

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
Hadtudományi Doktori Iskola

Bakai Kristóf Péter

**Az európai uniós és visegrádi vámegyütműködés helyzete és
fejlesztésének lehetőségei**

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető:

Prof. Dr. Kovács Gábor rendőr vezérőrnagy

.....

Budapest, 2022

Tartalomjegyzék

1. BEVEZETÉS.....	5
1.1. TÉMAVÁLASZTÁS INDOKLÁSA	8
1.2. A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA	11
1.3. KUTATÁSI HIPOTÉZISEK	13
1.4. KUTATÁSI CÉL	14
1.5. KUTATÁSMÓDSZERTAN	15
1.6. HAZAI SZAKIRODALOM ÁTTEKINTÉSE.....	24
1.7. KÜLFÖLDI SZAKIRODALOM ÁTTEKINTÉSE.....	29
2. A NEMZETI ADÓ- ÉS VÁMHIVATAL BEMUTATÁSA, NEMZETKÖZI FELADATAINAK MEGSZERVEZÉSE	32
2.1. INTÉZMÉNYI KERETEK	32
2.1.1. Szervezeti változások.....	36
2.1.2. Nemzetközi összeolvadás	42
2.2. A NEMZETI ADÓ- ÉS VÁMHIVATAL ELŐDSZERVEZETEINEK NEMZETKÖZI SZERVEZETRENDSZEREI	44
2.2.1. A Vám- és Pénzügyőrség nemzetközi kapcsolatai.....	45
2.2.2. Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal nemzetközi tevékenysége	49
2.3. A NEMZETI ADÓ- ÉS VÁMHIVATAL LÉTREHOZÁSA, A NEMZETKÖZI SZAKTERÜLETEK INTEGRÁCIÓJA	50
2.4. A NAV NEMZETKÖZI TEVÉKENYSÉGÉNEK SZERVEZETI KERETEI, TERVEZÉSE, SZERVEZÉSE	59
2.5. A NAV NEMZETKÖZI TEVÉKENYSÉGE AKTIVITÁSÁNAK ELEMZÉSE	61
2.6. A FEJEZETBŐL LEVONT KÖVETKEZTETÉSEK.....	70
3. MÁS ÁLLAMOK VÁMSZAKMAI NEMZETKÖZI KAPCSOLATTARTÁSA	73
3.1. INTÉZMÉNYI KERETEK	74
3.2. NEMZETKÖZI KAPCSOLATTARTÁS SZERVEZETI KERETEI ÉS FÓRUMAI	78
3.3. EGYÜTTMŰKÖDÉS AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEIVEL.....	79
3.4. FELADATOK A CUSTOMS ÉS FISCALIS PROGRAMOKBAN	82
3.5. NEMZETKÖZI FELADATOK A REGIONÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉSEK TERÉN	85
3.6. LOGISZTIKAI TÁMOGATÁS	90

