.

⁴ BERNARD–LEMERLE–LASFARGUES 2007; JODIER 2018; VÉVODA–VÉVODOVÁ–NAKLÁDALOVÁ 2018; SEIDLER 2022.

⁵ SEIDLER 2022.

betegségekkel, többek között daganatos és szív- és érrendszeri betegségekkel is összefüggésbe hozhatók.⁶ A munkavégzéshez kötődő pszichoszociális veszélyek, a stresszhez kapcsolódó mentális betegségek esetében a leginkább meghatározó tényezők között a befektetett munka és jutalmazás közötti aránytalanság, a szervezeti igazságosság alacsony szintje és a jelentős munkahelyi követelmények jelennek meg elsősorban, de a munkatársak és felettesek támogatásának alacsony szintje, a jelentős érzelmi megterhelés és az alacsony döntési tér szintén növeli a stresszhez kapcsolódó betegségek kialakulásának esélyét.⁷ Egy, a munkahelyi vezetőket érő pszichoszociális veszélyforrásokat vizsgáló kutatás alapján a *pszichoszociális kockázati tényezők* két fő kategóriába sorolhatók: (1) az egészség és jóllét, (2) másrészt a feladatok típusai szerinti. Az első csoportba a feladatok változatlansága, a munkatempó, a munka mennyisége, annak ellenőrzése, a szervezetben betöltött szerep, a munkakörnyezet, a szakmai kapcsolatok, a munka-magánélet aránya tartozik, míg az egészség és jóllét kategória esetében a kockázati tényezők olyan fizikai és mentális következményeit vizsgálták, mint az alvászavarok, szív- és érrendszeri problémák, izomfájdalmak, valamint a depresszió, distressz és az instabilitás.⁸

Az újonnan megjelenő pszichoszociális kockázatok közé tartoznak a munkaszerződések új formái, a munkahelyi bizonytalanság, a munka intenzívebbé válása, a magas érzelmi követelmények, valamint a munka és a magánélet kedvezőtlen egyensúlya.⁹ A közösségben a mentális problémákkal küzdő egyének elszigeteltséggel, elutasítással és stigmatizációval szembesülhetnek, ami növelheti az önkárosítás kockázatát.¹⁰ A Covid-19-világjárvány tovább súlyosbította ezeket a kockázatokat, különösen a serdülők esetében, ami negatív gondolatokhoz, családi konfliktusokhoz és tanulmányi kihívásokhoz vezetett.¹¹

A tartós és nagy fokú stressz az emberi szervezetre jelentős terhet ró, a stresszhatások pedig igen széles körűek lehetnek.¹² Noha a stressz valamilyen formában mindig jelen van az életünkben, megkerülni lehetetlen,¹³ a káros hatásokkal való megküzdési módok¹⁴ megismerése és elsajátítása hozzájárulhat az ártalmak visszaszorításához.

Ahogy az egészség napjainkban használt fogalmi lehatárolásában is megjelenik, már nem csupán a betegség hiányáról beszélünk, hanem a teljes fizikai, mentális és szociális jóllét állapotáról.¹⁵ Az *egészségpromóció* a WHO (*World Health Organization* – Egészségügyi Világszervezet)¹⁶ definíciója alapján az emberek képességé tételenek folyamata arra, hogy mind nagyobb kontrollt gyakorolhassanak egészségük felett és képesek legyenek

⁶ SCHNEIDERMAN–MCINTOSH–ANTONI 2018.

⁷ VAN DER MOLEN et al. 2020.

⁸ RENIER–STORTI–STICCA 2022.

⁹ MILCZAREK–BRUN 2007.

¹⁰ KELLY–MCKENNA 2004.

¹¹ AMRAN 2022.

¹² YARIBEYGI et al. 2017.

¹³ SELYE 1976: 29–30.

¹⁴ FOLKMAN 1982.

¹⁵ WHO 1948.

¹⁶ WHO 2021: 4.

annak fejlesztésére, megfelelő szintű *egészségtudatosság* kialakítása által pedig az emberek képesek felelősséget vállalni önmagukért, épségükért a jó közérzetről, a testi és lelki, valamint kapcsolati egyensúlyukról való gondoskodás által.¹⁷

Az ILO 2022-ben három fő irányt jelölt ki a *munkahelyi mentális egészségvédelem* terén: (1) a pszichoszociális kockázatok visszaszorítása, (2) a mentális egészség és a jóllét védelme és fejlesztése, valamint (3) a mentális betegséggel élők támogatása a munka világában való részvételre és boldogulásra. A szervezet tehát cselekvésre szólítja fel úgy a felsőbb döntéshozókat, mint a munkaerőpiac további szereplőit, ajánlásokat adva a lehetséges lépésekre, különböző munkahelyi programok megvalósítására (pszichoedukáció, stresszkezelési tréningek stb.).¹⁸ A munkahelyi egészségpromóciós programok számos területen válhatnak ki kedvező hatásokat, hiszen hozzájárulhatnak az egyéni munkamotivációhoz és teljesítményhez, a vállalat gazdasági teljesítményéhez,¹⁹ az egészségügyi kiadások csökkentéséhez, a szervezetről alkotott kép pozitív irányba történő mozdításához.²⁰ A programok edukációs elemei által a dolgozók új ismeretekkel gazdagodhatnak, megváltozhatnak az attitűdjeik, új készségeik és viselkedésük pedig az egészségi állapotuk javulásához járulhat hozzá. Az ismeretátadás és a készségfejlesztés számos formában valósulhat meg hatékonyan akár egyéni, akár csoportos keretek között, offline vagy online platformon egyaránt,²¹ kiaknázva a modernebb technikai lehetőségeket is, például rövidebb időtávú, teljesen vagy részben web alapú online programok keretében, amelyek több kutatás során is hatékonyak bizonyultak a kiégés és a stressz csökkentésében, a mentális egészségtudatosság erősítésében, fokozva a dolgozók motivációját a mentális egészség iránti érdeklődését,²² valamint jelentősen javíthatják a munkavállalók jóllétét, elégedettségét és a szervezeti teljesítményt.²³

A programok megvalósítása során a támogató környezet, a szervezeti kultúrába való illeszkedés, a motiváció kialakítása egyaránt lényeges szempont,²⁴ azonban szükséges szót ejteni azokról a tényezőkről is, amelyek gátolhatják azok munkahelyeken történő alkalmazását. Ide tartozik többek között a korábban jellemző fizikai munkavédelem elsődűrsége, az ismerethiány a pszichoszociális veszélyek negatív hatásait illetően vagy a mentális betegségekhez kapcsolódó szégyenérzet.²⁵

¹⁷ BAGDY 2008: 132–135.

¹⁸ WHO–ILO 2022: 2.

¹⁹ GOETZEL 2014; KITCHENER–JORM 2006.

²⁰ O'DONNELL–SCHULTZ 2017.

²¹ FERTMAN 2015: 309; SCHEUTZOW–ATTOE–HARWOOD 2022.

²² LAM et al. 2022; GRIFFITHS et al. 2016.

²³ ATTRIDGE 2019.

²⁴ DINENBERG 2017.

²⁵ FERTMAN 2015: 214–215.

A települési önkormányzatokról

Az önkormányzati hivatalokat korántsem tekinthetjük homogén intézményeknek,²⁶ ahogy már a rájuk vonatkozó törvényi szabályozás is részletezi, eltérő feladatkörrel, forrásokkal, személyzeti és infrastrukturális feltételekkel működnek. A polgármesteri hivatalok munkarendje, szervezeti struktúrája, az ügyfélfogadási rend kialakítása is hivatalonként eltérő.²⁷ Nincs olyan egységes arculat és működési szabályzat sem, mint más központi államigazgatási hivatalok esetében.

2023. január 1-jén 3178 települési önkormányzat működött Magyarországon, amelyből 554 működtetett önálló polgármesteri hivatalt. 712 település közös önkormányzati hivatal²⁸ tartott fenn és annak egyben székhelye is volt, 1912 önkormányzat pedig közös hivatalhoz tartozott, a hivatal székhelye másik településen volt.²⁹ A 2000 főnél kisebb települések nem működtetnek önálló önkormányzatot, hanem közös önkormányzatokba kerülnek, ami eltérő költségvetési feltételeket teremt az egyes hivatalok számára.³⁰ A közös önkormányzati hivatalok nem csupán a polgármesteri hivatalok feladatellátását biztosítják, de általuk a működéshez megfelelő hivatali létszám is biztosított.³¹ A települések járásainak gazdasági hátteréről a 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet a kedvezményezett járások besorolásáról nyújt információt, amely a járásokat azok területi fejlettsége alapján különböző mutatók szerint kategóriákba rendezi.³²

Az önkormányzati hivatalokban történő munkavégzés jellemzői

Amennyiben a közigazgatásban dolgozók munkakörülményeiről, jóllétéről szeretnénk információkhoz jutni, akkor a nemzetközi kutatások terén a fogalomhasználattal kapcsolatban ütközünk akadályokba, hazai eredmények pedig igen szűkösen állnak rendelkezésre. A közszférát, közigazgatást érintő eltérő fogalomhasználat nem csupán a nemzetközi összehasonlító vizsgálatok eredményeinek felhasználásában jelent nehézséget, de

²⁶ Szűcs 2005: 243.

²⁷ FEIK 2014: 55.

²⁸ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól: 85. § (1) „Közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járáson belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosságszáma nem haladja meg a kétezer főt. A kétezer fő lakosságszámot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz.”

²⁹ KSH: A települési önkormányzatok főbb adatai, 2023. január 1.

³⁰ MOLNÁR–VARGA 2019.

³¹ ÁRVA et al. 2024: 204.

³² Ezekből a változókból (társadalmi – demográfiai; lakás- és életkörülmények, helyi gazdaság és munkaerőpiaci mutatók; infrastruktúra és környezeti) alakult egy komplex mutató, amely alapján a járásokat a rendelet három fő csoportba sorolta: kedvezményezett, fejlesztendő és komplex programmal fejlesztendő. Minél alacsonyabb a komplex mutató értéke, az adott járás annál kedvezőtlenebb vonásokkal bír. A rendelet szerint a kedvezményezett járások azok, amelyeknél a komplex mutató értéke kisebb, mint az összes járás komplex mutatójának átlaga. Ezen belül jelennek meg a fejlesztendő és komplex programmal fejlesztendő járások, amelyekben a komplex mutató értéke a legalacsonyabb, és az ország kumulált lakónépességének 15, illetve 10%-a él.

az egyes országokra vonatkozó eredmények értelmezését és alkalmazását is akadályozza. Noha az elmúlt években folytak olyan nemzetközi, hazánkat is bevonó kutatások, amelyek a dolgozókat érintő pszichoszociális ártalmakkal is foglalkoztak, ezekből nem származnak részletesebb információk a közigazgatásban dolgozókat érő pszichoszociális veszélyekről és a munkahelyi preventív intézkedésekről.³³ Mindez felhívja a figyelmet a közszférában folytatott hazai kutatások fontosságára.

A 2011. évi CXCV. törvény a közszoigálati tisztviselőkről (Kttv.) által szabályozott jogviszonyok³⁴ több jelentős ponton is különböznek a versenyszférában jellemzően alkalmazott munkaviszony szabályozásától. A különbségeket nem részletezve, de főbb vonásait kiemelve, a munkaviszonytól eltérően, kötött szabályok határozzák meg az előmenetel feltételeit, a dolgozóktól elvárt a közérdek szem előtt tartása, a szubjektivitás mellőzése, a nagy fokú lojalitás. A közszoigálati jogviszonyra vonatkozó szabályozás erősen korlátozza a felek mozgásterét, az egyéni megállapodások lehetőségét.³⁵ A területen egyedi bérezési és ösztönzési rendszer működik (illetményrendszer), ami adott feltételekhez köti a dolgozók illetményének meghatározását, amit nagymértékben befolyásol a dolgozó végzettsége, a közszférában eltöltött évek száma, a besorolási kategória.³⁶ Több olyan tényező is szerepel a jogviszony jellemzői között, amely pszichoszociális veszélyként jelenhet meg, például a munkaidő-beosztás sajátosságai.³⁷

Az utóbbi években zajlottak olyan hazai kutatások, amelyek a közigazgatásban dolgozók munkavégzésének jellemzőit voltak hivatottak feltárni.³⁸ Azok a kutatások, amelyekben az önkormányzatok megkülönböztetetten is megjelentek, információval szolgálhatnak a hivatalokban dolgozók munkakörülményeinek jellemzőiről. Ezek alapján a közszoigálati tisztviselők közül az önkormányzati alkalmazottak nyilatkozták a legnagyobb arányban, hogy a stressz az életük jelentős részében jelen van. Mindezt olyan mértékűnek jellemezték, ami kihat az alvásukra is, emellett a vizsgált csoportok közül ők számoltak be a legjelentősebb szellemi terhelésről is.³⁹ A nagyobb fokú terhelés és stressz mellett ugyancsak jellemző az önkormányzati munkavégzésre a nagyobb fokú monotoniatűrés elvárása és a bezártságérzet is.⁴⁰ Az önkormányzati dolgozók élettel való elégedettsége is kissé kedvezőtlenebb volt, mint más vizsgált tisztviselői csoportok esetében.⁴¹

Mindezen tényezők a tartós túlterheltségre utalnak, amely, valamint az érzelmi erőforrások hiánya hosszabb távon, kiegészítéshez vezethet, hatása az ügyfelekkel való

³³ Flash Eurobarometer 2018; ESENER 2019; EWCTS 2021; OSH Pulse 2022.

³⁴ Kttv. 1–3. §.

³⁵ HALLER-HAZAFI-KÓRÓDI 2017: 24–25.

³⁶ GAJDUSCHEK 2008: 19, 61–64.

³⁷ HALLER-HAZAFI-KÓRÓDI 2017: 24–25.

³⁸ HOLLÓSY-VADÁSZ 2014; FÁSI et al. 2020: 69–82, 147.

³⁹ HOLLÓSY-VADÁSZ 2014.

⁴⁰ FÁSI et al. 2020: 71.

⁴¹ FÁSI et al. 2020: 147.

kapcsolattartásban, a munkában való hatékonyságban, a fizikai és mentális egészség károsodásában, megnövekedett hiányzásokban egyaránt megjelenhet.⁴²

Prevenációs kötelezettségek az önkormányzati hivatalokban

A biztonságos munkavégzés feltételeinek biztosítása az 1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről (Mvt.) alapján a munkáltatók feladata,⁴³ amely a foglalkoztatás számos területére, így 2008 óta a pszichoszociális kockázatokra is kiterjed,⁴⁴ de a munkahigiénés vizsgálatok esetében is felhívja e tényezőkre a figyelmet.⁴⁵ A munkavédelmi törvény és a köztisztviselőkről szóló törvény alapján egyaránt a dolgozókat bizonyos rendszerességgel és alkalmakkor tájékoztatni kell a biztonságos munkavégzés ismérveiről.⁴⁶ A tájékoztatás módja eltérő lehet, a törvény 2024-es módosításától kezdve akár írásban is megvalósulhat,⁴⁷ általa az egyes munkakörökre jellemző lehetséges pszichoszociális kockázatokról is információt kaphatnak a dolgozók, amennyiben a kockázatértékelés során ilyen jellegű tényezők is megjelennek.

Lényeges, hogyan lehet minél költséghatékonyabban lehetővé tenni a hivatalok számára, hogy olyan egészségpromóciós lehetőségekhez jussanak, amelyek a közszolgálati munkavégzés pszichoszociális veszélyeire reflektálnak. Ezzel együtt felmerül, hogy a munkavédelem korábban elsősorban fizikai munkakörülményekre fókuszáló dominanciája megtört-e a vizsgált hivatalokban, napjainkban a pszichoszociális veszélyek ismertetése mennyiben jelenik meg az oktatások során. A munkavédelmi előadások lehetőséget jelentenek, amelyek a hivatal méretétől, elhelyezkedésétől, anyagi helyzetétől függetlenül elérhetők a dolgozók számára.

Pszichológiai elméletek és módszerek megjelenése a közigazgatásban

Látható, hogy a területen több tudomány is érdekelt, hiszen a közigazgatás-tudomány, a közigazgatási, illetve a közszolgálati pszichológia (a szakirodalomban *behaviour public administration* [BPA] and *public service psychology* [PSP]), a jog (elsősorban a munkavédelmi szabályozás) egyaránt fontos szerepet kap a vizsgálatban. A biztonságos munkavégzéshez kapcsolódó szabályozás megteremti az alapokat, a foglalkoztató szervezetek kötelezettségeire hívja fel a figyelmet. A mentális egészség védelme és fejlesztése speciális terület, hiszen túlmutat a foglalkozási egészségügy keretein, pszichológiai elméleti és gyakorlati

⁴² MASLACH 1998: 69, 76.

⁴³ Mvt. 2. §.

⁴⁴ Mvt. 54. § (1) bek. d) pontja.

⁴⁵ Mvt. 87. § 5/A. pontja.

⁴⁶ Mvt. 55. §, Kttv. 75. §.

⁴⁷ Mvt. 55. § (2a) bek.

háttér szükséges a kapcsolódó intézkedések kivitelezéséhez, a közigazgatásra jellemző vonások szem előtt tartása mellett.

A közszolgálat és a pszichológia kapcsolata hosszú évtizedekre tekint vissza,⁴⁸ az utóbbi években a két terület elméleti és módszertani eszköztárának összefonódásával nagyobb hangsúlyt a viselkedésalapú irányzat előtérbe kerülésével kapott. Az úgynevezett *behavioral public administration* és a *public service psychology* szakirány a közigazgatást mikroszinten vizsgálja, az egyének és csoportok viselkedésének megértésén keresztül pszichológiai eszközök által. Mikroszint alatt az egyének és egyének közötti pszichológiai folyamatokat érti. A definíció három fő pontot foglal magába: (1) egyéneket és csoportokat (állampolgárok), munkavállalókat és vezetőket a közszférában; (2) a vizsgálódás elsősorban e csoportok viselkedésén és attitűdjein alapszik; (3) azáltal valósítja ezt meg, hogy viselkedéstudományi perspektívákat integrál a közigazgatás területére.⁴⁹

Az irányzat jelentősen merít a behaviorista közgazdaságtan irodalmából,⁵⁰ eredete az adminisztratív döntéshozatal vizsgálatához kapcsolódik,⁵¹ így célkitűzései között nem jelent meg a közszolgálatban dolgozók pszichés védelme, a pszichoszociális veszélyek feltárásának gondolata. Ennek ellenére olyan eredményekkel szolgálhat, amelyek adaptálhatók lehetnek a dolgozókat érő veszélyekre való felkészülés során. Az állampolgárok adminisztratív terhekkel, kormányzati intézkedésekkel, új igazgatási eljárásokkal kapcsolatos tapasztalatainak és reakcióinak megismerése⁵² hasznos információkkal szolgálhat az ügyfelekkel kapcsolatban álló tisztviselők számára, hiszen az előjelezhető reakciók és az ezekre való felkészülés, a megfelelő megküzdési mód használata által kiküszöbölhetők lehetnek a pszichoszociális veszélyek hosszabb távú káros hatásai.

A KUTATÁS EREDMÉNYEINEK ISMERTETÉSE

A kutatás eredményeinek bemutatása terjedelmi okok miatt két részben valósul meg. Az első részben kitérünk a kutatás módszertani háttérének és az eredmények alapvető jellemzőinek ismertetésére, betekintést nyerhetünk a mentális egészségvédelem fontosságának megítélésébe, feltárjuk a különböző egészségpromóciós eszközök és intézkedések elérhetőségét a hivatalok esetében. A későbbi programok megvalósítására való törekvések és a részvételi szándék feltérképezése a tanulmány második részében olvasható.

⁴⁸ SIMON 1965; OLSEN 2015; OLSEN 2018: 1–3; WALDO 1965.

⁴⁹ GRIMMELIKHUIJSEN et al. 2017.

⁵⁰ BHANOT–LINOS 2019.

⁵¹ SIMON 1965.

⁵² JILKE et al. 2024; BHANOT–HELLER 2022; NICHOLSON–CROTTY – MILLER – KEISER 2021; JOHNSON–KROLL 2020.

KUTATÁSI CÉL

A fentiek nyomán kizárólag magyarországi önkormányzatokra koncentrálva, nem a nemzetközi összehasonlítás célját, hanem a nemzeti kutatási szemléletet keretként szolgálva azt szerettük volna, ha megismerhetjük a jelenleg hazánkban a mentális jóllét érdekében tett vagy tenni szándékozott önkormányzati elképzeléseket. Kutatásunk pilotjellegét az adja, hogy egy hosszabb vizsgálatsor első elemeként a további kérdések és programok kidolgozásához alapvető adatokat kerestünk. Ily módon nem reprezentatív, már azért sem, mert a részvétel önkéntes alapon történt, az önkormányzati vezetőket (nevezetesen a jegyzőket), majd pedig a dolgozókat felkérő levélben kerestük meg. A kutatás korlátaira a későbbiekben visszatérünk.

HIPOTÉZISEK

Mindezek alapján kutatásunkat az alábbi hipotézisekre alapoztuk:

1. Az idézett, hazai önkormányzatokat is vizsgáló kutatások eredményeiből következőn a hivatalok dolgozóinak nagy fokú leterheltsége alapján feltételezzük, hogy a válaszadók számottevő érdeklődést mutatnak a mentális egészséget támogató programok iránt.
2. Feltételezzük, hogy a mentális egészséget támogató programok a községekben, közös önkormányzati hivatalok taghivatalainál a kisebb hivatali létszám, valamint a szolgáltatások elérhetőségének hiánya miatt kisebb arányban valósultak meg korábban és valósulnak meg a későbbiekben.
3. A munkavédelem napjainkban már nem csupán a fizikai körülmények biztosítására korlátozódik, a pszichoszociális tényezőket is számításba kell venni a kockázattertelés és a munkavállalói tájékoztatás során. A hivatalokban a nagyobb fokú bürokratikus terhek és az ügyfelekkel való munka következtében jelentősebbek a pszichoszociális terhek, így feltételezzük, hogy ezek a tényezők megjelennek a munkavédelmi oktatások tematikájában, a témát érintő tájékoztató anyagok elérhetőségében.

A fenti pontok közül a későbbi programok megvalósítására és az azokon való részvételre vonatkozó motivációról a tanulmány második részében írunk.

A KUTATÁS MÓDSZERTANI HÁTTERE

A kutatás hiánypótló és elsősorban feltáró jellegű volt, a vizsgálatban önként részt vevő önkormányzatok mentálhigiénés célú tevékenységének feltérképezését helyezte középpontba. Nem reprezentatív sem a települések jogállására, sem a hivatalok típusára, és a dolgozók tekintetében sem, azonban az eredmények további, specifikus mentális egészségpromóciós programok kidolgozásához járulhatnak hozzá, felhívva a figyelmet az igényekre és a megvalósítás akadályaira.

A kutatás 2023 novembere és 2024 februárja között zajlott online formában, egy vezetői és egy dolgozói strukturált kérdőívből állt, elsősorban zárt kérdések alkalmazásával. A jegyzőket⁵³ kerestük fel a kutatás során, hiszen a 2011. évi CLXXXIX. törvény alapján ők gyakorolják a munkáltatói jogokat a polgármesteri hivatal, valamint a közös önkormányzati hivatal köztisztviselői és munkavállalói esetében.⁵⁴ Az összes jegyzőt igyekeztünk elérni, arra kérve őket, hogy a kérdőívet továbbítsák a hivatalok dolgozóinak, közös önkormányzati hivatalok esetében pedig a taghivatalok részére is. A vezetői és dolgozói kérdőív első szakaszában a mentális jóllét szerepének megítélésére tértünk ki, különös tekintettel annak munkahelyi vetületére, a második blokk a korábban megszervezett hivatali egészségpromóciós programokat és más kapcsolódó intézkedéseket vette sorra.

A mentális egészség szerepének megítélését a válaszadók körében az alábbi kérdésekkel mértük fel:

- A válaszoló szerint szükség van-e a mentális jóllét támogatására a munka világában?
- A válaszadó munkahelyén, munkakörében vannak-e olyanok, akiknek konkrétan szüksége lenne a mentális állapotuk javítására (például mert kiégtek, depressziósak, kifáradtak, stresszesek stb.)?
- A válaszadó szerint a mentális állapot, a testi-lelki jóllét befolyásolja-e a munkavégzés minőségét, hatékonyságát?

Az önkormányzatoknál megvalósuló mentálhigiénés célú tevékenységet és azokat az eszközöket, amelyek a dolgozók mentális jóllétéhez járulhatnak hozzá, az alábbi kérdésekkel igyekeztünk feltárni:

- A hivatal dolgozói számára, az elmúlt 1 évben rendeztek-e a munkavégzéshez kapcsolódó pszichoszociális ártalmakkal, mentális betegségekkel foglalkozó előadást, tréninget?
- Az intézményben a munkavédelmi oktatások során szokott-e szó esni a munkavégzéshez kapcsolódó pszichoszociális nehézségekről és örömeikről?
- Elérhetőek az intézményben olyan kiadványok (elektronikus vagy nyomtatott formában) a dolgozók számára, amelyek a munkavégzés pszichoszociális nehézségeiről és örömeiről szólnak?

A fenti kérdések a dolgozói és vezetői kérdőívben is szerepeltek, így ha egy településről legalább egy esetben azt a visszajelzést kaptuk, hogy rendelkezésre álltak ezek az eszközök, akkor az eredményeknél azt feltüntettük.

A kutatásba háttérváltozóként tehát elsősorban a hivatalok olyan jellemzői kerültek, mint például azok jogállása, létszáma, a település gazdasági-társadalmi mutatói, amelyek célja legfőképp az egészségpromóciós programok megvalósításához kapcsolódó összefüggések feltárása volt, korábbi programok megismerése és az ilyen programokra való igény

⁵³ Az összes települési önkormányzati jegyzőt igyekeztünk elérni, Budapest nem vett részt a kutatásban.

⁵⁴ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mótv.) 81. § (1) bek. b) pontja.

feltérképezése által. Ahogy korábban láthattuk, ezeken felül számos további tényező is szerepet játszhat egy szervezet életében, ami hatással lehet az egészségpromóciós intézkedések alkalmazásában, azonban e tényezők vizsgálata jelen kutatás keretein túlmutatott. A megfelelő hatékonyság elérése érdekében konkrét programok megvalósításához már az érintett intézmények eme sajátosságainak feltárása is szükséges.

Az adatok feldolgozása SPSS 29.0.2-es szoftver segítségével történt. Az elemzés során a leíró statisztikák mellett khi-négyzet-próbával, Fisher-féle egzakt teszttel és variancia-analízissel vizsgáltuk a változók közötti kapcsolatot.

EREDMÉNYEK

A vezetői kérdőívet 130 fő, a dolgozói kérdőívet 488 fő töltötte ki.

1. táblázat: A válaszadók hivatalainak települése azok jogállása szerint és az országos adatok

	A kutatásban részt vevő települések		Országos adatok*		A kutatásban részt vevő települések aránya az országos adatok %-ában
	N	%	N	%	
Község	125	62,2	2677	84,9	4,7
Nagyközség	15	7,5	130	4,1	11,5
Város	50	24,9	322	10,2	15,5
Megyeszékhely, megyei jogú város	11	5,5	25	0,8	44,0
Összesen	201	100,0	3154	100,0	6,4

* KSH: Magyarország Helységnévtára (2023). A főváros nélkül.

Forrás: vezetői, dolgozói kutatás és a KSH adatai alapján a szerzők szerkesztése

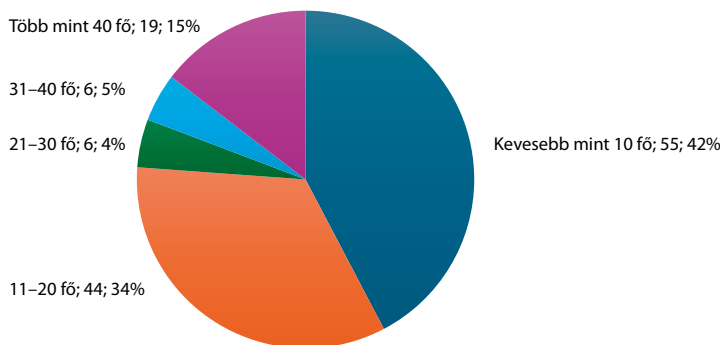
A két kutatás (vezetői és munkatársi) eredményeképp összesen 201 településről (az összes település 6,4%-a), az ország 113 járásából kaptunk önként válaszokat, ami az összes vidéki járás 65%-a. Az alábbiakban látható azon települések megoszlása jogállásuk szerint, amelyekről a válaszok érkeztek. A települések jelentős arányát a községek adják (70%).⁵⁵ Az elemzés során a továbbiakban község-város bontást fogunk alkalmazni az adatok áttekinthetősége és elemezhetősége végett.

A mintánkban szereplő települések közül 35 tartozik komplex programmal fejlesztendő járásba, vagyis ahol a gazdasági-társadalmi mutatók a legkedvezőtlenebbek.⁵⁶ A komplex mutatót mint háttérváltozót fogjuk alkalmazni a továbbiakban.

⁵⁵ Az országos adatokat tekintve a városok aránya 11%, a községek aránya 89% (Forrás: KSH).

⁵⁶ 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet a kedvezményezett járások besorolásáról.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK FŐBB JELLEMZŐI



1. ábra: A szellemi munkakörökben foglalkoztatottak száma a vezetői kutatás alapján (N = 130)
Forrás: vezetői kutatás alapján a szerzők szerkesztése

A vezetői kutatás alapján⁵⁷ a hivatalok több mint 40%-a kevesebb mint 10 főt foglalkoztat szellemi munkakörökben, 34%-nál 11 és 20 fő közé esik a szellemi dolgozók száma, a 21–40 fős hivatalok kisebb arányban voltak jelen. A 40-nél több főt szellemi munkakörökben foglalkoztató hivatalok 15%-át adták a részt vevő hivataloknak. A vezetői kutatásban tehát elsősorban a kisebb hivatalok részéről érkezett válaszadás.

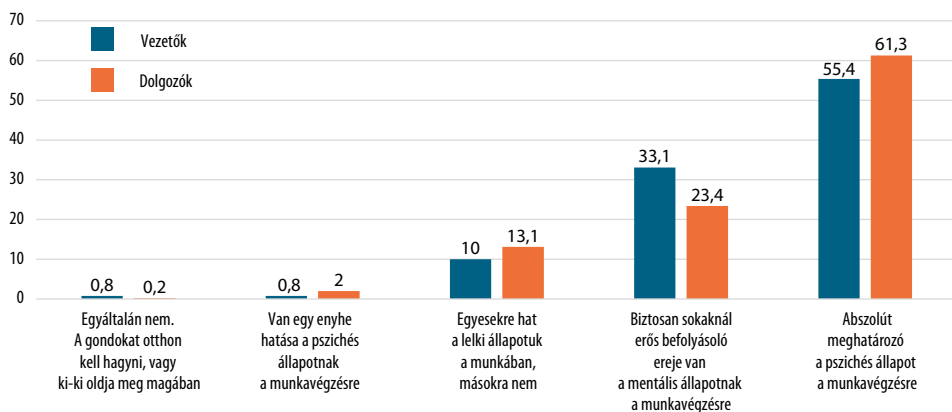
Megvizsgáltuk, hogy azokon a településeken, ahonnan válaszok érkeztek, a hivatalok milyen jogállásúak (önálló polgármesteri hivatalt tart fent vagy közös önkormányzati hivatal tagja). A kutatásban részt vállaló hivatalokra jellemző, hogy azok közül 85 önálló polgármesteri hivatalt fenntartó önkormányzat; 86 közös önkormányzati hivatalt fenntartó község, város önkormányzata, amely egyben a hivatal székhelye is; valamint 30 közös önkormányzati hivatalt fenntartó község önkormányzata, ahol a hivatal székhelye más helységben van, a településen állandó vagy ideiglenes kirendeltség működik. A hivatalok jogállásának megkülönböztetése a különböző státuszú hivatalok eltérő személyi, gazdálkodási jellemzői miatt fontos.

A dolgozói kutatásban az önkormányzati hivatalokban folyó munka jellegére is rákérdeztünk, hiszen azok sajátos pszichoszociális kockázati tényezőt is jelenthetnek. Egy ötfokú skálán, ahol a legkisebb érték azt jelentette, hogy az adott tevékenység egyáltalán nem része a válaszadó munkájának, a legnagyobb pedig az adott tevékenység dominanciájára utalt a napi munkavégzés terén, az adminisztráció volt a legmeghatározóbb (4,52), azonban az ügyfélfogadás és az ügyfelekkel való kapcsolattartás (3,65) is jelentős részét adta a hivatalokban dolgozók tevékenységének. A mindennapi tevékenységek között olykor megjelentek fizikai feladatok is (1,59). A válaszadók munkája során tehát elsősorban az adminisztrációval és az ügyfelekkel való kapcsolattartásra jellemző pszichoszociális veszélyek lehetnek meghatározók.

⁵⁷ Amely hivatalokban csak dolgozói részről érkezett válaszadás, ott a település méretéből tudunk következtetni a hivatali létszámra.

A MENTÁLIS EGÉSZSÉG SZEREPÉNEK MEGÍTÉLÉSE

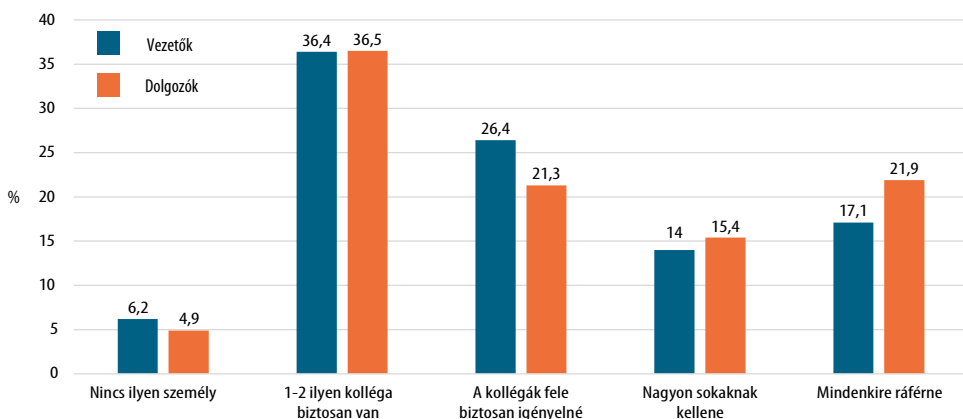
A vezetők 98,5%-a, a dolgozók 99%-a egyetértett azzal, hogy általában szükség van a mentális jóllét támogatására a munkahelyeken.



2. ábra: Ön szerint a mentális állapot, a testi-lelki jóllét befolyásolja-e a munkavégzés minőségét, hatékonyságát? A válaszra igent adók százalékos megoszlása alapján

Forrás: vezetői és dolgozói kutatás alapján a szerzők szerkesztése

A vezetők több mint 55%-a szerint a mentális állapot abszolút hatással van a munkavégzésre, 33%-uk szerint pedig a mentális állapot erősen befolyásolja azt. Hasonlóan alakultak az arányok a dolgozóknál is, hiszen 61%-uk szerint a pszichés állapot jelentős hatással van a munkavégzésre.



3. ábra: Ön szerint az Ön munkahelyén vannak-e olyanok, akiknek konkrétan szüksége lenne a mentális állapotuk javítására (például mert kiégttek, depressziósak, kifáradtak, stresszesek stb.)? A válaszra igent adók százalékos megoszlása alapján

Forrás: vezetői és dolgozói kutatás alapján a szerzők szerkesztése

A vezetők 26%-a szerint a kollégák felének, 36%-uk szerint 1-2 kollégának biztosan szüksége lenne mentális állapotának támogatására, 17%-uk szerint a hivatal összes dolgozójának fontos lenne a mentális állapot javítása. A hivatalban foglalkoztatott szellemi létszám, a hivatalok jogállása és a települések típusa tekintetében az alacsony elemszám miatt nem volt eredményes az összefüggés-vizsgálat.⁵⁸ A kedvezményezett járások sem különböznek a kedvezőbb gazdasági helyzetű járásoktól szignifikánsan a kérdés megítélésében.⁵⁹ Egyedül a települések lakosság száma szerinti vizsgálat mutat szignifikáns kapcsolatot (3. táblázat).⁶⁰

Hasonló eredményeket kapunk a dolgozói kutatás során is, hiszen a kérdőív kitöltőinek csupán 5%-a nyilatkozta azt, hogy nincs olyan személy a munkahelyén, akinek szüksége lenne a mentális állapotának javítására, több, mint 36%-uk pedig legalább 1-2 munkatárs tekintetében szükségesnek tartaná a segítségnyújtást. A vezetők eredményétől magasabb arányban, vagyis 22%-uk szerint minden hivatali dolgozó számára hasznos lenne, ha ilyen támogatásban részesülhetne. Pilotkutatásunk szerint is látszik, hogy az önként válaszoló önkormányzati dolgozók 58%-a szerint van olyan kolléga, sőt, akár az egész hivatal, akinek szüksége lenne mentálhigiénés segítségre. Mégis szembeűnő, hogy mind a vezetők 26%-a, mind a dolgozók 22%-a szerint a munkatársak felének mentális segítségnyújtásra lenne szüksége.

2. táblázat: *Ön szerint az ön munkahelyén, munkakörében vannak-e olyanok, akiknek konkrétan szüksége lenne a mentális állapotuk javítására (például mert kiégtek, depressziósak, kifáradtak, stresszesek stb.)?*

		Nincs ilyen személy	1-2 ilyen kolléga biztosan van	A kollégák fele biztosan igényelné	Nagyon sokaknak kellene	Mindenkire ráférne	Összesen
Község	N	14,0	63,0	18,0	9,0	27,0	131,0
	%	10,7	48,1	13,7	6,9	20,6	100,0
Város	N	10,0	114,0	86,0	66,0	80,0	356,0
	%	2,8	32,0	24,2	18,5	22,5	100,0
Összesen	N	24,0	177,0	104,0	75,0	107,0	487,0
	%	4,9	36,3	21,4	15,4	22,0	100,0

Forrás: dolgozói kutatás és a KSH adatai alapján a szerzők szerkesztése

⁵⁸ Khi-négyzet-próbával vizsgálva az összefüggést.

⁵⁹ Khi-négyzet-próbával 0,05-os szignifikanciaszinten nem találunk összefüggést.

⁶⁰ Varianciaanalízissel $p = 0,015$, $F = 3,204$. Az összefüggés erőssége: $\eta^2 = 0,306$. Megmagyarázott hányad: $\eta^2_{\text{squared}} = 0,094$.

3. táblázat: Ön szerint az ön munkahelyén, munkakörében vannak-e olyanok, akiknek konkrétan szüksége lenne a mentális állapotuk javítására (például mert kiégték, depressziósak, kifáradtak, stresszesek stb.)?

	Vezetők			Dolgozók		
	Lakónépesség száma (fő)	N	Szórás	Lakónépesség száma (fő)	N	Szórás
Nincs ilyen személy	2 626	8	1 216,63	26 379	24	58 577,81
1-2 ilyen kolléga biztosan van	4 645	47	6 018,13	39 163	177	63 818,91
A kollégák fele biztosan igényelné	10 147	34	22 763,16	51 659	104	62 563,80
Nagyon sokaknak kellene	23 772	18	48 164,60	70 005	75	74 962,53
Mindenkire ráférne	2 600	22	2 027,72	41 105	107	57 831,04

Forrás: vezetői, dolgozói kutatás és a KSH adatai alapján a szerzők szerkesztése

A dolgozói kutatásban a települések jogállása szerinti vizsgálatban találtunk szignifikáns összefüggést, amely szerint a községekben nagyobb arányban jelezték, hogy nincs olyan személy, akinek szüksége lenne mentális állapotának javítására, és közel 50%-uk szerint csupán 1-2 kolléga lehet érintett.⁶¹ A városi hivatalokban dolgozó válaszadók több munkatárs szempontjából tartják fontosnak a kérdést, mindez viszont a magasabb hivatali létszámból is adódhat.

A dolgozói eredményekben is megjelenik a lakosság szám szerinti eltérés a vizsgált kérdésben.⁶²

A MENTÁLIS EGÉSZSÉG TÁMOGATÁSA A HIVATALOKBAN

A beérkezett válaszok alapján a települések 7,5%-ában (15 település: 4 község, 11 város) az elmúlt 1 évben rendeztek olyan előadást a hivatal dolgozói számára, amely a munkavégzéshez kapcsolódó pszichoszociális ártalmakkal, mentális betegségekkel foglalkozott. A tréningek esetében ez az érték 8% (16 település: 4 község, 12 város) volt.

⁶¹ Khi-négyzet-próbával vizsgálva: $p = 0,001$, Cramer's $V = 0,258$.

⁶² Varianciaanalízissel $p = 0,003$, $F = 4,073$. Az összefüggés erőssége: $\eta^2 = 0,181$. Megmagyarázott hányad: $\eta^2_{\text{squared}} = 0,033$.

4. táblázat: Előadások és tréningek megrendezése az intézménynél az elmúlt 1 év során a települések átlagos lakosság száma szerint

	Előadás			Tréning		
	Átlagos lakosság szám (fő)	N	Szórás	Átlagos lakosság szám (fő)	N	Szórás
Igen	21 628	15	28 468,87	22 831	16	28 119,70
Nem	8 127	186	22 952,14	7 950	185	22 866,93

Forrás: vezetői és dolgozói kutatás, valamint a KSH adatai alapján a szerzők szerkesztése

Amennyiben a települési lakosság számot is bevonjuk a vizsgálódásba, akkor látható, hogy azokon a településeken, ahol volt előadás, tréning, jelentősen nagyobb az átlagos lakosság szám is, ami szignifikáns különbséget jelent.⁶³ A programok megszervezésében nem találtunk összefüggést a kedvezőbb és a hátrányos helyzetű járássok települései között.⁶⁴ Az önkormányzati hivatalok jogállás szerinti csoportosítása és a vizsgált kérdés között sem találtunk szignifikáns kapcsolatot,⁶⁵ azonban kis mintáról van szó, a kérdés gazdasági vetületének feltárásához további vizsgálatok lehetnek szükségesek kitérve a különböző jogállású hivatalok személyügyi kiadásainak e vonatkozásaira. Ugyanakkor fontos kérdést vet fel, hogy a több lakosú településeken inkább hozzáfértek az önkormányzati dolgozók a mentális egészségük védelmét szolgáló előadásokhoz, tréningekhez. Ez az egyenlőtlenség további feltárást tesz szükségessé például egy reprezentatív felmérés keretében.

A kutatásban részt vevő hivatalokban a munkavédelmi oktatásokon a hivatalok 27%-ában szokott szó esni a munkavégzéshez kapcsolódó pszichoszociális nehézségekről és örömeikről. A települések jogállásával,⁶⁶ lakosság számával⁶⁷ összevetve a vizsgált kérdést nem találtunk szignifikáns összefüggést, mind a községek, mind a városok esetében alacsony azon hivatalok száma, ahol a mentális egészségre leselkedő veszélyekkel kapcsolatos témák felmerülnek az oktatások során. Ugyanez igaz az önkormányzatok típusa,⁶⁸

⁶³ Varianciaanalízissel: az előadások: $p = 0,033$, $F = 4,627$ az összefüggés erőssége: $\eta^2 = 0,151$ Megmagyarázott hányad: $\eta^2 \text{ squared} = 0,023$. Tréningek: $p = 0,015$ $F = 6,004$. Az összefüggés erőssége: $\eta^2 = 0,171$. Megmagyarázott hányad: $\eta^2 \text{ squared} = 0,029$.

⁶⁴ Fisher-féle egzakt próbával: nem találtunk 0,05-ös szignifikanciaszinten sem a tréningek, sem pedig az előadások esetében.

⁶⁵ Khi-négyzet-próbával 0,05-ös szignifikanciaszinten nem találtunk összefüggést.

⁶⁶ Fisher-féle egzakt próba alkalmazásával nem találtunk szignifikáns összefüggést 0,05-ös szignifikanciaszinten.

⁶⁷ Varianciaanalízissel 0,05-ös szignifikanciaszinten nem találtunk kapcsolatot.

⁶⁸ Khi-négyzet-próbával vizsgálva 0,05-ös szignifikanciaszinten nem találtunk összefüggést.

5. táblázat: Az elérhető egészségpromóciós eszközök számának megoszlása

Az elérhető eszközök száma	A települések száma	A települések megoszlása (%)	A települések átlagos lakosság száma (fő)
Nincs ilyen eszköz	120	59,7	21 652,79
1	58	28,9	26 568,77
2	16	8,0	29 170,99
3	3	1,5	726,81
4	4	2,0	12 379,64
Összesen	201	100,0	23 593,94

Forrás: vezetői, dolgozói kutatás és a KSH adatai alapján a szerzők szerkesztése

a települések járásainak komplex mutató szerinti besorolása tekintetében is.⁶⁹ Valójában nem is lenne indokolt, hogy egy Alaptörvényben rögzített jog, nevesen a testi-lelki egészséghez való jog védelmének, fenntartásának és gyógyításának oktatása bármilyen „alacsonyabb rendű” szemponttól függjön. Annál inkább aggályos, hogy az olyan fontos és kötelező munkavédelmi oktatásokon csak 27%-ban esik szó egyáltalán a pszichoszociális tényezőkről, miközben jogi tekintetben az Alaptörvényünk nem tesz különbséget a fizikai állapot védelme és a mentális állapot védelme között. Mindenképpen további vizsgálatot és elemzést igényel e kérdés és a munkavédelmi oktatások tematikájának átgondolása.

A mentális egészséget veszélyeztető tényezők felismerésében az edukáció, az információátadás szerepe kiemelkedő, így az oktatásokon túl arra is kitértünk, hogy elérhetőek-e a hivatalokban a dolgozók számára olyan kiadványok – akár elektronikus, akár nyomtatott formában –, amelyek a munkavégzés pszichoszociális nehézségeiről és örömeiről szólnak. A hivatalok 14%-ában jelezték, hogy elérhetők az intézményben ilyen kiadványok. A kutatásunk alapján a kiadványok elérhetősége nem függ a település jogállásától,⁷⁰ lakosság számától,⁷¹ a hivatal típusától,⁷² de a járás gazdasági helyzetétől sem a komplex mutató szerinti besorolás alapján.⁷³

Amint az 5. táblázatban is látható, az önkormányzatok egészségpromóciós tevékenységét átfogóan vizsgálva egy olyan összetett változót hoztunk létre a hivatali dolgozók mentális egészségét támogató elérhető eszközök szerint, amelyet az előadásokon és tréningeken való

⁶⁹ Fisher-féle egzakt próbával vizsgálva 0,05-ös szignifikanciaszinten nem találtunk összefüggést.

⁷⁰ Fisher-féle egzakt próbával vizsgálva 0,05-ös szignifikanciaszinten nem találtunk összefüggést.

⁷¹ Varianciaanalízissel 0,05-ös szignifikanciaszinten nem találtunk kapcsolatot.

⁷² Khi-négyzet-próbával vizsgálva 0,05-ös szignifikanciaszinten nem találtunk összefüggést.

⁷³ Fisher-féle egzakt próbával vizsgálva 0,05-ös szignifikanciaszinten nem találtunk összefüggést.

6. táblázat: Az eszközök elérhetősége a település típusa szerint

		Rendelkezik az eszközök bármelyikével		Összesen
		nem	igen	
Község	N	91,0	49,0	140,0
	%	65,0	35,0	100,0
Város	N	29,0	32,0	61,0
	%	47,5	52,5	100,0
Összesen	N	120,0	81,0	201,0
	%	59,7	40,3	100,0

Forrás: vezetői, dolgozói kutatás és a KSH adatai alapján a szerzők szerkesztése

részvétel lehetősége, a témával foglalkozó kiadványok elérhetősége, valamint a munkavédelmi oktatások érintettsége (szó esett-e a munkavédelmi oktatások során a munkavégzéshez kapcsolódó örömekről, nehézségekről) alkot. Ez alapján 120 olyan település volt (a vizsgálatban részt vevő települések 59,7%-a), ahol egy program sem volt, a dolgozók számára nem voltak elérhetők mentálhigiénés kiadványok, és a munkavédelmi oktatások során sem került szóba a munkahelyi mentális egészség fontossága. Mindössze 4 olyan település volt, ahol az összes vizsgált eszköz rendelkezésre állt a hivatal dolgozói számára a mentális egészségük védelméhez.

A települések jogállása és az elérhető eszközök mennyisége tekintetében a községekben kevesebb eszköz állt rendelkezésre, azonban az alacsony elemszámok gátolták a további elemzést.⁷⁴ A járásek komplex mutató szerinti besorolása és az eszközök elérhetősége között nincs szignifikáns kapcsolat,⁷⁵ az önkormányzatok típusai⁷⁶ és a hivatal településének lakosság száma között sem találunk összefüggést.⁷⁷ Az a nem reprezentatív, de annál meglepőbb tény ugyanakkor, hogy a vizsgált összes önkormányzat közel 60%-ban a mentális egészségvédelemhez szükséges legalapvetőbb eszközök (például szórólapok) sem álltak rendelkezésre – cselekvésért kiált.

Amennyiben leszűkítjük a kategóriákat az alapján, hogy az adott településen volt-e elérhető bármilyen eszköz, akkor látható, hogy szignifikánsan magasabb a községek száma az eszközzel nem rendelkező települések között.⁷⁸

⁷⁴ Khi-négyzet-próbával 0,05-ös szignifikanciaszinten.

⁷⁵ Khi-négyzet-próbával 0,05-ös szignifikanciaszinten nem találtunk összefüggést.

⁷⁶ Khi-négyzet-próbával 0,05-ös szignifikanciaszinten nem találtunk összefüggést.

⁷⁷ Varianciaanalízissel 0,05-ös szignifikanciaszinten nem találtunk kapcsolatot.

⁷⁸ Fisher-féle egzakt 0,05-ös szignifikanciaszinten szignifikáns kapcsolatot találunk $p = 0,028$.

AZ EGÉSZSÉGPROMÓCIÓS TEVÉKENYSÉGEK ÉRTÉKELÉSE

7. táblázat: Az előadások hasznosságának értékelése (vezetők) 1 = nem volt hasznos, 5 = legnagyobb hasznosság

	Hogyan ítéli meg e programok hasznosságát a hivatali dolgozók esetében?	Milyen volt a hatása a hivatali légkörre?	Milyen volt a hatása a munkahelyi közösségi életre?
N	12	12	12
Átlag	3,92	4,00	3,67

Forrás: vezetői kutatás alapján a szerzők szerkesztése

Megvizsgáltuk, hogy az elmúlt 1 évben zajló, mentális egészségvédelemmel foglalkozó előadásokat a vezetők hogyan értékelték. Egy ötfokú skálán (ahol az 1 azt jelentette, hogy egyáltalán nem volt hasznos a program, az 5 pedig a legnagyobb hasznosságra utalt) a program hasznosságát a hivatali dolgozók esetében 3,92-re értékelték a válaszadók. Az előadások hatása a hivatali légkörre 4-es, a munkahelyi közösségi életre 3,67-es értéket kapott. Mindez a korábban megvalósult mentálhigiénés programok sikerességére enged következtetni, főként azok hivatali légkörre gyakorolt hatását illetően.

8. táblázat: A tréningek hatásának értékelése (vezetők) 1 = nem volt hasznos, 5 = legnagyobb hasznosság

	Hogyan ítéli meg e programok hasznosságát a hivatali dolgozók esetében?	Milyen volt a hatása a dolgozói munkamotivációra?	Milyen volt a hatása a dolgozói mentális állapotra, munkahelyi közérzetre?	Milyen volt a hatása a dolgozói személyes lelki állapotra, a munkahelyen kívüli hatása érvényesült-e?
Elemzés	14	14	14	14
Átlag	4,43	3,50	4,00	3,86

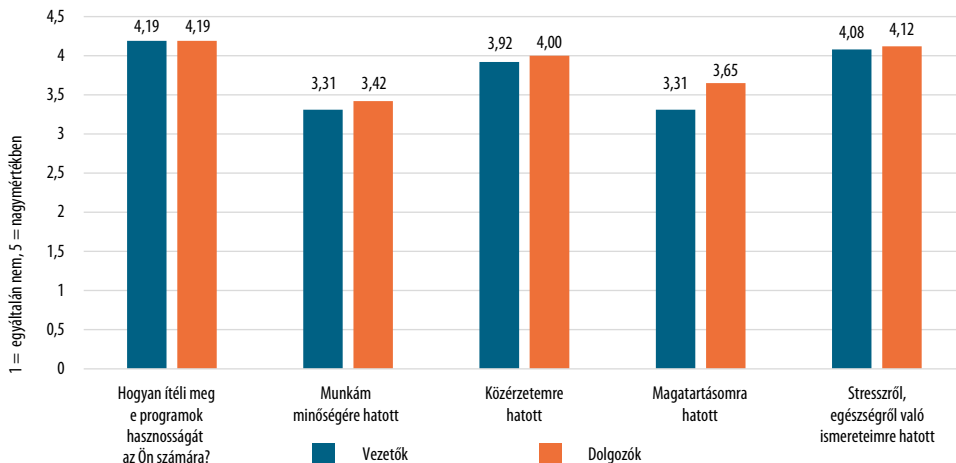
Forrás: vezetői kutatás alapján a szerzők szerkesztése

Az ötfokú skálán a tréningek hasznosságának értékelése 4,43 lett. A motivációra való hatása 3,5-öt, a dolgozói mentális állapotára, munkahelyi közérzetre való hatása 4-et kapott.

A dolgozói kérdőív kitöltői közül 26 fő nyilatkozta azt, hogy részt vett az elmúlt egy évben a munkahelyén olyan előadáson, amely a munkavégzéshez kapcsolódó pszichoszociális ártalmakkal, mentális betegségekkel foglalkozott. Ugyanennyien vettek részt tréningen is.

Az előadásokon részt vevők egy ötfokú skálán 4,19-re értékelték azok hasznosságát.⁷⁹ Magas értéket kapott az előadások hatása a résztvevők közérzetre (3,92) és a stresszről

⁷⁹ 1 = egyáltalán nem volt hasznos, 5 = kifejezetten hasznos volt.



4. ábra: Az előadások és tréningek hatásainak megítélése, 1 = egyáltalán nem volt, 5 = nagymértékben

Forrás: dolgozói kutatás alapján a szerzők szerkesztése

és az egészségről való ismereteire is (4,08). Az előadások a válaszadók munkájának minőségére és magatartására hatottak legkevésbé, inkább azok ismeretátadási funkciója volt a domináns. A tréningek hasznosságát is pozitívan értékelték a résztvevők. A vizsgált változók mind magasabb értéket kaptak, mint az előadások esetében, de itt is azok közérzetre való hatása, valamint a stresszre, egészségre való ismeretek bővítése kapta a legmagasabb értékeket. Nem tudjuk, hányan vettek részt ezeken az előadásokon vagy tréningeken, azok milyen szakmai minőséget képviseltek, sőt, azt sem, maguk a válaszolók meghallgatták-e őket, mennyire voltak aktív jelenlévők, és szubjektív becsléseiket mire alapozták, de ha csupán 1-1 előadás vagy tréning javítja a hivatali légkört, csökkenti a distresszt, emeli a munka minőségét, akkor e lehetőségek beépítése az adott közigazgatási intézmény egészségpromóciós és prevenciók tervébe jó hatású lehet. Itt csak utalunk a bevezetőben ismertetett nemzetközi gyakorlatok hatékonyságára.

MEGBESZÉLÉS

1. A korábbi eredmények alapján feltételeztük, hogy az önkormányzati hivatalokban dolgozók bizonyos kedvezőtlen munkakörülményei (nagy fokú stressz, jelentős munkaterhek) és jólléti mutatói (kialvatlanság) következtében jelentős érdeklődés övezi a mentális egészség támogatását célzó programokat. Állításunkat igazolni tudtuk, hiszen mind a dolgozók, mind a vezetők jelentős aránya fontosnak tartja a mentális jóllét szerepét a munkahelyen, azonban igen kis számban valósultak meg ilyen kezdeményezések a hivatalokban. Azok a válaszadók, akik rész vettek ilyen előadásokon, tréningeken, jellemzően hasznosnak tartották a programokat.

Az első eredményünk alátámasztja a korábbi kutatásokat, amelyek szerint a kedvezőtlen munkakörülmények, például a nagy stressz és a nagy munkaterhelés jelentősen befolyásolják a közigazgatásban dolgozók mentális jóllétét.⁸⁰

2. A mentális egészséget támogató programok elérhetőségére vonatkozó második hipotézisünk részben igazolódott. Az eredmények azt mutatták, hogy a kisebb önkormányzatok kisebb valószínűséggel rendelkeznek mentális egészséget támogató eszközökkel, ami összhangban van a korábbi tanulmányokkal, amelyek rávilágítanak a közsféra kisebb szervezeteiben az átfogó egészségfejlesztési stratégiák megvalósításában jelentkező kihívásokra.⁸¹ A korlátozott erőforrások mind a személyzet, mind a finanszírozás tekintetében akadályozhatják ezeknek az önkormányzatoknak a képességét a hatékony mentális egészségügyi kezdeményezések kidolgozására és fenntartására.⁸² Érdekes módon kutatásunk nem talált összefüggést az önkormányzatok jogi státusza és a mentális egészségügyi eszközök elérhetősége között, ami arra utal, hogy az olyan tényezők, mint a helyi irányítási struktúrák és a közösségi prioritások jelentősebb szerepet játszhatnak, mint korábban gondoltuk.
3. Az önkormányzati alkalmazottaknak a pszichoszociális veszélyekkel kapcsolatos kitettségének vizsgálata aggasztó hiányosságokat tárt fel. Ellentétben azzal a feltételezésünkkel, hogy az önkormányzati munka jellegéből adódóan a mentális egészséggel kapcsolatos kérdésekkel foglalkoznának, az eredmények azt mutatták, hogy a hivataloknak csak kis hányada adott tájékoztatást a pszichoszociális veszélyekről. Ez aggasztó, mivel a nagy stresszhatással járó környezetben dolgozó munkavállalók különösen érzékenyek az ilyen veszélyek káros hatásaira.⁸³

A tanulmány második részében a programok megvalósításához kapcsolódó terveket vizsgáljuk a vezetők, valamint a programokon való részvételi motivációt a dolgozók részéről. Bemutatjuk, hogy milyen akadályok hátráltatják az egészségpromóciós intézkedések megvalósítását, valamint kitérünk azokra a lehetőségekre, amelyek segíthetik az önkormányzati dolgozók mentális egészségének védelmét.

FELHASZNÁLT IRODALOM

AMRAN, Muhammad Syawal (2022): Psychosocial Risk Factors Associated With Mental Health of Adolescents Amidst the COVID-19 Pandemic Outbreak. *International Journal of Social Psychiatry*, 68(1), 6–8. Online: <https://doi.org/10.1177/0020764020971008>

⁸⁰ BAKKER 2015.

⁸¹ NIELSEN–RANDALL 2012.

⁸² McDAID–WAHLBECK–PARK 2019.

⁸³ KIVIMÁKI–KAWACHI 2015.

- ÁRVA Zsuzsanna et al. (2024): *Helyi önkormányzati közigazgatás*. Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék. Online: <http://real.mtak.hu/185223/1/Helyionkormanyzatok.pdf>
- ATTRIDGE, Mark (2019): A Global Perspective on Promoting Workplace Mental Health and the Role of Employee Assistance Programs. *American Journal of Health Promotion*, 33(4), 622–629. Online: <https://doi.org/10.1177/0890117119838101c>
- BAGDY Emőke (2008): Vitalitásgenerátorok. In DOMBI Józsefné – MACZELKA Noémi (szerk.): *A Kodály évforduló hazai és nemzetközi kultúrtörténeti vonatkozásai: tanulmánykötet*. Szeged: Juhász Gyula Pedagógusképző Kar Ének-Zene Tanszék.
- BAKKER, Arnold B. (2015): A Job Demands – Resources Approach to Public Service Motivation. *Public Administration Review*, 75(5), 723–732. Online: <https://doi.org/10.1111/puar.12388>
- BERNARD, Christophe – LEMERLE, Brigitte – LASFARGUES, Gérard (2007): Le risque psychosocial [Psychosocial risk]. *Revue du praticien*, 57(11), 51–55.
- BHANOT, Syon – HELLER, Sara B. (2022): Does Administrative Burden Deter Young People? Evidence from Summer Jobs Programs. *Journal of Behavioral Public Administration*, 5(1). Online: <https://doi.org/10.30636/jbpa.51.300>
- BHANOT, Syon – LINOS, Elizabeth (2019): Behavioral Public Administration: Past, Present, and Future. *Public Administration Review*, 80(1), 168–171. Online: <https://doi.org/10.1111/puar.13129>
- DINENBERG, Robert Eric (2017): Health Impact of Lifestyle and Health Promotion. In O'DONNELL, Michael P. (szerk.): *Health Promotion in the Workplace*. Fifth Edition. Art and Science of Health Promotion Institute, 2–31. Online: www.artsciencehpi.com/wpcontent/uploads/2017/07/HealthPromotionWorkplace5thEd.pdf
- FÁSI Csaba et al. (2020): *A helyi önkormányzatok emberierőforrás-gazdálkodásának, a személyi állomány helyzetének vizsgálata*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/15744>
- FEIK Csaba szerk. (2014): *Magyarország helyi önkormányzatai*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/100408/534.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- FERTMAN, Carl I. (2015): *Workplace Health Promotion Programs. Planning, Implementation and Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass – John Wiley and Sons.
- FOLKMAN, Susan (1982): An Approach to the Measurement of Coping. *Journal of Occupational Behaviour*, 3(1), 95–107. Online: <https://doi.org/10.1002/job.4030030108>
- GAJDUSCHEK György (2008): *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. Budapest: KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság.
- GOETZEL, Ron Z. et al. (2014): Do Workplace Health Promotion (Wellness) Programs Work? *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 56(9), 927–934. Online: <https://doi.org/10.1097/jom.0000000000000380>

- GRIFFITHS, Kathleen M. et al. (2016): Effectiveness of Mh-Guru, a Brief Online Mental Health Program for the Workplace: A Randomised Controlled Trial. *Internet Interventions*, 6, 29–39. Online: <https://doi.org/10.1016/j.invent.2016.09.004>
- GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan et al. (2017): Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology. *Public Administration Review*, 77(1), 45–56. Online: <https://doi.org/10.1111/puar.12609>
- HALLER József – HAZAFI Zoltán – KÓRÓDI Gyula (2017): *Stressz, kiégés és törvényi szabályozás. Kiegészítő megelőzés és stresszmenedzsment a közigazgatásban*. Budapest: Dialóg Campus. Online: <https://bit.ly/4iqh11D>
- HOLLÓSY-VADÁSZ Gábor (2014): A közszolgálati munkavégzéssel kapcsolatos jellemzők, tapasztalatok, a munkahelyi és magánéleti stressz hatása a munkavégzésre. In STRÉHLI-KLOTZ Georgina – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *A közszolgálati tisztviselők élet- és munkakörülményei, társadalmi helyzete Magyarországon*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 67–90. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/15743>
- JILKE, Sebastian et al. (2024): Short and Sweet: Measuring Experiences of Administrative Burden. *Journal of Behavioral Public Administration*, 7. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.4751150>
- JODIER, Arnaud (2018): Les risques psychosociaux et la souffrance au travail [Psychosocial risks and work related stress]. *Soins*, 63(830), 20–23. Online: <https://doi.org/10.1016/j.soin.2018.09.004>
- JOHNSON, Donavon – KROLL, Alexander (2020): What Makes Us Tolerant of Administrative Burden? Race, Representation, and Identity. *Journal of Behavioral Public Administration*, 4(1). Online: <https://doi.org/10.30636/jbpa.41.201>
- KELLY, Sean – MCKENNA, Hugh (2004): Risks to Mental Health Patients Discharged Into the Community. *Health, Risk and Society*, 6(4), 377–385. Online: <https://doi.org/10.1080/13698570412331323252>
- KITCHENER, Betty A. – JORM, Anthony F. (2006): Mental Health First Aid Training: Review of Evaluation Studies. *Australian and New Zealand Journal of Psychiatry*, 40(1). Online: <https://doi.org/10.1080/j.1440-1614.2006.01735.x>
- KIVIMÄKI, Mika – KAWACHI, Ichiro (2015): Work Stress as a Risk Factor for Cardiovascular Disease. *Current Cardiology Reports*, 17(74). Online: <https://doi.org/10.1007/s11886-015-0630-8>
- LAM, Lawrence T. et al. (2022): Efficacy of a Workplace Intervention Program With Web-Based Online and Offline Modalities for Improving Workers' Mental Health. *Frontiers in Psychiatry*, 13. Online: <https://doi.org/10.3389/fpsy.2022.888157>
- MASLACH, Christina (1998): A Multidimensional Theory of Burnout. In COOPER, C. L. (szerk.): *Theories of Organizational Stress*. Oxford: Oxford University Press.
- MCDAID, David – WAHLBECK, Kristian – PARK, A-La (2019): The Economic Case for the Prevention of Mental Illness. *Annual Review of Public Health*, 40, 373–389. Online: <https://doi.org/10.1146/annurev-publhealth-040617-013629>
- MILCZAREK, Malgorzata – BRUN, Emmanuele (2007): *Expert Forecast on Emerging Psychosocial Risks Related to Occupational Safety and Health*. Luxembourg: European

- Agency for Safety and Health at Work – Office for Official Publications of the European Communities. Online: <https://osha.europa.eu/en/publications/report-expert-forecast-emerging-psychosocial-risks-related-occupational-safety-and-health-osh>
- MOLNÁR Péter – VARGA Ferenc (2019): Önkormányzati „partnerválasztás” mint költségvetési kérdés. *Jegyző és Közigazgatás*, 21(5). Online: <https://jegyzo.hu/onkormanyzati-partnervalasztas-mint-koltsegvetesi-kerdes/>
- NICHOLSON-CROTTY, Jill – MILLER, Susan M. – KEISER, Lael R. (2021): Administrative Burden, Social Construction, and Public Support for Government Programs. *Journal of Behavioral Public Administration*, 4(1). Online: <https://doi.org/10.30636/jbpa.41.193>
- NIELSEN, Karina – RANDALL, Raymond (2012): Opening the Black Box: A Framework for Evaluating Organizational-Level Interventions. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 21(5), 843–865. Online: <https://doi.org/10.1080/1359432X.2012.690556>
- O'DONNELL, Michael P. – SCHULTZ, Alyssa (2017): The Employer's Business Case for Workplace Health Promotion. In O'DONNELL, Michael P. (szerk.): *Health Promotion in the workplace*. Fifth Edition. Art and Science of Health Promotion Institute, 33–72. Online: www.artsciencehpi.com/wp-content/uploads/2017/07/HealthPromotionWorkplace5thEd.pdf
- OLSEN, Asmus Leth (2015): “Simon Said”, We Didn't Jump. *Public Administration Review*, 75(2), 325–326. Online: <https://doi.org/10.1111/puar.12330>
- OLSEN, Asmus Leth et al. (2018): Behavioral Public Administration: Connecting Psychology with European Public Administration Research. In ONGARO, Edoardo – THIEL, Sandra van (szerk.): *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave MacMillan, 1–3. Online: https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_57
- RENIER, Fabrício – STORTI, Beatriz Cintra – STICCA, Marina (2022): Fatores de risco psicossociais no trabalho de gestores: revisão sistemática. *Actualidades en Psicología*, 36(133), 118–132. Online: <http://dx.doi.org/10.15517/ap.v35i131.48518>
- SCHEUTZOW, Johanna – ATTOE, Chris – HARWOOD, Joshua (2022): Acceptability of Web-Based Mental Health Interventions in the Workplace. Systematic Review. *JMIR Mental Health*, 9(5). Online: <https://doi.org/10.2196/3465>
- SCHNEIDERMAN, Neil – MCINTOSH, Roger C. – ANTONI, Michael H. (2018): Psychosocial Risk and Management of Physical Diseases. *Journal of Behavioral Medicine*, 42(1), 16–33. Online: <https://doi.org/10.1007/s10865-018-00007-y>
- SEIDLER, Andreas (2022): Psychosocial Occupational Exposures and Mental Illness. A Systematic Review With Meta-Analyses. *Deutsches Ärzteblatt International*, 119(42), 709–715. Online: <https://doi.org/10.3238/arztebl.m2022.0295>
- SELYE János (1976): *Stressz distressz nélkül*. Budapest: Akadémiai.
- SIMON, Herbert A. (1965): Administrative Decision Making. *Public Administration Review*, 25(1), 31–37. Online: <https://doi.org/10.2307/974005>
- SZÜCS ISTVÁNNÉ (2005): Emberi erőforrás menedzselési megoldások az önkormányzatoknál. In KAROLINY Mártonné – LÉVAI Zoltán – POÓR József (szerk.): *Emberi erőforrás menedzsmet a közszolgálatban*. Budapest: Szókratész Külgazdasági Akadémia.

- VAN DER MOLEN, Henk F. et al. (2020): Work-Related Psychosocial Risk Factors for Stress-Related Mental Disorders: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis. *BMJ Open*, 10(7). Online: <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2019-034849>
- VÉVODA, Jiří, – VÉVODOVÁ, Šárka – NAKLÁDALOVÁ, Marie (2018): Psychosocial Risks in Healthcare. *Cas Lek Cesk*, 157(8), 411–418.
- WALDO, Dwight (1965): The Administrative State Revisited. *Public Administration Review*, 25(1), 5–30. Online: <https://doi.org/10.2307/974004>
- YARIBEYGI, Habib et al. (2017): The Impact of Stress on Body Function: A Review. *EXCLI Journal*, 16, 1057–1072. Online: <https://doi.org/10.17179/excli2017-480>

Jogi források

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
 1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről
 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet a kedvezményezett járások besorolásáról

Internetes források

- ESENER (2019): *European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks 2019*. Online: <https://osha.europa.eu/en/facts-and-figures/esener>
- EWCTS (2021): *European Working Conditions Telephone Survey 2021*. Online: www.eurofound.europa.eu/en/surveys/european-working-conditions-surveys/european-working-conditions-telephone-survey-2021
- Flash Eurobarometer (2018): *Work-life Balance*. Online: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2185>
- ILO (1986): *Psychosocial Factors at Work: Recognition and Control. Report of the Joint ILO/WHO Committee on Occupational Health, Ninth Session, Geneva, 18–24 September 1984*. Geneva: ILO. Online: www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1986/86B09_301_engl.pdf
- Központi Statisztikai Hivatal: A települési önkormányzatok főbb adatai. Online: www.ksh.hu/stadat_files/fo/fo/fo0010.html
- Központi Statisztikai Hivatal: Magyarország helységnevtára. Online: www.ksh.hu/apps/hntr.main
- OSH Pulse (2022): *Occupational Safety and Health in Post-pandemic Workplaces*. Online: <https://osha.europa.eu/en/publications/summary-osh-pulse-occupational-safety-and-health-post-pandemic-workplaces>
- WHO (1948): *Constitution of the World Health Organisation*. Online: <https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf?ua=1>
- WHO (2021): *Health Promotion Glossary of Terms*. Online: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/350161/9789240038349-eng.pdf?sequence=1>
- WHO – ILO (2022): *Mental Health at Work: Policy Brief*. Online: www.ilo.org/publications/mental-health-work

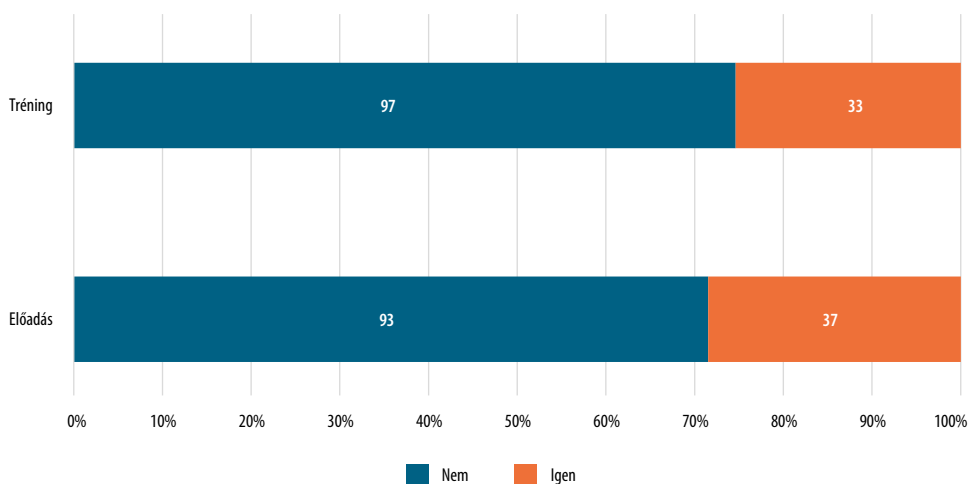
2. RÉSZ

A tanulmány első részében áttekintettük a közigazgatási, önkormányzati munkavégzésre jellemző mentális veszélyeket, ezek következményeit és az egészségpromóció jelentőségét a mentális betegségek megelőzése terén. A hazai települési önkormányzatok korábbi egészségpromóciós tevékenységét vizsgálva látható volt, hogy a hivatalok kis része vett részt korábban olyan programban, amely a mentális egészség támogatását helyezte fókuszba, annak ellenére, hogy mind a vezetők, mind a dolgozók fontosnak tartják azt. A tanulmány második részében bemutatjuk a programok megrendezésére és az azokon való részvételtre vonatkozó motivációt, valamint kitérünk azok tényezőkre, amelyek akadályként jelennek meg ezek megvalósításakor. Végül javaslatokat teszünk az önkormányzatok sajátosságaihoz igazodó egészségpromóciós eszközökre.

TERVEK ÉS AKADÁLYOK

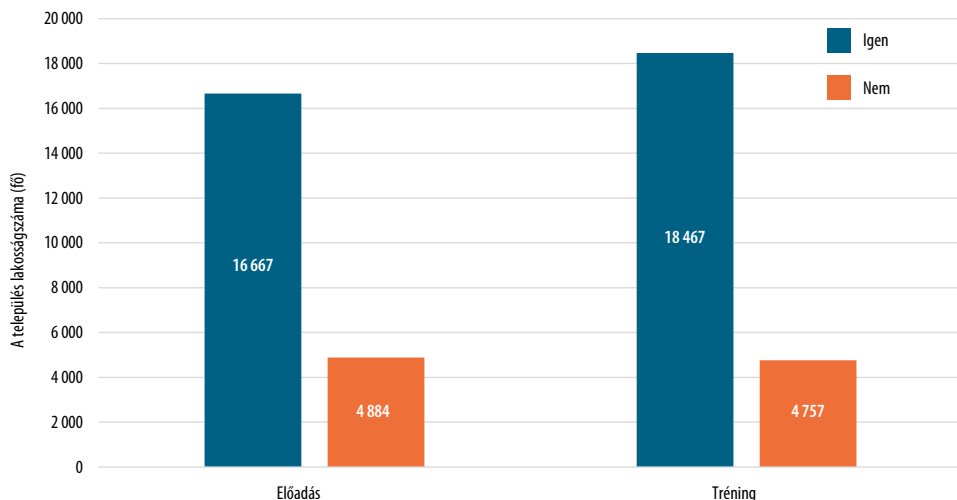
Kutatásunk egyik legfontosabb kérdése az volt, hogy a hivatali tervekben szerepel-e a következő egy évre vonatkozóan a dolgozók számára a mentális jólléttel kapcsolatos programok szervezése. Ahogy a tanulmány első részében, úgy itt is a kapcsolódó előadások, tréningek, képzések megszervezése alapján vizsgáljuk a kérdést.

A vezetők közel 30%-a tervezi, hogy ilyen tematikájú előadást fog szervezni a következő 1 évben, több mint 70%-uk azonban nem tervezi ilyen program megvalósítását. Tréningeket ugyan kisebb arányban, de a hivatali vezetők negyede szeretne megvalósítani az elkövetkező időszakban. Látható, hogy annak ellenére – ahogy a tanulmány első részében



5. ábra: Tervezi-e a hivatal a következő 1 évben mentális jólléttel foglalkozó előadás, tréning megrendezését a hivatal dolgozói számára?

Forrás: vezetői kutatás alapján a szerzők szerkesztése



6. ábra: Tervezi-e a hivatal a következő 1 évben mentális jólléttel foglalkozó előadás, tréning megrendezését a hivatal dolgozói számára? – A település lakosságszáma alapján
 Forrás: vezetői kutatás és a KSH adatai alapján a szerzők szerkesztése

az eredmények rámutattak –, hogy a mentális egészségvédelemnek fontos szerepet tulajdonítanak a vezetők, csupán kis arányban terveznek támogató programokat megvalósítani.

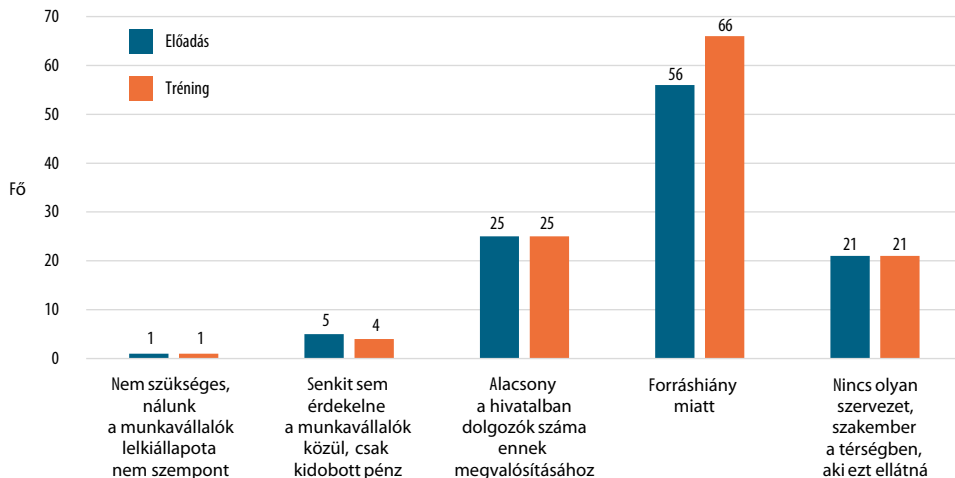
Azok a települések, ahol ezeket a programtípusokat meg kívánják valósítani a következő egy évben, jelentősen nagyobb lakónépséggel rendelkeznek,⁸⁴ így feltehetően nagyobb létszámú hivatalokról is van szó.

8. táblázat: Tervezi-e a hivatal a következő 1 évben a mentális jólléttel szolgáló tréning megszervezését a hivatal dolgozói számára?

		Igen	Nem	Összesen
Község	N	19,0	75,0	94,0
	%	20,2	79,8	100,0
Város	N	14,0	22,0	36,0
	%	38,9	61,1	100,0
Összesen	N	33,0	97,0	130,0
	%	25,4	74,6	100,0

Forrás: vezetői kutatás és a KSH adatai alapján a szerzők szerkesztése

⁸⁴ Varianciaanalízissel az előadások esetében: $p = 0,006$, $F = 7,751$, $\eta^2 = 0,239$, $\eta^2 \text{ squared} = 0,057$. Tréning esetében: $p = 0,002$, $F = 9,915$, $\eta^2 = 0,268$, $\eta^2 \text{ squared} = 0,072$.



7. ábra: Mi az oka annak, hogy a hivatal nem tervezi a következő 1 évben előadás, tréning megszervezését? (fő)

Forrás: vezetői kutatás alapján a szerzők szerkesztése

Míg az előadások szervezése és a települések típusa között nincs összefüggés a mintánkban,⁸⁵ addig tréninget nagyobb arányban városokban terveznek: a községi vezetők csupán 20%-a, addig a városi vezetők közel 40%-a jelezte, hogy ilyen programmal támogatná a hivatali dolgozók mentális jóllétét, amely kapcsolat szignifikánsnak tekinthető.⁸⁶

A hivatalok jogállása⁸⁷ és a járások komplex mutató szerinti besorolása tekintetében nem találunk szignifikáns kapcsolatot⁸⁸ a nevezett programelemek tervezésében. A hivatalokban foglalkoztatottak száma és a programszervezésre vonatkozó tervek összevetése statisztikai próbával az alacsony elemszámok miatt ütközik akadályokba.⁸⁹

Így joggal merül fel a kérdés, mi lehet az oka a mentális egészségvédelem több mint 2/3-os elutasítottságának.

Ennek megválaszolására megkérdeztük, hogy mi az oka, hogy nem terveznek a vezetők dolgozóik számára sem előadást, sem tréninget. Mindössze 5 vezető nyilatkozta azt, hogy kidobott pénznek tartja ilyen előadás megvalósítását az érdeklődés hiánya miatt. A válaszadók közül 25 fő a hivatalban dolgozók alacsony száma miatt nem tervezi ilyen előadás megvalósítását, 56 fő forráshiányra hivatkozott, 21 válaszadó szerint pedig nincs olyan szervezet vagy szakember a térségben, aki el tudná látni ezt a feladatot. A tréningeknél

⁸⁵ Fisher-féle egzakt próbával nem találtunk szignifikáns összefüggést 0,05-ös szignifikanciaszinten.

⁸⁶ Fisher-féle egzakt próbával találtunk szignifikáns kapcsolatot: $p = 0,042$.

⁸⁷ Fisher-féle egzakt próbával nem találtunk szignifikáns összefüggést 0,05-ös szignifikanciaszinten.

⁸⁸ Fisher-féle egzakt próbával nem találtunk szignifikáns összefüggést 0,05-ös szignifikanciaszinten.

⁸⁹ Khi-négyzet-próbával vizsgálva az összefüggést.