3.7.	KÖVETKEZTETÉSEK	94
4.	A NAV EURÓPAI UNIÓS VÁMEGYÜTTMŰKÖDÉSE	98
4.1.	AZ EURÓPAI UNIÓS TAGÁLLAMI MŰKÖDÉS BIZTONSÁGI KÖRNYEZETE	99
4.2.	VÁMEGYÜTTMŰKÖDÉS AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSÁBAN	103
4.2.1.	<i>Vámvezetők magas szintű munkacsoportja</i>	104
4.2.2.	<i>Magyarország európai uniós elnöksége</i>	105
4.2.3.	<i>Vámegyüttműködési Tanácsi Munkacsoport (Customs Cooperation Working Party - CCWP)</i>	109
4.2.4.	<i>Vámunió Tanácsi Munkacsoport (Working Party on Customs Union – CUWG)</i>	117
4.2.5.	<i>D.8. csalás elleni küzdelemmel foglalkozó munkacsoport</i>	118
4.2.6.	<i>Az Európai Unió és Törökország vámvezetőinek klubtalálkozója</i>	119
4.2.7.	<i>Informális Vámvezetői Fórum (Directors General of Customs Forum – DGCF)</i>	121
4.3.	AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE A VÁMUNIÓ MŰKÖDTETÉSÉBEN	122
4.4.	VÁMEGYÜTTMŰKÖDÉS AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG KERETEI KÖZÖTT	123
4.4.1.	<i>Európai uniós tagságból adódó nemzetközi jellegű feladatok</i>	127
4.4.2.	<i>A Customs és Fiscalis Program, valamint a FISCUS kezdeményezés</i>	131
4.5.	A VÁMUNIÓ IRÁNYÍTÁSA ÉS A REFORMTÖREKVÉSEK	159
4.5.1.	<i>A vámunió irányításának rendszere</i>	160
4.5.2.	<i>Vámpolitikai Csoport (CPG – Customs Policy Group)</i>	168
4.5.3.	<i>A Vámpolitikai Csoport megújítása</i>	170
4.5.4.	<i>Következtetések a vámunió irányításának reformjáról</i>	172
4.6.	A NAV EURÓPAI UNIÓS TÁMOGATÁSSAL MEGVALÓSULÓ PROJEKTJEI	174
4.6.1.	<i>Hercule program</i>	176
4.6.2.	<i>ISEC program</i>	178
4.6.3.	<i>Külső Határok Alap (KHA) és Belső Biztonsági Alap (BBA)</i>	181
4.7.	AZ EURÓPAI UNIÓ KÖZÖS VÁMÜGYNÖKSÉGE	189
4.7.1.	<i>A CELBET lehetséges szerepe az uniós vámügynökség létrehozásában</i> ..	197
4.7.2.	<i>Az Európai Unió vámügynökségének lehetséges szervezete és hatásköre</i>	203
4.8.	A NAV EURÓPAI UNIÓS EGYÜTTMŰKÖDÉSEINEK ÖSSZEFOGLALÁSA ÉS A LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK	210
5.	A VISEGRÁDI ÁLLAMOK VÁMEGYÜTTMŰKÖDÉSE	213

5.1.	ELŐZMÉNYEK	214
5.2.	VÁMVEZETŐI ÜLÉSEK	216
5.3.	A V4 VÁMEGYÜTTMŰKÖDÉS MUNKACSOPORTJAI.....	220
5.3.1.	<i>Ásványolaj csalások elleni fellépés</i>	221
5.3.2.	<i>Ásványolaj csalások elleni fellépés kiszélesítése</i>	227
5.3.3.	<i>Harc az alulértékelés ellen</i>	230
5.3.4.	<i>V4 közös képzési tevékenység</i>	232
5.4.	A VISEGÁRDI VÁMEGYÜTTMŰKÖDÉS ELEMZÉSÉBŐL LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK.....	233
6.	ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK	237
6.1.	ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK	241
6.2.	AJÁNLÁSOK A KUTATÁSI EREDMÉNYEK GYAKORLATI HASZNOSÍTHATÓSÁGÁRA 243	
7.	ÁBRAJEGYZÉK	246
8.	RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	249
9.	IRODALOMJEGYZÉK	254
9.1.	KÖNYVEK, MONOGRÁFIÁK, TANULMÁNYOK, CIKKEK	254
9.2.	EGYÉB, FELHASZNÁLT DOKUMENTUMOK.....	264
9.3.	JOGSZABÁLYOK	266
9.3.1.	<i>Nemzetközi joganyagok</i>	266
9.3.2.	<i>Nemzeti jogszabályok</i>	267
10.	MELLÉKLETEK	269

1. BEVEZETÉS

„Bár évente több mint 500 millió tengeri konténer mozog a világon, ami a nemzetközi kereskedelem 90 százalékát teszi ki, csak 2 százalékát ellenőrzik. A vám- és bevándorlási rendszerek megerősítése elengedhetetlen.”