9. táblázat: Mi az oka annak, hogy a hivatal nem tervezi a következő 1 évben előadás megszervezését? (fő) – a település típusa szerint

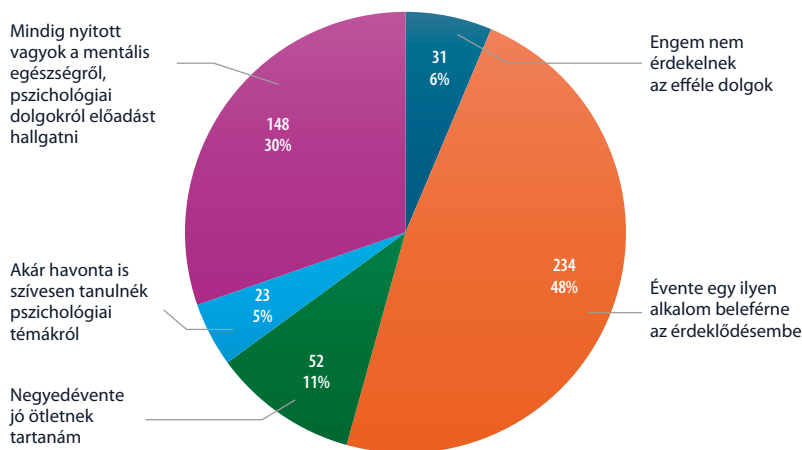
	Előadás		Tréning	
	Község	Város	Község	Város
Forráshiány	46	10	53	13
Nincs olyan szervezet, szakember, aki ezt ellátná	14	7	16	5
Alacsony a hivatalban dolgozók száma ennek megvalósításához	24	1	24	1

Forrás: vezetői kutatás és a KSH adatai alapján a szerzők szerkesztése

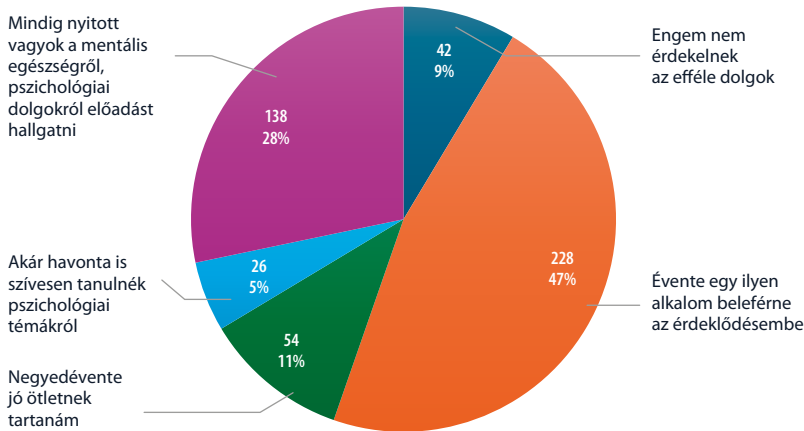
is hasonló a válaszok megoszlása, elutasításuk oka az előadásokhoz képest nagyobb mértékben vezethető vissza forráshiányra.

A három legtöbbször említett akadályt vizsgálva településtípus szerint (az alacsony elemszám miatt csupán leíró statisztikával bemutatva) az alábbi eredményeket kapjuk, azaz a forrás-, a szakember- és a dolgozói létszámhiány a fő akadály a mentális egészségvédelemnek a vizsgált önkormányzatokban. Ebből az az aggályos gondolat következik, hogy a pénzügyi tervezéskor a humánpolitikai szempontok csekély szerepet játszanak. Itt első-sorban a saját dolgozókra mint humán erőforrásra gondolunk. Ha ugyanis az ő szerepük inkább költségtenyező, mint megtartandó és egészségben tartandó érték, akkor a közigazgatásban tapasztalható magas munkaerő-fluktuáció, a kistelepülésekről való elvándorlás és hasonló jelenségek nehezen lassíthatók, és még kevésbé akadályozhatók meg.

A PROGRAMOKON VALÓ RÉSZVÉTELRE VONATKOZÓ MOTIVÁCIÓ



8. ábra: A mentális egészséggel kapcsolatos előadásokon való részvételi motiváció, dolgozói kutatás
Forrás: dolgozói kutatás alapján a szerzők szerkesztése



9. ábra: A mentális egészséggel kapcsolatos tréningen való részvételi motiváció – dolgozói kutatás
 Forrás: dolgozói kutatás alapján a szerzők szerkesztése

A hivatali dolgozók csupán 6%-a utasította el teljesen a mentális jóllétről, pszichológiai témákról szóló előadásokon való részvételt, 48%-uk viszont évente egy alkalommal részt venne ilyen programon, 30%-uk pedig bármikor nyitott lenne ilyen témában előadást hallgatni. Negyedévente vagy havonta kisebb arányban vennének részt ilyen eseményen.

A tréningek esetében kissé magasabb a távol maradni kívánók köre (9%), viszont a válaszadók közel fele (47%) ez esetben is évente egy alkalommal részt venne ilyen programon.

Eredményeink alapján igen alacsony azok aránya, akik teljesen elutasítják a mentális egészség védelmét támogató programokon való részvételt. Noha a tréningeken való részvétel kevésbé népszerű, a válaszadók több mint 90%-a részt venne ilyen programon.

10. táblázat: Önnek személy szerint lenne igénye részt venni a hivatal által meghívott szakemberek által tartott tréningen (stresszkezelés, konfliktuskezelés, kommunikációs hatékonyság stb.) a mentális jóllétről, pszichológiai témákról?

		Engem nem érdekelnek az efféle dolgok	Évente egy ilyen alkalom beleférne az érdeklődésembe	Negyedévente jó ötletnek tartanám	Akár havonta is szívesen tanulnék pszichológiai témákról	Mindig nyitott vagyok a mentális egészségről, pszichológiai dolgokról előadást hallgatni	Összesen
Község	N	16,00	74,00	11,00	5,00	25,00	131,00
	%	12,20	56,50	8,40	3,80	19,10	100,00
Város	N	26,00	153,00	43,00	21,00	113,00	356,00
	%	7,30	43,00	12,10	5,90	31,70	100,00
Összesen	N	42,00	227,00	54,00	26,00	138,00	487,00
	%	8,60	46,60	11,10	5,30	28,30	100,00

Forrás: dolgozói kutatás és a KSH adatai alapján a szerzők szerkesztése

11. táblázat: Önnek személy szerint lenne igénye részt venni a hivatal által meghívott előadók által tartott előadáson, képzésen, tréningen a mentális jóllétről, pszichológiai témákról?

	Előadás		Tréning	
	Lakónépesség	N	Lakónépesség	N
Engem nem érdekelnek az efféle dolgok	38 992	31	48 974	42
Évente egy ilyen alkalom beleférne az érdeklődésembe	37 513	233	60 218	227
Negyedévente jó ötletnek tartanám	55 165	52	67 613	54
Akár havonta is szívesen tanulnék pszichológiai témákról	57 509	23	75 769	26
Mindig nyitott vagyok a mentális egészségről, pszichológiai dolgokról előadást hallgatni	57 065	148	69 975	138

Forrás: dolgozói kutatás és a KSH adatai alapján a szerzők szerkesztése

Az előadások esetében nem találunk összefüggést⁹⁰ a részvételi motiváció és a települések jogállása között, azonban a tréningeken való részvételi hajlandóság a városokban szignifikánsan magasabb, mint a községekben.⁹¹

Az egyes kategóriákhoz tartozó átlagok összevetéséből láthatjuk, hogy a kisebb településeken alacsonyabb a motiváció mind az előadásokon,⁹² mind a tréningeken való részvételt tekintve.⁹³

Ez összecseng a korábbi eredményeinkkel: a városokban dolgozók nagyobb arányban jelezték, hogy a dolgozók jelentős részének szüksége lenne mentális állapotának javítására. A települések járásainak komplex mutatója,⁹⁴ az önkormányzatok típusai vizsgálva a részvételi motivációt, nem találunk szignifikáns összefüggést sem az előadások, sem a tréningek tekintetében.⁹⁵ A válaszadók jellemző tevékenysége (adminisztráció, ügyfélfogadás, fizikai feladatok) és a pszichológiai témákkal kapcsolatos előadásokon és tréningeken való részvétel között sem található szignifikáns kapcsolat.⁹⁶ Bármely feladat is meghatározó a munkavégzés során, az előadásokon és tréningeken való részvétel hasonló népszerűségű, így a hivatali munka számos területén szükséges lehet a mentális egészségvédelmet támogató intézkedések alkalmazása.

⁹⁰ Khi-négyzet-próbával vizsgálva 0,05-os szignifikanciaszinten.

⁹¹ Khi-négyzet-próbával $p = 0,008$, Cramer's $V = 0,168$.

⁹² Varianciaanalízissel: $p = 0,033$, $F = 2,648$, $\eta^2 = 0,147$, $\eta^2 \text{ squared} = 0,022$.

⁹³ Varianciaanalízissel: $p = 0,005$, $F = 3,742$, $\eta^2 = 0,174$, $\eta^2 \text{ squared} = 0,030$.

⁹⁴ Khi-négyzet-próbával 0,05-os szignifikanciaszinten vizsgálva a változók közötti összefüggést.

⁹⁵ Khi-négyzet-próbával 0,05-os szignifikanciaszinten vizsgálva a változók közötti összefüggést.

⁹⁶ Varianciaanalízissel 0,05-ös szignifikanciaszinten nem találtunk kapcsolatot.

MEGBESZÉLÉS

1. Feltételeztük, hogy az önkormányzati munkavégzésre jellemző kedvezőtlen feltételek következtében a válaszadók nagy fokú érdeklődést mutatnak mentálhigiénés programok iránt. Állításunkat részben igazolni tudtuk, hiszen a dolgozók többsége évente egy alkalommal részt venne ilyen témájú előadáson vagy tréningen.
2. A programszervezésre vonatkozó vezetői szándék tekintetében feltételeztük, hogy községekben, a közös önkormányzati hivatalok taghivatalainál kisebb motiváció mutatkozik. Feltevésünket részben sikerült igazolni, ugyanis a kutatásban részt vállaló kisebb településeken a vezetők valóban kisebb arányban tervezik egészségpromóciós programok megvalósítását a következő egy évben, mint a nagyobb településeken. Az önkormányzatok jogállása és vizsgált eszközök elérhetősége, a programtervek között azonban nem találtunk összefüggést.

Tanulmányunk eredményei összhangban vannak a meglévő szakirodalommal, kiemelve mind a mentális egészségügyi kezdeményezések szükségességét, mind a végrehajtásukban a különböző önkormányzatok között tapasztalható eltéréseket.

Az alkalmazottak és a vezetők által a mentális egészséggel kapcsolatos képzéseken vagy előadásokon való részvétel iránt kifejezett jelentős érdeklődés azt tükrözi, hogy egyre inkább felismerik a munkahelyi mentális egészséggel való foglalkozás fontosságát. Ez összhangban van Hakanen és munkatársai (2017) munkájával, akik megállapították, hogy a munkahelyi jólétre irányuló kezdeményezések növelhetik a munkavállalók elkötelezettségét és termelékenységét.⁹⁷

KÖVETKEZTETÉSEK A POLITIKÁRA ÉS A GYAKORLATRA

E tanulmány eredményei aláhúzzák a célzott mentális egészségügyi beavatkozások sürgős szükségességét a közmenedzsmentszektorban, különösen a kisebb településeken. A politikai döntéshozóknak fontolóra kell venniük a mentális egészségügyi képzésre és támogatási programokra szánt források elosztásának stratégiáit, biztosítva, hogy minden alkalmazott, függetlenül az önkormányzat méretétől, hozzáférjen az alapvető mentális egészségügyi erőforrásokhoz. Emellett a pszichoszociális veszélyekkel kapcsolatos képzés beépítése a meglévő egészségügyi és biztonsági programokba elősegítheti a tudatosságot és a mentális egészséget előtérbe helyező, támogató munkahelyi kultúrát.

KÖVETKEZTETÉS

Összefoglalva, kutatásunk rávilágít a mentális egészséget támogató programok kritikus szükségességére, amelyek a magyar önkormányzati alkalmazottak egyedi kihívásaihoz

⁹⁷ HAKANEN–BAKKER–SCHAUFELI 2017.

igazodnak. Az eredmények azt mutatják, hogy a munkavállalók és a vezetők körében nagy az érdeklődés a mentális egészségügyi kezdeményezések iránt, ugyanakkor a programok elérhetősége és a pszichoszociális veszélyekkel kapcsolatos tudatosság terén továbbra is jelentős hiányosságok mutatkoznak. Ezeknek a kérdéseknek a kezelése alapvető fontosságú az egészségesebb és ellenállóbb munkaerő kialakításához a közigazgatásban.

TOVÁBBI LÉPÉSEK

Az eredmények tehát a mentális egészséget támogató eszközök fontosságára hívják fel a figyelmet az önkormányzati hivatalokban, függetlenül a települések számos, általunk vizsgált jellemzőitől. Azonban egységes mentális egészségpromóciós programok kidolgozása és megvalósítása a hivatalok összességére nézve jelentős kihívást jelent és számos akadályt hordoz, hiszen a kisebb hivatalok alacsony létszáma és a szolgáltatások elérhetősége, valamint az anyagi lehetőségek hiánya gátolhatja bizonyos tevékenységek megvalósítását. Ahogy a szakirodalmi áttekintésben is láthattuk, további akadályai is lehetnek az egészségpromóciós programok megvalósításának, elutasításának, sikertelenségének, azonban ezek feltárása további vizsgálat tárgyát kell hogy képezze, kapcsolódva az adott szervezetre vonatkozó programok tervezéséhez, megvalósításához.

Ahhoz, hogy reprezentatív adatokhoz jussunk, nem elegendő a válaszadás önkéntes jellege. Teljes körű felmérés szükséges, amely a nemzetközi összehasonlítás alapjául is szolgálhat. Ha ezt elvégeztük, akkor van mód költséghatékony programok kialakítására és a döntéshozó önkormányzati testületek elfogadásának megnyerésére.

Az akadályok áthidalásának lehetséges megoldása lelhető fel olyan, online térben, infokommunikációs eszközök által megvalósuló lehetőségekben (előadások, szakértőkkel való kommunikáció, tájékoztató anyagok), amelyek elérhetők bármely önkormányzati hivatal számára. Továbbá szükséges lehet a helyi erőforrások, szakemberek, szolgáltatások feltérképezése, akik és amelyek szakszerű segítséget tudnak nyújtani a dolgozók számára a mindennapok kihívásaihoz.

Ezenfelül alacsony költséget jelentő eszköz a hivatali munkavégzéssel járó pszichoszociális kockázatok ismertetésének, a stressz, a kiegész jeleinek beépítése a munkavédelmi oktatások tananyagába. Ez egy olyan univerzális eszköz lehet, amely minden dolgozót érint és alapvető információval lát el legalább a munkakörnyezet fizikai veszélyeinek bemutatásán túl.

Ahhoz, hogy a hivatalok egészségpromóciós lehetőségeiről részletesebb képet kapjunk, további kutatások szükségesek, amelyek behatóbban foglalkoznak az önkormányzatok anyagi lehetőségeivel, a településeken, illetve a járásokban elérhető kapcsolódó szolgáltatásokkal is, illetve releváns nemzetközi gyakorlatok alkalmazása is hozzájárulhat a megfelelő eszközök kidolgozásához.

Az igényeket immár látjuk, azok akadályait is vizsgáltuk, ezért a jövőben a megoldást jelentő kis költségigényű online egészségprevenciós és promóciós oktatások, tájékoztató füzetek kialakítását tervezzük.

FELHASZNÁLT IRODALOM

HAKANEN, Jari J. – BAKKER, Arnold B. – SCHAUFELI, Wilmar B. (2006). Burnout and Work Engagement Among Teachers. *The Journal of School Psychology*, 43(6), 495–513. Online: <https://doi.org/10.1016/j.jsp.2005.11.001>

Ország-Novák Erzsébet okleveles szociológus, mentálhigiéniai prevenció specialista, munkajogi szakokleveles tanácsadó, jelenleg a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájának hallgatója. Korábban a Nemzeti Művelődési Intézetnél zajló közfoglalkoztatási kutatások tervezésében, lebonyolításában és az eredmények elemzésében vett részt, valamint feladatai közé tartozott az intézmény teljesítményértékelési rendszerének koordinálása. Később munkaerőpiaci reintegrációs tanácsadóként dolgozott partnerségben állami szervezetekkel. Kutatási területe: a települési önkormányzatok dolgozóinak mentális egészségét támogató lehetőségek feltárása.

Mátay Gábor oklevess pszichológus, képzésben lévő klinikai szakpszichológus rezidens és személyközpontú tanácsadó jelölt, jelenleg az Uzsoki Utcai Kórházban végez pszichológusi munkát. Korábban a Károli Gáspár Református Egyetem Pszichológiai Intézetének Hazugságkutató Műhelyében végzett TDK-munkát (ahol a hazugság viselkedéses és hangelemzésben tetten érhető jegyeit vizsgálta), részt vett a Semmelweis Orvostudományi Egyetem Doktori Iskolájának Covid-időszak alatt az intenzív osztályon dolgozók mentális egészségét vizsgáló kutatásban, jelenleg a Pszichoszomatikus Ambulancia fájdalombeteg vizsgálatában vesz részt tudományos munkatársként.

Dr. Császár-Nagy Noémi Andrea PhD, ECP, pszichológus, egyetemi docens. Pszichológus oklevelét, valamint PhD-doktori diplomáját az Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Karán szerezte. Jelenleg a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közzervezési és Infotechnológiai Tanszékének, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájának, valamint a Rendészettudományi Doktori Iskolájának egyetemi docense. A Pszichoszomatikus Ambulancia tulajdonosa, intézetvezető pszichológusa. Kutatási területei közé tartozik az alkalmazott klinikai fájdalomkutatás; az új hipnózis eljárás, a Dinamikus Tandem Hipnoterápia indukciós kezelési módszerének kidolgozása; a hipnoanalízis kidolgozása és módszertani elemzése; pszichodiagnosztikai módszerek elemzése; a képzelet, képi reprezentációk, imagináció és a vizuális percepció, szerotonin-anyagcsere és belfunkciók, epigenetikai faktorok és a környezeti tényezők vizsgálata; a meddőség biopszichoszociális okainak és a hazai népesedési problémák megoldásának kutatása; a közigazgatási és közzolgálati pszichológia (*behaviour public administration and public service psychology*) hazánkban hiányzó alkalmazott ágának elkülönítése, utóbbi bevezetése az oktatásba, valamint a rendvédelemben dolgozók mentális egészségének védelme és prevenció eljárások kialakítása.

Firniksz Judit

INNOVÁCIÓ ÉS SZABÁLYOZÁS PÁRBESZÉDE: A KÍSÉRLETI ALAPÚ SZABÁLYOZÁSI ESZKÖZÖK ÉS A VÁLLALATI MEGFELELÉS KÖLCSÖNHATÁSA

*A Dialogue Between Innovation and Regulation: The Interaction Between
Experimental Regulatory Instruments and Corporate Compliance*

Dr. Firniksz Judit szenior kutató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Versenyjogi
Kutatóközpont, firniksz.judit@jak.ppke.hu

Az elmúlt évtizedben mind nagyobb számban jelennek meg a digitális piacokat érintő kísérleti alapú szabályozási eszközök, amelyek a hatályos szabályokhoz képest átmeneti eltérést biztosítva ellenőrzött kockázatok és felügyelet keretein belül teszik lehetővé az innovációt, és egyszersmind az ehhez kapcsolódó párbeszéd révén lehetőséget adnak a szabályozási tanulásra, javítva a külső és belső szabályozási normák megalkotóinak új technológiákra vonatkozó ismereteit. A tanulmány a digitális vállalkozások compliance szempontjaiból kiindulva elhatárolja a vállalati megfelelés külső és belső dimenzióit, majd ebben az értelmezési keretben mozogva felvázolja a kísérleti alapú jogi szabályozási eszközök fogalmi és elméleti hátterét a minőségi jogalkotásra vonatkozó uniós jogalkotási fejleményeket is figyelembe véve. A szabályozási párbeszédre alapuló tanulási folyamat bemutatásával átvezet a vállalati megfelelési következtetések levonásához, a külső és belső szabályozásban megjelenő változás- és bizonytalanságkezelési mechanizmusok közötti interakciók szükségességére, és a nagy nyelvi modellek által generált úgynevezett árnyék-MI problémáján keresztül rámutat a belső vállalati homokozókban rejlő lehetőségekre is.

KULCSSZAVAK:

digitális compliance, digitális piacok, kísérleti alapú szabályozási eszközök, szabályozási párbeszéd, szabályozási tanulás, szabályozási tesztkörnyezetek

Over the past decade, in digital markets there has been a notable increase in the use of experimental regulatory instruments which facilitate innovation by offering a provisional exemption from the prevailing regulations, within a structured environment of monitored risks and supervision, while at the same time they provide avenues for regulatory learning

through discourse and enhance the understanding of emerging technologies for both external and internal regulators. Commencing with an examination of the compliance aspects of digital companies, the paper proceeds to distinguish between the external and internal dimensions of corporate compliance. Within this interpretative framework, it outlines the conceptual and theoretical background of experimental regulatory instruments, taking into account developments within the EU's Better Regulation agenda as well. Subsequently, the paper illustrates the learning process based on regulatory dialogue and demonstrates the possibilities for interaction between change and uncertainty management mechanisms in external and internal regulatory dimensions. Furthermore, it highlights the potential of internal corporate sandboxes through the example of addressing the issue of shadow AI generated by large language models.

KEYWORDS:

digital compliance, digital markets, experimental regulatory instruments, regulatory dialogue, regulatory learning, regulatory sandboxes

BEVEZETÉS

A tanulmány a hazai és uniós jogalkotásban mind gyakrabban megjelenő kísérleti alapú szabályozási eszközökre és ehhez kapcsolódóan az innováció és a jogi szabályozás közötti párbeszéd kérdésére fókuszál. A technológiai innováció a jogi szabályozás számára mindig is olyan mozgó célpontnak bizonyult, amely nehezen fogható be a rendelkezésre álló eszközökkel. Az innovációt számos tényező, így annak társadalmi és gazdasági hatásainak komplexitásából adódó bizonytalanságok, a kockázatok újszerűsége, a piacokra gyakorolt diszruptív hatás miatt mindenkor eleve nehéz volt beilleszteni a hagyományos, elsősorban reaktív jellegű jogi szabályozási keretekbe. Az innovációs folyamat és az annak nyomán végbemenő társadalmi és gazdasági változások egyre gyorsuló üteme a szabályozási kihívások újabb és újabb generációit teremti meg.

Jelen tanulmány mellett érvel, hogy az *adaptív szabályozói szemléletmód* kialakításának érdekében elengedhetetlen a *szabályozási párbeszéd*ek és *szabályozási tanulási folyamatok* kialakítása és fenntartása, amihez fontos lehetőséget biztosítanak az uniós és hazai jogalkotásban mind gyakrabban megjelenő *kísérleti alapú jogi szabályozási eszközök*. Ezeknek egy jelentős része nem új keletű, az elmúlt két évtizedben azonban egyre nagyobb tudományos, politikai és szabályozói érdeklődés mutatkozott a téma iránt, amelyet jórészt a jogalkotás és a szabályozás minőségének javításáról szóló viták tápláltak.¹ A kísérleti alapú jogi szabályozási eszközök fogalma és terminológiája még nem teljesen kiforrott, közös elemként az emelhető ki, hogy valamilyen tekintetben (teljes vagy részleges) eltérést engednek a hatályos szabályozáshoz képest, azzal a céllal, hogy új vagy más jellegű szabályok

¹ DIJCK-GESTEL 2011.

működését valós viszonyok között lehessen tesztelni, illetve ahol még nincsen kialakult szabályozási keret, ott a szabályozási tanulás számára inputot biztosítanak.²

A mesterséges intelligencia mind szélesebb körben történő alkalmazása és az MI rendelet³ hatálybalépése különös aktualitást ad a témának, mivel az úgynevezett szabályozási homokozók fogalma az MI rendelet révén vált a szélesebb közvélemény számára ismertté. A mesterséges intelligencia azonban csak egy azon technológiák közül, amelyek ráirányítják a figyelmet, hogy megkerülhetetlen a párbeszéd arról, mi a leghatékonyabb szemléletmód az innováció és az új technológiák által felvetett kérdések vizsgálatára és kezelésére.

A tanulmány az elmélet és a gyakorlat határterületén mozog, mivel a digitális vállalkozások megfelelési (*compliance*) rendszereinek kiépítése és működtetése szempontjából vizsgálja a szabályozás és innováció párbeszédének külső és belső dimenzióit érintő kérdéseket. Ebből következően a külső jogi szabályozásban megjelenő kísérleti alapú szabályozási eszközök mellett azt is igyekszik feltárni, hogy mit jelent ez a belső vállalati szabályozás számára. A következő két fejezetben a digitális vállalkozások megfelelési és szabályozási kérdéseinek, valamint a kísérleti alapú külső szabályozási eszközök fogalmi és elméleti hátterének felvázolására kerül sor, majd a szabályozási párbeszéd alapján tanulósi folyamat bemutatása átvezet a vállalati megfelelési következtetések levonásához.

SZABÁLYOZÁSI DIMENZIÓK A DIGITÁLIS VÁLLALKOZÁSOK MEGFELELÉSI SZEMSZÖGÉBŐL

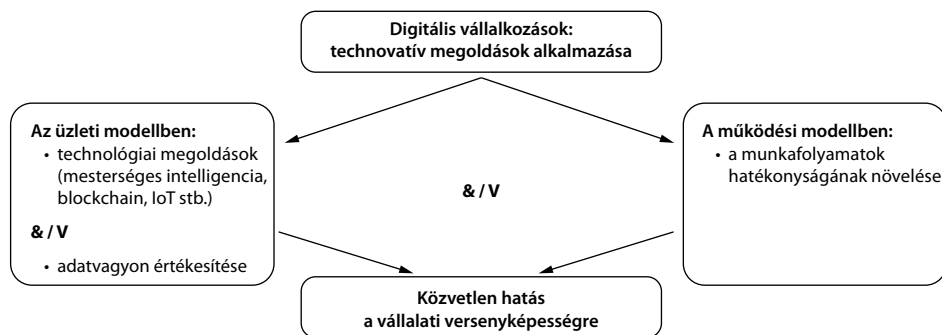
Digitális vállalkozások

Mivel a tanulmány a vállalati megfelelési kontextust veszi alapul, ezért első lépésben vizsgálандó a *digitális vállalkozások* fogalma, mivel ez a technológiai innováció bármely kérdésének tárgyalása során megkerülhetetlen. A digitalizációs folyamatok nyomán napjainkra már gyakorlatilag szinte minden vállalkozás digitális vállalkozásnak (1. ábra) minősül.⁴

² BAUKNECHT et al. 2021: 8; OECD 2024: 8.

³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1689 rendelete (2024. június 13.) a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok megállapításáról, valamint a 300/2008/EK, a 167/2013/EU, a 168/2013/EU, az (EU) 2018/858, az (EU) 2018/1139 és az (EU) 2019/2144 rendelet, továbbá a 2014/90/EU, az (EU) 2016/797 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (a mesterséges intelligenciáról szóló rendelet).

⁴ A Központi Statisztikai Hivatal által a digitális gazdaságról 2020-ban közreadott felmérés alapján a hazai vállalkozások 94%-a már akkor is rendelkezett internet-hozzáféréssel, és 2/3-a volt már jelen online, és az adat-sorok értelmezéséhez hozzá kell tennünk, hogy ezek az adatok a pandémia hatásait még nem is tükrözik. A digitális vállalkozások számának alakulása és a digitális átalakulásra fordított kiadások globális mértékben is jelentős növekedési trendet mutatnak az elmúlt években. A globális digitális átalakulási piac (*digital transformation market*) vonatkozásában a 2021 és 2030 közötti időszakra évi 23,6%-os összetett éves növekedési rátát (*compound annual growth rate, CAGR*) prognosztizálnak. A vállalkozások körében a digitális átalakulás iránti elkötelezettség magas, a Gartner adatai szerint a vállalatok 91%-a foglalkozik valamilyen digitális kezdeményezéssel, és a vezetők 87%-a kiemelt prioritásként kezeli a digitalizációt. *KSH Digitális Gazdaság 2020; 47+ Key Digital Transformation Statistics 2024; Top 100 Digital Transformation Statistics and Trends To Help You Navigate it in 2024* 2024.



1. ábra: A digitális vállalkozások fogalma

Forrás: a szerző szerkesztése

A digitális vállalkozások köre ugyanis egyrészt felöleli mindazon vállalkozásokat, amelyek *üzleti modellje*, azaz magának a monetizálható értékteremtésnek a folyamata és logikája már az adatvezérelt digitális technológiákra épül. Másrészt az előbbiekkal párhuzamosan, vagy akár attól függetlenül a vállalkozások napi operatív tevékenységük során a munkafolyamatok és munkakörnyezet hatékonyságának növelése érdekében az *operatív modellben* is mind szélesebb körben digitális technológiát alkalmaznak, ami sok esetben a vállalati folyamatok új, technovatív eszközök bevonásával történő lebonyolítását jelenti.⁵

A tanulmány által alkalmazott fogalom a közelmúlt és a jelen folyamatait veszi alapul, azonban jelezniük kell, hogy a technológiai változások nyomán a digitális vállalkozások fogalma folyamatosan fejlődik. A Gartner (globális információtechnológiai kutató és tanácsadó vállalat) például már úgy definiálja a digitális vállalkozás fogalmát, mint amely a *digitális és a fizikai világ határainak lebontásával* alakítja ki üzleti működését.⁶

A vállalati megfelelés és annak szabályozási dimenziói

A vállalati megfelelés (*corporate compliance*) olyan vállalati magatartásforma, amely kettős meghatározottságú: egyrészt a különböző külső normáknak, másrészt a belső, azaz a vállalat *stakeholderei*, így tulajdonosai, munkavállalói, szerződéses partnerei számára felállított normáknak történő megfelelést biztosítja. A vállalati *compliance* egyik eleme tulajdonképpen olyan függvényként is leírható, amely a külső környezeti elvárások halmazának adott elemeihez kialakítja és hozzárendeli a belső környezet elvárásainak megfelelő elemeit. A belső vállalati környezetben ugyanakkor nem csupán a külső szabályozás leképeződése jelenik meg, azon túlmenően a sajátos – például a vállalati kultúrára visszavezethető etikai elvárásokból, az üzleti elvárásokból, szervezeti-működési rendből, belső eljárási

⁵ LYTTINEN–YOO–BOLAND 2015; IANSITI–LAKHANI 2020: 79–99.

⁶ „Digital business is the creation of new business designs by blurring the digital and physical worlds.” *Digital Transformation: How to Scope and Execute Strategy* 2024.

szabályokból eredő – működési normák is hangsúlyosan jelen vannak. A vállalati megfelelés érdekében kialakított vállalat(csoport)i szabályok összessége alkotja a *belső szabályozást*, azaz a vállalati megfelelés belső dimenzióját.⁷

A vállalati megfelelés külső dimenziója, a *külső szabályozás* fogalmába tartozik a vállalkozások működési környezetébe történő valamennyi uniós és nemzeti kormányzati beavatkozás, amely magában foglalja mind a piacra vonatkozó szabályok létrehozását, mind pedig azok érvényesítését.⁸ A külső szabályozás főszabály szerint valamely szakpolitikai cél(rendszer) megvalósítására irányul. A szakpolitikák valamely társadalmi-gazdasági problémára fókuszálnak, magukban foglalják az adott területtel kapcsolatos kormányzati célokat, értékeket és a megvalósításukhoz kapcsolódó eszközöket is,⁹ így elkülönülő, de egymáshoz sok szálon kapcsolódó rendszereknek tekinthetjük a gazdasági szabályozást (például versenypolitika, természetes monopóliumok szabályozása, ágazati iparpolitikák), a szociális szabályozást (például egészségügyi, fogyasztóvédelmi biztonsági előírások) és a közigazgatási szabályozást (például engedélyezési szabályok).¹⁰ A szabályozás cél meghatározása szerint makroszinten gyakorol (optimális esetben az előzetesen beazonosított piaci kudarcokat kiküszöbölő) hatást a gazdaságra. A szabályozási célt megvalósítani kívánó konkrét normák viszont a piaci szereplőket mikroszinten érintik mind a vállalati, mind a fogyasztói, felhasználói oldalon. Szabályozás alatt ezért sokszor az egyének és a vállalkozások autonómiájába közvetlenül, jogi eszközökkel történő beavatkozást, a piaci szereplők magatartásának kötelező, esetenként szankciókat megfogalmazó és államilag kikényszeríthető jogi szabályok révén történő irányítását érti a köznyelv, erre azonban a jelen tanulmány a külső szabályozás részhalmazát alkotó *jogi szabályozás* fogalmát alkalmazza.¹¹

KÍSÉRLETI ALAPÚ SZABÁLYOZÁSI ESZKÖZÖK A KÜLSŐ JOGI SZABÁLYOZÁSBAN

A kísérleti alapú szabályozási eszközök értelmezési környezete

A külső szabályozás eszközei nem korlátozódnak a „kötelezés és ellenőrzés” (*command-and-control*) megközelítésű, előíró jellegű szabályokra, mivel magukban foglalják a közpolitikai eszközök, eljárások és szervezeti struktúrák intézményi rendszereinek egész sorát

⁷ FIRNIKSZ 2023: 33.

⁸ Egyes szakirodalmi megközelítések a szabályozás fogalmát a jogi keretrendszer szabályainak végrehajtására korlátozzák. A szabályozás fogalmának összehasonlító elemzését bővebben lásd KOOP–LODGE 2017.

⁹ A szabályozásban megnyilvánuló irányítás tartalma, legyen szó akár belső szervezeti, akár a külső kormányzati elvárásrendszerrel, mindig valamilyen politika (*policy*). A magyar nyelv nem minden esetben jeleníti meg azt a fogalmi distinkciót, amely az angol nyelvben a *politics* és a *policy* között megjelenik. A *politics* a politika folyamatát, a politikai cselekményeket és küzdelmeket jelenti, a *policy* pedig a politika tartalmát, a tartalmi értelemben vett cél- és eszközrendszer meghatározását. KÁDÁR 2012: 10–12.

¹⁰ OGUS 2004: 5–71; ELMAWAZINI et al. 2022.

¹¹ PACCES–BERG 2011: 5–18.

és ezeknek jogi és egyéb normák kidolgozására, végrehajtására, értékelésére és kiigazítására irányuló tevékenységét.¹² Nem feledkezhetünk meg tehát arról, hogy elvileg minden kormányzati intézkedés befolyásolja az egyének és a vállalatok magatartását, még ha esetleg nem is feltétlenül közvetlenül valósul meg ez a hatás.¹³

Valamely szabályozási kezdeményezés alakulhat proaktívan, a piaci környezet változásainak következményeit megelőzve, vagy reaktívan, valamilyen esemény(ek)re reagálva. A jog ugyan elsősorban annak retrospektív és reaktív jellegéről ismert, a technológiai kérdésekre irányuló jogi szabályozással kapcsolatban mégis felmerül a kritika, hogy gyakran túlságosan is csak előre tekint. Bennett-Moses ennek kapcsán az innováció és a jog kölcsönhatásának vizsgálata alapján felveti, hogy ahol a jog szorosan egy adott technológiára és annak várható fejlődésére összpontosít, ott a legnagyobb a kockázata annak, hogy figyelmen kívül hagyja a történeti előzményeket és a tágabb társadalmi-gazdasági kontextust. A problémát ebből a szempontból nézve az okozhatja, hogy túlságosan az új technológiák újdonságaira helyezve a hangsúlyt az elsikkad, hogy ezek nem feltétlenül korlátozódnak arra a konkrét technológiai környezetre, amelyben először megjelennek.¹⁴ A technológiára történő túlzott összpontosítás leszűkítheti tehát a társadalmi-technikai körülmények értelmezési kereteit: az egyes technológiákhoz kapcsolódó jogi dilemmák elemzéséhez szélesebb perspektívára van szükség, amely túlmutat azon a konkrét körülményen, amelyben felmerülnek. A mesterséges intelligencia mint technológiai innováció példájánál maradva azért is jelentős kihívás a jog és a jogi szabályozás számára, mivel az élet minden szegmensében jelen van, és a korábbi analógiákkal nem feltétlenül jól leírható komplex problémákat kell kezelni egy egységes jogi keretrendszerben.

A szabályozás kísérleti alapú eszközeinél ezért fontos szempont, hogy ne csupán a technológia, hanem a szabályozással érintett *szociotechnikai rendszer* egészét vegyék alapul (2. ábra).

A külső szabályozással érintett szervezetek, így mindenekelőtt az érintett vállalkozások olyan szociotechnikai rendszerként jelennek meg a kísérleti alapú szabályozási megközelítésekben, ahol a *technológiai összetevők és a társadalmi berendezkedés* alrendszerei annyira összefonódnak, hogy tervezésük a *technológiai és társadalmi változók együttes optimalizálását* igényli.¹⁵ Ebben a megközelítésben a szervezet nem egységes. Annak társadalmi alrendszere maga is több rétegből áll: ennek egyik szintjén az egyén áll ott (sajátos egyedi szerepeivel, feladataival, motivációival, értékeivel, hiedelmeivel, cselekedeteivel), továbbá a csoportok és a közöttük fennálló kapcsolatrendszerek vannak jelen, valamint a harmadik szinten maga a szervezet érvényesíti kultúráját, struktúráját, a jellemző vezetési módszereket és a szervezeti létből származó tapasztalatokat. A technikai alrendszer pedig nem csupán a szűk értelemben vett technológiát foglalja magában, hanem a szabályozással

¹² BAUKNECHT et al. 2021: 8.

¹³ Számos kormányzati intézkedés, mint például a védelmi és a külpolitikai tevékenységek általában csak közvetett, de esetenként igen fontos hatást gyakorolnak az egyének és a vállalatok magatartására. ORBACH 2016.

¹⁴ BENNETT MOSES 2011: 764.

¹⁵ NAGY 2023: 23–26.

érintett szervezet feladatainak ellátásához szükséges valamennyi tényezőt, eszközt, módszert, ismeretet és tudást.¹⁶ A gyakorlatban azonban tudomásul kell venni, hogy a szabályozott szervezetek olyan komplex rendszerek, amelyekben az egyes alrendszerek és hierarchikus szintek sokszor összecsúsznak, többszörösen egymáshoz kapcsolódnak, és folyamatos kölcsönhatásban állnak.

A kísérleti alapú szabályozási eszközök evolúciója

A szabályozás kísérleti alapú eszközeinek közös elemeként bevezetőnkben azt azonosítottuk, hogy ezek valamilyen tekintetben (részleges vagy teljes) eltérést engednek a hatályos szabályozáshoz képest, hogy új vagy más jellegű szabályok működését valós viszonyok között lehessen tesztelni.

A jogi szabályozási környezetben régóta alkalmazott eszközök közé sorolható a *szűken értelmezett kísérleti jogalkotás* (*experimental regulation*); ennek körébe olyan jogi kötőerővel rendelkező átmeneti normák tartoznak, amelyek egy társadalmi vagy gazdasági probléma ideiglenes szabályozását kísérleti alapon közelítik meg. A kísérleti jogalkotás eszközei közé sorolhatók a *kísérleti klauzulák* (*experimentation clauses*), amelyek kezdetben derogációval (azaz a hatályos általános normáktól történő időszakos eltéréssel és/vagy korlátozott területi hatállyal) kívánták azt biztosítani, hogy további információk álljanak rendelkezésre, és ezek alapján megalapozott képet lehessen alkotni valamely szabályozási koncepció hatékonyságáról.¹⁷ Az uniós kontextusban ma azon rendelkezések sorolandók ide, amelyek lehetővé teszik a jogszabályok végrehajtásával és betartatásával megbízott hatóságok számára, hogy eseti alapon bizonyos fokú rugalmasságot biztosítsanak az innovatív technológiák, termékek, szolgáltatások és megközelítések tesztelését illetően.¹⁸ A német szabályozási gyakorlat három fő formáját azonosítja be a kísérleti klauzuláknak: (i) a szabályozó számára tett ajánlások, (ii) a szabályozó speciális hatáskörrel történő felruházása, (iii) a piaci szereplőket érintő mentességet biztosító kivételszabályok.¹⁹ Egy adott jogszabály egyes rendelkezéseit vagy a jogszabály egészét meghatározott idő elteltével *hatályon kívül helyező klauzulákat* (*sunset clauses*)²⁰ is a kísérleti jogalkotás körébe sorolhatjuk, amennyiben azokat azzal a céllal alkalmazzák, hogy a jogszabályok a gyorsan változó piaci vagy

¹⁶ PASMORE 1988: 118; ABBAS–MICHAEL 2022.

¹⁷ RANCHORDAS 2013: 425.

¹⁸ Az Európai Unió Tanácsa 2020: 9. pont.

¹⁹ E rendszerben a mentességi szabályok további négy alcsoportra bonthatók: (i) valamely tilalom alóli mentesülés, (ii) a szükséges engedélyezés alóli mentesülés, (iii) dokumentációs vagy eszközhasználati kötelezettség alóli mentesülés, (iv) gyűjtőklauzulák, amelyek nem egyedi esetekre vonatkoznak, hanem átfogó jelleggel engedik meg a szövetségi vagy tartományi eljárási vagy hatásköri szabályoktól való eltérést, és általában más mentességekkel együttesen teszik lehetővé például a szabályozási homokozók kiépítését. *BMW Regulatory Sandboxes Handbook* 2019.

²⁰ *EC Better Regulation Toolbox* 2021: 175 (Tool#22. Research and innovation).

technológiai környezetben ne váljanak az innováció akadályává. Ilyen esetekben e klauzulák a „jogalkotási kísérletezés” eszközének tekinthetők, mivel lehetővé teszik a jogalkotó számára, hogy az új technológiákra nézve világosan körülhatárolt módon teszteljenek egy új jogi megközelítést vagy szabályozási keretet.

A digitális gazdaság keretei között mind szélesebb körben megfigyelhető az *adaptációt biztosító szabályozási elemek, visszacsatolási mechanizmusok* megjelenése. Céljuk, hogy nyomon kövessék a szabályozás számára releváns következmények és fejlemények alakulását és az ezek becsatornázására alkalmas, megfelelően rugalmas szabályozási keretet biztosítsanak.²¹ Ilyen komplex visszacsatolási elemek jelennek meg például a DMA-ban,²² amelyek a rendszeres piacvizsgálatokból szerzett információkon túl a DMA és az antitröszt jogterületek közötti interakciót is becsatornázzák.²³ Megjegyzendő, hogy a felülvizsgálati és visszacsatolási mechanizmusok az antitröszt területén bevált gyakorlatra tekinthetnek vissza, mivel a csoportmentességi rendeletek felülvizsgálati rendszere szintén egyfajta szisztematikus szabályozási tanulásnak tekinthető.

A *kísérleti jogalkotás tágabb értelemben* véve magába foglalja az önkéntes alapon alkalmazandó ideiglenes szabályozási kereteket is, ahol az érintett szabályozó számára hasznos lehet a szabályozási lehetőségek kipróbálása, mielőtt végleges döntést hozna.²⁴ A kísérleti szabályozási forma ilyenkor egy önkéntes alapon alkalmazandó ideiglenes szabályozási keret, amely kiterjedhet valamennyi piaci szereplőre, vagy korlátozódhat azok egyes csoportjaira (például az elosztórendszer-üzemeltetőkre). Nincs kiválasztási eljárás, a meghatározott kör tagjai számára nyitva áll a lehetőség, így a diszkrimináció veszélye elkerülhető.²⁵

Szintén a szabályozási tanulás keretrendszerébe illeszkedik a magyar szaknyelvben *modellkísérletként* jelzett megközelítés (*pilot project, experimental project, prototype experiment*), amelynek lényegét az adja, hogy már a hosszú távú szabályozási beavatkozást

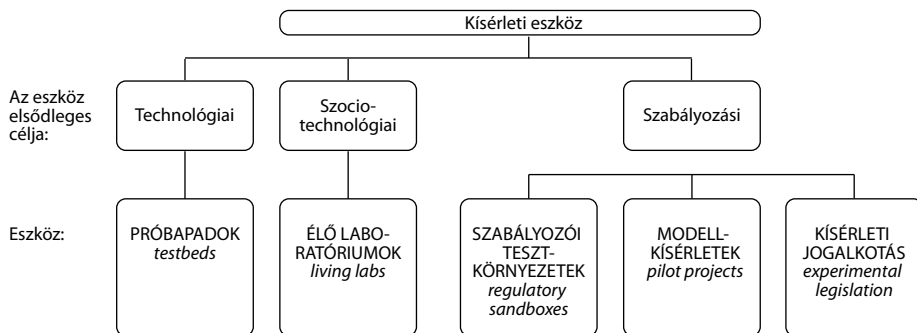
²¹ TÓTH 2016: 141–166.

²² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendelete (2022. szeptember 14.) a digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról, valamint az (EU) 2019/1937 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (digitális piacokról szóló jogszabály).

²³ A DMA szabályozási koncepciójaként kiválasztott „félrugalmas” szabályozási alternatívától azt várja az uniós jogalkotó, hogy ezzel lehet a leghatékonyabban elérni a kapuőrökre vonatkozóan a szabályozási célt, mivel az elképzelések szerint így az összes beazonosított problematikus gyakorlat esetében felügyeleti jellegű intézkedésekkel időben be lehet avatkozni, de ezzel párhuzamosan szabályozási párbeszédre is módot ad, hogy a minősített kapuőr saját kezdeményezéséből származó intézkedéseket hajthasson végre. A szabályozói párbeszéd így az egyik rugalmasságot biztosító elemnek tekinthető. Emellett a DMA „jövőállóságának” fenntartása érdekében a DMA két-három évenkénti automatikus felülvizsgálati mechanizmust tartalmaz: egyrészt a kapuőri státusz fennállása vonatkozásában (4. cikk), másrészt a DMA rendelkezései vonatkozásában (53. cikk), amely utóbbi magában foglalja az alapvető platformszolgáltatások jegyzékének, valamint a DMA-ban előírt kötelezettségeknek a rendszeres felülvizsgálatát. A piaci vizsgálatok fontos szerepet játszanak a visszacsatolási folyamatban, mivel ezek adják a megfelelő alátámasztást arra vonatkozóan, hogy (i) szükséges-e az alapvető platformszolgáltatások jegyzékének módosítása, bővítése vagy további részletezése, (ii) tegyen-e az Európai Bizottság javaslatot a DMA-ban meghatározott kötelezettségek módosítására, vagy hogy az ilyen kötelezettségek aktualizálása érdekében elfogadjon-e felhatalmazáson alapuló jogi aktust. FIRNIKSZ 2023: 83–84.

²⁴ Hasonló logika figyelhető meg a kiberbiztonsági tanúsítási rendszerek terén is. *EU Cybersecurity Certification* 2024.

²⁵ European Commission 2023.



2. ábra: A kísérleti eszközök csoportosítása azok elsődleges célja alapján
 Forrás: a szerző által átdolgozott ábra forrása European Commission 2023

megelőzően túllép a beavatkozás pusztá megtervezésén és valós időben kipróbálja a szabályozás hatásait. A modellkísérletek már a hazai gyakorlatban is vizsgálat tárgyát képezték, ezeket Sántha György a stratégiai tervezést segítő, döntéstámogató módszertani eszköznek tekinti, egyfajta sajátos útkeresésnek, amelynek lényege a folyamatos felfedezés, a korábban még nem alkalmazott vagy tételesen nem igazolt megoldások kipróbálása, tapasztalatok szerzése, végül – az elért eredmények kiértékelése alapján – a jövőre vonatkozó további következtetések levonása. A modellkísérlet fontos inputokkal szolgálhat mind a stratégiaalkotáshoz, mind pedig az ezzel összefüggő jogalkotáshoz, hiszen a jogra – mint normatív szabályozó eszközre – a stratégiák megvalósításának elsődleges módszerére lehet tekinteni.²⁶ A modellkísérletekben a kezdeményező szerep a szabályozóé, ő határozza meg a kísérlet pontos hatókörét. A szabályozási modellkísérleteknek számos közös jellemzője lehet a szabályozási homokozóval (kiválasztási eljárás és eseti döntés; illetékes hatóság felügyelete; derogációk). Vannak azonban jelentős különbségek is, mivel a modellkísérletek alkalmazása akkor is lehetséges, ha a jogalkotó nem hozta létre a szabályozási tesztkörnyezet általános keretét. A modellkísérletek alkalmazása általában együtt jár egy proaktív szabályozói fellépéssel, amely a szabályozási tanulásra törekszik, és amelyhez már előzetes elképzelések vannak arról, hogy hol lehet szükség a szabályozás kiigazítására.²⁷

Több kísérleti eszköz, így különösen a kísérleti jogalkotás, a modellkísérlet és a szabályozási tesztkörnyezet elemeinek együttese jelenik meg a megosztott főkönyvi technológián (*distributed ledger technologies*, DLT) alapuló piaci infrastruktúrák kísérleti rendszeréről szóló uniós rendeletben.²⁸ E rendelet a pénzügyi eszközöknek minősülő kriptoeszközök fejlesztésének és a DLT fejlesztésének lehetővé tétele érdekében kíván létrehozni egy kísérleti rendszert az ilyen megosztott főkönyvi technológián alapuló piaci infrastruktúrák

²⁶ SÁNTHA 2013: 314.

²⁷ European Commission 2023: 12.

²⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2022/858 rendelete (2022. május 30.) a megosztott főkönyvi technológián alapuló piaci infrastruktúrák kísérleti rendszeréről, valamint a 600/2014/EU és a 909/2014/EU rendelet, továbbá a 2014/65/EU irányelv módosításáról.

tesztelésére. A kísérleti rendszer célja a befektetővédelem, a piaci integritás, a pénzügyi stabilitás és az átláthatóság magas szintjének megőrzése, valamint a szabályozási arbitrázs és a joghézagok elkerülése. A kísérleti rendszer átmeneti derogációt biztosít egyes DLT-alapú piaci infrastruktúráknak a pénzügyi szolgáltatásokra vonatkozó uniós jogszabályok olyan konkrét követelményei alól, amelyek egyébként akadályozhatnák az innovátorokat abban, hogy a pénzügyi eszközöknek minősülő kriptoeszközök kereskedésére és kiegyenlítésére vonatkozó megoldásokat dolgozzanak ki. A kísérleti rendszer ugyanakkor nem vezethet a hagyományos piaci infrastruktúrákra vonatkozó meglévő követelmények vagy biztosítékok gyengülésére. A DLT-alapú piaci infrastruktúráknak és azok működtetőinek a befektetők hatékony védelmének biztosítása érdekében megfelelő biztosítékokkal kell rendelkezniük a DLT használatához kapcsolódóan, és úgy kell felépíteni a felelősségi láncot, hogy az az ügyfelekkel szemben a működési hibákból eredő károkat megfelelően kezelje. További elvárás a kísérleti rendszerrel szemben, hogy az Európai Értékpapírpiaci Hatóság és az egyéb illetékes hatóságok számára ismeret- és tapasztalatforrásként működjön a pénzügyi eszközöknek minősülő kriptoeszközökhöz és az azok mögöttes technológiáihoz kapcsolódó lehetőségeket és egyedi kockázatokat illetően. A kísérleti rendszerrel kapcsolatban szerzett tapasztalatoknak ugyanis hozzá kell járulniuk ahhoz, hogy a DLT-alapú pénzügyi eszközök kibocsátása, letéti őrzése és eszközkezelése, kereskedése és kiegyenlítése tekintetében szabályozási javaslatokat lehessen kidolgozni. Az adaptív eszközök összefüggése kapcsán itt indokolt megjegyezni, hogy a derogációt biztosító klauzulák egyelőre gyakori, de nem szükségképpen részei a szabályozási tesztkörnyezetek kialakításának, azonban a kijelölt hatóság részvétele a rendszerben minden esetben elengedhetetlen eleme a szabályozási tesztkörnyezet létrejöttének.²⁹

Előbbi példánk is mutatja, hogy a szélesen értelmezett *kísérleti alapokon nyugvó jogi szabályozás* tartalma és eszköztára az elmúlt évtizedben kezdett megváltozni, azzal párhuzamosan, hogy – egyebek között az OECD által megfogalmazott szabályozási megfontolások nyomán³⁰ – mindinkább elterjedt az a felfogás, hogy a digitális piacok jelentősen különböznek a hagyományos piacoktól, ezért agilisabb és rugalmasabb szabályozási kereteket igényelnek. Világszerte megfigyelhető volt a *szabályozási tesztkörnyezetek, szabályozási homokozók (regulatory sandboxes)* elterjedése. Az első szabályozási homokozókat 2012-ben az Egyesült Államokban hozták létre a fintech területén, mintegy válaszként a 2008-as gazdasági válságot követően egyre szigorodó pénzügyi szabályozásra, amely számos akadályt gördített a pénzügyi szektor új digitális üzleti modelljeinek fejlődése elé. Maga a „szabályozási homokozó/tesztkörnyezet” kifejezés végül 2015-től, az Egyesült Királyságból kiindulva vált széles körben ismertté. Egy világbanki felmérés alapján 2020-ra világszerte, 57 különböző országban 73 szabályozott fintech tesztkörnyezetet hoztak létre, amelyek között megtalálhatók voltak (i) *szakpolitika-fókuszú tesztkörnyezetek*, ezek *top-down* ismeretszerzés érdekében valamely szabályozási beavatkozás értékelésére jöttek létre,

²⁹ European Commission 2023: 10.

³⁰ ATTREY-LESHER-LOMAX 2020; OECD 2023; OECD 2024.

(ii) *innováció- és termékfókuszú* tesztkörnyezetek, amelyek az innovatív üzleti modellek piacképességét igyekeztek elősegíteni, (iii) *tematikus* tesztkörnyezetek, amelyek valamely új innovatív területhez kapcsolódó *bottom-up* szabályozási kezdeményezést céloztak, (iv) *határon átnyúló, több joghatóságot érintő* tesztkörnyezetek, amelyek célja a regionális és globális szolgáltatásnyújtás szabályozási környezetének harmonizációja.³¹

A szabályozási tesztkörnyezetek alkalmazása mára túllépett a fintech világán, a tendencia az adatvezérelt üzleti modellek szabályozási tesztkörnyezetekben történő tesztelése irányába mutat, ahol a *bottom-up* tanulási folyamat fontos ismeretekkel szolgál olyan területeken, ahol a szabályozás jelenleg még nem kidolgozott, de a magánélet védelme és a biztonság is fontos szerepet játszik (például e-egészségügy, robotika, mesterséges intelligencia, energia, távközlés stb.). A *top-down* tanulási folyamatok szempontjából a szabályozási tesztkörnyezetek kulcsfontosságúak az innovációt indokolatlanul akadályozó, elavult szabályozásból eredő kihívásokra adott válaszok szempontjából is. A szabályozási tesztkörnyezetek minden olyan esetben alkalmazhatóak, ahol az innovatív vállalatok a piaci változások miatt jelentős jogbizonytalanságot érzékelnek, és nagy szükség van a közigazgatási hatóságok és az innovatív vállalatok közötti új *innovációs kultúra* kialakítására.³²

Az elmúlt évtizedben az *élő laboratóriumok* és *innovációs platformok* is megjelentek a nemzetközi gyakorlatban. Ezek tulajdonképpen olyan innovációs módszertanok, amelyek a felhasználói igények középpontba állításával valós környezetben az érintett *stakeholderek* (kutatók, gyártók, harmadik fél fejlesztők és az értéklánc egyéb szereplőinek, valamint a felhasználóknak) kollaboratív tanulását teszik lehetővé, és az innovációval érintett társadalmi alrendszerek, szervezetek szociotechnikai működését helyezik a fókuszba.³³ A technológiai és a társadalmi alrendszerek egyensúlya fontos, hiszen sok esetben a társadalmi innovációk maguk is javíthatják életünket az új technológiák, módszerek és eszközök jobb felhasználásával, új gyakorlatok, interakciók és társadalmi kapcsolatok, sőt új struktúrák, szervezeti formák és társadalmi intézmények bevezetésével.³⁴

Amint azt jeleztük, sem a magyar, sem az uniós tipológia és terminológia nem egyértelműen lehatárolt még, és jól látható, hogy a különböző eszközök a legtöbb esetben összekapcsolódnak, ötvöződnek.³⁵ A 2. ábra rendszerezi a célmeghatározás mentén az egyes eszközöket, míg megfigyelhető a kísérleti alapú eszköz fő fókusza mentén egy másik dimenzió is. Az új termékekre, szolgáltatásokra vagy üzleti modellre összpontosító kísérleti alapú eszközök ezeknek az innovációknak a következményeit, potenciális hatásait igyekeznek értelmezni. A fókusz itt attól is függ, hogy a szóban forgó innováció egy már szabályozott területen történik-e, vagy éppen ellenkezőleg, egy olyan területen, amely még nem szabályozott, vagy ahol a szabályozási keret még éppen kidolgozás alatt áll. *A magára a szabályozásra*

³¹ World Bank Key Data from Regulatory Sandboxes across the Globe 2020; APPAYA – GRADSTEIN – HAJI KANZ 2020.

³² LEIMULLER – WASSERBACHER-SCHWARZER 2020.

³³ LIE-PAASSEN-WITTEVEEN 2023; FÖLSTAD 2008: 99–129.

³⁴ BARAN 2020.

³⁵ BAUKNECHT-KUBECZKO 2024: 47.

összpontosító kísérletek fő célja az új szabályozási lehetőségek tesztelése, végrehajtásuk és hatásuk megismerése, mielőtt azokat tartósan és esetleg nagyobb léptékben bevezetnék.³⁶ Az európai digitális tárca bevezetésével összefüggésben 2023-ban beindított négy nagy tesztprojektnél jól megfigyelhető, hogy azok egyik része elsődlegesen a szabályozási lehetőségek változására fókuszál (például a végzettségek igazolása vagy a társadalombiztosítási szabályozása terén); míg egy másik jelentős része a már működő szolgáltatások használati eseteiből (például bankszámlanyitás, SIM-kártya-regisztráció) nyert információkat csatornázzák vissza.³⁷ A továbbiakban az itt felvázolt elméleti háttérben igyekszünk az uniós szabályozási fejleményeket áttekinteni.

Az adaptív szabályozási eszközök az uniós minőségi jogalkotás eszköztárában

Az uniós kontextusban fontos fordulópontot jelentett, amikor a minőségi jogalkotás eszköztárával összefüggésben a Tanács kiemelte, hogy a szabályozási tesztkörnyezetek és a kísérleti klauzulák a rugalmasság és a kísérletezés fontos elemei lehetnek a szakpolitikák terén kialakítandó hatékony, innovációbarát, időtálló, bizonyítékokon alapuló és reziliens szabályozási keretnek. E tanácsi érvelés szerint ez a keret képes előmozdítani a versenyképességet, a növekedést, a fenntarthatóságot, a „szabályozási tanulást”, valamint az európai technológiai szuverenitást és vezető szerepet, továbbá elősegíti a rendszerszintű sokkhatások, valamint a gyökeres változtatást igénylő, illetve a hosszú távú jövőbeli kihívások kezelését.³⁸

A minőségi jogalkotás eszközeinek³⁹ 2023-as kiadásában az innovációt érintő *adaptív szabályozásra* vonatkozó fejezet ennek megfelelően már tartalmazza a *kísérleti klauzulákat* és a *hatályon kívül helyező klauzulákat*. Az új szabályozási módszereket és szakpolitikai eszközöket bemutató fejezetben pedig megjelenik a *szabályozási tesztkörnyezet* is, azzal, hogy ez az adaptív szabályozás legújabb eszközének tekinthető.

A minőségi jogalkotás eszközeit bemutató dokumentum a szabályozási tesztkörnyezeteket általánosságban olyan rendszerekként írja le, amelyek a vállalkozások számára lehetővé teszik, hogy az innovációkat *ellenőrzött valós környezetben*, a *kijelölt hatóság* által kidolgozott és felügyelt konkrét *terv* alapján teszteljék. E rendszereket általában eseti alapon szervezik meg, az alkalmazandó szabályok átmeneti lazítását és olyan biztosítékokat tartalmaznak, amelyek az átfogó szabályozási célkitűzések, így különösen a biztonság megőrzését és a fogyasztói/felhasználói érdekek védelmét szolgálják. Két fő megközelítés érvényesül a szabályozási homokozó létrehozása terén: (i) a szabályozási akadály

³⁶ OECD 2024: 8.

³⁷ *EU Digital Identity: 4 Projects Launched to Test EUDI Wallet 2023*.

³⁸ Az Európai Unió Tanácsa 2020: 4. pont.

³⁹ *EC Better Regulation Toolbox 2021: 175 (Tool#22. Research and innovation)*.

beazonosítását követően az innovátor vállalkozások kezdeményezik; (ii) a szabályozó hatóság határozza meg a tesztelésre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, és kéri az érdekelt szervezetek jelentkezését. A dokumentum példaként hozza fel

- uniós szinten
 - az AI Act alapján létrehozandó és létrehozható szabályozási tesztkörnyezeteket;
 - a fentebb már tárgyalt DLT-hez kapcsolódó kísérleti rezsimet;
 - az Európai Blockchain Szabályozási Tesztkörnyezetet;⁴⁰
- nemzeti szinten:
 - a Medify Hamburg szabályozási tesztkörnyezet, amely szövetminták kórházak közötti drónok általi szállítását biztosítja;
 - a saját felhasználásra előállított villamos energiára vonatkozó franciaországi innovatív projekteket.⁴¹

Érdekes ugyanakkor, hogy az új szabályozási módszertanokat és szakpolitikai eszközöket tárgyaló fejezet a szabályozási tesztkörnyezetek mellett a viselkedéstudományi elemzéseknek (*behavioural insights*) szán még teret, ezzel is demonstrálva a tesztkörnyezetek társadalmi beágyazottságának jelentőségét.⁴²

A kísérleti terek koncepciója

A kísérleti terek megközelítés viszonylag új keletű, megjelenése és tartalmi kifejtése a *deep-tech* innováció elősegítésével összefüggésben az Európai Bizottság új európai innovációs menetrendjére vezethető vissza,⁴³ és az ott leírt fogalmak tartalmát egy 2023 augusztusában kibocsátott bizottsági munkadokumentum fejt ki.⁴⁴ A kísérleti terek közös tulajdonsága, hogy olyan komplex környezetet nyújtanak, amelyek lehetővé teszik az innovátorok és a szabályozók számára, hogy az innováció és a szabályozás közötti kapcsolatot a kísérleti eszközök kombinációjának alkalmazása révén vizsgálják. A munkadokumentum a szabályozási tesztkörnyezet vonatkozásában a minőségi jogalkotási eszköztár fentebb ismertett tartalmára támaszkodik, és az 1. táblázat foglalja össze a próbapadokkal és élő laboratóriumokkal történő összehasonlítást.

⁴⁰ *European Blockchain Sandbox* 2024.

⁴¹ *EC Better Regulation Toolbox* 2021: 600 (Tool#69. Emerging methods and policy instruments).

⁴² *EC Better Regulation Toolbox* 2021: 599–607 (Tool#69. Emerging methods and policy instruments); CIRIOLO et al. 2016.

⁴³ *A New European Innovation Agenda* 2022: 2.2.2 pont; *New European Innovation Agenda on the Move* 2024: 9.

⁴⁴ *European Commission* 2023: 10–15.

1. táblázat: A kísérleti terek egyes típusainak összehasonlítása

	Próbadokok (testbeds)	Élő laboratóriumok (living labs)	Szabályozói tesztkörnyezetek (regulatory sandboxes)
Elsődleges cél	Valamely termék vagy szolgáltatás kifejlesztése, tesztelése és felskálázása ⁴⁵	Innovatív megoldások létrehozásában történő részvétel, azok prototípusának létrehozása, tesztelése és felskálázása	Innovációk és szabályozások tesztelése piaci feltételek között a jogbiztonság növelése érdekében
Kontextus	– Kontrollált (közel) valós; – fizikai és virtuális környezet	– Nem kontrollált (közel) valós; – fizikai és virtuális környezet	– Kontrollált valós; – (és egyes esetekben közös fizikai helyszín)
Időtáv	Korlátozott	Változó	Szigorúan korlátozott
TRL-szint⁴⁶	4 és afölött	1–9	7–9
Részvételi feltétel	Kompetitív, finanszírozással	Projektfüggő	Kompetitív, részvételi feltételek teljesítésén alapul
Értékajánlat az inno- vátorok számára	– Kutatási vagy technológiai infrastruktúrához való hozzáférés; – szolgáltatásokhoz és támogatásokhoz (például jogi és technikai szakértelemhez) történő hozzáférés; – finanszírozáshoz történő hozzáférés	– Az innovációs ökoszisztémában felhalmozott tudáshoz történő hozzáférés; – felhasználói hozzáférés, nyilvánosság; – a multi-módszertani megközelítés lehetővé tétele a K+F-folyamatokban	– Valós felhasználókhöz, ügyfelekhez történő hozzáférés; – magas jogbiztonsági szint, valamint szabályozói és megfelelési (compliance) támogatáshoz történő hozzáférés; – a befektetői és végfelhasználói bizalom növelésének lehetősége
A felhasználói közreműködés módja	Tesztfelhasználói közreműködés	Együttműködés a fejlesztési folyamatban	Valós felhasználói működés

⁴⁵ Felskálázás alatt értve valamely informatikai megoldás vagy erőforrás méretének vagy kapacitásának növelését.

⁴⁶ A technológiai érettség szintjének (*technology readiness level*) meghatározására szolgáló klasszifikáció: TRL 1: alapelvek kidolgozása; TRL 2: technológiai fogalmak megalkotása; TRL 3: bizonyított koncepció; TRL 4: laboratóriumban validált technológia; TRL 5: releváns környezetben validált technológia; TRL 6: releváns környezetben demonstrált technológia; TRL 7: működési környezetben demonstrált prototípus; TRL 8: teljes és minősített rendszer; TRL 9: működési környezetben ténylegesen bizonyított rendszer (piacon validált kereskedelmi replikáció).

	Próbapadok (testbeds)	Élő laboratóriumok (living labs)	Szabályozói tesztkörnyezetek (regulatory sandboxes)
A szabályozó szerepe – a szabályozási rugalmasság mértéke	<i>Változó szerep:</i> <ul style="list-style-type: none"> – a szabályozót bevonhatják a <i>governance</i>-folyamatokba és szabályozási rugalmasságot biztosíthat (például kísérleti klauzulák, egyedi engedélyek révén) 	<i>Ad hoc szerep:</i> <ul style="list-style-type: none"> – a szabályozó a projekt <i>stakeholdereként</i> bizonyos tevékenységekbe bekapcsolódhat, kevésbé szisztematikusan és rugalmasságot biztosítván 	<i>Vezető szerep:</i> <ul style="list-style-type: none"> – az innováció tesztelési sémájának felállítása és felügyelete, a jogi keretrendszer átmeneti módosítása (például kísérleti klauzulák révén)
A szabályozási tanulás mechanizmusa	<i>Fentről lefelé:</i> <ul style="list-style-type: none"> – a szabályozó együttműködik az innovátorokkal, hogy valamely konkrét szabályozáshoz kapcsolódóan információkat gyűjtsön <i>Lentről felfelé:</i> <ul style="list-style-type: none"> – a tesztfolyamatok során a hatályos vagy jövőbeni szabályozást érintő bizonyítékok merülnek fel 	<i>Fentről lefelé:</i> <ul style="list-style-type: none"> – a szabályozó általánosságban keres információkat a már létező vagy jövőbeni szabályozáshoz <i>Lentről felfelé:</i> <ul style="list-style-type: none"> – olyan ismeretanyag becsonnázása, amely releváns lehet a már létező vagy jövőbeni szabályozás szempontjából 	<i>Fentről lefelé:</i> <ul style="list-style-type: none"> – a szabályozó hatóságok felhívják a vállalkozásokat az értékajánlat mentén történő tesztelésben való részvételre és feldolgozzák a kapott információkat a jövőbeni szabályozás alakítása során <i>Lentről felfelé:</i> <ul style="list-style-type: none"> – olyan többletismeretek merülhetnek fel, amelyek a szabályozási adaptációt igénylik
A kísérleti térben megszerzhető információk fő típusa	<i>Technológiai:</i> <ul style="list-style-type: none"> – A technológiai követelmények és teljesítmények tesztelésére és szabályozására vonatkozóan (például technikai paraméterek, szabványok, tanúsítások stb.); – a felhasználói igények értékelése és fogyasztóvédelem 	<i>Szociotechnikai:</i> <ul style="list-style-type: none"> – Az innováció felhasználókra, illetve társadalomra gyakorolt hatása; – az innováció elterjedése és elfogadottsága; – jövőbeli szabályozási igények 	<i>Jogi szabályozási:</i> <ul style="list-style-type: none"> – A szabályozás módosításának tesztelhetősége; – a szabályozás értelmezésének, alkalmazásának tesztelése; – a piacra és felhasználókra vonatkozó kockázatok értékelése

Forrás: KERT-VEBROVA-SCHADE 2022: 3; European Commission 2023: 13–15.

A legfrissebb fejlemények közé tartozik az AI Act által bevezetett *szabályozói tesztkörnyezet*,⁴⁷ az illetékes hatóság által létrehozott ellenőrzött keretrendszer, amely lehetőséget kínál a mesterségesintelligencia-rendszerek szolgáltatói vagy leendő szolgáltatói számára, hogy szabályozói felügyelet mellett, korlátozott ideig egy tesztkörnyezetre vonatkozó tervet követve innovatív mesterségesintelligencia-rendszert fejlesszenek ki, tanítsanak be, validáljanak és teszteljenek, adott esetben valós körülmények között.

A DIGITÁLIS VÁLLALKOZÁSOK ÉS A SZABÁLYOZÁSI PÁRBESZÉDEN ALAPULÓ TANULÁS

A szabályozási tanulás külső és belső dimenziója

A szabályozási tanulás a digitális vállalkozások külső és belső dimenziójában azonos tartalommal bír: lehetővé teszi a szabályozók számára, hogy jobban megismerjék és megértsék a kockázatokat és lehetőségeket, valamint a meglévő normák esetleges módosításának vagy újraértelmezésének szükségességét az új technológiai fejlesztések hatékony kezelése és az innováció lehetővé tétele érdekében. A szabályozási tanulás célja, mint azt az 1. táblázat is bemutatja, kétirányú lehet (i) *felülről lefelé irányuló* folyamatról (*top-down mechanism*) van szó, amikor a szabályozó az új vagy felülvizsgált szabályozási instrumentumokra vonatkozó javaslatokhoz szükséges bizonyítékok összegyűjtését igyekszik megvalósítani, vagy (ii) *alulról felfelé irányuló* folyamat (*bottom-up mechanism*) jön létre olyan esetekben, amikor az innovációs tevékenység elemzése révén születik olyan új ismeret, amely az innováció szintjéről indul szabályozási kezdeményezést alapoz meg.

A külső szabályozás dimenzióját tekintve vállalati szempontból mind az innovációt létrehozó (innovátor), mind pedig innovációt felhasználó digitális vállalkozások szempontjából egyaránt kérdés, milyen gyakorlati hatásfokkal fognak működni az adaptív szabályozási eszközök és a kísérleti terek az uniós digitális egységes piacon. Az innováció és a kísérleti alapú szabályozási eszközök szinte minden piacot érintenek. Egyes esetekben az innováció *új piac(ka)t teremt*, mint a DLT-alapú technológiák, pénzügyi eszköznek minősülő kriptoeszközök, a dróntechnológiák. Más esetekben az innováció olyan *tradicionális piacok működését alakítja át* és teszi indokolttá kísérleti alapú szabályozási mechanizmusok bevezetését, mint például az energiapiacon.⁴⁸

A kísérleti alapú szabályozási eszközök közös tulajdonsága, hogy befolyást gyakorolnak azokra a folyamatokra, amelyek során egyrészt az innovatív megoldásokon alapuló termékeket, szolgáltatásokat, illetve az innovatív üzleti modelleket az innovátorok kikísérleltek és tesztelik. Ugyanakkor hatást gyakorolnak azokra a folyamatokra is, amelyek során a felhasználók, köztük pedig nem csupán a természetes személy végfelhasználók, hanem

⁴⁷ AI Act 3. cikk 5. pont.

⁴⁸ HOLLÓ 2023: 171–185.

az üzleti célú alkalmazók (*deployers*) is hozzájutnak az innovatív termékekhez és szolgáltatásokhoz. Szabályozási oldalról a megközelítés célja, hogy ellenőrzött kockázatok és felügyelet keretein belül tegye lehetővé az innovációt, és egyszersmind az ehhez kapcsolódó párbeszéd révén lehetőséget adjon a *szabályozási tanulásra*, javítsa a külső és belső szabályozási normák megalkotóinak új technológiákra vonatkozó ismereteit. Itt fontos hangsúlyozni, hogy a tanulási folyamat nem csupán a külső szabályozási dimenzióban zajlik, a digitális vállalkozások részéről a kísérleti alapú szabályozási eszközökkel szemben az a várakozás is fennáll, hogy ezek két irányból is elősegítik a digitális vállalkozások számára a tanulást és visszacsatolást:

- az *innovátorok* számára az innovációk igazi élő, ugyanakkor jogi-szabályozási szempontból biztonságos és kiszámítható környezetben történő fejlesztését és tesztelését;
- az *alkalmazók* számára az innovációk használatával kapcsolatos tapasztalatok gyűjtését, és indokolt esetben a problémák és kockázatok korai jelzését az innovátor és a külső szabályozó felé.

A szabályozási párbeszéd alapuló tanulási folyamat néhány kritikai kérdése

A párbeszéd alapuló közös tanulási folyamat első lépése a közös szókincs kialakítása. A kísérleti alapú szabályozási eszközök alapszava az innováció, amely mind szabályozói, mind innovátori oldalon a gazdasági siker mércéjeként és a szabályozási keretek lazításának indokaként⁴⁹ jelenik meg. Érdemes a párbeszéd indulásakor tisztázni, mit takar az *innováció* mint védendő és elérendő cél fogalma. Az innováció nemzetközi téren egyik leggyakrabban használt definícióját az úgynevezett *Oslói Kézikönyv* fogalmazza meg. Ennek legutóbbi 2018-as, negyedik kiadásában az innováció meghatározása a következő: „olyan új vagy továbbfejlesztett termék vagy folyamat (vagy ezek kombinációja), amely jelentősen eltér az egység⁵⁰ korábbi termékeitől vagy folyamataitól, és amelyet a potenciális felhasználók számára elérhetővé tettek (termék) vagy az egység használatba vett (folyamat)”. Az innováció e meghatározása három fogalmi elemet tartalmaz: az innováció vonatkozhat (i) mind az újdonságokra, mind a továbbfejlesztésekre, (ii) mind új, mind a már létező termékekre és folyamatokra; (iii) ha azokat a felhasználók számára elérhetővé tették.⁵¹ Az Európai Innovációs és Technológiai Intézettről szóló rendelet az innovációt olyan folyamatként határozza meg – beleértve e folyamat eredményét is –, „amelynek során a társadalmi, gazdasági vagy környezeti igényekre és keresletre válaszul új ötletek születnek, és ezáltal új termékek, eljárások, szolgáltatások vagy üzleti, szervezési és társadalmi modellek jönnek létre, amelyeket sikeresen bevezetnek egy meglévő piacra, vagy

⁴⁹ *Innovation Principle – Ensuring EU legislation supports innovation* 2020: 1.

⁵⁰ Az Oslói Kézikönyv terminológiájában ez az innovációért felelős piaci szereplőt jelöli.

⁵¹ OECD 2018: 21.

amelyek *képesek* új piacokat létrehozni, és amelyek értéket teremtenek a társadalom számára”.⁵² Látható tehát, hogy a szabályozási keret alapfogalma, az innováció megfogalmazásai sem teljesen azonosak, és ez azt jelenti például, hogy ezek alapján különbözően értékelhető, hogy egy zseniális új ötlet, amely soha nem hagyta el a laboratóriumot, innovációnak számít-e már akkor is, ha még nem jutott el a felhasználókhöz.

Amennyiben az innováció fogalma megfelelően tisztázott is, további alapkérdés, hogy van-e konszenzus az érintettek közül arra nézve, mit jelent a *felelős innováció* (*responsible innovation*) előmozdítása a gyakorlatban, hogyan lehet ezt elérni, és mi legyen ebben a szabályozó szerepe. A kísérleti alapú szabályozási eszközök kapcsán ide kapcsolódik, hogy további vitakérdés alapja lehet, hogy mivel egyes eszközök, így például az általános célú szabályozási homokozók vonatkozásában korlátozottan állnak empirikus bizonyítékok rendelkezésre, ezért megfelelően alátámasztható-e, hogy ezek (különösen az ágazatspecifikus szabályozási homokozókkal összehasonlítva) valóban képesek-e előmozdítani a felelős innovációt.⁵³

A szabályozási tesztkörnyezetek kapcsán az is felmerül, hogy mivel itt az eltérést biztosító szabályok miatt az általános normatív feltételek nem teljes körben érvényesülnek, ezért a vállalati megfelelés biztosítása terén is a szabályozónak és a részt vevő vállalkozásoknak is viszonylag járatlan utakra kell térniük *az általános szabályok és a tesztkörnyezetre vonatkozó kivételek közötti „határvonalak”* meghúzása, a sajátos helyzetből adódóan felmerülő szabályozási kérdések értelmezése és kezelése terén. Az értelmezés nehézségei közé tarthat, hogy a szabályozási homokozók használata a hatályos általános jogszabályokhoz képest megváltoztathatja a „szabályozási üzenetet”, így például az eredeti szabályozás célsági viszonyai is megváltozhatnak, illetve egyes általános szabályozási terhek szükségtelenek lehetnek, míg a másoknak való megfelelés elengedhetlenné válhat a sajátos kísérleti környezetben felmerülő új kockázatok kezelése érdekében. Ezt ellensúlyozza, hogy a szabályozási tesztkörnyezetekben ugyanakkor a szabályozott innovátorok személyre szabott segítséget kaphatnak a vállalati megfeleléshez, illetve a hatóságok együttműködnek velük a fejlesztés során a szabályoknak való megfelelés biztosítása érdekében.

Látható, hogy a kollaboratív tanulás, a szabályozási rugalmasság szorosabb együttműködést kíván meg a szabályozók és az innovátorok között, azonban a szabályozási elméletek szerint a szabályozás külső dimenziójában arra is figyelemmel kell lenni, hogy a szabályozók és a szabályozottak közötti szoros együttműködés kétélű kardnak bizonyulhat. *A szabályozási foglyul ejtés (regulatory capture)* elmélete szerint a szabályozók és a szabályozottak közötti rendszeres információcsere esetén fennáll annak a veszélye, hogy a piaci szereplők megpróbálják befolyásolni a szabályozókat, hogy olyan döntéseket hozzanak, amelyek a kollektív jólét helyett saját egyedi érdekeiket szolgálják.⁵⁴ Az egyedi döntés során a kollektív jólétet, a jogállamiságot és az alapvető jogokat kell mérlegre tenni a technológiával

⁵² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/819 rendelete (2021. május 20.) az Európai Innovációs és Technológiai Intézetéről, 2. cikk 1. pont.

⁵³ RANCHORDAS–VINCI 2024.

⁵⁴ RANCHORDAS–VINCI 2024.

vagy a gazdasági innovációval szemben, és ez az alaphelyzet a hatósági értékelés körébe is új elemeket hoz be.

VÁLLALATI MEGFELELÉSI KÖVETKEZTETÉSEK

Interakció a külső és belső szabályozási dimenzió között

Kialakulóban van a digitális megfelelés (*digital compliance*) fogalma, amely a digitális vállalkozások működése szempontjából releváns külső és belső szabályozási környezetre fókuszál. A vállalati *compliance*-nek hagyományosan alaprétégét adják a *kockázatkezelési mechanizmusok*, ezek nélkül ma sem képzelhető el hatékony vállalati megfelelés. A külső kockázatok között kiemelten szerepel a külső szabályozási környezet, mivel ez – különösen a digitális gazdaságot érintő nagy volumenű és rendkívül gyors változás következtében – jelentős kockázatnövelő tényező. A külső szabályozási környezet gyors változása mellett a megfelelés külső dimenziójának terén további kockázatnövelő tényezőként kell figyelembe venni az Unió digitális egységes piacán az egységes uniós szabályok alkalmazása során esetenként eltérő eredménnyel járó tagállami végrehajtási gyakorlatot.⁵⁵

A megfelelés külső dimenzióját érinti az is, hogy a kísérleti alapú szabályozási eszközök, így különösen a szabályozási homokozók elterjedése a jogalkotás, a szabályozó hatóságok, valamint a piaci szereplők közötti kapcsolatok természetének megváltozásával járhat, ugyanakkor az is felmerül, hogy idővel megváltozhat magának az állami szabályozásnak a jellege. Ranchordas és Vinci álláspontja szerint az utóbbi évtizedekben megfigyelhető tendencia szerint a szabályozás mindinkább elveszíti nemzeti, felülről lefelé irányuló jellegét. Ehelyett a szabályozók ma már a vállalati hírnév figyelembevételével, az információk és az adatok révén, valamint a piaci szereplőkkel való szorosabb kapcsolatok kialakításával is szabályoznak – a kísérleti alapú szabályozási eszközök széles körű elterjedése várhatóan a köz- és a magán szereplők közötti kapcsolat felfogásának megváltozását eredményezi.⁵⁶

Ehhez az alapképhez kapcsolódik, hogy a kockázatértékelési metódusokat alapvetően érinti az a bizonytalansági tényező, amely a kísérleti környezetekben a derogáció és szabályozási párbeszéd alá tartozó kérdések és a hatályos joganyag eltérésekkel nem érintett részének elhatárolásából adódik, különös tekintettel a polgári jogi felelősségi szabályokra.⁵⁷

A *digitális compliance*-nek e téren biztosítania kell azt is, hogy *a vállalati szabályozási tanulás eredményeként olyan belső szervezeti működés, ⁵⁸ továbbá olyan empirikus adatok és feedback-mechanizmusok szülessenek*, amelyek felhasználhatók a külső szabályozási tanulásához és inputként szolgálhatnak az optimális szakpolitikára vonatkozó szabályozói

⁵⁵ STRIHÓ–SZEGEDI 2023.

⁵⁶ RANCHORDAS–VINCI 2024; BERTSCHEK et al. 2023.

⁵⁷ TRUBY et al. 2022; ŠTEFANEK 2022.