Ban Ki-moon¹

A nemzetközi kapcsolatok meghatározóak minden szervezet életében, ez biztosítja a nemzetközi térben való együttműködés és a közös munka lehetőségeit, különleges jelentősége van ennek a határokon átnyúló folyamatok ellenőrzése és támogatása során, legyen szó turizmusról, kereskedelemről vagy migrációról. A vámhatóságok nemzetközi kapcsolatait nem kizárólag ezen állami szervek együttműködésre való készsége határozza meg, de alapvetően befolyásolják a résztvevő államok külpolitikai, külgazdasági, külkereskedelmi céljai is. Az államok gyakran élnek olyan politikai eszközökkel, amelyek megvalósítása a vámhatóságokra hárul, legyenek ezek akár kereskedelempolitikai, akár szankciós jellegűek.

Kutatási témám, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) vámszakmai nemzetközi kapcsolattartása, amelynek bemutatása, elemzése és értékelése képezte volna értekezésemet, azonban a kutatás során olyan nagy terjedelmű anyag jött létre, hogy az értekezésem tárgyának „leszűkítése” mellett döntöttem. Az „európai uniós és visegrádi vámegyüttműködés helyzete és fejlesztésének lehetőségei” olyan aktuális kérdéseket mutat be, amelyek egyben kitekintést is adnak a nemzetközi kapcsolattartás egészére. Ennek során vizsgálom a EU Szárazföldi Külső Határok Szakértői Csoport, a CELBET² projekt intézményesítése során egy, az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséghez, a Frontex-hez hasonló európai uniós vámügynökség létrehozásának lehetőségeit is. Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség előmozdítja, koordinálja és fejleszti az európai

¹ Más átirásban: Pan Gimun, az Egyesült Nemzetek Szervezete főtitkára 2007 és 2016 között.

² Customs Eastern and South-Eastern Land Border Expert Team – EU Szárazföldi Külső Határok Szakértői Csoport a Customs 2020 program keretében létrehozott programeszköz. Részletesen a 4.4.2. fejezetben mutatom be.

határigazgatást. Ennek során az ügynökség az integrált határigazgatás³ koncepcióját alkalmazza, és az Európai Unió Alapjogi Chartájával összhangban jár el.⁴ Mint ilyen példaként szolgálhat az intézményesülő vámszakmai együttműködés részére is.

Kutatómunkám során arra törekedtem, hogy a nemzetközi vámkapcsolatok kiterjedt és fontos szakmai kérdéseit a tudomány módszereivel és tudományos igényességgel vizsgáljam. Ennek keretében, mind a kapcsolatok bemutatása, mind azok elemzése, értékelése és az alkalmazott módszerek általánosítása során következtetéseket fogalmazok meg a nemzetközi együttműködés fő irányainak fejlesztésére, a vámegyüttműködés további bővítésére. A jövőre vonatkozó ajánlásaim megfogalmazásával meg kívánok felelni a tudományos kutatásokkal szemben támasztott elvárásoknak. Meggyőződésem, hogy az eddig feltárt tények és összefüggések számos tudományos eredményre vezethetnek.

Az értekezés első részében a Nemzeti Adó- és Vámhivatal nemzetközi kapcsolatrendszerének és az azt fenntartó szervezetrendszernek a teljes és átfogó leírását ismertetem, hiszen az képezi majd alapját a vámegyüttműködés és vámrendészeti nemzetközi együttműködés részletes elemzésének és értékelésének. Megállapítható, hogy a NAV által végzett nemzetközi tevékenységről csekély számú tudományos munka született, ezek jelentős része az adóztatással, mint közgazdasági folyamattal foglalkozik és nem a szervezeti kapcsolatok területét veszi vezetéseméleti szemüvegen keresztül górcső alá. Munkámban a nemzetközi kapcsolatokat, mint a vezetési rendszer részét, a szervezeti kapcsolattartás sajátos formáját kívánom értelmezni és bemutatni.