⁵⁸ ORBACH–BOETTCHER–ZAN 2023.

döntésekhez.⁵⁹ A digitális megfelelésnek nem csupán az a feladata tehát, hogy a külső szabályozói elvárásokat lefordítsa a vállalat nyelvére, és működő megfelelési rendszerek kiépítésével internalizálja azokat. Feladata az is, hogy a digitális piacok számára alkotott jogi szabályok között keresse és ismerje fel a hagyományos normatív szabályozás és különösen a kísérleti szabályozási eszközök által biztosított olyan visszacsatolási mechanizmusokat, ahol a vállalati belső tanulás eredményei megjeleníthetők.

A *digitális compliance*-nek a feltárt visszacsatolási lehetőségek keretei között az innováció mögötti stratégiai jelentőségű komplex technológiai, informatikai, infokommunikációs, valamint mikro- és makrogazdaságtani kérdéseket vissza is kell tudnia fordítani úgy a jog nyelvére, hogy azok lényege ne vesszen el, és az előtárt érvek a *feedback* folyamatok során transzparenssé kezelhetők legyenek. A külső és belső szabályozási dimenzió közötti hatékony interakcióhoz a *digitális compliance* akkor tud érdemben hozzájárulni, ha (i) a külső szabályozói beavatkozás az innováció és a piaci folyamatok alakulását ténylegesen és folyamatosan leköveti, hogy ezáltal (ii) a belső szabályozást a lehetséges maximális mértékig a megfelelő, ténylegesen azonosítható kockázatokhoz lehessen igazítani, és (iii) a szabályozási tanulási folyamat eredményeként végső soron akár egy rugalmasabb, a digitális gazdaság dinamikájához jobban igazodó külső szabályozói megközelítés alakulhasson ki.

A külső környezet elvárásainak csak egy – jóllehet igen jelentős – részhalmozát képezi a jogi szabályozás, hiszen ezen túlmenően ott vannak még a vállalati működéssel szembeni egyéb (annak technológiai, gazdasági, piaci, kulturális beágyazottságából adódó) külső elvárások is. Ahogy a szabályozás felülről lefelé irányuló jellege és a köz- és magánjogi szereplők közötti kapcsolat változik, azzal párhuzamosan az is érezhető, hogy mivel legtöbbször jogszabályokban jelennek meg az összetett gazdaságirányítási és technológiai normák, így egyre inkább elmosódik a jogi és nem jogi jellegű elvárások közötti határvonal. Ez a vállalat szociotechnikai rendszerében sokszor úgy fogalmazódik meg, hogy mindenre van normatív jogi szabály. Mivel pedig az innovatív alkalmazások fejlesztése és alkalmazása szükségképpen előzetes jogi szabályozási értékelést indokol, így a *digitális compliance*-szel szemben az a belső elvárás merül fel, hogy jelölje ki *az üzleti lehetőségek számára a mozgásteret*.

Ez azzal is jár, hogy mivel a digitális gazdaságra vonatkozó uniós normák többsége értékláncalapon közelíti meg a szabályozási célt, ezért a vállalati belső követelmények kialakításában játszott szerepén túlmenően mind szélesebb körben a vállalat közvetlen határain túllépve és az értékláncok mentén a vállalati működés által érintett ökoszisztéma(ko)n belüli interaktív feladatokat is el kell látnia. A *digitális compliance*-nek kiemelt „önreflexív” feladatává válik annak vizsgálata, hogy (i) a hatályos normatív és kísérleti alapú szabályoknak történő megfelelés milyen hatást gyakorol az innovátoroknál az innovációs folyamatokra, valamint az innovatív megoldásokat értékláncaik hatékonysága érdekében alkalmazó vállalkozásoknál a működési hatékonyságra, és (ii) ezek a tapasztalatok miként csatornázhatók vissza a digitális gazdaság szabályozási rendszereibe.

⁵⁹ GUBLER 2015.

Hídemberek és belső vállalati homokozók kialakítása

Mind a külső, mind a belső szabályozás szempontjából az egyik legnagyobb kihívás, hogy lépést kell tartani az innovációval és értékelni kell annak hatásait, hogy ezáltal elkerülhető legyen a két fő jólét- és versenyképesség-csökkentő kockázat: az alul- és a túlszabályozás. A külső és belső szabályozók egyaránt felelősek az új technológiák társadalmi és vállalati beágyazódásáért és az innováció gazdasági és társadalmi előnyeinek biztosításáért, így az új típusú kockázatokból adódó feszültségek kezeléséért is.

Kiemelendő, hogy a *digitális compliance* külső dimenziója nem működtethető a vállalati *compliance* belső eszközrendszerének és folyamatainak digitalizációja nélkül, ami maga is egy olyan innovációs folyamat, amely a digitális vállalkozások szociotechnikai belső környezetét mélyen felbolygatja. A hagyományos *compliance* területek belső szabályai már korábban is igen jelentős, több száz oldalas belső szabályozási korpuszt termeltek ki, amelyek iratmintákkal és egyéb belső dokumentumokkal egészültek ki. A nagy nyelvi modellek korszakában a belső szabályzattárak kezelése, valamint a belső folyamatok automatizációja egyaránt példaként hozható fel arra, hogy a digitális *compliance* formálódó új szakmai területén ezért olyan *hídemberekre*⁶⁰ van szükség, akik egyszerre beszélnek az üzlet, a jog és a technológia nyelvét, és nemcsak arra készültek fel, hogy az átalakuló szabályozási párbeszédben szükséges új érvelési technikát alkalmazzák, hanem arra is, hogy a változásokat a digitális vállalkozások külső és belső szociotechnikai rendszereiben is értelmezni és működtetni tudják.

A *belső vállalati homokozók* szintén fontos új elemei az innováció belső szabályozási irányításának (*regulatory governance*), mivel fontos szerepet játszhatnak a munkavállalók számára érthető, általuk kipróbált, elfogadott és betartható szabályok kialakításában, valamint a tesztkörnyezetből érkező visszacsatolás révén a *compliance* és szabályozási funkciót ellátó vállalati szakemberek számára a belső szabályozási tanulás biztosításában. A nagy nyelvi modellek széles körben elérhetővé válásával napjainkban nem kerülhető meg az „árnyék-MI” (*shadow AI*) problémája, amely arra vezethető vissza, hogy a munkavállalók egyes MI-eszközöket az informatikai és kiberbiztonsági részlegek hivatalos beszerzését, illetve jóváhagyását megelőzően vagy azok helyett „saját szakállukra”, esetenként saját ingyenes felhasználói fiókjukból kezdenek el használni.⁶¹ Az egyéb szellemi tulajdonjogi, kiberbiztonsági következmények részletes elemzése előtt, már pusztán az adatszivárgással, személyes adatok kezelésével és a kapott eredmények megbízhatóságával összefüggő kockázatokra gondolva a vállalkozások számára megkerülhetetlen a nagy nyelvi modellek alkalmazásának szabályozása.

A mesterségesintelligencia-alkalmazások kapcsán a nagy nyelvi modellek példaként hozhatók fel arra, mennyire nehéz megkülönböztetni a *hype-ot* a tényleges üzleti espektől, és mennyire fontos a megalapozott ismeret arról, hogy mire alkalmasak a versengő

⁶⁰ DÖMÖTÖRFY 2024.

⁶¹ COLES 2024.

technológiák. Három éve még mit sem tudtunk a nagy nyelvi modellekről, mostanra a szövegalkotás legtöbb területén a marketinganyagoktól a programozásig szinte megkerülhetetlenné váltak. A változó technológiai és szabályozási környezetben egyszerre kell kezelni a túlzó elvárásokat és az indokolatlan szkepticizmust, mindezt összeszelve a tényleges vállalati üzleti igényekkel.

A vállalati MI-érettség kialakulása nem valósul meg önmagától és nem is valósítható meg egyetlen lépésben: a kísérletezési szakasz nem kerülhető meg – a kísérletezési szakasz kiváló eszközei lehetnek a vállalati homokozók. A nagy nyelvi modellekre vetítve a kísérletezés szakaszától várható legfontosabb előnyök közé sorolható, hogy egy jól működő vállalati homokozó (i) kialakítja az általános mesterségesintelligencia-tudatosság alapszintjét, (ii) feltérképezi azokat a kulcsfontosságú területeket, ahol beruházásokra van szükség, és realisabb elvárásokat fogalmaz meg azzal kapcsolatban, hogy mit hozhat a technológia, (iii) megteszi az első lépéseket abban az irányban, hogy a vállalati üzleti és *compliance* folyamatokba becsatornázza a tapasztalatokat. A vállalati homokozó működése során felszínre kerülő belső viták, akár súrlódások hozzájárulnak a vállalati belső nyelv alapfogalmainak kialakításához: a belső kölcsönös megértés lehetősége nélkül a későbbi gyümölcsöző együttműködés nem képzelhető el. Optimális esetben pedig néhány kísérleti projekt sikerrel zárul, és így megalapozott implementációs döntésekhez vezethet és a külső szabályozási dimenzióba történő visszacsatoláshoz megfelelő bizonyítékalapot teremthet, illetve az itt kialakított kísérletezési módszertan más mesterségesintelligencia-alkalmazások vagy más innovatív technológiák bevezetésénél is agilis, proaktív elemeket magában foglaló kiindulási alap lehet.

ZÁRÓGONDOLATOK

Számos olyan intézményi mechanizmus van, amelynek részben vagy egészben célja és feladata annak mérlegelése, hogy *a jogi szabályozást hol és mennyiben szükséges megváltoztatni annak érdekében, hogy képes legyen a szabályozott életviszonyok változásából adódó bizonytalanságot kezelni, azaz naprakésszé, sőt „jövőállóvá” válni.*

A változás- és bizonytalanságkezelési mechanizmusok alakítói közé tartoznak a jogalkotó mellett a technológiaértékelés módszertanát kidolgozó és tanúsítást végző szervezetek, az általános politikai szervek, a szakpolitikákat alakító szervek, a hatósági és a bírósági szervezetrendszer, a tudományos szervezetek, a (jogi, tudományos és műszaki) szakmai testületek, az ad hoc szervek, a nemzetközi szervek (kiemelve az OECD-t), de ide sorolhatók a legváltozatosabb egyéb szervek, mint például a *thinktank* szervezetek, lobbicsoportok is. Végül, de nem utolsósorban pedig nem feledkezhetünk meg arról, hogy *a vállalkozások, a piaci szereplők* maguk is fontos szerepet töltenek be a változások és a bizonytalanságok kezelése terén. Esetükben is felmerül az a gyakran érzékelhető probléma, amely sokszor előfordul a szabályozás „naprakészen tartásáért” felelős szervezeteknél, nevezetesen az, hogy az érintettek elkülönült szakmai silóban működnek, egy összetett probléma egy sajátos szeptetével foglalkoznak, holott a jobb eredmények általában az interdiszciplináris

együttműködésből származnak. Különösen fontos az interdiszciplinaritás szükségessége a jog és technológia határterületén, hiszen a vállalati működést érintő megfelelő külső és belső szabályok megalkotásához mind a technológiát, mind annak felhasználását és az ebből következő társadalmi-gazdasági következményeket jól kell érteni.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- 47+ Key Digital Transformation Statistics (2024). Online: <https://explodingtopics.com/blog/digital-transformation-stats#dt-market-stats>, <https://bit.ly/42nQtTE>.
- ABBAS, Roba – MICHAEL, Katina (2022): Socio-Technical Theory: A review. In PAPAGIANIDIS, Savvas (szerk.): *TheoryHub Book*. open.ncl.ac.uk, 124–142.
- A New European Innovation Agenda* (2022): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – (COM(2022) 332 final). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022DC0332>
- APPAYA, Mandepanda Sharmista – GRADSTEIN, Helen Luskin – HAJI KANZ, Mahjabeen (2020): *Global Experiences from Regulatory Sandboxes* (English). World Bank Group Fintech Note, No. 8/2020. Online: <http://documents.worldbank.org/curated/en/912001605241080935/Global-Experiences-from-Regulatory-Sandboxes>
- ATTREY, Angela – LESHER, Molly – LOMAX, Christopher (2020): The Role of Sandboxes in Promoting Flexibility and Innovation in the Digital Age. *OECD Going Digital Toolkit Policy Note, No. 2*. Online: https://www.oecd.org/en/publications/the-role-of-sandboxes-in-promoting-flexibility-and-innovation-in-the-digital-age_cdf5ed45-en.html
- Az Európai Unió Tanácsa (2020): *Tanács következtetései a szabályozói tesztkörnyezetekről és a kísérleti záradékokról mint a digitális kor gyökeres változtatást igénylő kihívásainak kezelését szolgáló innovációbarát, időálló és reziliens szabályozási keret eszközéről (2020/C 447/01)*. Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XG1223\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XG1223(01))
- BARAN, Grzegorz (2020): Social Innovation Living Labs as Platforms to Co-design Social Innovations. *Journal of Intercultural Management*, 12(1), 36–57. Online: <https://doi.org/10.2478/joim-2019-0031>
- BAUKNECHT, Dierk et al. (2021): *How to Design and Evaluate a Regulatory Experiment? A Guide for Public Administrations*. Online: www.researchgate.net/publication/350707383_How_to_design_and_evaluate_a_Regulatory_Experiment_A_Guide_for_Public_Administrations
- BAUKNECHT, Dierk – KUBECZKO, Klaus (2024): Regulatory Experiments and Real-World Labs: A Fruitful Combination for Sustainability. *GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society*, 33(1), 44–50. Online: <https://doi.org/10.14512/gaia.33.S1.7>
- BENNETT MOSES, Lyria (2011): Agents of Change: How the Law ‘Copes’ with Technological Change. *Griffith Law Review*, 20(4), 763–794. Online: <https://doi.org/10.1080/10383441.2011.10854720>

- BERTSCHEK, Irene et al. (2023): *Lernende Regulatorik als Innovationstreiber Anregungen zur Ausgestaltung des Reallabore-Gesetzes*. National Academy of Science and Engineering Publications. Online: <https://en.acatech.de/publication/driving-innovation-with-regulatory-learning/>
- CIRIOLO, Emanuele et al. (2016): *Behavioural Insights Applied to Policy Application to Specific Policy Issues and Collaboration at EU Level*. Workshop report. European Commission Joint Research Centre. Online: <https://doi.org/10.2760/267723>
- COLES, Cameron (2024): Shadow AI: How Employees Are Leading the Charge in AI Adoption and Putting Company Data at Risk. *Cyberhaven*, 2024. május 21. Online: www.cyberhaven.com/blog/shadow-ai-how-employees-are-leading-the-charge-in-ai-adoption-and-putting-company-data-at-risk
- Digital Transformation: How to Scope and Execute Strategy* (2024). Online: www.gartner.com/en/information-technology/topics/digital-transformation
- DIJCK, Gijs Van – GESTEL, Rob Van (2011): Better Regulation Through Experimental Legislation. *European Public Law*, 17(3), 539–553. Online: <https://doi.org/10.54648/EURO2011037>
- DÖMÖTÖRFY Borbála Tünde (2024): A hídembereké a jövő? *jogaszvilag.hu*, 2024. március 5. Online: <https://jogaszvilag.hu/a-jovo-jogasza/a-hidembereke-a-jovo/>
- EC Better Regulation Toolbox* (2021). Version of 3 November 2021. Online: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en
- ELMAWAZINI, Khaled et al. (2022): Do Regulatory Policies Matter to Corporate Innovation? *International Review of Financial Analysis*, 84, article number: 102398. Online: <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2022.102398>
- EU Cybersecurity Certification* (2024). Online: www.enisa.europa.eu/topics/certification/eu-cybersecurity-certification-faq
- EU Digital Identity: 4 Projects Launched to Test EUDI Wallet* (2023). Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/eu-digital-identity-4-projects-launched-test-eudi-wallet>
- European Blockchain Sandbox* (2024). Online: <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/display/EBSI/Sandbox+Project>
- European Commission (2023): *Commission Staff Working Document on Regulatory Learning in the EU. Guidance on Regulatory Sandboxes Testbeds, and Living Labs in the EU, With a Focus Section on Energy*. SWD(2023) 277 final. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12199-2023-INIT/en/pdf>
- FIRNIKSZ Judit (2023): *Pillanatkép a digitális piacok szabályozásáról*. Budapest: Wolters Kluwer.
- FØLSTAD, Asbjørn (2008): Living Labs for Innovation and Development of Information and Communication Technology: A Literature Review. *The Electronic Journal for Virtual Organizations and Networks*, 2008(10), 99–129. Online: www.researchgate.net/publication/259255452_Living_Labs_for_Innovation_and_Development_of_Information_and_Communication_Technology_A_Literature_Review

- GUBLER, Zachary J. (2015): Making Experimental Rules Work. *Administrative Law Review*, 67(3), 551–593. Online: www.jstor.org/stable/24799524
- HOLLÓ Richárd (2023): A magyar energiajogi szabályozásba bevezetett regulatory sandbox klauzulák. A szabályozási tesztkörnyezetek értékelése és azok potenciálja. *KözigazgatásTudomány*, 3(1), 171–185. Online: <https://doi.org/10.54200/kt.v3i1.55>
- IANSITI, Marco – LAKHANI, Karim R. (2020): *Competing in the Age of AI: Strategy and Leadership When Algorithms and Networks Run the World*. Boston: Harvard Business Review Press.
- Innovation Principle* (2022). Online: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/document/download/294b40e0-ad5a-448e-9612-ea87b5b9e48e_en?filename=ec_rtd_factsheet-innovation-principle.pdf
- KÁDÁR Krisztián (2012): *A közigazgatás stratégiai tervezésének és fejlesztésének módszertana*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/100048>
- KERT, Kaia – VEBROVA, Michaela – SCHADE, Sven (2022): *Regulatory Learning in Experimentation Spaces*. European Commission, JRC130458. Online: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC130458>
- KOOP, Christel – LODGE, Martin (2017): What Is Regulation? An Interdisciplinary Concept Analysis. *Regulation and Governance*, 11(1), 95–108. Online: <https://doi.org/10.1111/rego.12094>
- KSH *Digitális Gazdaság 2020* (2020). Központi Statisztikai Hivatal. Online: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/ikt/2020/02/index.html#ahazaiivllalkozsokktharmadavanjelenline
- LEIMULLER, Gertraud – WASSERBACHER-SCHWARZER, Silvia (2020): *Regulatory Sandboxes. Analytical Paper for BusinessEurope*. Vienna. Online: www.busineurope.eu/sites/buseur/files/media/other_docs/regulatory_sandboxes_-_winnovation_analytical_paper_may_2020.pdf
- LIE, Rico – VAN PAASSEN, Annemarie – WITTEVEEN, Loes (2023): *Living Labs and Innovation Platforms: A Literature Review*. Worldfish Program Report 2023. Online: <https://worldfishcenter.org/publication/living-labs-and-innovation-platforms-literature-review>
- LYYTINEN, Kalle – YOO, Youngjin – BOLAND, Richard J. (2015): Digital Product Innovation Within Four Classes of Innovation Networks. *Information Systems Journal*, 26(1), 47–75. Online: <https://doi.org/10.1111/isj.12093>
- Making Space for Innovation: The Handbook for Regulatory Sandboxes* (2019). Berlin: Federal Ministry for Economic Affairs and Energy. Online: www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_14/spl_5/pdfs/20.pdf
- NAGY Zoltán (2023): Modern technológiák és jogi szabályozásukkal kapcsolatos elméleti kérdések. In NAGY Zoltán (szerk.): *Az összehasonlító jog eszközével a gyűlölet ellen. Az online gyűlöletbeszéd, zaklatás és megfélemlítés nemzetközi szabályozása*. Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 21–32. Online: https://doi.org/10.47079/2023.nz.gyuloletbeszed.10_1

- New European Innovation Agenda on the Move* (2024). Report on the State of Play of the New European Innovation Agenda. European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. Online: <https://doi.org/10.2777/097305>
- OECD (2018): *Oslo Manual. Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities*. OECD Publishing. Online: <https://doi.org/10.1787/9789264304604-en>
- OECD (2023): *Sandboxes in Artificial Intelligence*. OECD Digital Economy Papers, 13 July 2023. Online: www.oecd.org/publications/regulatory-sandboxes-in-artificial-intelligence-8f80a0e6-en.htm
- OECD (2024): *Regulatory Experimentation: Moving Ahead on the Agile Regulatory Governance Agenda*. OECD Public Governance Policy Papers, No. 47. Online: <https://doi.org/10.1787/f193910c-en>
- OGUS, Anthony I. (2004): *Regulation: Legal form and Economic Theory*. Oxford: Hart.
- ORBACH, Barak (2016): What Is Regulation? *Yale Journal on Regulation*, 2016. július 25. Online: www.yalejreg.com/bulletin/what-is-regulation/
- ORBACH, Barak – BOETTCHER, Shanen – ZAN, Ofir (2023): *AI Adaptation: A Primer for Corporate Directors*. Arizona Legal Studies Discussion Paper No. 23–32, November 30, 2023. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.4662300>
- PACCES, Alessio M. – van den BERGH, Roger J. (2011): *An Introduction to the Law and Economics of Regulation*. RILE Working Paper Series No. 2011/03. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1914417>
- PASMORE, Willam A. (1988): *Designing Effective Organizations: The Sociotechnical Systems Perspective*. New York: John Wiley and Sons.
- RANCHORDAS, Sofia (2013): The Whys and Woes of Experimental Legislation. *Theory and Practice of Legislation*, 1(3), 415–440. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2604506>
- RANCHORDAS, Sofia – VINCI, Valeria (2024): Regulatory Sandboxes and Innovation-friendly Regulation: Between Collaboration and Capture. *Italian Journal of Public Law*, 16(1), 107–139. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.4696442>
- SÁNTHA György (2013): A pilot mint tervezés-módszertani eszköz, avagy tervezési „kép a képben”. In GELENCSÉR Balázs Szabolcs (szerk.): *Modellkísérletek a közigazgatás fejlesztésében. Az ún. „pilot projektek” határai elméletben és gyakorlatban*. Budapest: Pázmány Press. Online: https://jak.ppke.hu/uploads/articles/227518/file/modellkiserletek_kotet.%20_0515pdf.FINAL.pdf
- ŠTEFANEK, Štefan. (2022): *Regulatory Sandboxes and Experimentation Clauses: an Attempt to Make the (Croatian) Legal System More Entrepreneurial*. Conference Paper. EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC). 6. 213–235. Online: <https://doi.org/10.25234/ecllic/22416>
- STRIHÓ Krisztina – SZEGEDI László (2023): A digitális egységes piac kezdeti lépései – egységes uniós szabályozás eltérő tagállami végrehajtás. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 11(4), 127–147. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2023.4.7>
- Top 100 Digital Transformation Statistics and Trends To Help You Navigate it in 2024* (2024). Online: <https://quixy.com/blog/top-digital-transformation-statistics-trends/>

TÓTH András (2016): Technológia és versenyjog. In TÓTH András (szerk.): *Technológia jog. Új globális technológiák jogi kihívásai*. Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 141–161. Online: www.kre.hu/ajk/images/doc/Uj_techologia_jog_kotet.pdf

TRUBY, Jon et al. (2022): A Sandbox Approach to Regulating High-Risk Artificial Intelligence Applications. *European Journal of Risk Regulation*, 13(2), 270–294. Online: <https://doi.org/10.1017/err.2021.52>

World Bank Key Data from Regulatory Sandboxes across the Globe (2020). Online: www.worldbank.org/en/topic/fintech/brief/key-data-from-regulatory-sandboxes-across-the-globe

Dr. Firniksz Judit a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Versenyjogi Kutatóintézetének kutatója. Szakmai pályafutását a Gazdasági Versenyhivatalban kezdte, az ott eltöltött közel egy évtized alatt versenypolitikai elemzőként, vizsgálóként és osztályvezetőként látott el feladatokat. 2006 és 2021 között a Réti, Várszegi és Társai PwC Legal Ügyvédi Iroda verseny- és fogyasztóvédelmi csoportját vezető senior ügyvédként működött. A Budapesti Közgazdasági Egyetem Európa Tanulmányok szakán MSc-fokozatot, az Eötvös Loránd Tudományegyetemen a jogi kar elvégzését követően társasági jogi LL.M-fokozatot, majd a Pázmány Péter Katolikus Egyetem jogi doktori iskolájában PhD-fokozatot szerzett. Kutatási területe a digitális piacok szabályozása és a vállalati megfelelés. Jelenleg a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen, a Pécsi Tudományegyetemen és a Debreceni Egyetemen oktat és a kutatási területet érintő kérdésekben tudományos tanácsadói feladatokat lát el.

Cseporán Zsolt

MAGYAR KULTURÁLIS SZFÉRA A PANDÉMIA ÁRNYÉKÁBAN

VÁLSÁGKEZELÉS A GAZDASÁG- ÉS KULTURÁLIS POLITIKA HATÁRÁN¹

Hungarian Cultural Sphere in the Shadow of the Pandemic

Crisis Management at the Border of Economic and Cultural Policy

Cseporán Zsolt jogász (PhD, LL.M), közgazdász, a Károli Gáspár Református Egyetem óraadó oktatója és a Magyar Nemzeti Bank munkatársa, cseporan.zsolt@gmail.com

A tanulmány a kulturális és gazdaságpolitika összekapcsolódását mutatja be a magyar kormány pandémiás válságkezelésében. A koronavírus-világjárvány alatt a magyar kormányzat a nemzetközi, különösen uniós válságkezelési stratégiák eszköztárát alkalmazta a kulturális szféra tekintetében is. Ezek közül markáns beavatkozás volt a védelmi intézkedések széles spektruma, ám megállapítható, hogy a kulturális szektorban is érvényesült a munkahelyvédelem kormányzati prioritása, amelyet az adókedvezmények és a bértámogatási program hivatott garantálni, illetve ezeket az intézkedéseket a közvetlen támogatásokkal egészítette ki a Kormány.

KULCSSZAVAK:

Covid-19, gazdaságpolitika, kultúrpolitika, válságmenedzsment

The study shows the connection between cultural and economic policy in the Hungarian government's pandemic crisis management. During the coronavirus pandemic, the Hungarian government applied the tools of international, especially EU crisis management strategies in the cultural sphere as well. Among these, a wide spectrum of protection measures was a marked intervention, but it can be stated that the government's priority of

¹ A tanulmány a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság támogatásával jött létre.

job protection prevailed in the cultural sector as well, which was supposed to be guaranteed by tax incentives and the wage support program. Also, the Government supplemented these measures with direct subsidies.

KEYWORDS:

Covid-19, economic policy, cultural policy, crisis management

ELMÉLETI BEVEZETÉS

*A közpolitikákról*²

A politika többdimenziós természetére az úgynevezett „politológiai háromszöget” alkalmazza a tudomány, amelynek egyik oldalát a politika intézményes világa képezi (*polity*), másik aspektusa a politika szereplőinek konfliktusos, egymással versengő folyamatait jelenti meg (*politics*), míg a harmadik pillére a politikai célok, tartalmak világa (*policy*).³

A társadalomirányítás tartalmát a közpolitika határozza meg, amelynek hivatása a társadalom fennmaradásának és fejlődésének védelme. Lényegében tehát a közügyek vezénylését, a közösségi problémák megoldását jelenti, és végső soron a közjó biztosítására irányul.⁴

Mindennek fényében a közpolitika⁵ egyrészt az angol *politics* kifejezésre utal, vagyis a politikai szférában létező különböző tevékenységekre, akciókra, dinamizmusokra; másrészt pedig a *policy*ra mint olyan stratégiákra, amelyek egy adott közösség egészét érintő politikai döntésekre, illetve a közcélok megvalósítására összpontosulnak.⁶ A közpolitikai (tudományos) szemlélet tehát eltér a politikaelmélettől, mivel hangsúlyozza, hogy a politika tudománya nem maradhat pusztán teória és nem szorítkozhat kizárólag elméleti megközelítésekre. Ezek mellett multidiszciplináris⁷ eszközrendszerrel, normatív megközelítésben, a politikai döntéshozatal és megvalósítás konkrét folyamatára kell fókuszálnia.⁸

A közpolitika tartalmazza az adott közélet, hatalmi rend gazdasági, kulturális és szociális problémáit, amelyeket konkretizálnak az ágazati politikák. Szak-, avagy ágazati politika alatt a társadalomirányítás homogenitást mutató részeinek szakértelem és téma szerinti csoportjait, illetve az ezekhez kapcsolódó elkülöníthető feladatokat és folyamatokat értjük. Bármilyen meghatározással is élünk, mindig szem előtt kell tartanunk azt a különbséget, amely a politikát mint az állam céljáról, szerkezetéről és működéseiről szóló

² Részletesen lásd CSEPORÁN 2020.

³ BAYER 2000: 21–25.

⁴ SAMU 2003: 36.

⁵ ÁGH 1994: 3.

⁶ KAISER et al. 2018: 10.

⁷ Egyszerre része a politikatudománynak, de közigazgatás- és jogtudományi diszciplína is, mivel érintkezik a közigazgatási jog, a közösségi gazdaságtan, a közpénzügyek, az államszámvitel, a közintézményi menedzsment és a közszolgálati etika kérdéseivel. BAUER 2014: 17.

⁸ Monografikus jelleggel lásd LASSWELL 1936.

tudományt, és a politikát mint az állam bizonyos cselekvéseit, azaz a konkrét *gyakorlati államműveletet* egymástól elválasztja.⁹

*Kulturális politika*¹⁰

A téma szempontjából releváns szakpolitika a művészetet, a tudományt és a művelődést öleli fel – érintve a gazdasági folyamatokat, az igazgatási gyakorlatot, az állampolgárok szabadidős tevékenységét és az állami mecenatúrát.¹¹ Ezt nevezzük kulturális politikának (*cultural policy*), amely tág értelemben a kormányzati akciók szándékolt, de szisztematikus következményei, valamint az azonosított kulturális célok felé tett intézkedések.¹² Egy másik összefüggésben a kulturális politika utal a kormányzati cselekvésre (vagy tétlenségre) a kulturális szektorban.¹³

A kulturális politika teoretikus meghatározásának¹⁴ alkalmazhatóságát a „ki?” – „mit?” – „hogyan?” kérdések mentén célszerű megvizsgálni.¹⁵ Az első a kulturális politika alanyait jelöli ki: azokat, akik konkrét körülmények között aktív tevékenységet folytatnak a szektor közügyeiben. Ez negatív megközelítésben azt jelenti, hogy egyrészt nem alkotói magatartásokat ölel fel, másrészt pedig a passzív, tétlen szereplők nem sorolhatók ide. Továbbá fontos azt is rögzíteni, hogy a szóban forgó tevékenységnek közvetlen összefüggést kell mutatnia a kulturális szféra állami döntéshozatalával, ami vagy hatalmi, vagy azt befolyásoló magatartást jelent. Ennélfogva a kulturális politika szereplői lehetnek egyének és szerveződések is. Előbbi körbe a politikai döntéshozók, kulturális intézmények vezetői és a szakmai tanácsadók tartoznak, míg utóbbira példa lehet a kultúráért felelős minisztérium, avagy a funkcionális érdekszervezetek. A második kérdés arra mutat rá, hogy a vázolt aktorok tevékenysége miben nyilvánul meg, meghatározva ezzel a kulturális politika tárgyát és egyben produktumát. Elsődlegesen a jogszabályilag rögzített hatáskörben meghozott döntések sorolhatók ide, amelyek értelemszerűen az államhoz, azon belül is valamely közigazgatási szervhez kötődnek. Ezek jellegük szerint lehetnek normatív és nem normatív produktumok – előbbi tipikusan a szabályozó és redisztributív, utóbbi pedig tervező vagy kommunikációs eszköz. Másodikként a szakmai javaslatok, álláspontok, vélemények és ajánlások nevesíthetők, amelyek lehetnek írottak és szóban, avagy fizikai

⁹ KORNIS 1934: 120.

¹⁰ Hangsúlyozni szükséges, hogy a kulturális politika és a *kultúrpolitika* nem szinonim fogalmak: míg előbbi szakpolitika, addig utóbbi kifejezetten ideológiai beavatkozást jelent a kulturális szférába, amely így a kulturális mezőt alakító, befolyásoló külső/politikai hatásként írható le (erről részletesen lásd KRISTÓF 2021: 14.). Mivel a tanulmány keretében a kultúra közpolitikai értelmezése a lényeges, tudatosan és következetesen a „kulturális politika” terminológiát használom.

¹¹ CUNNINGHAM 2003: 19.

¹² DiMAGGIO 1983: 242.

¹³ GRAY 2010: 222.

¹⁴ A kultúrpolitika tudományos felfogásáról lásd SCULLION–GARCÍA 2005: 2.

¹⁵ Vö. BELL–OAKLEY 2015: 45–75.

magatartásban megnyilvánuló befolyásoló tényezők – mint például a nyilvános beszédek, valamint közösségi megmozdulások. A harmadik támpont arra ad választ, hogy a szóban forgó szereplők milyen módon jutnak el a vázolt eredmények valamelyikéhez. Itt a kulturális politikát mint folyamatot kell tehát értelmezni, amely tovább bontható formalizált és informális processzusokra. Első esetében a szervezett, esetleg jogilag szabályozott eljárásokat értem, míg a második az *ad hoc* és fakultatív műveleteket öleli fel. Ezek a folyamatok típusuk szerint további két csoportra oszthatók jellegük szerint: léteznek döntési mechanizmusok és konzultatív formák, amelyek az aktorok közötti interakció terepei. Végül fontos utalni a folyamatként felfogott közpolitika szakaszaira, amely metodika hét fókuszpontot ölel fel: 1) kezdeményezés, 2) információ, 3) mérlegelés, 4) döntés, 5) végrehajtás, 6) értékelés, 7) befejezés.¹⁶

Mindemellett a kulturális politika meghatározásának nehézsége éppen tárgyából következik: sokszor szubjektív kategóriákon (például esztétika) alapuló döntéseket követel meg.¹⁷ A terület korlátainak leépítése objektív standardok beépíthetőségén múlik, különösen a jogállami és demokratikus elveket követő politikai kultúrában.¹⁸ Ezen túl feloldhatatlan problémaként jelenik meg a kulturális élet és egyéb szektorok, társadalmi alrendszerek interakciójában kitapintható hegemoniára törekvés: a politika túlzó befolyása mellett szemléletes példa erre a profitmaximalizáló piaci faktorok intervenciója, amely szituációt a másik oldalról nézve a kulturális szféra ellenállása jellemez.¹⁹

Gazdaságpolitika

A gazdaságpolitika – nem a politikai, hanem a közgazdaság-tudományi oldalról tekintve – alapvetően a makroökonómiához kapcsolódik, a legfontosabbnak tartott makrogazdasági célok pedig a következők: a teljes, avagy csaknem teljes foglalkoztatottság, az infláció szigorú keretek között tartása, a gazdasági növekedés, valamint a fizetési mérleg egyensúlyának biztosítása. Az ehhez rendelkezésre álló legfontosabb eszközök a fiskális és a monetáris politika. Míg előbbi a kormányzati kiadások és bevételek (adópolitika) irányításán keresztül, addig utóbbi a pénzkínálat és a kamatláb szabályozásán keresztül kíván hatni a gazdaság szereplőinek magatartására.²⁰

A gazdaságpolitika mint szakpolitika tehát az államnak a gazdaságot és a társadalmat szabályozó, irányító vagy befolyásoló célirányos tevékenysége, amely a pénzügypolitika, versenypolitika, regionális politika és sok egyéb állami szakpolitika alkalmazásával szolgálja a politikai értékeket és érdekeket.²¹

¹⁶ Lásd EASTON 1953.

¹⁷ AHPONEN 2004: 234.

¹⁸ MCGUIGAN 1996: 1.

¹⁹ Monografikus jelleggel lásd BOURDIEU 2013.

²⁰ VERESS 2009: 16.

²¹ BOD 2014: 16.

A koronavírus-világjárvány mint gazdasági válság

A történelem nagy gazdasági válságai nem ugyanazokra az okokra vezethetők vissza, mindig más sajátosságokat mutatnak – ezáltal válnak globális krízissé: tapasztalat hiányában az egyes gazdaságok nem tudták azokat elkerülni, avagy nem tudtak rájuk felkészülni. Nincs ez másként a Covid-19 kapcsán sem. A koronavírus okozta globális gazdasági válság unikalitása, hogy nem likviditáshiányból vagy kereslet-visszaesésből, netán túlermelésből eredt. Kis leegyszerűsítéssel: a fogyasztási igény és a fizetőképesség meglegett volna, azonban az emberek mobilitása jelentős mértékben visszaesett, mivel átmenetileg nem volt más módja a járvány megfékezésének, mint a társadalmi érintkezések számának radikális csökkentése. Ez alapjaiban határozta meg a pandémia okozta gazdasági válság kezelésének módját is: nem a keresletélnkítésre fókuszált, hanem a termelési kapacitások megőrzésére, fenntartására. A 2020-as világválság másik sajátossága: ahogy külső, azaz nem gazdasági okból eredt, úgy a sikeres válságkezelés is elsősorban a nem gazdasági eszközök alkalmazásától függött – az egészségügyi kapacitások kiépítésétől, a megfelelő gyógymód megtalálásától, a megelőző védőoltás kifejlesztésétől, a társadalmi viselkedés alakításától.²²

Válságkezelési sémák Európában²³

A gazdasági válságkezelés két szakaszra osztható. Az első szakasz – mivel az egyik napról a másikra bekövetkező járványügyi lezárás következtében számos iparág azonnal leállt – célja a kapacitások fenntartása és a társadalom összeomlását eredményező elnincstelenedés megakadályozása volt. A második szakasz a gazdaság újraindítása, az emberek (fogyasztók, munkavállalók) fizikai mobilitásának és a társadalmi érintkezési terének bővítése volt.²⁴

Az Európai Unió tagállamainak válságkezelő intézkedéseit összegezve megállapítható, hogy a kijárási korlátozásokkal párhuzamosan meghozott rövid távú gazdaságmentő lépések nagyon hasonlóak voltak az országok között, ugyanakkor igencsak eltérnek a korábbi gazdasági válságok kezelésétől. A mentőcsomag elemei – a járványügyi intézkedéseket nem, csupán a gazdaságpolitikai beavatkozásokat számolva – alapvetően három csoportba oszthatók. Az első kör a különböző *fizetési kötelezettségek halasztása, felfüggesztése* volt. Ezzel együtt mind a háztartások, mind a vállalatok számára lehetővé tette

²² CZECZELI et al. 2020: 7.

²³ E körben a fiskális politikai eszközökre szorítkozom, amelynek indokai: egyrészt kevés európai ország élhetett a monetáris arzenállal, így például a jegybanki kamatcsökkentés eszközével; másrészt mivel a koronavírus-járvány – többnyire, és főleg a kezdeti szakaszban – a kínálati oldalt érő sokként írható le (termelési és értékesítési tevékenység korlátozása, bezárások, csődök kialakulása, ellátási láncok megszakadása, növekvő munkanélküliség stb.), elsősorban fiskális oldali támogatásra volt szükség. Vö. TÚRÓCZI–MESTER–ZÉMAN 2020: 82.

²⁴ CZECZELI et al. 2020: 7–8.

szinte minden ország, hogy bizonyos hitelek törlesztését elhalaszthassák. Ez természetesen az államháztartás szempontjából komoly áldozatot jelentett, azonban e nélkül a gazdaság megroppanásával fenyegetett a válság. Nyilvánvalóvá vált azonban, hogy a vállalkozások tömegesen képtelenek megtartani a munkavállalóikat, így a kormányok számára elkerülhetlenné vált a *béreköltségek részleges vagy teljes finanszírozása*. Két nyomós érv is a finanszírozási program mellett szólt: az egyik a kapacitások fenntartása, a másik a háztartások jövedelmének megőrzése. Harmadik lépésként a legtöbb ország igyekezett a bajba jutott ágazatoknak *vállalati mérettől függő támogatást* nyújtani, illetve beruházási hitelkezetet és hitelgaranciát biztosítani.²⁵

A MAGYAR VÁLSÁGKEZELÉSI STRATÉGIA PILLÉREI

A koronavírus-járvány okozta gazdasági nehézségekre adott válaszként a Kormány egy gazdaságvédelmi programot dolgozott ki, amelynek fiskális pillérei a 2021. évi központi, egyben úgynevezett gazdaságvédelmi költségvetés gerincét képezték. A gazdaságvédelmi akcióterv célja a magyar vállalkozások stabilitásának megőrzése és a magyar családok anyagi biztonságának megvédése volt, amelynek érdekében a teljes magyar éves GDP mintegy 20%-át mozgatta meg a kormányzat az adott évben.²⁶

A munkaerőpiac védelme

A jelentősen csökkenő kereslet a munkaerőigényt is mérsékli, ami több területen rontotta a gazdaság működését. A prognózis a következő volt: „a krízishelyzet mérséklődésével, megszűnésével a szolgáltatások iránti igény ismét visszaáll az azt megelőző szintre, és a munkavállalók jelentős hányada visszatérhet korábbi munkahelyére”²⁷ – vagyis onnan csak átmenetileg távozik.