A harmadik fejezetben a külföldi társhatóságok nemzetközi együttműködési szervezeti elemei és az általuk alkalmazott módszerek hazai módszerekkel történő összehasonlítása, egyes nemzetközi problémák megoldására irányuló sajátos módszerek, legjobb gyakorlatok elemzése és bemutatása a fő célom. Az elemzett módszerek közös jellemzőinek kiemelésével és általánosításával olyan módszertan leírására törekszem, amely a nemzetközi kapcsolattartás számos más területére is adaptálható lesz. Céлом

³ Az Európai Unió tagállamai határellenőrző szervei állományának, felszerelésének és technológiájának harmonizált alkalmazása a határok biztonsága érdekében (BODA József et al. (szerk.): *Rendészettudományi Szaklexikon*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 2019. p. 279.)

⁴ Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) https://epso.europa.eu/job-opportunities/institutions-and-agencies/2223-euroopan-rajaja-merivartiovirasto-frontex_hu (Letöltés dátuma: 2021.október 4.)

továbbá javaslatok megfogalmazása a NAV nemzetközi vámkapcsolatainak további fejlesztésére, alakítására, valamint a nemzetközi kapcsolattartás belső rendszerének áttekintése és ajánlások megfogalmazása a feladatok hatékonyabb ellátása érdekében.

A globalizálódó világgazdaságban az interdependencia⁵ sajátos környezetet hozott létre, amelyben az egyes államok és gazdasági térségek egymással szoros kereskedelmi kapcsolatokat alakítanak ki és tartanak fenn. A globális ellátási láncok meghosszabbodtak és a komparatív előnyök⁶ szerint nyertek új gyártási, feldolgozási területeket. Ma már láthatjuk, hogy egy világválság esetén milyen ellátási gondokhoz vezethet a termelés ilyen módú költségracionalizációja. Ezen kereskedelmi kapcsolatok szabályozása, ellenőrzése és elősegítése a nemzetközi vámkapcsolatok központi kérdései. Ahhoz, hogy hazánk adó- és vámhatósága megfelelő módon töltsen be ellenőrző és támogató szerepét, fontos, hogy ne csak az alaprendeltetéséhez közvetlenül kapcsolódó kérdésekben, de a vezetési folyamatok egyes területein is, így például a nemzetközi együttműködés témájában, a legjobb nemzetközi gyakorlatok hazai meghonosításán dolgozzon.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal nemzetközi kapcsolatrendszerét 2015 óta kutatom átfogóan. Jelen értekezésem tárgyának vizsgálata is ekkor kezdődött meg, ugyanakkor közvetlenül a tárgyhoz kapcsolódó, az Európai Unió vámügynökségével és a regionális és uniós vámegyüttműködés kölcsönhatásaival kapcsolatos kutatómunkám 2020 februárja és 2022 februárja között zajlott.

⁵ Kölcsönös függőség, mely lehet katonai, politikai, gazdasági és társadalmi. A termelőerők rohamos fejlődése, az értéktermelés és elosztás folyamatainak további nemzetköziesedése napjainkra a világgazdaság olyan globalizálódását eredményezte, amelyben megerősödtek a kölcsönös függőség szálai. (PAP Norbert-REMÉNYI Péter-VÉGH Andor-KITANICS Máté-VATI Tamás: *Geopolitikai szótár* http://tamop412a.ttk.pte.hu/files/foldrajz7/geopolitikai_foldrajz/www/ch02.html (letöltés dátuma: 2021. szeptember 30.))

Vö.: HERVAI Szabó Gyöngyvér: *Nemzetközi Politika Elmélete II. A nemzetközi viszonyok nem államközpontú alrendszere*. KJF, 2003. pp. 224-225.