E körben a munkáltatót terhelő adók és járulékok csökkentése a munkahelyek, a dolgozóktól levonandó járulékok mérséklése pedig a munkavállaló helyzetét javította. Speciális intézkedésre került sor a válság miatt nehéz helyzetbe került vállalkozások és munkavállalók érdekében: amennyiben ugyanis „a munkáltató meg tudott állapodni a munkavállalóval a munkaidő átmeneti csökkentésében, akkor az állam a dolgozó kiesett jövedelmének 70%-át kifizette közvetlenül a dolgozónak”²⁸.

²⁵ CZECZELI et al. 2020: 8–10.

²⁶ Részletesen lásd: www.parlament.hu/irom41/10710/adatok/altind.pdf

²⁷ CZECZELI et al. 2020: 86.

²⁸ CZECZELI et al. 2020: 86.

A likviditási válság elkerülése

A vállalkozások árbevétele, így a beáramló pénz mennyisége sok esetben egyik napról a másikra lecsökkent vagy majdnem teljesen befagyott. Ilyen helyzetben biztosítani kell a fizetőképességet, a munkabérek, a szállítói tartozások, az esedékes hiteltörlesztések kiegyenlítését. A gazdasági zavarok elkerülése érdekében a Kormány hiteltörlesztési moratóriumot hirdetett, amellyel a hitel- és tőketartozások esedékes részleteinek kifizetését felfüggesztette.²⁹

A gazdálkodó szervezetek támogatása

Az adó- és járuléksökkentések a vállalkozások fennmaradásának és gyors reagálóképességének erősítését szolgálták. Az ezen felüli támogatások és kedvezmények meghatározása attól függött, hogy az ágazatot mennyiben érintette, sújtotta a válság.³⁰

Ennek következtében a Kormány sajátos adókedvezményeket vezetett be, amelyek jellegüket tekintve inkább adótámogatások voltak. A koronavírus-járvány gazdasági hatásainak leginkább kitett szektorok (ilyen a turizmus, egészségipar, kreatív ipar, élelmiszeripar, mezőgazdaság, építőipar, közlekedés és logisztika) védelmére pedig jelentős forrásokat allokált a kormányzat: ezeket az ágazatokat beruházási támogatási programokkal, kedvezményes tőke- és garanciatámogatott hitelekkel, infrastruktúra-fejlesztések támogatásával és adócsökkentésekkel segítette.³¹

KORMÁNYZATI INTÉZKEDÉSEK A KULTURÁLIS SZFÉRÁBAN

Talán nem meglepő, hogy a pandémiás válság elsők között a szórakoztatóipar, így a kulturális szféra lefagyásával járt – egyrészt, mert az érintkezés drasztikus korlátozásával és a kötelező lezárásokkal az interakcióra épülő élményszolgáltatások lényegét érintették; másrészt a válság gazdasági hatásaként az ehhez a szektorhoz kapcsolódó fogyasztás is visszaesett, hiszen ezek a termékek és szolgáltatások nem a létszükségletek körébe tartoznak. Komoly kihívás állt tehát a kormányzat(ok) előtt a szóban forgó szektor működőképességének megóvása terén.

Védelmi intézkedések

Bár a védelmi intézkedések végigkísérték a pandémiát, amelyek így a kulturális szférát sem kerültk el, a tanulmány keretében – a teljesség igénye nélkül – mégis csupán a 2021 első

²⁹ CZECZELI et al. 2020: 85.

³⁰ CZECZELI et al. 2020: 87.

³¹ Részletesen ld. www.parlament.hu/irom41/10710/adatok/altind.pdf

negyedének kormányzati intézkedéseit, azaz a védelmi intézkedések második ütemét mutatom be. Ennek indoka egyrészt a veszélyhelyzet alatt gyorsan változó és nagy mennyiségű jogszabályanyag, amely leírása megnehezítené a kormányzati koncepció követhetőségét; másrészt a legszélesebb körű védelmi arzenál ebben az időszakban volt hatályban, aminek tükrében jól szemléltethető a kormányzati beavatkozás sajátossága.

A Kormány a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendeletével akként döntött, hogy az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó SARS-CoV-2 koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki 2020. november 4-ével, amelyet az Országgyűlés a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. törvénnyel megerősített. Ezzel párhuzamosan a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelettel (Rendelet I.) a Kormány meghatározta az irányadó részletszabályokat is.³²

A száj és az orr kötelező eltakarása

A Rendelet I. 1. § (1) bekezdés *e*) pontja értelmében a hatodik életévét be nem töltött kiskorú kivételével a közlekváltár és a nyilvános magánlevéltár külső személyek számára látogatható területén mindenki köteles volt orvosi maszkot, munkavédelmi maszkot, illetve textil vagy más anyagból készült maszkot (a továbbiakban együtt: maszk) olyan módon viselni, hogy az az orrot és a szájat folyamatosan elfedje.

E körben fontos rögzíteni, hogy egyrészt a kulturális szférában – összhangban a Rendelet I. 12. § (1) bekezdésével – kizárólag a levéltárak voltak látogathatók; másrészt csak a látogatók által használt – az úgynevezett közönségforgalmi – terekben volt kötelező a maszkviselés, a munkavégzési területen nem. A szabályozás tehát területre koncentrált, és nem a személy foglalkoztatotti vagy látogatói minőségéhez igazodott.

A kötelező maszkviselés speciális esetét a Rendelet I. 1. § (1) bekezdésének *b*) pontja értelmében a 10 000 főnél nagyobb lakónépességű település belterületén a települési önkormányzat által kijelölt közterületen, illetve nyilvános helyen – kivéve a sporttevékenység során, valamint a parkokban, illetve zöldterületeken – is kötelező volt a maszk viselése. E körben a települési önkormányzat polgármestere, a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület esetében a főpolgármester, egyéb fővárosi terület esetében a kerületi polgármester önkormányzati rendeletben határozta meg a 10 000 főnél nagyobb lakónépességű település belterületén azon közterületeket, illetve nyilvános helyeket, ahol a Rendeletben meghatározott módon kötelező volt maszkot viselni.

³² A korábbi előírások gerincét képező rendeletek a kulturális szféra tekintetében ezt követően irrelevánsokká váltak: míg a járványügyi készülségi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet 2020. november 11-én hatályát veszítette, addig a veszélyhelyzet idején alkalmazandó további védelmi intézkedésekről szóló 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet nem tartalmaz kulturális vonatkozású szabályt.

A kijárási tilalom és a közterületi magatartási szabályok

A Rendelet I. 3. §-a alapján este 8 óra és reggel 5 óra között mindenki köteles volt a lakóhelyén, a tartózkodási helyén vagy a szálláshelyén tartózkodni, amely szabály alól csak az alábbi kivételek adtak felmentést: *a)* munkavégzés, valamint *b)* a munkavégzés helyére történő közlekedés és a munkavégzés helyéről a lakóhelyre, a tartózkodási helyre, illetve a szálláshelyre történő közlekedés.

A kijárási tilalom alóli fenti kivételeket viszont okirattal kellett igazolni, amely okirat tartalmi követelményeit a közbiztonságért felelős miniszter a Kormány hivatalos honlapján tette közzé.

Ezenfelül egyaránt tilos volt a közterületen, illetve a nyilvános helyeken a csoportosulás, illetve a gyülekezés. A Rendelet I. 24. § c) pontja értelmében nyilvános hely a közterületnek nem tekinthető, mindenki számára nyitva álló hely volt.

A rendezvényekre vonatkozó védelmi intézkedések

A Rendelet I. 5. §-a általános rendezvénytilalmat deklarált, amikor kimondta, hogy – a kivételektől eltekintve – tilos rendezvényt, valamint gyűlést szervezni, illetve tartani, továbbá a rendezvény helyszínén a rendezvény helyszínétől függetlenül tilos tartózkodni. Gyűlés helyszínén tartózkodni egyaránt tilos volt.

A jogalkotó a generális tiltás mellett – ugyan nem taxatív, de – felsorolta, hogy különösen mik minősülnek rendezvénynek. Ami a kulturális szféra szempontjából releváns volt: *a)* a rendszeresen vagy meghatározott alkalomból, illetve időpontban tartott, nyilvános, valamint nem nyilvános, válogatott lemezbemutató vagy élő előadás útján nyújtott zeneszolgáltatást főszolgáltatásként nyújtó esemény, továbbá *b)* a kulturális esemény.

Míg előbbi a zenés, táncos rendezvény definíciója, addig a kulturális esemény fogalmát a Rendelet I. 24. § *a)* pontja határozta meg: a személyes művészi teljesítményt igénylő vagy kulturális szolgáltatást nyújtó, közönség jelenlétében zajló nyilvános rendezvény.

Ezen túl azt is rögzítette a jogalkotó, hogy az online módon közvetített kulturális esemény vagy élő előadás útján nyújtott zeneszolgáltatás nem minősült rendezvénynek – feltéve, ha a kulturális esemény vagy az élő előadás útján nyújtott zeneszolgáltatás helyszínén kizárólag a fellépők és a lebonyolításhoz elengedhetetlenül szükséges technikai személyzet tartózkodott. Ezen felüli létszámlimit azonban nincsen: a rendezvény szervezőjének mérlegelése és döntése volt az irányadó.

A rendelkezések akként voltak tehát alkalmazandók, hogy a közönséggel, nézőkkel egy térben megvalósuló, nyilvános rendezvények tiltottak, ám az online vagy egyéb közvetítéssel megvalósuló események engedélyezettek voltak.

A kulturális intézményekre, létesítményekre vonatkozó védelmi intézkedések

A Rendelet I. 12. § (1) bekezdése értelmében tilos volt *a)* az előadó-művészet valamennyi ágának fellépése céljából megtartott eseménynek, függetlenül annak nyilvánosságától (így különösen színház, tánc-, zeneművészet, cirkusz), *b)* a mozinak, *c)* a muzeális intézménynek, *d)* a nyilvános könyvtári ellátást biztosító intézménynek, *e)* a kép- és hangarchívumnak, *f)* a közművelődési intézménynek, *g)* a közösségi színtérnek és *h)* az integrált kulturális intézménynek a látogatása és e helyszíneken – az ott foglalkoztatottak kivételével – a tartózkodás. E védelmi intézkedés betartásáról a helyszínek üzemeltetője, illetve vezetője köteles volt gondoskodni.

A rendelkezés kapcsán fontos rögzíteni, hogy – ellentétben a levéltárak látogatásával összefüggő előírásokkal – itt a szabályozás nem területre koncentrált, hanem a személy foglalkoztatotti vagy látogatói minőségéhez igazodott. Az intézményt nem munkavégzés céljából látogató nem léphetett be – ám ettől még egyes szolgáltatások intézményen kívüli, avagy online nyújtása lehetséges és szorgalmazandó volt.

A Rendelet I. 12. § (1) bekezdésében az „ott foglalkoztatott” kitétel alatt nem csupán a kulturális intézménynél mint munkáltatónál/megbízónál munkavégzésre irányuló jogviszonyban dolgozók körét, hanem a kulturális intézmény helyszínén (területén, ingatlanában) valamilyen foglalkoztatásra irányuló jogviszony (például munka-, vállalkozási, megbízási, avagy önkéntes szerződés) keretében ott dolgozók körét is jelentette.

A jogalkotó a kulturális intézmények alapfeladatához kötődő szabadidős használatot, látogatást, ott tartózkodást kívánta kizárni, de azt nem, hogy valaki azon célból tartózkodjon a kulturális intézmény területén, hogy elvégezze a munkavégzésre irányuló jogviszony, vállalkozási vagy egyéb szerződés keretében vállalt – például beruházási, kivitelezési vagy más – feladatát.

Természetesen, ahogy a jogszabályi előírásokon felüli további, egyedi védelmi intézkedések (például maszkviselés a kulturális intézmény helyiségeiben a foglalkoztatottak esetében), úgy a foglalkoztatottak személyes jelenlétének előírása is az intézményvezető felelősségi körébe tartozott – ám továbbra is alapelv volt a munkahelyek védelme, és így a folyamatos munka érvényesítése. A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény alapján a munkáltató kötelezettsége az egészséges és biztonságos munkafeltételek megteremtése, így amennyiben a munkáltató úgy ítélte meg, hogy a fertőzöttség mértéke fokozott, mérlegelési jogkörében eljárva kezdeményezhette az otthoni, avagy a távmunkára való áttállást. Így például az énekkari próbák, avagy a helyiségek létszámának maximalizálása tekintetében egyaránt a munkáltató volt a kompetens döntéshozó.

Áttekintve a kulturális szcénát, számos olyan intézmény akad, amely a kulturális közfeladatok ellátása mellett más szolgáltatást is nyújt. E körben meg kell különböztetni azokat a funkciókat, amelyekre a Rendelet I. értelmében speciális előírások vonatkoztak, valamint azokat, amelyekre nem. E körben is kiemelendők a köznevelési, oktatási feladatok (például alapfokú művészeti iskola), amelyek tekintetében nem volt jogszabályi tiltás – ebből kifolyólag pedig e funkció ellátása engedélyezett volt. Ez azt is jelenti, hogy – a példánál maradva – az intézmény a kulturális funkció felfüggesztése mellett a közoktatási feladatait

továbbra is ellátta: így az alapfokú művészeti iskola helyiségeibe való bejutás a Rendelet I. 17–19. §-ai szerint lehetséges volt. Más volt a helyzet ugyanakkor például a sportszolgáltatásokkal, ugyanis a Rendelet I. 12. § (4) bekezdése értelmében a versenyszerűen sportolók számára edzésen vagy sportrendezvényen való részvétel céljából kizárólag a jégpályák, az uszodák, az edző- és fitnesztermek voltak látogathatók – így a kulturális intézményekben ezek nem voltak tarthatók. Természetesen a kulturális intézmény vezetője a köznevelési feladatai tekintetében – az emberi erőforrások miniszterének a járványhelyzettel kapcsolatos tanügyi döntéseit szem előtt tartva – egyaránt dönthetett a szigorításról, ha úgy ítélte meg, hogy nem tudja biztosítani a megfelelő egészségügyi, biztonsági és szakmai feltételeket.

A köznevelési tevékenységen túl a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet és más kormányrendeletek veszélyhelyzeti módosításáról szóló 8/2021. (I. 29.) Korm. rendelet 2021. január 30. napjától újítást hozott: a felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény vagy a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény szerinti képzés megtartása céljából a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvényben felsorolt intézmények látogathatók voltak, ott a képzés időtartama alatt a képzésen részt vevők és az oktatók tartózkodása megengedett volt.

Hasonló a helyzet a levéltári feladatokat ellátó és egyben egyéb kulturális tevékenységet is folytató intézményeknél: kizárólag a levéltári szolgáltatások tekintetében volt látogatható az intézmény (ez biztosítható, megerősíthető volt akár a helyiség megfelelő leválasztásával). Ugyanez a megoldás volt alkalmazandó az iskolai könyvtárak esetében, amennyiben nyilvános könyvtári ellátást is biztosítanak: az iskolai szolgáltatások tovább folytak, míg a nyilvános könyvtári ellátás szünetelt. Itt szükséges kiemelni azonban, hogy a múzeumokban a kutatószolgálat – ellentétben a levéltárakkal – szünetelt.

Speciális helyzet

A Rendelet I. két oldalról írt elő szabályokat a kulturális szférára: egyrészt a rendezvények, másrészt az intézmények látogatásának tiltása felől. A két megközelítés összekapcsolódott a kulturális intézményekben megvalósítani szándékozott online kulturális események (például színházi előadás, felolvasóest, könyvbemutató, tárlatvezetés stb.) során. Ebben az esetben mind a rendezvényekre, mind pedig az intézménylátogatásra vonatkozó szabályoknak egyszerre kellett érvényt szerezni. Ebből kifolyólag nem volt elegendő, hogy az online módon közvetített kulturális esemény vagy élő előadás útján nyújtott zeneszolgáltatás helyszínén kizárólag a fellépők és a lebonyolításhoz elengedhetetlenül szükséges technikai személyzet tartózkodjon, hanem az is szükséges volt, hogy valamennyi személy foglalkoztatási jogviszonyban álljon.

Az üzletekre vonatkozó védelmi intézkedések

A Rendelet I. 9. §-a értelmében az üzletekben – az ott foglalkoztatottak kivételével – este 7 óra és reggel 5 óra között tilos volt tartózkodni. Ez sajátos helyzetet teremtett a kulturális szférában, mivel számos kulturális intézményben működik például ajándék-, könyves- és hanglemezbolt, valamint egyéb üzlet – ezek nyitva tartása és látogathatósága a következők szerint alakult. A Rendelet I. 12. §-a egyértelműen rögzítette a szóban forgó kulturális intézmények látogatásának tilalmát – ez tehát a főszabály. A korábbiakban már kifejtettük azokat a kivételeket, amikor mégis engedélyezett volt az intézménybe való belépés. Az ott leírtak alapján a kulturális intézményben működő üzletek abban az esetben nyithattak ki, ha az üzletvezetést ellátó személyek erre a célra létesített jogviszony alapján foglalkoztatásban álltak. Ám külsős személyek ebben az esetben sem látogathatták a szóban forgó üzleteket, hiszen nem végeztek „ott” foglalkoztatásra irányuló jogviszony keretében munkát.

A Rendelet I. 8. §-a egyértelmű zárást rögzített a vendéglátó üzletek esetében, hiszen az ott foglalkoztatottakon kívül az üzletben tartózkodás tilos. Ez alól a kulturális szféra számára releváns kivétel a munkahelyi étterem, illetve büfé. E rendelkezés azt jelenti, hogy a kulturális intézményekben működő, kizárólag az ott foglalkoztatottak kiszolgálását célzó éttermek és büfék tovább működhetnek.

A szervezői és üzemeltetői felelősség

A Rendelet I. 2. §-a és 13. §-a értelmében az üzemeltető köteles volt gondoskodni arról, hogy a helyiségben tartózkodók a maszkot a jogszabályban meghatározott módon viseljék. Ennek érdekében pedig a szolgáltatás, illetve az üzemeltetett intézmény működésére, igénybevételre vonatkozó szabályozásban az igénybevétel rendjének megsértése esetén egyebekben alkalmazható intézkedéseket, szankciókat alkalmazhatta. Továbbá azt a személyt, aki a maszkot az üzemeltető felszólítására sem viselte a meghatározott módon, az üzemeltető köteles volt a látogatásból kizárni, és gondoskodni arról, hogy e személy a helyiséget, illetve a területet elhagyja.

A rendezvények tekintetében pedig a védelmi intézkedések betartatásáról a rendezvény szervezője, illetve a rendezvény helyszínéül szolgáló intézmény vagy helyiség üzemeltetője volt köteles gondoskodni.³³

Jogkövetkezmények

A Rendelet I. 22. § rendelkezett az üzemeltető és a szervező felelősségének megszegése esetén alkalmazandó jogkövetkezményről mint szabálysértésről. Ennek értelmében, ha a hatóság

³³ Rendelet 7. §.

a kötelezettség megszegéséről szerzett tudomást, az *a*) 100 000 forinttól 1 000 000 forintig terjedő bírságot szabhatott ki, vagy *b*) az üzletet, illetve a helyiséget legalább egy napra, legfeljebb egy év időtartamra ideiglenesen bezárathatta.³⁴

A fenti szankció azonban nem volt alkalmazható akkor, ha a szervező, az üzemeltető, illetve a szervező vagy az üzemeltető alkalmazottja a szükséges intézkedéseket megtette a jogellenes helyzet felszámolása érdekében, így különösen, ha *a*) a jogsértő személyt felszólította távozásra, és *b*) azt követően, hogy a jogsértő személy a távozásra történő felszólításnak nem tett eleget, a rendőrséget értesítette.³⁵

A munkahelyek védelme

Ahogy az általános kormányzati válságkezelési stratégiában, úgy a kulturális szférában is első helyen említendő cél volt a munkahelyek megőrzése – sőt: a szóban forgó szektorban ennek fontossága hatványozottan igaz, hiszen a kulturális intézmények és létesítmények látogathatóságának betiltásával, majd korlátozásával egy egész ágazat munkavállalóinak a foglalkoztatása lehetetlenült el, avagy szűkült be. Ezt a helyzetet a Kormány – a fentebb már vázolt sémák szerint – átmeneti speciális munkajogi, valamint adójogi és bértámogatási intézkedésekkel igyekezett enyhíteni.

A pandémia első szakaszában a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet (R1.) határozta meg az intézkedéseket: szektorsemleges módon általánosságban és a pandémia által leginkább sújtott ágazatokra nézve speciális módon egyaránt.

„A veszélyhelyzet időtartama alatt előírt tilalmak, korlátozások betartása érdekében általánosságban deklarálta a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvénytől (Mt.) eltérő szabályok alkalmazását, amely alapot biztosított a munkaidő-beosztás Mt.-től eltérő módosítására, valamint az otthoni munkavégzés és a távmunkavégzés egyoldalú munkáltatói elrendelésére.”³⁶

Ezenfelül abszolút diszpozitivitást – egyben a munkajogi dogmatikai kereteinek a feszegetését is – jelentő szabályt vezetett be a Kormány, ami a pandémiás veszélyhelyzet folyamán végig hatályban volt: „[a] munkavállaló és a munkáltató az Mt. rendelkezéseitől külön megállapodásban eltérhetnek.”³⁷

³⁴ Rendelet 22. § (2) bek.

³⁵ Rendelet 22. § (5) bek.

³⁶ R1. 6. § (2) bek.

³⁷ R1. 6. § (4) bek.

Ami kifejezetten a kulturális szcénát érintő beavatkozást illeti: a kormányzat egyrészt a szórakoztatóipari, a filmipari, az előadóművész, a rendezvényszervező ágazatok³⁸ kapcsán a nem lakás céljára szolgáló helyiségre vonatkozó bérleti szerződések tekintetében bérbeadói felmondási tilalmat rögzített; illetve előírta, hogy a bérleti díj a veszélyhelyzet fennállása alatt nem emelhető – még abban az esetben sem, ha azt a szerződés egyébként lehetővé tette volna.³⁹ Másrészt az R1. értelmében a jelzett ágazatokban működő gazdasági egységek kapcsán 2020. március, április, május és június hónapokra a foglalkoztatott munkavállalók esetében a munkáltató mentesült a munkabér utáni közterhek megfizetése alól.⁴⁰

2020 végére az R1-et felváltotta a veszélyhelyzet ideje alatt egyes gazdaságvédelmi intézkedésekről szóló 485/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet (R2.),⁴¹ amely szintén két oldalról tartalmazott védelmi intézkedéseket. Elsőként adófizetési kedvezményeket biztosított a filmvetítés, az előadó-művészet, az előadó-művészetet kiegészítő tevékenységet, illetve a művészeti létesítmények működtetése és a múzeumi tevékenységet főtevékenységként tényleges folytatók számára:⁴²

- a) nem kellett szociális hozzájárulási adófizetési kötelezettséget teljesíteniük a munkaviszonyban foglalkoztatott természetes személy foglalkoztatása tekintetében;
- b) nem keletkezett szakképzési hozzájárulás fizetési kötelezettségük;
- c) mentesültek a rehabilitációs hozzájárulás fizetésre kötelezett kifizető egy hónapra arányosan jutó hozzájárulás-fizetési kötelezettség alól; valamint
- d) nem képezte a kisvállalati adóalapjuk részét a kisvállalati adókötelezettség megállapításánál a személyi jellegű kifizetések összege.⁴³

Másodikként bértámogatási programot hirdetett a Kormány a szóban forgó tevékenységet végzők számára, amely alapján a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény szerinti munkaadó részére a munkaviszonyban foglalkoztatott személy bruttó munkabére ötven százalékának megfelelő összegű, munkaerőpiaci program szerinti támogatás nyújtható.⁴⁴

³⁸ A Kormány ezeken felül más ágazatokra is kiterjesztette a szóban forgó szabályokat, ám mivel azok a téma szempontjából irrelevánsok, említésüket mellőzzük. Lásd R1. 3. § (1) bek.

³⁹ R1. 3. § (2) bek.

⁴⁰ R1. 4. §.

⁴¹ R1-et a munkajogi rendelkezések tekintetében a veszélyhelyzet során a távmunkával kapcsolatos szabályok alkalmazásáról szóló 487/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet, míg a bérleti díjjal összefüggő szabályok kapcsán a bérletdíj-fizetési mentességről szóló 52/2021. (II. 9.) Korm. rendelet váltotta fel.

⁴² A Kormány ezeken felül más tevékenységekre is kiterjesztette a szóban forgó szabályokat, ám mivel azok a téma szempontjából irrelevánsok, említésüket mellőzzük. Lásd R2. 5. § (1) bek.

⁴³ R2. 1–4. §.

⁴⁴ R2. 14. §.

Ezekon felül fontos kiemelni egy, az adókedvezményhez kapcsolódó feltételt, amely önálló intézkedésként is értelmezhető. E szerint az adókedvezmények igénybevételének feltétele, hogy a kifizető

- a) az R2. hatálybalépésekor már fennálló munkaszerződés szerinti munkabér-fizetési kötelezettségének eleget tesz; és
- b) a munkaszerződéseket az Mt. 64. § (1) bekezdése szerinti felmondással nem szünteti meg a jelzett időszakban; továbbá
- c) a munkavállalót a veszélyhelyzetre való tekintettel elbocsátotta volna.⁴⁵

Kulturális intézmények támogatása

Az adó- és foglalkoztatáspolitikai intézkedések mellett a válságkezelés állami eszközei közé sorolandó a vállalatok direkt, döntően célhoz kötött (működési vagy beruházási) támogatása. A koronavírus-világjárvány során a kormányzatok az említett beavatkozások mellett előszeretettel alkalmazták a dotációs utat, így a következőkben a hazai kulturális szcéna részére juttatott támogatásokat mutatom be.

A tanulmány keretében vizsgált időszakban a Kormány két jelentős intézkedés keretében nyújtott segítséget a kulturális szférának, amelyek pénzügyi források allokálásában öltöttek testet. Először a járvány első hullámának tetőzésekor, 2020 nyarán a koronavírus-világjárvány kulturális, művészeti szférát érintő hatásának enyhítéséről szóló 1290/2020. (VI. 5.) Korm. határozat keretében a koronavírus-világjárvány által a kulturális élet szereplőinek okozott gazdasági nehézségek enyhítése érdekében. Az 5108 millió forintos segély két csomagban nyújtott forrást: egyrészt konkrét kulturális intézmények támogatása, másrészt kulturális támogatási program fedezetének biztosítása által. Előbbi égisze alatt a Magyar Állami Operaház, a Magyar Nemzeti Múzeum, a Szépművészeti Múzeum, a Hagyományok Háza és a Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetem részeként a Zeneakadémia mindösszesen 1400 millió forintban részesült.⁴⁶ Ami a támogatási programokat illeti: az Emberi Erőforrások Minisztériumánál kezelt szabadúszó művészek és kulturális mikroállalkozások árbevétel-kiesésének kompenzációja érdekében létrehozott támogatási alap mellett többek között a Magyar Művészeti Akadémia, a Magyar Állami Operaház, a Petőfi Irodalmi Múzeum, a Filharmónia Magyarország Koncert és Fesztiválszervező Nonprofit Kft., a Nemzeti Artista- Előadó- és Cirkuszművészeti Központ Nonprofit Kft., a NMI Művelődési Intézet Nonprofit Közhasznú Kft. részesült dotációban azzal, hogy a forrásokat különféle pályázati rendszerben osszák ki.⁴⁷ Ennek a csomagnak az összege 3708 millió forint volt.

Ezt követően a második hullám csúcspontján, egyben a 2020. év végén a Gazdaságvédelmi Akcióterv végrehajtása keretében a kulturális ágazatban a koronavírus-világjárvány

⁴⁵ R2. 6. § (1)–(2) bek.

⁴⁶ Lásd 1. melléklet az 1290/2020. (VI. 5.) Korm. határozathoz.

⁴⁷ Lásd 2. melléklet az 1290/2020. (VI. 5.) Korm. határozathoz.

által okozott gazdasági problémák enyhítésére szolgáló támogatás biztosításáról szóló 1879/2020. (XII. 4.) Korm. határozat alapján nyúlt a Kormány a közvetlen támogatás esz-
közéhez. Ez alapján 15 állami fenntartású, avagy a magyar állam tulajdonosi joggyakor-
lása alatt álló szervezet,⁴⁸ valamint az önkormányzati fenntartású kulturális intézmények,
az állatkertek és az országos szövetségek jutottak működési célú, kiegészítő forráshoz.
Ezenfelül minisztériumi és a Magyar Művészeti Akadémia által lebonyolított programtá-
mogatást tartalmazott az intézkedés. A csomag mindösszesen 13 405 millió forintot allo-
kált a kulturális szférába.⁴⁹

ÖSSZEGZÉS

A koronavírus-világjárvány alatt – annak a tanulmányban érintett első évében – a magyar kormányzat a nemzetközi, különösen uniós válságkezelési stratégiák eszköztárát alkal-
mazta a kulturális szféra tekintetében is. Ezek közül markáns beavatkozás volt a védelmi
intézkedések széles spektruma, amely egyrészt a fertőzés terjedésének visszaszorítása szem-
pontjából szükséges, másrészt az ágazat gazdasági teljesítménye és működőképessége tük-
rében áldozatos intervenciónak bizonyult. Megállapítható, hogy a kulturális szektorban
is érvényesült a munkahelyvédelem kormányzati prioritása, amelyet az adókedvezmények
és a bértámogatási program hivatott garantálni. Ezeket a közvetlen támogatásokkal egészí-
tette ki a Kormány, amennyiben két ízben is forrást biztosított az ágazat szereplőinek több
mint 17 milliárd forint keretösszegekben.

A kormányzati programok mellett meg kell jegyezni, hogy a kulturális szcéna – amellet,
hogy komolyan vette a pandémiás helyzetet, és a nehézségek ellenére betartotta a védelmi
szabályokat – a munkavállalók foglalkoztatását és a kreatív energiákat alternatív, gyakran
online kezdeményezésekbe, szolgáltatásokba ültette át, ami – az egzisztenciális és gazda-
sági aspektusokon túl – nagy szerepet játszott a művészek, alkotók mentális egészségének
megőrzésében.

⁴⁸ A Magyar Állami Operaház, a Budapesti Operettszínház, a Nemzeti Artista- Előadó- és Cirkuszművészeti
Központ Nonprofit Kft., a Múpa Budapest – Művészetek Palotája Nonprofit Kft., a Honvéd Együttes Művé-
szeti Nonprofit Kft., a Magyar Nemzeti Múzeum, a Szépművészeti Múzeum, az Országos Széchényi Könyvtár,
a Magyar Nemzeti Levéltár, a Hagyományok Háza, a Néprajzi Múzeum, a Szabadtéri Néprajzi Múzeum,
a Nemzeti Filmintézet Közhasznú Nonprofit Zrt., a Magyar Természettudományi Múzeum és a Nemzeti Film-
színház Nonprofit Kft.

⁴⁹ Lásd I. melléklet az 1879/2020. (XII. 4.) Korm. határozathoz.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ÁGH Attila (1994): Közpolitika. In GYURGYÁK János – GÁBOR Luca (szerk.): *Mi a politika?* Budapest: Századvég, 81–122.
- AHPONEN, Pirkkoliisa (2004): Dilemma of Cultivation: Cultural Politics between Critical Theory and Cultural Studies. In AHPONEN, Pirkkoliisa – KANGAS, Anita (szerk.): *Construction of Cultural Policy*. Helsinki and Jyväskylä: Minerva, 223–244.
- BAUER Lilla Erzsébet (2014): *Közpolitikai kényszerek és mozgásterek. Közpolitikai elemzés a rendszerváltást követő időszak magyar közoktatás-irányításának eredményeiről és kudarcairól*. PhD-disszertáció. Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola. Online: https://phd.lib.uni-corvinus.hu/787/1/Bauer_Lilla.pdf
- BAYER József (2000): *A politikatudomány alapjai*. Budapest: Napvilág.
- BELL, David – OAKLEY, Kate (2015): *Cultural Policy*. London and New York: Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9780203129975>
- BOD Péter Ákos (2014): *Bevezetés a gazdaságpolitikába*. Budapest: Akadémiai.
- BOURDIEU, Pierre (2013): *A művészet szabályai. Az irodalmi mező genezise és struktúrája*. Ford. Seregi Tamás. Budapest: Budapesti Kommunikációs és Üzleti Főiskola. Online: www.scribd.com/document/339538605/Pierre-Bourdieu-A-M%C5%B1veszet-Szabalyai-BKF-2013
- CSEPORÁN Zsolt (2020): *Divergens intézményi modell és alulról építkező kormányzás. A magyar kulturális szféra közpolitikai és közigazgatási tendenciái*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem. Online: <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/123456789/16086/1/Divergens%20intezmenyi%20modell%20es%20alulrol%20epitkezo%20kormanyzas.pdf>
- CUNNINGHAM, Stuart (2003): Cultural Studies from the Viewpoint of Cultural Policy. In MILLER, Toby – LEWIS, Justin (szerk.): *Critical Cultural Policy Studies: A Reader*. Malden: Blackwell, 13–22. Online: <https://doi.org/10.1002/9780470690079.ch1>
- CZECZELI Vivien et al. (2020): *Gazdasági válságkezelés Európában 2020 tavaszán. Rövid távú fiskális válaszlépések a COVID-19 okozta gazdasági kihívásokra*. GVKI Gazdaságpolitikai Tanulmányok. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem. Online: <https://gvk.uni-nke.hu/document/gvk-uni-nke-hu/GVKI%20Policypapers-1-2020.pdf>
- DI MAGGIO, Paul (1983): Cultural Policy Studies: What They are and Why We Need Them? *Journal of Arts Management and Law*, 13(1), 241–248. Online: <https://doi.org/10.1080/07335113.1983.9942100>
- EASTON, David (1953): *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Knopf.
- GRAY, Clive (2010): Analysing Cultural Policy: Incurably Plural or Ontologically Incompatible? *International Journal of Cultural Policy*, 16(2), 215–230. Online: <https://doi.org/10.1080/10286630902935160>
- KAISER Tamás et al. (2018): *Helyi közpolitika. A helyi közpolitika fejlesztése az önkormányzatok működésében*. Budapest: Dialóg Campus.
- KORNIS Gyula (1934): *A kultúra válsága*. Budapest: Franklin-Társulat.

- KRISTÓF Luca (2021): *Kultúrcsaták. Kulturális elit és politika a mai Magyarországon*. Budapest: Gondolat – Társadalomtudományi Kutatóközpont. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/129113>
- LASSWELL, Harold D. (1936): *Politics: Who gets What, When and Who?* New York: McGraw Hill.
- McGUIGAN, Jim (1996): *Culture and the Public Sphere*. London and New York: Routledge.
- SAMU Mihály (2003): *Általános jogpolitika. A jog depolitizálása*. Budapest: Akadémiai.
- SCULLION, Adrienne – GARCÍA, Beatriz (2005): What is Cultural Policy Research? *International Journal of Cultural Policy*, 11(2), 113–127. Online: <https://doi.org/10.1080/10286630500198104>
- TÚRÓCZI Imre – MESTER Éva – ZÉMAN Zoltán (2020): Magyarország versus Covid-19: intézkedések, tapasztalatok, jövőkép. *Polgári Szemle*, 16(1–3), 78–93. Online: <https://doi.org/10.24307/psz.2020.0706>
- VERESS József szerk. (2009): *Gazdaságpolitika a globalizált világban*. Budapest: Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar – Typotex.

Cseporán Zsolt jogász (PhD, LL.M), közgazdász, a Károli Gáspár Református Egyetem óraadó oktatója és a Magyar Nemzeti Bank munkatársa. Az akadémiai pálya mellett évtizedes vezetői tapasztalatát a kormányzati szférában, kulturális intézményeknél, vagyonkezelő alapítványnál, volt állami vállalatnál és a felsőoktatás-igazgatás területén szerezte. Kutatási területe: alkotmányjog, kulturális politika, felsőoktatás-igazgatás, államelmélet.

Pap Márk

A VADKÁR BIZTOSÍTÁSI FEDEZETBE VONHATÓSÁGA ÉS A VADKÁRALAP

The Eligibility of Wildlife Damage for Insurance Cover and the Wildlife Damage Fund

Dr. Pap Márk bíró, Zalaegerszegi Törvényszék; PhD-hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, papm87@gmail.com

A tanulmány a vadkár pénzügyi fedezete biztosításának lehetséges módzatait vizsgálja a hatályos jogi szabályozás fényében. Ennek során a vadkár fogalmának tisztázását követően elsőként arra keresi a választ, hogy jogi és biztosítási üzemgazdasági szempontból a vadkár bekövetkezésének kockázatára biztosítási szerződés alapján nyújtható-e fedezet. Ezt követően annak elemzésére tér rá, hogy mi a vadkáralap rendeltetése, majd a vadkáralappal kapcsolatos közjogi szabályozással összefüggő jogértelmezési kérdéseket tekinti át.

KULCSSZAVAK:

vadászható állat, vadkár, vagyombiztosítás, felelősségbiztosítás, vadkáralap

The study examines the possible ways of ensuring financial cover for wildlife damage in the light of current legislation. After clarifying the concept of wildlife damage, the study first seeks to answer the question of whether, from a legal and insurance economics point of view, the risk of wildlife damage can be covered by an insurance contract. Thereafter it goes on to analyse the function of the wildlife damage fund, and then considers the issues of legal interpretation in relation to the public law rules governing the wildlife damage fund.

KEYWORDS:

hunnable animal, wildlife damage, property insurance, liability insurance, wildlife damage fund

BEVEZETÉS

A magyar jogalkotó a vad védelméről, a vadgazdálkodásról és a vadásatról szóló 1996. évi LV. törvény (Vtv.) preambulumban deklarálta, hogy valamennyi vadon élő állatfajt a Föld megújuló természeti erőforrásai és a biológiai életközösség pótolhatatlan részének tekint, és elismerte, hogy a vadon élő állatok esztétikai, tudományos, kulturális, gazdasági és genetikai értékeket hordoznak, ezért azokat természetes állapotukban a jövő nemzedékek számára is meg kell őrizni. A vadon élő állatfajokra vonatkozó jogi szabályozás kialakítása során a jogalkotó elkülönült csoportként kezeli a vadászható állatokat, más szóval vadakat,¹ amely fogalom a Vtv. 1. § (2) bekezdése értelmében a Magyarországon honos, előforduló, engedéllyel telepített vagy átvonuló, természetvédelmi oltalom alatt nem álló nagyvadnak, illetve apróvadnak minősülő vadászható állatfajokat takarja, és amelyeket a vadgazdálkodásért felelős miniszter a természetvédelemért felelős miniszterrel egyetértésben a Vtv. felhatalmazása alapján kiadott rendeletben, a Vtv. végrehajtásáról szóló 79/2004. (V. 4.) FVM rendeletben (Vtv. vhr.) állapított meg.²

Az, hogy a vadak a jogi szabályozás szempontjából a vadon élő állatok külön csoportját alkotják, egyebek mellett az általuk okozott károkért való helytállási kötelezettség szabályozásának sajátos módjában is megmutatkozik. Összhangban azzal, hogy a vadak kártételei két kártípusban – egyrészt a mező- és erdőgazdálkodásban, másrészt az azon kívül okozott károkban – nyilvánulnak meg,³ a jogalkotó a vadak által okozott károkért való helytállási kötelezettséget kártípusonként eltérően szabályozta. Míg a mező- és erdőgazdálkodáson kívül okozott károkra a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 6:563. §-ának és a Vtv. 75/A. §-ának a vadászható állat által okozott károkért való felelősségre vonatkozó szabályait kell alkalmazni,⁴ addig a mező- és erdőgazdálkodásban okozott károkra a Vtv. 75. és 78–81/A. §-ának a vadkáráért való felelősségre vonatkozó szabályai irányadók.⁵ Annak ellenére, hogy a vad az állam tulajdonában van,⁶ a vagyoni értékű jognak minősülő vadászati jog gyakorlása nem az állam, hanem a vadászatra jogosult

¹ A Vtv. 1. § (2) bekezdése értelmében a „vad” fogalma a vadászható állatokat takarja.

² A vadászható állatfajok felsorolását a Vtv. vhr. 1. §-a tartalmazza. Eszerint nagyvadfajok a gímszarvas, a dámszarvas, az őz, a muflon, a vaddisznó, a szikaszarvas – japán szika és a Dybowski szika, míg apróvadfajok a mezei nyúl, az üregi nyúl, a fácán, a fogoly, a nyári lúd, a vetési lúd, a nagy lilik, a kanadai lúd, a nílusi lúd, a tőkés réce, a szárcsa, az erdei szalonka, a balkáni gerle, az örvös galamb, a vörös fogoly, a házi görény, a nyest, a borz, a róka, az aranyakál, a pézsmapocok, a nyestkutya, a mosómedve, a dolmányos varjú, a szarka és a szajkó.

³ LÁBADY 2013: 961; LÁBADY–PARLAGI 2020: 2553–2554.

⁴ BARTA 2014: 22; DÖME 2016: [7]; HAVASI – SALAMONNÉ PILTZ 2021: 852–853; LÁBADY 2013: 961; MÁRTON 2010: 148; OROSZ 2014: 321.

⁵ BARTA 2012: 40; BARTA 2020: 8; HAVASI – SALAMONNÉ PILTZ 2021: 852–853; HEGYES 2014: 199–200; JUHÁSZ 2012: 490; LÁBADY 2013: 961; LÁBADY–PARLAGI 2020: 2553–2554; MÁRTON 2010: 148; OROSZ 2014: 321; PRIBULA 2013: 567; TÖKEY 2020: 152; VARGA 2010: 192.

⁶ Vtv. 9. § (1) bekezdése.

számára hajt hasznot, ezért a jogalkotó a vadak által okozott károk megtérítésének kötelezettségét mindkét kártípus esetében a vadászatra jogosultra telepítette.⁷

A vadkár fogalmát a Vtv. 75. § (2) bekezdése akként határozza meg, hogy az a vadak közül a gímszarvas, a dámszarvas, az őz, a vaddisznó és a muflon által a mezőgazdaságban és az erdőgazdálkodásban, továbbá az őz, a mezei nyúl és a fácán által a szőlőben, a gyümölcsösben, a szántóföldön, az erdősítésben és a csemetekertben okozott kár tíz százalékos – vagyis a természetes önfenntartási értéket⁸ – meghaladó része. A Vtv. vhr. e törvényi fogalmat akként differenciálja, hogy a Vtv. 75. § (2) bekezdése alkalmazásában mezőgazdaságban okozott vadkárnak a vad táplálkozása, taposása, túrása vagy törése következtében a szántóföldön, a gyümölcsösben és a szőlőben a mezőgazdasági kultúra terméskiesését előidéző károsítását minősíti,⁹ erdőgazdálkodásban okozott vadkárnak pedig az erdősítésben a vad rágása, hántása, túrása, taposása, törése által a csemeték elhalását előidéző, vagy a csúcshajtás lerágásával, letörésével a csemeték fejlődését akadályozó, továbbá az erdei magok elfogyasztása által a természetes erdőfelújulás elmaradását okozó károsítását tekinti.¹⁰

Ugyan a Vtv. a „vadkárért való felelősség” fogalmát használja, a vadkárok megtérítésére vonatkozó szabályozás a felelősségi logikát sok tekintetben mellőzi.¹¹ A vadászatra jogosultat ugyanis a Vtv. 75. §-ából következően abszolút, vagyis kimentést nem tűrő helytállási kötelezettség terheli a vadkár megtérítéséért pusztán azon tények folytán, hogy a kárt okozó vadfajjal vadgazdálkodási tevékenységet folytat, és annak vadászatára jogosult, továbbá a kár a vadászterületén következett be.¹² Emellett a vadkárra vonatkozó szabályozás jellegzetessége az is, hogy közjogi normákkal erőteljesen átszőtt, ami azzal áll összefüggésben, hogy a mezőgazdaság az élelmiszer-ellátásban betöltött szerepe folytán a nemzetgazdaság kiemelten fontos ágazata, amelyben a vadászható állatok korántsem elhanyagolható mértékű károkat okoznak.¹³ Mindez pedig a vadkár esetében az egyéb kárkötelmi jogviszonyokhoz képest erőteljesebb közjogi beavatkozást tesz indokolttá.

Ilyen közjogi normák a Vtv. azon szabályai is, amelyek a vadkár pénzügyi fedezetének biztosítását rendezik, és ennek érdekében a vadkár alap vadászatra jogosult általi létrehozására és fenntartására vonatkozó szabályokat állapítanak meg.¹⁴ Az alábbiakban az e közjogi

⁷ CZANK 1985: 140–141; MÁNDY 1990: 157; MIKÓ 1996: 23; MIKÓ 1999: 20; ZOLTÁN 1989: 981.

⁸ A Vtv. 75. § (4) bekezdése alapján a természetes önfenntartási érték a megújuló természeti erőforrásnak és nemzeti vagyonnak minősülő vadállomány életfeltételeinek kielégítésére szolgál, és az nem tekinthető vadkárnak, ezért a vadkár számításánál nem lehet figyelembe venni.

⁹ Vtv. vhr. 82. § (2) bekezdése.

¹⁰ Vtv. vhr. 83. § (2) bekezdése.

¹¹ LÁBADY 2013: 961; TÖRŐ 1970: 608.

¹² A Debreceni Ítéltábla Pf.I.20.171/2013/4. számú ítélete; a Debreceni Ítéltábla Pf.I.20.260/2014/6. számú ítélete; a Szegedi Ítéltábla Pf.I.20.151/2017/4. számú ítélete; a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.578/2020/7. számú ítélete.

¹³ Az Országos Vadgazdálkodási Adattárban közzétett adatok szerint 2021/2022. vadászati évben országosan a vadászati kiadások közel 35,5 milliárd forintot tettek ki, amelyekből hozzávetőleg 3,2 milliárd forint volt a mezőgazdasági és erdei vadkár együttes összege. Lásd CSÁNYI et al. 2023: 18.

¹⁴ A vadkár alapra vonatkozó rendelkezéseket „A vadkár pénzügyi fedezete” cím alatt 2017. március 1-jei hatálybalépéssel a vad védelmével, a vadgazdálkodással, valamint a vadászattal összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi CLXXXIII. törvény iktatta a Vtv.-be.

normák által felvetett elméleti és gyakorlati kérdéseket tesszük vizsgálat tárgyává oly módon, hogy előbb a vadkár bekövetkezése kockázatának jogi és biztosítási üzemgazdasági szempontból való biztosíthatóságát vizsgálva arra a kérdésre keressük a választ, hogy milyen okok tették szükségessé a vadkár pénzügyi fedezete biztosításának közjogi szabályokkal való rendezését. Ezt követően a vadkáralap fogalmának és rendeltetésének meghatározására teszünk kísérletet, majd pedig a vadkáralap létrehozásával és a vadkáralappal kapcsolatos kötelezettségek ellenőrzésével összefüggő jogértelmezési kérdéseket vizsgáljuk meg.

A VADKÁR KOCKÁZATÁNAK BIZTOSÍTHATÓSÁGA

A biztosíthatóság jogszabályi lehetősége

A vadkár pénzügyi fedezetének biztosítására kézenfekvő megoldásnak tűnik a biztosítási – ezen belül is a kárbiztosítási – szerződés megkötése. A Ptk. 6:439. § (1) bekezdése értelmében ugyanis biztosítási szerződés alapján a biztosító – a vele szerződő fél által fizetett díj ellenében – köteles a szerződésben meghatározott kockázatra fedezetet nyújtani, a kockázatviselés kezdetét követően bekövetkező biztosítási esemény megvalósulása esetén pedig a szerződésben meghatározott szolgáltatást teljesíteni. A (2) bekezdés szerint kárbiztosítás esetén a biztosító szolgáltatása egyebek mellett a biztosított kárának a szerződésben meghatározott módon és mértékben történő megtérítésében áll. Következésképpen a biztosítási szerződés lényege a kockázatnak a veszélyközösséget megszervező biztosító által ellenérték fejében történő átvállalásában rejlik.¹⁵ A kockázat fogalma – a biztosítás jogintézményének szempontjából vizsgálva – a biztosítási szerződésben meghatározott biztosítási esemény bekövetkezésének bizonytalanságát takarja,¹⁶ a biztosítási esemény pedig az általánosan elfogadott meghatározás szerint olyan előre nem látható és a biztosított akaratán kívül bekövetkező eseményt jelent, amely legalább a bekövetkezése időpontját tekintve bizonytalan.¹⁷

Az ekként értelmezett kockázat fogalmának a vadkár bekövetkezése is megfelel. A vadkár ugyanis a károsult, azaz a vadkár bekövetkezésekor az érintett ingatlan használatára érvényes jogcímmel rendelkező személy¹⁸ szempontjából a mezőgazdasági termékek mennyiségét, illetve minőségét befolyásoló úgynevezett termelési kockázatok közé tartozik,¹⁹ a vadászatra jogosult szempontjából pedig a vadkár bekövetkezése azért minősül kockázatnak, mert annak folytán kötelezettsége keletkezik a károsult kárának megtérítésére, ami által saját vagyona csökken.²⁰ Mindebből az a következtetés vonható le, miszerint a polgári

¹⁵ TÓKEY 2018: 680; VÉRTESY 2013: 31, 32; ZAVODNYIK 2000: 7.

¹⁶ TÓKEY 2018: 682; ZAVODNYIK 2000: 22.

¹⁷ A Szegedi Ítéltábla Gf.I.30.178/2011/3. számú ítélete; ZAVODNYIK 2000: 23.

¹⁸ A Legfelsőbb Bíróság Pfv.III.22.318/2001/5. számú ítélete; a Kúria Pfv.VI.21.019/2016/4. számú ítélete.

¹⁹ BOEHLJE–TREDE 1977: 21; JANOWICZ–LOMOTT – ŁYSKAWA 2014: 322; MOSCHINI–HENNESSEY 2001: 89–90.

²⁰ KIRSTOVA 2018: 83; PANDURICS–MARKÓ 2015: 79; TÓKEY 2018: 744.

jogi szabályozás szempontjából nincs akadálya annak, hogy a biztosító a vadkár bekövetkezésének kockázatára kárbiztosítási szerződés megkötése útján fedezetet nyújtson.

A kifejtettre figyelemmel a kárbiztosítási szerződés megkötésének jogszabályi lehetősége a vadkár bekövetkezése folytán keletkező jogviszony mindkét alanya, vagyis a földhasználó és a vadászatra jogosult oldalán is fennáll, összhangban azzal, hogy a kárbiztosításnak két fő típusa különböztethető meg: egyrészt a vagyonszerzés (vagy aktív kárbiztosítás), másrészt a felelősségbiztosítás (vagy passzív kárbiztosítás).²¹ Ugyan a vagyonszerzés terminust a Ptk. – a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényről eltérően – már nem alkalmazza, az a jogtudomány és a joggyakorlat által továbbra is használt fogalom,²² amely a biztosított vagyonaiban bekövetkezett kárra mint biztosítási eseményre fedezetet nyújtó kárbiztosításokat takarja, vagyis a vagyonszerzés a biztosítottak valamely vagyontárgyhoz fűződő vagyoni érdekét részesíti védelemben az esetlegesen bekövetkező kárban megnyilvánuló érdeksérelemmel szemben.²³ Ehhez képest a felelősségbiztosítási szerződés alapján a biztosított a Ptk. 6:470. § (1) bekezdése értelmében azt követelheti, hogy a biztosító a szerződésben megállapított módon és mértékben mentesítse őt olyan kár megtérítése alól, amelyre jogszabály értelmében köteles. A felelősségbiztosítás tehát a károsult kármegtérüléséhez fűződő érdekét azáltal védi, hogy kárigényét a kártérítési kötelelem kötelezettje – aki együttal a felelősségbiztosítási szerződés biztosítottja is – helyett a kár megtérítéséhez elégséges fedezettel rendelkező biztosító teljesíti.²⁴ A másik oldalról a felelősségbiztosítás a kárkötelelem kötelezettjének érdekét is szolgálja azáltal, hogy mentesíti – az adott esetben a teljesítőképességét meghaladó összegű – kár megtérítésének anyagi terhe alól.²⁵

A kárbiztosítási szerződés e típusai közül a vagyonszerzési szerződés megkötésének lehetősége a földhasználó részéről áll fenn az általa természetett mezőgazdasági kultúrában bekövetkezett vadkároknak a biztosító által a biztosítási szerződésben meghatározott módon és mértékben történő megtérítése érdekében. A felelősségbiztosítási szerződés megkötésének lehetősége pedig a vadászatra jogosult részéről jöhet szóba, amelynek alapján követelhetné, hogy a biztosító a szerződésben megállapított módon és mértékben mentesítse őt a vadkár megtérítésére vonatkozó kötelezettsége alól. Ezzel kapcsolatban megjegyzést érdemel, hogy a vadászható állatok által a mező- és erdőgazdaságon kívül okozott károk tipikus esetében: a vad és gépjármű összeütközése esetén²⁶ a Magyarországon tevékenységet folytató biztosítókkal is köthető olyan vagyonszerzési szerződés, amely a gépjármű üzemeltetőjénél bekövetkezett károkat nyújt fedezetet, és olyan felelősségbiztosítási szerződés is, amely a vadászatra jogosultat a vadütközés folytán bekövetkezett kár megtérítésének kötelezettsége alól mentesíti. Ugyan a biztosítók általános szerződési

²¹ A Ptk. Hatodik Könyv LXIII. Fejezetéhez fűződött indokolás; TÓKEY 2018: 732, 744.

²² BH2022. 74; BH2022. 97; a Kúria Pfv.I.20.442/2021/7. számú ítélete; TÓKEY 2018: 687.

²³ BH2022. 74; BH2022. 97; a Kúria Pfv.I.20.442/2021/7. számú ítélete.

²⁴ BH2021. 260; TÓKEY 2018: 744.

²⁵ CERTICKY 2020: 8; TÓKEY 2018: 744.

²⁶ LÁBADY–PARLAGI 2020: 2554; GYULAFALVI 2004: 94.

feltételei gyakran e biztosításokat is „vadkárbiztosítás” elnevezéssel illetik, ezekben az esetekben – a már említettek szerint – nem a Vtv.-ben szabályozott vadkárrol van szó.

Annak ellenére, hogy a kifejtettek értelmében ennek nincs jogszabályi akadálya, a hazai biztosítók internetes honlapjainak áttekintése alapján az a megállapítás tehető, hogy a hazánkban tevékenységet folytató biztosítók jelenleg a vadkár bekövetkezése esetére sem vagyonbiztosítást, sem felelősségbiztosítást nem kínálnak.²⁷ Emiatt felmerül a kérdés, hogy a vadkár bekövetkezése kapcsán teljesülnek-e a kockázat biztosíthatóságával szemben támasztott követelmények.

A biztosíthatóság biztosítási üzemgazdasági lehetősége

Szalai Ákos szerint öt feltétel együttes fennállása szükséges ahhoz, hogy egy kockázat biztosítható legyen, vagyis arra a piaci biztosítók biztosítást kínáljanak. E feltételek közül az első, hogy a kockázat bekövetkezésének valószínűsége becsülhető legyen, a második, hogy a bekövetkezés valószínűsége ne legyen majdnem biztos, a harmadik, hogy a kockázatok egymástól függetlenek legyenek annak érdekében, hogy egy adott biztosítási időszakon belül a biztosító bevételei fedezzék a kiadásokat, a negyedik, hogy a biztosító tudja kezelni a morális kockázatot, végül az ötödik, hogy a biztosító képes legyen csökkenteni a kontraszelekción.²⁸ Ezzel összhangban Dwight M. Jaffee és Thomas Russell a biztosítási piac eredményes működését akadályozó és valamely kockázatot biztosíthatatlanná tevő tényezőkként nevesítették egyrészt a biztosítási esemény bekövetkezése valószínűségének biztosításmatematikai módszerekkel való kalkulálhatatlanságát, másrészt a biztosítandó kockázat valamilyen értelemben túlságosan nagy voltát – ami tartalmilag a biztosíthatóság Szalai által meghatározott második és harmadik feltételéhez kapcsolódik –, harmadrészt pedig a kontraszelekción és az erkölcsi kockázatot.²⁹

Ami a kockázat kalkulálhatóságának követelményét illeti, az azért képezi a biztosítási piac eredményes működésének feltételét, mert a kockázat átvállalásáról való döntéshez szükséges annak meghatározása, hogy a biztosító egy adott időszak alatt milyen számú biztosítási esemény bekövetkezésére és azok tekintetében milyen összegű fizetési kötelezettség keletkezésére számíthat,³⁰ ami akkor lehetséges, ha a múltból megfelelő számú releváns adat áll rendelkezésre a kalkuláció matematikai modellek segítségével történő elvégzéséhez.³¹ Ehhez szorosan kapcsolódik a biztosítandó kockázat nagyságának kérdése, amelyet egyrészt a biztosító által egy adott biztosítási esemény bekövetkezése esetén fizetendő biztosítási összeg nagysága, másrészt a biztosítási esemény bekövetkezésének

²⁷ Ez nem kizárólag a magyar biztosítási piac jellemzője, ez a helyzet például Németországban is. Lásd ZWACK 2017: 56, 61.

²⁸ SZALAI 2014: 43–44.

²⁹ JAFFEE–RUSSELL 1997: 206.

³⁰ JAFFEE–RUSSELL 1997: 208.

³¹ ZWACK 2017: 56.

valószínűsége, más szóval a két biztosítási esemény bekövetkezése közötti időintervallum befolyásolja.³² E tényezők azért vannak hatással a kockázat biztosíthatóságára, mert a fizetendő biztosítási összeg, illetve a biztosítási esemény bekövetkezésének gyakorisága olyan nagyságúvá teheti a kockázatot, hogy az a biztosító által átvállalhatatlanná válik.³³ E szempontokat a vadkár kapcsán vizsgálva Matteo Renzulli amellett érvelt, hogy a biztosító a biztosítási esemény bekövetkezésének valószínűségét statisztikai módszerekkel szakszerűen kalkulálni tudja, továbbá a szerző a kockázat nagyságát sem tekintette a vadkár biztosíthatóságát kizáró okként, mivel álláspontja szerint e kockázatot a kockázataikat diverzifikáló biztosítók megfelelően tudják kezelni.³⁴

Ami a kontraszelekciót és az erkölcsi kockázatot illeti, azok egyaránt az információs aszimmetria problémájára vezethetők vissza, amelynek lényege, hogy a biztosított a biztosítónál több és adekvátabb ismerettel rendelkezik a biztosított kockázatról.³⁵ A kontraszelekció (*adverse selection*) azt a helyzetet írja le, amikor a biztosító túlságosan drágának vagy egyenesen lehetetlennek találja a magas kockázatú biztosítottak kiszűrését, ami a kockázatközösségen belül a magas kockázatú biztosítottak arányának növekedéséhez és ezáltal a biztosítási díjak emelkedéséhez vezet. Ilyen helyzetben az alacsonyabb kockázatú biztosítottak a túl magas díjak miatt kilépnek a biztosítási piacról, míg a magasabb kockázatú biztosítottak bent maradnak, ezzel csökkentve a biztosító nyereségét.³⁶ Ehhez képest az erkölcsi kockázat (*moral hazard*) fogalma azt a helyzetet takarja, amikor a biztosítási szerződés megkötése után a biztosított olyan módon változtatja meg a termelési gyakorlatát, amely növeli a kár bekövetkezésének kockázatát.³⁷

Myong Goo Kang rámutatott, hogy a kontraszelekció és az erkölcsi kockázat valamennyi biztosítási piacot érinti, de leginkább a mezőgazdasági biztosítások esetében jelentős, mivel – a biztosítottak földrajzi szétszóródása és a jelentős mértékben eltérő termelési gyakorlatok miatt – e területen a legnehezebb és legköltségesebb a biztosító számára a biztosítottakkal kapcsolatos információ megszerzése és a biztosítottak magatartásának nyomon követése, ezáltal a megalapozott és a megalapozatlan igények közötti különbségtétel.³⁸ Ezzel magyarázható, hogy hazánkban a mezőgazdasági termelést érintő természeti kockázatok egy másik csoportjára, az időjárás kockázatokra fedezetet nyújtó mezőgazdasági vagyonbiztosítások piaca csak úgy működőképes, hogy e biztosítások megkötését az állam biztosított oldalán a biztosítási díjhoz nyújtott támogatással,³⁹ biztosítói oldalán pedig adókönnyítéssel ösztönzi,⁴⁰ továbbá egy úgynevezett mezőgazdasági időjárás

³² BERLINER 1985: 313; HOLSBOER 1995: 408; VERMAAT 1995: 447.

³³ JANOWICZ-LOMOTT – ŁYSKAWA 2014: 324.

³⁴ RENZULLI 2009: 36.

³⁵ KANG 2007: 6; MAHUL–STUTLEY 2010: 3.

³⁶ CSORBA 2019: 99–100; KANG 2007: 6; NELSON–LOEHMAN 1987: 528.

³⁷ KANG 2007: 6; NELSON–LOEHMAN 1987: 527.

³⁸ KANG 2007: 6.

³⁹ A mezőgazdasági biztosítás díjához nyújtott támogatásról szóló 19/2014. (X. 29.) Korm. rendelet.

⁴⁰ A biztosítási adóról szóló 2012. évi CII. törvény 1. § 7. és 8. pontja értelmében nem számít bele a biztosítási adó alapjába a mezőgazdasági termelést érintő időjárás és más természeti kockázatok kezeléséről szóló 2011. évi

kockázatokat kezelő rendszert is működtet, amely lényegét tekintve a mezőgazdasági termelők államilag szervezett kockázatközössége, és amelynek tagjai a törvényi feltételek fennállása esetén kárenyhítő juttatásra jogosultak.⁴¹

Álláspontunk szerint alappal feltételezhető, hogy egy, a földhasználók által a mezőgazdasági terményekben bekövetkező vadkár kockázatára köthető vagyonbiztosítás esetén az egyéb mezőgazdasági vagyonbiztosításokhoz hasonló mértékben jelentkezne a kontraszelekció és az erkölcsi kockázat problémája, ezért az állami szerepvállalás hiányában kereshetjük annak okát, hogy a vadkárra kiterjedő vagyonbiztosítási szerződést a piaci biztosítók nem kínálnak. Ez az ok húzódik meg továbbá a vadkárra vonatkozó felelősségbiztosítási szerződések hiánya mögött is, mivel a vadgazdálkodás is része a tág értelemben vett mezőgazdaságnak,⁴² így nincs okunk feltételezni azt, hogy a kontraszelekció és az erkölcsi kockázat problémája az egyéb mezőgazdasági biztosításoktól eltérő mértékben érintené.

Ezt az álláspontot képviseli Thomas Zwack is, rámutatva, hogy az információs aszimmetria következtében a biztosító a biztosítási szerződés megkötése előtt egy adott vadászterületen a múltban ténylegesen bekövetkezett vadkár mértékét csak nagyon hozzávetőlegesen tudja megbecsülni. A szerződéskötés után pedig szerinte az a probléma jelentkezik, hogy egyrészt a biztosított kevésbé törekszik a károk megelőzésére (például a vadászársaság lecsökkenti a ténylegesen vadászott terület nagyságát vagy kevesebb vadkerítést épít), amely magatartást azonban a biztosító nehezen tud bizonyítani (*hidden action*), másrészt pedig a biztosító nem tudja felmérni a külső körülmények változásának a biztosított kockázatra gyakorolt hatását sem (*hidden information*).⁴³ Az utóbbira példaként hozza fel a vadkár nagyságát befolyásoló olyan tényezőket, mint az éghajlati viszonyok és a vadak potenciális táplálékául szolgáló természetett növényi kultúrák változása, de a vadkár nagyságát a szomszédos vadászterületek vadászatra jogosultjainak magatartása is befolyásolhatja, mivel egy jelentős mértékben vadászott vadászterületről a vad gyorsan átszokik az olyan területekre, ahol a vadászatra jogosult a vadászat, illetve a vadkármegelőzés terén kevésbé aktív.⁴⁴

A kifejtettekéből az a következtetés vonható le, hogy a vadkár esetében a biztosítási piac eredményes működését az akadályozza, hogy állami szerepvállalás hiányában a kontraszelekció és az erkölcsi kockázat problémáját a biztosítók nem lennének képesek kezelni.⁴⁵ Ezen állami szerepvállalás hiányának oka pedig abban keresendő, hogy míg az időjárási kockázatok esetén nincs kárért felelős személy, akivel szemben a károsult kártérítési igényrel felléphetne, addig a vadkár bekövetkezése esetén a károsult a vadászatra jogosulttal szemben érvényesítheti igényét. Erre figyelemmel a jogalkotó a vadkár pénzügyi fedezetét oly módon igyekezett biztosítani, hogy a vadászatra jogosult számára (a vadaskert

CLXVIII. törvény (Mkk. tv.) szerinti mezőgazdasági biztosítás bruttó díja.

⁴¹ Mkk. tv. II. Fejezete.

⁴² HORVÁTH 2009: 93.

⁴³ ZWACK 2017: 59–60.

⁴⁴ ZWACK 2017: 60.

⁴⁵ ZWACK 2017: 59.

vadászatra jogosultja kivételével) a Vtv. 81/B. §-ában a vadkáralap létrehozására és fenn tartására irányuló kötelezettséget írt elő.

A VADKÁR FEDEZETÉNEK BIZTOSÍTÁSA VADKÁRALAP KÉPZÉSE ÚTJÁN

A vadkáralap fogalma és rendeltetése

A Vtv. 81/B. § (1) bekezdésének rendelkezéséből kiindulva a vadkáralap fogalma akként határozható meg, hogy az a vadászatra jogosult által a vadkárért fizetendő kártérítés fedezetének biztosítása érdekében elkülönített számlán létrehozott pénzügyi alap. Ezzel összhangban a Vtv. 81/B. § (4) bekezdése akként rendelkezik, hogy a vadkáralap terhére kizárólag a vadkár megtérítése érdekében lehet kifizetést teljesíteni. Következésképpen az abban elhelyezett összeg nem fordítható a vadászatra jogosultat terhelő egyéb fizetési kötelezettségek kielégítésére, így egyebek mellett a vadászható állat által okozott kárért a Ptk. 6:563. §-a alapján fennálló felelőssége alapján őt terhelő kártérítési kötelezettség teljesítésére sem. Ugyanakkor a Vtv. azt önmagában nem szankcionálja, ha a vadászatra jogosult nem a vadkár jogcímén fennálló fizetési kötelezettsége teljesítéséhez veszi igénybe a vadkáralapban elhelyezett összeget. E jogszabályi előírás megszegésének a vadászatra jogosulttal szemben alkalmazható szankciók szempontjából – a később kifejtettek szerint – csupán abban az esetben lehet jelentősége, ha emiatt a vadászatra jogosult a teljes bizonyító erejű magánokiratba vagy közokiratba foglalt egyezséggel vagy jogerős bírósági ítélettel megállapított kártérítési kötelezettségének nem tud eleget tenni. Mindebből következően a vadkáralap lényegét tekintve nem más, mint a vadászatra jogosult vagyonán belül meghatározott célra elkülönített alvagyon, amelynek rendeltetése annak biztosítása, hogy a vadkár megtérítésének pénzügyi fedezete folyamatosan a vadászatra jogosult rendelkezésére álljon.⁴⁶

A törvény a vadászatra jogosultnak a vadkáralappal, mint alvagyonnal való rendelkezési jogát az alpból eszközölhető kifizetések jogcímének meghatározásán túl annak előírásával is korlátozza, hogy a vadkáralap terhére kizárólag teljes bizonyító erejű magánokiratba vagy közokiratba foglalt egyezés vagy pedig jogerős bírósági ítélettel megállapított vadkár megtérítése érdekében van helye kifizetésnek.⁴⁷ Ezen előírás mögött az a jogalkotói szándék vélelmezhető, hogy a vadkáralap terhére csak olyan módon legyen lehetőség kifizetést teljesíteni, hogy a vadkáralapban elhelyezett összeg felhasználásának jogszerűsége ellenőrizhető legyen. Ez pedig a leghatékonyabban akként biztosítható, ha a vadkáralap terhére kifizetett összeg jogosultját, jogcímét és összegét – mint a követelés egyértelmű azonosításához szükséges adatokat – a felek minősített okirati formába foglalt egyezsége vagy jogerős bírósági ítélet tartalmazza.

⁴⁶ A 2015. évi CLXXXIII. törvény 44. §-ához fűzött indokolás.

⁴⁷ Vtv. 81/B. § (4) bekezdése.

Ami a közokiratba foglalt egyezséget illeti, az jellemzően a jegyző hatáskörébe tartozó vadkárfelemelési eljárásban létrejött, a jegyző által határozatba foglalt és jóváhagyott egyezség lehet,⁴⁸ de a közjegyző által egyezségi eljárásban jóváhagyott egyezség,⁴⁹ továbbá a vadkár megtérítése iránti perben vagy egyezségi kísérletre irányuló nemperes eljárásban a bíróság által jóváhagyott egyezség is szóba jöhet.⁵⁰ A Vtv. erről külön nem tesz említést, de álláspontunk szerint jogerős bírósági ítélet alatt az egyéb ítélet hatályú határozatokat, így a jogerős bírósági meghagyást⁵¹ és a közjegyző által kibocsátott jogerős fizetési meghagyást⁵² is érteni kell, hiszen e határozatokhoz is ugyanazok a joghatások fűződnek, mint a jogerős ítélethez. Ha a vadászatra jogosult és a károsult között vadkárfelemelési és polgári peres, illetve nemperes eljáráson kívül jött létre egyezség, az csak közjegyzői okiratba foglalás esetén minősül közokiratnak,⁵³ ennek hiányában az egyezséget teljes bizonyító erejű magánokiratba szükséges foglalni annak érdekében, hogy annak alapján a vadászatra jogosult a vadkáralapból kifizetést teljesíthessen. E rendelkezés kapcsán is megjegyzést érdemel, hogy a törvény nem szankcionálja önmagában azt, ha a vadászatra jogosult nem teljes bizonyító erejű magánokiratba vagy közokiratba foglalt egyezség vagy jogerős bírósági ítélet alapján teljesít vadkár jogcímén kifizetést. Ezért a vadászatra jogosulttal szemben alkalmazható szankciók szempontjából e ténynek is csak akkor lehet jelentősége, ha emiatt a vadászatra jogosult a teljes bizonyító erejű magánokiratba vagy közokiratba foglalt egyezséggel vagy jogerős bírósági ítélettel megállapított kártérítési kötelezettségének nem tud eleget tenni.

Hangsúlyozandó továbbá, hogy a Vtv. 81/B. § (6) bekezdése értelmében a vadászatra jogosult a kártérítés kifizetésére vonatkozó kötelezettségét abban az esetben is köteles teljesíteni, ha a vadkár alapon elkülönített összeg a kárt nem fedezi. Következésképpen a vadászatra jogosult jogszerűen nem tagadhatja meg a teljes bizonyító erejű magánokiratba vagy közokiratba foglalt egyezséggel vagy jogerős bírósági ítélettel megállapított kártérítési kötelezettségének teljesítését arra hivatkozással, hogy a vadkár alapot kimerítette, hanem ebben az esetben az egyéb vagyonából kell teljesítést eszközölnie.⁵⁴ Ily módon a vadkár alapot, illetve az abban rendelkezésre álló pénzüsszeg nagyságának polgári jogi szempontból nincs közvetlen kihatása a vadászatra jogosult és a károsult között a vadkár bekövetkezése folytán létrejött jogviszonyra. Mindazonáltal a vadászatra jogosult teljesítő-képessége és ezáltal a károsult szempontjából sem közömbös a vadkár alap létrehozásával kapcsolatos kötelezettség vadászatra jogosult általi teljesítése, hiszen ily módon nagyobb a valószínűsége annak, hogy a vadászatra jogosult rendelkezésére áll a vadkár teljesítéséhez szükséges összeg.

⁴⁸ Vtv. 81. § (6) bekezdése.

⁴⁹ Az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. törvény 27/K. § (2) bekezdése.

⁵⁰ A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 168. §, 239. §.

⁵¹ Pp. 348. § (2) bekezdése.

⁵² A fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény 36. § (1) bekezdése.

⁵³ A közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 111. § (2) bekezdése.

⁵⁴ BARTA 2018: 372.

A vadkáralap létrehozása

Egyrészt a Vtv. 81/B. § (1) bekezdésének azon kijelentő módú megfogalmazásából, miszerint a vadászatra jogosult vadkáralapot hoz létre, másrészt abból, hogy a Vtv. 81/B. § (5) bekezdés *b*) pontja szankcionálja a vadkáralap képzése igazolásának elmulasztását, egyértelmű, hogy a vadkáralap létrehozása és elkülönített számlán történő kezelése nem csupán lehetőség, hanem a vadászatra jogosultat terhelő kötelezettség.⁵⁵ A Vtv. 109. §-a értelmében a vadkáralapot első alkalommal 2018. november 1-jével kellett képezni, azóta pedig a Vtv. 81/B. § (2) bekezdése szerint a törvény által előírt összeget az adott vadászati év január 31. napjáig kell a vadkáralapban biztosítani.

A vadkáralap létrehozásának kötelezettsége a vadkárért való helytállási kötelezettség alanyaként a vadászatra jogosultat terheli (a vadaskert vadászatra jogosultja kivételével). A vadászati jog a földön fennálló tulajdonjog elválaszthatatlan része, így az a vadászterületre minősített terület tulajdonosát illeti meg.⁵⁶ Egy személy tulajdonában álló vadászterület esetén a tulajdonos a vadászati jogot önállóan gyakorolja, ha pedig a vadászterületnek több tulajdonosa van, őket társult vadászati jog illeti meg.⁵⁷ A vadászati jogot kizárólag az önálló vadászati jog jogosultja gyakorolhatja közvetlenül, míg társult vadászati jog esetén a vadászati jogot csak haszonbérlet útján lehet gyakorolni.⁵⁸ A vadászati jog haszonbérbeadása esetén a haszonbérletet kell vadászatra jogosultnak tekinteni,⁵⁹ következésképpen a vadkáralap képzésére is ő köteles. A vadászati jog haszonbérletje lehet minden további feltétel nélkül a vadásztársaság (vagyis vadászjeggyel rendelkező tagokból álló egyesület) és a vadásztársaságok érdekképviselői szerve, míg a természetvédelmi kezelésért felelős központi költségvetési szerv, a mezőgazdasági, erdészeti, vadgazdálkodási oktatást folytató középiskola és felsőoktatási intézmény, a mezőgazdasági, illetve erdőgazdálkodási ágazatba sorolt, Magyarországon bejegyzett gazdasági társaság, szövetkezet, erdőbirtokossági társulat csak abban az esetben lehet haszonbérlet, ha a vadászterület legalább 25%-át vagy a vadászterületből legalább 300 hektárt mezőgazdasági, erdőgazdálkodási vagy természetvédelemmel összefüggő tevékenység céljából használ.⁶⁰

Ami a vadkáralapban elhelyezendő összeg nagyságát illeti, a Vtv. 81/B. § (2) bekezdése értelmében a vadkáralapban az adott vadászati évet megelőző vadászati évben a vadászatra jogosult által a vadkárért kifizetett kártérítés mértékének megfelelő – az adott vadászati év október 31. napjáig vadkárért ténylegesen kifizetett összeggel csökkentett – összeget kell biztosítani. A vadkáralapban elhelyezendő összeg és a vadászati év közötti összefüggés azzal magyarázható, hogy a vadgazdálkodás tervezést igénylő tevékenység,⁶¹ e tervezés

⁵⁵ Ezt megerősíti a 2015. évi CLXXXIII. törvény 44. §-ához fűzött indokolás és a jogirodalom is. Lásd BARTA 2018: 372.

⁵⁶ Vtv. 3. § (1) bekezdése.

⁵⁷ Vtv. 4. § (1) bekezdése.

⁵⁸ Vtv. 10. § (2) és (3) bekezdése.

⁵⁹ Vtv. 6. § (3) bekezdése.

⁶⁰ Vtv. 16. § (1) bekezdése.

⁶¹ A Vtv. 40–55. §-ához fűzött indokolás.

alapvető időbeli egysége pedig a vadászati év, amelyre vonatkozóan a vadászatra jogosultnak az éves vadgazdálkodási tervét is el kell készítenie,⁶² és amely a Vtv. 38. § (1) bekezdésének első mondata értelmében az év március hónap első napján kezdődik és a következő év február hónap utolsó napjáig tart.

A Vtv. 81/B. § (2) bekezdésének hatályos rendelkezését 2019. január 11-i hatálybalépéssel az egyes törvényeknek az agrárgazdaság versenyképességével összefüggő módosításáról szóló 2018. évi CXXXVII. törvény állapította meg (majd 2024. május 17-től az egyes agrártárgyú törvények módosításáról szóló 2024. évi XIX. törvény módosította) annak érdekében, hogy a vadkár alap képzésével kapcsolatban a vadászatra jogosultak részére könnyítést vezessen be.⁶³ E könnyítés abban nyilvánult meg, hogy a módosítást megelőzően a vadászatra jogosult az általa az adott vadászati évet megelőző vadászati évben a vadkárért kifizetett kártérítés mértékének megfelelő összeget volt köteles a vadkár alapban biztosítani, a módosítás alapján azonban ezt az összeget csökkentik az adott vadászati év december 31. napjáig vadkár jogcímén ténylegesen kifizetett összegek.

A vadkár alap kapcsolatos kötelezettségek ellenőrzése

A vadkár alap létrehozásával és felhasználásával kapcsolatos szabályok betartását a vadászati hatóság ellenőrzi,⁶⁴ ezért a Vtv. 81/B. § (3) bekezdése értelmében a vadászatra jogosult a vadkár alapban elhelyezendő összeg befizetésének igazolását a vadászati év február 15-ig köteles megküldeni a vadászati hatóság részére.⁶⁵ Ha a vadászatra jogosult e kötelezettségének nem tesz eleget, a Vtv. 81/B. § (5) bekezdés a) pontja értelmében a vadászati hatóság a vadászatra jogosultat törli a nyilvántartásból.⁶⁶ Nyilvántartás alatt értelemszerűen a Vtv. 6. § (4) bekezdésében említett nyilvántartást, azaz a vadászatra jogosultak nyilvántartását kell érteni. A nyilvántartásból való törlés jogkövetkezménye a Vtv. 17. § (7) bekezdéséből következően az, hogy a vadászati jog haszonbérletére kötött szerződés megszűnik, így a haszonbérlet a továbbiakban az adott vadászterületen a vadászati jog gyakorlására nem jogosult. Ebben az esetben a haszonbérleti szerződés megszűnésének egy különleges esetével állunk szemben, amely a haszonbérletnek a vadászatra jogosultak nyilvántartásából való törlése tényével, a törvény erejénél fogva következik be.

⁶² Vtv. 47. §.

⁶³ A 2018. évi CXXXVII. törvény 13. és 16. §-ához fűzött indokolás.

⁶⁴ A földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 60. § (1) bekezdése értelmében vadászati hatóságként a vadászterület fekvése szerint illetékes vármegyei kormányhivatal mint területi vadászati hatóság jár el.

⁶⁵ A Vtv. 2019. január 11-én hatályba lépett 112. §-a értelmében mentesült a Vtv. 81/B. § (5) bekezdésében foglalt jogkövetkezmények alól az a vadászatra jogosult, amely 2018. november 1-jéig a 2018. évi CXXXVII. törvény által megállapított 81/B. § (2) bekezdésben szabályozott módon biztosította a vadkár alap összegét. E rendelkezést a 2018. évi CXXXVII. törvény iktatta a Vtv.-be – a törvény indokolása szerint – a vadkár alap képzésével kapcsolatos könnyítés bevezetése végett.

⁶⁶ A 2018. évi CXXXVII. törvény 13. és 16. §-ához fűzött indokolás.

A Vtv. 81/B. § (5) bekezdés *b*) pontja alapján ugyanez a szankciója annak is, ha a vadászatra jogosult a teljes bizonyító erejű magánokiratba vagy közokiratba foglalt egyezséggel vagy jogerős bírósági ítélettel megállapított kártérítési kötelezettségének nem tesz eleget. Kérdésként merül fel ugyanakkor, hogy miként kell értelmezni azt a törvényi feltételt, miszerint a vadászatra jogosult a kártérítési kötelezettségének nem tesz eleget. Álláspontunk szerint a vadkáralap rendeltetésével az a szigorú értelmezés áll összhangban, amely szerint e feltétel bekövetkezése már abban az esetben is megállapítható, ha a vadkár megfizetésére a teljes bizonyító erejű magánokiratban, a közokiratba foglalt egyezségben vagy az ítéletben megállapított teljesítési határidő eredménytelenül eltelt, így nem szükséges, hogy a jogosult – teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt egyezség esetén – a követelés érvényesítése érdekében peres eljárást, vagy – közokiratba foglalt egyezség és bírósági ítélet esetén – a követelés állami kényszer útján történő behajtása érdekében végrehajtási eljárást kezdeményezzen.

ZÁRÓGONDOLATOK

A kifejtettek értelmében a vadkáralap a vadászatra jogosult vagyonán belül elkülönített alvagyon, amely azáltal hivatott a vadkár pénzügyi fedezetét biztosítani, hogy a Vtv. korlátozza a vadászatra jogosultnak az alvagyon feletti rendelkezési jogát, amennyiben abból kizárólag meghatározott célra, nevezetesen a vadkárért való helytállási kötelezettség teljesítésére enged kifizetést eszközölni. Ugyanakkor a vadkáralap képzésére vonatkozó kötelezettség teljesítése esetén sem áll rendelkezésre más fedezet a vadkár megfizetésére, mint a vadászatra jogosult saját vagyona, ezért a vadkáralap az önbiztosítás egyik formájának is tekinthető, amelynek lényege, hogy a jogalany az őt terhelő kártérítési kötelezettség felmerülésének kockázatát egészben vagy részben – biztosítási szerződés megkötése helyett – megtakarítás képzése útján saját maga viseli.⁶⁷ Erre figyelemmel a vadkáralap képzésével kapcsolatos kötelezettségnek a vadászatra jogosult általi maradéktalan teljesítéséből önmagában nem következik az, hogy akár a vadkáralapban elhelyezett összeg, akár a vadászatra jogosult azon felüli vagyona kellő fedezetül fog szolgálni a károsult követelésének kielégítésére.⁶⁸ Ennyiben tehát a vadkáralap csak korlátozottan képes a rendeltetése betöltésére.

A vadkáralaphoz képest a felelősségbiztosítás nyilvánvaló előnye az lenne, hogy az adott biztosítási időszakra megállapított biztosítási díj megfizetése a vadászatra jogosult számára kiszámítható fizetési kötelezettséget jelentene, így a vadkár kapcsán nem szembesülhetne olyan jelentős kiadással, amelyre nem rendelkezik fedezettel, továbbá a károsultakat

⁶⁷ BUERA–SHIN 2011: 846; HOLLY–GRESZTA 2016: 53–54.

⁶⁸ Az Országos Vadgazdálkodási Adattárban közzétett adatok szerint a mezőgazdasági és erdei vadkár együttes összege a 2022/2023. vadászati évben több vármegyében (pl. Komárom-Esztergom, Nógrád, Pest, Szabolcs-Szatmár-Bereg) meghaladta a 2021/2022. vadászati év szerinti összeget, amiből következően e vármegyékben az előző vadászati évben kifizetett vadkár alapján kalkulált vadkáralapok 2022/2023. vadászati évben összességükben nem fedezték a kifizetendő vadkárt. Lásd CSÁNYI et al. 2022: 18 és CSÁNYI et al. 2023: 18.

is előnyösebb helyzetbe hozná, amennyiben nem a vadászatra jogosult teljesítőképessége határozná meg, hogy hozzájutnak-e a kártérítéshez, vagy sem. Természetesen a felelősségbiztosításnak is lennének korlátai, így például a szerződő felek kiköthetnének különböző kizárásokat és szolgáltatási limiteket, a károsult pedig ezt lehetővé tevő jogszabályi rendelkezés hiányában nem követelhetné közvetlenül a felelősségbiztosítótól a kára megtérítését. Mindemellett a vadkár vonatkozásában a felelősségbiztosítási piac kialakulása nem várható, mivel a kifejtettek szerint a kontraszelekció és az erkölcsi kockázat okán a vadkár gazdaságosan nem vonható biztosítási fedezetbe, a piaci alapú biztosítások megkötésének állami támogatását pedig ösztársadalmi érdek nem indokolja figyelemmel arra, hogy a vadászati jog gyakorlása kizárólag a vadászatra jogosultak számára hajt gazdasági hasznot.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BARTA Judit (2012): Vadászatra jogosult felelőssége a vad által erdő- és mezőgazdálkodáson kívül okozott károkért, különös tekintettel az ún. vadütközéses esetekre. In PUSZTAHELYI Réka (szerk.): *A vadászat aktuális jogkérdései*. Miskolc: Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, 39–56.
- BARTA Judit (2014): A vadászható állat által okozott kárért való felelősség az új Ptk.-ban. *Gazdaság és Jog*, 22(9), 21–26. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/1655941>
- BARTA Judit (2018): A vadászkar, a vadászati kár, a vad elpusztításával okozott kár, vadászható állat által okozott kár. In BARTA Judit – BARZÓ Tímea – CSÁK Csilla (szerk.): *Magyarország a kártérítési jogról*. Budapest: Wolters Kluwer, 361–379.
- BARTA Judit (2020): A vadászható állat által okozott kárral és a vadkárral kapcsolatos néhány aktuális jogkérdés. *Polgári Jog*, 5(9–10), 2–13.
- BERLINER, Baruch (1985): Large Risks and Limits of Insurability. *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, 10(4), 313–329. Online: <https://doi.org/10.1057/gpp.1985.22>
- BOEHLJE, Michael D. – TREDE, Larry D. (1977): Risk Management in Agriculture. *Journal of the ASFMRA*, 41(1), 20–29.
- BUERA, Francisco J. – SHIN, Yongseok (2011): Self-Insurance vs. Self-Financing: A Welfare Analysis of the Persistence of Shocks. *Journal of Economic Theory*, 43(3), 845–862. Online: <https://doi.org/10.1016/j.jet.2011.01.003>
- CERTICKY Mária (2020): A felelősségbiztosítás funkciói. *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 15(1), 7–19. Online: https://matarka.hu/klikk.php?cikkmutat=3002200&mutat=http://matarka.hu/koz/ISSN_1588-7901/Tom_19_2020_1/ISSN_1588-7901_Tom_19_2020_1_007-019.pdf
- CSÁNYI Sándor et al. (2022): *Vadgazdálkodási adattár – 2021/2022. vadászati év*. Gödöllő: Országos Vadgazdálkodási Adattár.
- CSÁNYI Sándor et al. (2023): *Vadgazdálkodási adattár – 2022/2023. vadászati év*. Gödöllő: MATE VTI, Országos Vadgazdálkodási Adattár.
- CSORBA László (2019): A kontraszelekció és a negatív szelekció típusai és problémái. *Hitelintézeti Szemle*, 18(6), 88–116. Online: <https://doi.org/10.25201/HSZ.18.2.88116>

- CZANK Lajos (1985): A vadászati jog hasznosítása és a térítésmentes vadászat. *Magyar Jog*, 32(2), 139–154.
- DÖME Attila (2016): A vad-gépjármű ütközéséből eredő kártérítési ügyek megítélése a bírói gyakorlatban az új Ptk. tükrében. *Polgári Jog*, 1(12).
- HAVASI Péter – SALAMONNÉ PILTZ Judit (2021): Felelősség az állatok károkozásáért. In WELLMANN György (szerk.): *A Ptk. magyarázata VI/VI. Kötelmi jog. Harmadik, Negyedik, Ötödik és Hatodik Rész*. Budapest: HVG-ORAC, 850–853.
- HEGYES, Péter István (2014): Hungarian Rules of the Liability for Game Damage. In BADÓ, Attila – BEILING, Detlev W. (szerk.): *Rechtsentwicklungen aus europäischer Perspektive im 21. Jahrhundert*. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, 191–204.
- GYULAFALVI Edith (2004): Gépjárműnek vaddal történő összeütközése (a bírói gyakorlat tükrében). In NOCHTA Tibor – BÖLCSKEI János (szerk.): *Emlékkönyv Lábady Tamás születésnapjára tanítványaitól*. Budapest: Szent István Társulat, 93–101.
- HOLLY, Romuald – GRESZTA, Ernie (2016): Self-Insurance as a Formula for Risk Management – A New Perspective. *Insurance Review / Wiadomości Ubezpieczeniowe*, 70(4), 53–66. Online: <https://piu.org.pl/wp-content/uploads/2017/05/WU-2016-04-04-Holly-Greszta-en.pdf>
- HOLSBOER, Jan H. (1995): Insurability and Uninsurability: An Introduction. *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, 20(4), 407–413. Online: <https://doi.org/10.1057/gpp.1995.33>
- HORVÁTH Gergely (2009): Az agrár-környezetvédelem speciális területei. *Jog – Állam – Politika*, 1(2), 80–101. Online: <https://jap.sze.hu/images/lapsz%C3%A1lmok/2009/2/Horv%C3%A1thGer.pdf>
- JAFFEE, Dwight M. – RUSSELL, Thomas (1997): Catastrophe Insurance, Capital Markets, and Uninsurable Risks. *The Journal of Risk and Insurance*, 64(2), 205–230. Online: <https://doi.org/10.2307/253729>
- JANOWICZ-LOMOTT, Marietta – ŁYSKAWA, Krzysztof (2014): The New Instruments of Risk Management in Agriculture in the European Union. *Procedia Economics and Finance*, 9(2), 321–330. Online: [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(14\)00033-1](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(14)00033-1)
- JUHÁSZ Ágnes (2012): Az állat által okozott károk és azok megítélése a hatályos magyar polgári jogban. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 30(2), 481–500. Online: www.matarka.hu/klikk.php?cikkmutat=1847016&mutat=www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_30_2_2012/ISSN_0866-6032_tomus_30_2_2012_481-500.pdf
- KANG, Myong Goo (2007): *Innovative Agricultural Insurance Products and Schemes*. Róma: FAO.
- KIRSTOVA, Katarina (2018): Felelősségbiztosítás vs. kártérítési felelősség. *Biztosítás és Kockázat*, 5(1), 82–89. Online: <https://doi.org/10.18530/BK.2018.1.82>
- LÁBADY Tamás (2013): Felelősség az állatok károkozásáért. In VÉKÁS Lajos (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal*. Budapest: CompLex, 960–961.
- LÁBADY Tamás – PARLAGI Mátyás (2020): A kártérítési felelősség általános szabálya és közös szabályai. In VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*. Budapest: Wolters Kluwer, 2459–2504.

- MAHUL, Olivier – STUTLEY, Charles J. (2010): *Government Support to Agricultural Insurance*. Washington D. C.: The World Bank. Online: <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8217-2>
- MÁRTON Mária (2010): Speciális felelősségi alakzatok az új Polgári Törvénykönyvben, különös tekintettel az állatok által okozott károkért való felelősségre. In CSÖNDES Mónika – NEMESSÁNYI Zoltán (szerk.): *Merre tart a magyar civilisztikai jogalkotás a XXI. század elején?* Pécs: PTE ÁJK, 145–151.
- MÁNDY Endre (1990): A vadászati jogról. *Magyar Jog*, 37(2), 157–162.
- MIKÓ Zoltán (1996): A föld tulajdonjogához kötött haszonvételek – a vadászati jog. *Gazdaság és Jog*, 4(10), 22–25.
- MIKÓ Zoltán (1999): A tulajdonhoz kapcsolódó egyes haszonvételekről. *Gazdaság és Jog*, 7(1), 18–23.
- MOSCHINI, Giancarlo – HENNESSEY, David A. (2001): Uncertainty, Risk Aversion, and Risk Management for Agricultural Producers. In GARDNER, Bruce L. – RAUSSER, Gordon C. (szerk.): *Handbook of Agricultural Economics*. Amszterdam: Elsevier. 87–153. Online: [https://doi.org/10.1016/S1574-0072\(01\)10005-8](https://doi.org/10.1016/S1574-0072(01)10005-8)
- NELSON, Carl H. – LOEHMAN, Edna T. (1987): Further Toward a Theory of Agricultural Insurance. *American Journal of Agricultural Economics*, 69(3), 523–531. Online: <https://doi.org/10.2307/1241688>
- OROSZ Árpád (2014): Felelősség az állatok károkozásáért. In OSZTOVITS András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja*. Budapest: Opten, 318–322.
- PANDURICS Anett – MARKÓ Olga (2015): A felelősségbiztosítások szerepe, jelene és jövője Magyarországon. *Biztosítás és Kockázat*, 2(3), 78–93. Online: <https://doi.org/10.18530/BK.2015.3.78>
- PRIBULA László (2013): Felelősség a vadkárokért – kártérítés vagy kártalanítás? *Jogtudományi Közlöny*, 68(11), 565–571. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/6788298>
- RENZULLI, Matteo (2009): Aspetti giuridici relativi al risarcimento dei danni causati da fauna selvatica. *I Georgofili*, 6(1), 27–47.
- SZALAI Ákos (2014): Prevenció és reparáció a kártérítési jogban – A kártérítési jog és alternatívái a két cél szolgálatában. *Állam- és Jogtudomány*, 55(3), 36–59. Online: https://matarka.hu/klikk.php?cikkmutat=2155203&mutat=http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/Allam-%20es%20Jogtudomany/2014_3/2014-3-beliv-Szalai.pdf
- TŐKEY Balázs (2018): A biztosítási szerződések. In FUGLINSZKY Ádám – TŐKEY Balázs (szerk.): *Szerződési jog. Különös rész*. Budapest: ELTE Eötvös, 675–777.
- TŐKEY Balázs (2020): *Szerződésen kívüli kötelek. A károkozás és az egyéb kötelemkeletkeztető tények*. Budapest: HVG-ORAC.
- TÖRÖ Károly (1970): Vadkártérítés és vadkártalanítás. *Magyar Jog*, 17(10), 600–612.
- VARGA Nelli (2010): Az állatok károkozásáért való felelősség. In FÉZER Tamás (szerk.): *A kártérítési jog magyarázata*. Budapest: CompLex, 186–211.
- VERMAAT, Arend J. (1995): Uninsurability: A Growing Problem. *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, 20(3), 446–453. Online: <https://doi.org/10.1057/gpp.1995.39>

- VÉRTESY László (2013): Kockázatkezelés és biztosítás. *Gazdaság és Társadalom*, 5(1), 27–42.
Online: <https://doi.org/10.21637/GT.2013.1.02>.
- ZAVODNYIK József (2000): *A biztosítási szerződés*. Budapest: KJK.
- ZOLTÁN Ödön (1989): A vadászat és vadgazdálkodás tervezett szabályozásáról. *Magyar Jog*, 36(11), 978–991.
- ZWACK, Thomas (2017): *Peer-to-Peer-Geschäftsmodelle zur Absicherung privater Risiken. Eine Exploration am Beispiel Wildschaden*. Wiesbaden: Springer Gabler. Online: <https://doi.org/10.1007/978-3-658-18315-8>

Dr. Pap Márk a Zalaegerszegi Törvényszék civilisztikai ügyszakos bírása és az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának PhD-hallgatója. Kutatási területe a vadászható állat által okozott károkért való helytállás.

Veres Zoltán 

GONDOLATOK MAGYARY SZOBRÁNÁL¹

TISZTELGÉS MAGYARY ZOLTÁN SZELLEMI ÖRÖKSÉGE ELŐTT

Reflexions at Magyary's Statue – Tribute to the Intellectual Heritage of Zoltán Magyary

Dr. Veres Zoltán PhD, vármegyei jegyző, Komárom-Esztergom Vármegyei Önkormányzati Hivatal; megbízott oktató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, veres.zoltan@kemoh.hu

Magyary Zoltán (1888–1945) elsősorban a közigazgatásban dolgozók és a tudomány művelői számára valódi példakép: élete a hazához, annak polgáraihoz (az „emberekhez”) és a tudományhoz való hűség mintája. Munkásságát szakmai alázat és igényesség jellemezte, amelyek megalapozták nemzetközi (el)ismertségét. Az általa alkalmazott ténymegállapító módszer több szakma együttműködését követelte meg, igazi multidiszciplináris műveket eredményezve.

KULCSSZAVAK:

példakép, multidiszciplinaritás, tudományos üzemszervezés, a közigazgatás küldetése

Zoltán Magyary (1888–1945) is a true ideal, especially for those working in public administration and science: his life is a model of loyalty to his country, its citizens (the „people”) and science. His work has been characterised by professional humility and mastery, which have made him internationally recognised. His method of fact-finding required the collaboration of several disciplines, resulting in truly multidisciplinary works.

KEYWORDS:

ideal, multidisciplinary, scientific management, mission of public administration

¹ Jelen írás a Magyary Zoltán Népfőiskolai Társaság, Tata Város Önkormányzata és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Magyary Zoltán Szakkollégiuma által a tudós születésének 136. évfordulója alkalmából rendezett, *Magyary konferencia és koszorúzás* c. rendezvényen Magyary Zoltán tatabi szobránál elhangzott megemlékező beszéd írott, szerkesztett változata. A rendezvényről részletesebb beszámoló olvasható a Népfőiskolai Társaság honlapján: NAGYHÁZINÉ SZABÓ 2024.

TISZTELT ÜNNEPLŐ KÖZÖSSÉG!

Rendkívül megtisztelő, hogy e jeles kettős kerek évforduló – a Magyary Zoltán (1888–1945) nevét viselő tatai Népfőiskolai Társaság létrejöttének közel harminc, a tudósnak emléket állító szobor felállításának pedig éppen húsz esztendeje – kapcsán Magyary Zoltán méltatására kaptam lehetőséget.

A nemzetközi hírű közigazgatási szakember és egyetemi tanár szobra előtt állva a magyar emberek, és különösen a közigazgatásban, a közigazgatásért dolgozók igazi *példaképre* tekinthetnek. Életrajzának részletes ismertetése helyett – ezt a jelenlévők többsége jól ismeri – annak végiggondolására teszek kísérletet, miért tekinthetjük őt példaképünknek. Ennek megválaszolása előtt azonban gondoljuk végig röviden, miért is fontos a példaképek, ideálok helyes megválasztása!

Nos, Magyary életművét szemlélve óhatatlanul az Úr szavai juthatnak eszünkbe *Az ember tragédiájából*:

„Ha percnyi léted súlyától legörnyedsz, / Emel majd a végetlen érzete. / S ha ennek elragadna büszkesége, / Fog korlátozni az arasznyi lét. / És biztosítva áll nagyság, erény.”²

Az emberek és a nemzet szolgálata – mert a közigazgatás Magyary szerint³ pontosan ezt jelenti – nem mindig könnyű feladat. Egy-egy bonyolult ügy, türelmetlen ügyfél vagy kiállhatatlan kolléga által előidézett percek súlya alatt bizony könnyen legörnyedünk. Ha ilyenkor nincsenek példaképeink, akikre feltekintsünk, könnyebben megtörünk és leszünk pályaelhagyók, frusztrált emberek.

Ha viszont ismerjük az olyan géniuszok életútját, munkásságát, mint Magyary Zoltáné, könnyebben rájövünk, hogy helyzetünk nem is olyan nyomorúságos, mint amilyennek elsőre látjuk. Hiszen Magyary a Trianon által megcsonkított, majd a gazdasági válság által megnyomorított és a második világháborúba belesodródott országban próbálta szolgálni hazáját és annak polgárait, nem szűnő lelkesedéssel, kitartással, tenni akarással, az emberek, a közjó érdekeit szem előtt tartva. Nemzetközi tekintélye, (el)ismertsége⁴

² MADÁCH 2014: 204.

³ Ez a gondolat sokszor megjelenik írásaiban, lásd pl. „A közigazgatás az emberekért van.” MAGYARY 1939. Vagy máshol ezt írja: „Ha ennek bizonyítása sikerült, akkor a magyar közigazgatást rá tudtuk vezetni a XX. század útjára, amelynek eszménye az ember és nemzet szolgálata [...]” (*Kiemelés – V. Z.*) MAGYARY 1939: 373.

⁴ Mindezt jól illusztrálja, hogy a brüsszeli székhelyű Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet (International Institute of Administrative Sciences, IIAS) „fennállásának 75. évfordulóját ünneplő, 2005. szeptember 20–23. között megtartott berlini konferencián Michael Dugget, az IIAS főigazgatója öt személyiséget emelt ki, akiknek tevékenysége nagy hatást gyakorolt az intézet életére (és bátran hozzátehetjük: a világ közigazgatás-tudományára is): a német Max Weber közigazgatás-tudóst, jogtudóst, szociológust, közgazdászt; Henri Fayol francia származású, de az Amerikai Egyesült Államokban alkotó közigazgatás-tudóst és bányamérnököt; Frederick Winslow Taylor amerikai egyesült államokbeli mérnököt, a szervezés- és vezetésstudomány egyik alapítóját; Thomas Woodrow Wilson, az Amerikai Egyesült Államok 28. elnökét, a Princeton jogtudományi és politikai gazdaságtani professzorát; valamint Magyary Zoltán közigazgatás-tudóst, a közigazgatási és pénzügyi jog professzorát említve meg, aki a szervezet egyik alelnöke volt.” KÖR 2014.

és nyelvtudása minden bizonnyal lehetővé tették volna számára, hogy egy kényelmesebb, biztonságosabb életet válasszon külföldön, ő azonban hű maradt hazájához. Hite 1945 tavaszán sem hagyta el, amikor a front elől Héregre menekült feleségével, ám a szovjet katonák itt is rájuk találtak. 1945. március 23-án

„két vöröskatona kirabolta őket, majd aranyat és órákat követeltek. Mivel nem kaptak, a tudóst kivitték a ház elé, és fenyegetésül egy kézigránátot robbantottak fel mellette. Később [...] a társaságukban lévő egyik nőt el akarták vinni. Nem ment, ezért rálöttek. Megint érkeztek katonák, raboltak, erőszakoskodtak, Magyary Zoltánt megverték. Két másik nőt pisztollyal kényszerítve elvittek, közben viszontlátással köszöntek el. A házaspár meg volt győződve, hogy visszajönnek értük.”⁵

Molnár Kálmán héregi plébánosnak írt búcsúlevelében Magyary így írt helyzetükről:

„Ez az a helyzet, melyet Feleséggemmel együtt nem idegösszeroppanásból, hanem a körülmények teljes áttekintésével olyannak érzünk, amelyet mély megaláztatás nélkül átélni nem lehet, s csak a közt van választásunk, hogy azonnal együtt és önként vessünk annak véget, vagy egy-két napon belül, esetleg egymástól elszakítva és megkínózva jussunk a végére. Tudod, hogy mennyire vallásosak és istenfélők vagyunk és mély lelki elmélyüléssel, Isten kegyelmét kérve, és összes bűneink újabb megbánásával határoztuk el a halálban való együttmaradást abban a reményben, hogyha a katona a háborúban nem gyilkos, akkor a Jóisten előtt ebben a helyzetben mi sem leszünk öngyilkosok [...]”⁶

E hirtelen tragikus véget ért életút Németh G. Béla irodalomtörténésznek Petőfiről írt sorait juttathatja eszünkbe:

„Ő az istenek magyar kedvence. Mindent megkapott, hogy nagy költő lehessen: tehetséget, történelmet, sorsot. Huszonhat évet élt, s világirodalmi rangú s méretű életmű maradt utána, mely korfordulót jelentett nemzete irodalmában.”⁷

E sorok némi pontosítással Magyary Zoltán esetében is helytállóak: tudós mércével mérve rövid életpálya, mindössze 57 esztendő adatott neki, mégis a hatalmas életmű nemzetközi jelentősége megkérdőjelezhetetlen, munkásságának bizonyos elemei máig meghatározóak a közigazgatás- és jogtudományban.

Emellett „1932–33-ban a Rockefeller Alapítvány »visiting professorként« amerikai tanulmányútra hívta meg, 1933-ban és 1936-ban előadónak kérték fel az IIAS Nemzetközi Közigazgatástudományi Konferenciájára, illetve Kongresszusára, 1936-ban az IIAS egyik alelnökévé választották. A nemzetközi intézet 1910–1947 közötti történetét 2005-ben feldolgozó nemzetközi jubileumi kiadványban többször elismerően nyilatkoznak Magyary alelnöki munkájáról.” VEREBÉLYI 2010.

⁵ KÁSA 2020.

⁶ Búcsúlevél. Héreg, 1945. III. 24. In NAGY 1995.

⁷ NÉMETH G. 1982: 170.

S hogy mik ezek a meghatározó elemek? Sok egyéb eredménye mellett kiemelést érdemel az általa alkalmazott, s az említett tudományokban máig szokatlan, úgynevezett *ténymegállapító módszer*. A tatai járás kapcsán végzett ilyen jellegű munkálatok kapcsán Magyary részletesen leírja e módszer lényegét.⁸ Mindenekelőtt kiemelendő, hogy a munkát több szakma – építészmérnök, tisztiorvos, geográfus, szociográfus, etnográfus, történész és tanársegédek – képviselőinek bevonásával végezték, így mai divatos kifejezéssel élve *multidiszciplináris* jellegű kutatás történt. A munkának három szakaszát különítette el:

1. előkészület (lényegében előzetes feltérképezés, adatgyűjtés);
2. felvétel (a Közigazgatástudományi Intézet munkatársai által végzett helyszíni munka, amelynek indításaként a járás jegyzőit tájékoztatták a célkitűzésekről, és kérték segítségüket a kért információk, dokumentumok rendelkezésre bocsátásához);
3. feldolgozás (számítások elvégzése, rajzok elkészítése egyetemi hallgatók bevonásával).

A módszer maga a *közigazgatás teljesítményéről, eredményességéről* is képet kívánt adni. Ezt pedig elsősorban a tudományos üzemszervezés (*scientific management*) eredményeinek felhasználásával kívánja mérni. A jogszerűség mellett másik fő szemponttá emelt *eredményesség* „alapja az, hogy a különféle munkamódszerek és eljárások közt mindig van egy, amely gyorsabb és jobb, nemcsak gazdaságosabb, hanem nagyobb hatású is, mint a többi.”⁹ Ezt a lehető legjobb (*one best way*) megoldást azonban fel kell fedezni, ki kell fejleszteni. A közigazgatásnak ugyanis kívülről kell magára tekintenie,¹⁰ hogy „újból megtalálja a kapcsolatot az étellel és közelébe jusson az embereknek.” Miként Magyary maga is írja, tisztában volt vele, hogy e ténymegállapítás a korabeli közigazgatás számára nehéz és módszerei hazánkban nem voltak kidolgozva, ezért ennek kidolgozását a *tudomány feladatának tekintette*, ezért vállalkozott a vezetése alatt álló Magyar Közigazgatástudományi Intézettel ilyen munkára.

E hároméves „szervezett csoportmunka” eredménye volt *A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról* című kötet megjelenése, amelyben „állítások helyett megállapítások, becslések és feltevések helyett tapasztalati adatok sorakoznak és azokból indukcióval nyert értéktételekre” törekedtek a szerzők.¹¹

E kötetben a módszertani újdonság és az integrált megközelítés mellett olyan megállapításokat olvashatunk, amelyek ma is teljességgel megállják a helyüket és a ma embere számára is megszívlelendők. Az egyik ilyen megállapítás szerint „a jogszabály-infláció [...] az elérni kívánt céllal ellenkező eredményre vezetett”, hiszen „az érvényes jognak a kikeresése, ami az alkalmazás feltétele, több időt kíván, mint amennyivel a közigazgatás közegei napi munkájuk közben rendelkeznek”.¹² Örökérvényű iránytű, sőt ars poetica lehetne a közigazgatásban dolgozók számára az a figyelmeztetés, miszerint, ha a közigazgatás „megvalósítja mindazt, ami a helyi viszonyoknak legjobban megfelel, akkor az emberek egészségesebbek,

⁸ MAGYARY 1939: 16–25.

⁹ MAGYARY 1939: 23.

¹⁰ MAGYARY 1939: 24.

¹¹ MAGYARY 1939: 353.

¹² MAGYARY 1939: 358.

kevésbé szegények lesznek, sorsuk fog kezdeni felfelé menni, és így a nemzet is erősebb, gazdagabb lesz”. „A közigazgatás nem mondhatja azt, hogy hatáskör hiányában nem csinálhat többet, mint amennyit eddig csinált.”¹³ Ezáltal elérhető lehet, hogy az emberek az államhoz ne csak kényszerből, hanem meggyőződésből is ragaszkodjanak.¹⁴

De a *tudomány művelői* is megtalálhatjuk a maguk útravalóját Magyary e munkájából, aki arra figyelmeztet, hogy „olyan elméltre és olyan fogalmakra van szükségünk, amelyekbe a mai élet belefér és amely a mai életet magába foglalja”. „A közigazgatás tudományának, amely empirikus tudomány, vissza kell térni az emberekhez, a közigazgatás és az emberek mai kapcsolatának valódi ismeretéhez.”¹⁵ A közigazgatás új eszményeit pedig csak az a közigazgatás tudja kielégíteni, amely nemcsak jogszerű, hanem jó, azaz aminél nincs jobb. Így tehát a közigazgatás „eszménye az ember és a nemzet szolgálata a legjobb megoldásért való eleven felelősségérzettel”.¹⁶

Ha ezzel a szemlélettel dolgozunk, a legszürkébb ügy ellátása közben is felemelhet minket a végtelen érzete. Köszönjük mindazoknak, akik nem hagyták Magyary Zoltán emlékét feledésbe merülni, sem a szocializmus évei alatt, sem napjaink gyakran ideálokat vesztett, individualizmustól átítatott, a közjó, sőt általában a közösségi kérdések iránti közönnyel terhelt időszakában!

FELHASZNÁLT IRODALOM

KÁSA Csaba (2020): Magyary Zoltán és felesége, Techert Margit halála. *Magyarnemzet.hu*, 2020. március 24. Online: <https://magyarnemzet.hu/belfold/2020/03/magyary-zoltan-es-felesege-techert-margit-halala>

KOI Gyula (2014): Magyary Zoltán (1888–1945). In HAMZA Gábor (szerk.): *Magyar jogtudósok IV.* Budapest: ELTE Eötvös, 105–122.

MADÁCH Imre (2014): *Az ember tragédiája*. Szeged: Madách Irodalmi Társaság.

MAGYARY Zoltán (1939): A ténymegállapító módszer a közigazgatásban. In MAGYARY Zoltán – KISS István: *A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról*. Budapest: Dunántúl Pécsi Egyetemi Nyomda és Könyvkiadó, 11–26.

NAGY Ferenc (1995) (szerk.): *In memoriam Magyary Zoltán*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Könyvtára.

NAGYHÁZINÉ SZABÓ Bernadette (2024): A modern közigazgatásban számunkra az origó Magyary Zoltán. *Mznt.hu*. Online: <https://mznt.hu/a-modern-kozigazgasban-szamunkra-az-origo-magyary-zoltan/>

NÉMETH G. Béla (1982): *A magyar irodalom története*. Budapest: Kossuth.

¹³ MAGYARY 1939: 369.

¹⁴ MAGYARY 1939: 371.

¹⁵ MAGYARY 1939: 372.

¹⁶ MAGYARY 1939: 373.

VEREBÉLYI Imre (2010): A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében. *Jog – Állam – Politika*, 2(3), 77–100. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/2770082>

Dr. Veres Zoltán PhD a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen szerzett jogász diplomát (2009), majd PhD-fokozatot (2018), a Soproni Egyetemen jogász-közgazdász abszolutóriumot (2024). 2015-ben jogi szakvizsgát tett, 2018-ban önkormányzati szaktanácsadóként végzett a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. Ügyvédjelölti gyakorlatát követően köztisztviselő, majd 2016-tól vármegyei jegyző a Komárom-Esztergom Vármegyei Önkormányzati Hivatalnál, 2010-től óraadó a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán. Több szakmai szervezet, kutatóműhely és az MTA köztestületének tagja. Fő kutatási területei a pénzügyi fogyasztóvédelem és az önkormányzatiság kérdései.

Table of contents

Scientific publications/ Studies	BALÁZS BENJÁMIN BUDAI • The Correlation Between Digital Competence and E-Government Capability in Today's Hungary	3
	ANDRÁS KOLTAY • A Critique of European Attempts to Regulate Online Disinformation	23
	KATALIN FÜLÖP • The Hungarian Path Towards a Competitive Tax System 1988–2024	49
	ERZSÉBET ORSZÁG-NOVÁK – GÁBOR MÁTAY – NOÉMI CSÁSZÁR-NAGY • Supporting the Employees' Mental Well-Being	79
	JUDIT FIRNIKSZ • A Dialogue Between Innovation and Regulation	115
	ZSOLT CSEPORÁN • Hungarian Cultural Sphere in the Shadow of the Pandemic	143
	MÁRK PAP • The Eligibility of Wildlife Damage for Insurance Cover and the Wildlife Damage Fund	161
Review	ZOLTÁN VERES • Reflexions at Magyary's Statue – Tribute to the Intellectual Heritage of Zoltán Magyary	179
Table of contents in foreign language		185
Call for papers		186
Editorial Committee		188
Imprint		190

Publikációs felhívás

A Pro Publico Bono tudományos folyóirat szerkesztősége várja azokat az angol vagy magyar nyelvű cikkeket, amelyek a közigazgatás- és jogtudomány, az államelmélet, a társadalom- és politikatudományok témakörébe eső kutatási eredményeket közölnek.

A Pro Publico Bono független, lektorált, az MTA IX. osztály szerint minősített „A” kategóriájú, negyedévente megjelenő folyóirat.

A szerzői útmutató a következő oldalon érhető el:

<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/107>

A cikkek felöltése az alábbi oldalon történik:

<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/about/submissions>

Tisztelettel:
Kis Norbert főszerkesztő,
egyetemi tanár

Call for papers

Pro Publico Bono is a peer-reviewed journal four-monthly published by the Ludovika University of Public Service, Budapest. It covers researches based on public law, social and political sciences and interdisciplinary approach that explore future alternatives for fostering sustainable and innovative societies, good governance and for strengthening nation states as well as the European and transatlantic cooperation facing technological, ecological and cultural disruption in the increasingly complex and ambiguous 21st century.

The primary objective of the journal is to become an international platform of the highest scientific and professional debate. The international scientific forum is open to high quality scientific publications from worldwide resources, to professional discourses, including a synthesis of scientific opinions and comparative research. The journal would focus on sustainable and innovative societies, good governance and building nation states. In terms of its topics and content, the journal would be primarily theoretical but would also leave room to analytical works on legal, social and political sciences as well as professional forums and book reviews.

Contributions can be submitted through the Open Journal System of the Ludovika University of Public Service, which is accessible via the following link

<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/index/login>

See the detailed information on publication guidelines, attached to this call for papers which can be found at

https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppb/ppbjus_style_guide

Sincerely,
Prof. Dr. Norbert Kis
Editor in chief

Szerkesztőbizottság

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: *Prof. Dr. Kiss György* professor emeritus (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TÁRSELNÖKE: *Prof. Dr. Koltay András* prorektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem)

FŐSZERKESZTŐ: *Prof. Dr. Kis Norbert* egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK: *Dr. Bartóki-Gönczy Balázs* tudományos dékánhelyettes, tanszékvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Társadalmi Kommunikáció Tanszék) • *Dr. Bíró Marcell* a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadója • *Prof. Dr. Csehi Zoltán* egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar) • *Prof. Dr. Deli Gergely* rektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) • *Dr. Fejes Zsuzsanna* egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék) • *Prof. Dr. Hörcher Ferenc* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Eötvös József Kutatóközpont, Politika- és Államelméleti Kutatóintézet) • *Prof. Dr. Kaiser Tamás* tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék) • *Dr. Lapsánszky András* tanszékvezető, egyetemi docens (Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar) • *Dr. Makó Csaba* egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem) • *Dr. Marján Attila* egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Európa-tanulmányok Tanszék) • *Prof. Dr. Menyhárd Attila* egyetemi tanár (Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Dr. Orbán Balázs*, a miniszterelnök politikai igazgatója • *Prof. Dr. Papp Tekla* egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék) • *Prof. Dr. Patyi András* prorektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) • *Prof. Dr. Rixer Ádám* tanszékvezető, egyetemi tanár (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Dr. Sasvári Péter* egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Közszervezési és Infotechnológiai Tanszék) • *Prof. Dr. Smuk Péter* prodékán, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) • *Dr. Török Bernát* igazgató (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Eötvös József Kutatóközpont) • *Prof. Dr. Varga Zs. András* egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar) • *Prof. Dr. Ujwary-Gil, Anna* (főszerkesztő, Journal of Entrepreneurship, Management and Innovation) • *Prof. Dr. Adeli, Hojjat* (Ohio State University, Amerikai Egyesült Államok; Dr. h. c. Nemzeti Közszolgálati Egyetem) • *Prof. Dr. Warhurst, Christopher* (University of Warwick, Egyesült Királyság) • *Prof. Dr. Nielsen, Peter* (Aalborg University, Dánia) • *Prof. Dr. Masaya, Morita* (Kansai University, Japán) • *Prof. Dr. Torres, Miguel Ayuso* (Comillas-i Pápai Egyetem, Spanyolország) • *Prof. Dr. Spanakos, Tony* (Montclair State University, Amerikai Egyesült Államok) • *Prof. Dr. Ball, Christopher* (Quinnipiac University, Amerikai Egyesült Államok) • *Dr. Blond, Philip* (Nemzeti Közszolgálati Egyetem) • *Prof. Dr. Küpper, Herbert* (Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg, Németország) • *Prof. Dr. Livshin, Alexander* (M. V. Lomonosov Moszkvai Állami Egyetem, Oroszország) • *Prof. Dr. Weaver, Russell L.* (University of Louisville, Amerikai Egyesült Államok)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: *Dr. Dúl János* adjunktus (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék)

Editorial Committee

CHAIRMAN OF THE EDITORIAL BOARD: *György Kiss*, PhD, Professor Emeritus (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies)

CO-CHAIRMAN OF THE EDITORIAL BOARD: *András Koltay*, PhD, Professor, Prorector (Ludovika University of Public Service)

EDITOR-IN-CHIEF: *Norbert Kis*, PhD, Professor (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies)

EDITORIAL BOARD: *Balázs Bartóki-Gönczy*, PhD, Vice-Dean for Science Affairs, Associate Professor, Head of Department (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Social Communication) • *Marcell Biró*, Prime Minister's Chief National Security Advisor • *Zoltán Csehi*, PhD, Professor (Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law) • *Gergely Deli*, DSc, Rector, Professor (Ludovika University of Public Service) • *Zsuzsanna Fejes*, PhD, Associate Professor (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Governance and Public Policy) • *Ferenc Hörcher*, DSc, Professor, Head of Institute (Ludovika University of Public Service, Eötvös József Research Centre, Research Institute for Politics and Government) • *Tamás Kaiser*, Professor, Head of Department (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Governance and Public Policy) • *András Lapsánszky*, PhD, Associate Professor, Head of Department, (Széchenyi István University, Deák Ferenc Faculty of Law and Political Sciences) • *Csaba Makó*, Professor (Ludovika University of Public Service, Eötvös József Research Centre, Institute of the Information Society) • *Attila Marján*, PhD, Associate Professor (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of European Studies) • *Attila Menyhárd*, PhD, Professor (Eötvös Loránd University, Faculty of Law) • *Balázs Orbán*, PhD, Prime Minister's Political Director • *Tekla Papp*, DSc, Professor (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics) • *András Patyi*, PhD, Prorector, Professor (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Lőrincz Lajos Department of Public Administration) • *Ádám Rixer*, PhD, Professor, Head of Department (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law) • *Péter Sasvári*, PhD, Associate Professor (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Public Management and Information Technology) • *Péter Smuk*, PhD, Professor, Prodean (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies) • *Bernát Török*, PhD, Director (Ludovika University of Public Service, Eötvös József Research Centre) • *András Varga Zs.*, PhD, Professor (Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law) • *Anna Ujwary-Gil*, PhD, Professor (Editor-in-Chief, Journal of Entrepreneurship, Management and Innovation) • *Hojjat Adeli*, PhD, Professor (Ohio State University, United States of America; Dr. h. c. Ludovika University of Public Service, Hungary) • *Christopher Warhurst*, PhD, Professor (University of Warwick, United Kingdom) • *Peter Nielsen*, PhD (Aalborg University, Denmark) • *Morita Masaya*, PhD, Professor (Kansai University, Japan) • *Miguel Ayuso Torres*, PhD, Professor (Comillas Pontifical University, Spain) • *Tony Spanakos*, PhD, Professor (Montclair State University, United States of America) • *Christopher Ball*, PhD, Professor, Quinnipiac University (Hamden, Connecticut, United States of America) • *Philip Blond*, PhD, United Kingdom • *Herbert Küpper*, PhD, Professor, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Germany) • *Alexander Livshin*, PhD, Professor, Moscow State University (Moscow, Russia) • *Russell L. Weaver*, PhD, Professor, University of Louisville (Louisville, Kentucky, United States of America)

SECRETARY OF THE EDITORIAL BOARD: *János Dúl*, PhD, Assistant Professor (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics)

Impresszum

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Szerkesztőség

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György professor emeritus
(NKE ÁNTK)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TÁRSELNÖKE: Prof. Dr. Koltay András kutatóprofesszor
(NKE ÁNTK)

FŐSZERKESZTŐ: Prof. Dr. Kis Norbert egyetemi tanár
(NKE ÁNTK)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: Dr. Dúl János adjunktus
(NKE ÁNTK Civilisztikai Tanszék)

Cím: Nemzeti Közszerkesztési Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar,
1083 Budapest, Üllői út 82.

POSTACÍM: 1441 Budapest, Pf. 60.

E-MAIL: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

WEBLAP: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk>

Impresszum

KIADÓ: Nemzeti Közszerkesztési Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó Iroda

A KIADÁSÉRT FELEL: Deli Gergely rektor

CÍM: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

E-MAIL: info@ludovika.hu

WEBOOLDAL: www.ludovika.hu

OLVASÓSZERKESZTŐK: Bujdosó Hajnalka, Resofszi Ágnes

TÖRDELŐSZERKESZTŐ: Kőrösi László

NYOMDAI MUNKÁK: Nemzeti Közszerkesztési Egyetem

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)

ISSN 2786-0760 (online)

Tartalom

BUDAI BALÁZS BENJÁMIN: A digitális kompetencia és az e-közigazgatási ügyintézési képesség összefüggései napjaink Magyarországon	3
KOLTAY ANDRÁS: Az online dezinformáció megfékezésére tett európai kísérletek kritikája	23
FÜLÖP KATALIN: A magyar út a versenyképes adórendszer irányába 1988–2024	49
ORSZÁG-NOVÁK ERZSÉBET – MÁTAY GÁBOR – CSÁSZÁR-NAGY NOÉMI: A dolgozók mentális jóllétének támogatása	79
FIRNIKSZ JUDIT: Innováció és szabályozás párbeszéde: A kísérleti alapú szabályozási eszközök és a vállalati megfelelés kölcsönhatása	115
CSEPORÁN ZSOLT: Magyar kulturális szféra a pandémia árnyékában	143
PAP MÁRK: A vadkár biztosítási fedezetbe vonhatósága és a vadkár alap	161
VERES ZOLTÁN: Gondolatok Magyar szobránál	179