⁶A nemzetközi kereskedelemben valamely országnak különböző termékek előállításában a relatív munkatermelékenységek, illetve relatív ráfordításköltségek, vagyis a másik országhoz és a másik termékéhez viszonyított relatív költségek, vagy az ún. „alternatív költségek” színvonala tekintetében fennálló viszonylagos előnye. (PAP Norbert-REMÉNYI Péter-VÉGH Andor-KITANICS Máté-VATI Tamás: *Geopolitikai szótár* http://tamop412a.ttk.pte.hu/files/foldrajz7/geopolitikai_foldrajz/www/ch02.html (letöltés dátuma: 2021. szeptember 30.))

1.1. TÉMAVÁLASZTÁS INDOKLÁSA

Doktori értekezésem témája az „európai uniós és visegrádi vámegyütműködés helyzete és fejlesztésének lehetőségei” igen általánosan fogalmazza meg azt a kérdést, amelynek feltárására vállalkoztam. Az államok és állami szervek közötti kiterjedt nemzetközi kapcsolatokkal számos tudományterület foglalkozik, jelentős irodalma van a diplomáciatörténetnek, az európai integrációnak, a nemzetközi gazdasági kapcsolatoknak. A rendvédelmi szervek nemzetközi kapcsolatainak tudományos feltérképezése, leírása és elemzése jelenleg is zajlik. Ennek egyik fontos és – úgy gondolom – hiánypótló fejezete lesz dolgozatom, amelyben a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámrendészeti és vámigazgatási feladatokkal kapcsolatos nemzetközi tevékenységét kívánom bemutatni, elemezni, különös figyelemmel a regionális nemzetközi együttműködés, az európai uniós vámegyütműködésre gyakorolt hatására.

Választott témám a társadalomtudományok területéhez tartozik, érintve a hadtudomány, a közgazdaságtudomány, politikatudomány és nemzetközi kapcsolatok elmélete, valamint a gazdálkodás- és szervezéstudomány egyes területeit is. Értekezésemet hadtudományi fókusszal, a NAV fegyveres rendvédelmi feladatot ellátó szervezeti egységeinek vezetési alrendszerei által megvalósított vámszakmai nemzetközi együttműködési feladatok bemutatásával, elemzésével, értékelésével készítettem el. Dolgozatom a hadtudomány „hagymaszervezetének” harmadik rétegében helyezkedik el⁷, szorosan kapcsolódik a fenti polgári tudományágakhoz, mégis – szándékom szerint – a hadtudomány részét képezi. A vámegyütműködés céljai között – mint az a későbbi fejezetekben bemutatásra kerül – hangsúlyosan jelenik meg a rendvédelmi jelleg, a csalárd tevékenységekkel szembeni fellépések összehangolásának, a külső vámhatárok védelme harmonizálásának kérdése. Ezen tevékenységeink megszervezése történelmi okokra visszavezethetően a katonai szervezetek szervezéséhez köthetők, és a katonai szervezetek nemzetközi kapcsolattartásának sajátosságait mutatják. A rendvédelmi szervek szerteágazó és intenzív együttműködést⁸ folytatnak szakmai feladataik ellátása

⁷ Vö.: SZENES Zoltán: *Akadémiai viták a hadtudomány struktúrájáról*. HADTUDOMÁNY 2013/3–4.

⁸ KOVÁCS Gábor: *A rendészeti szervek külső és belső együttműködésének megszervezése*. In: Horváth József - Kovács Gábor (szerk.): *A rendészeti szervek vezetés- és szervezéselmélete*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. pp. 83-84. ISBN:9786155305412

érdekében, ezek egy részét meghatározza a szupranacionális⁹, azaz nemzetek feletti környezet, más részében a nemzeti szuverenitás játszik fő szerepet. A vámügyi nemzetközi együttműködés – a nemzetközi kereskedelem jellegéből fakadóan – igen jelentős fejlettséget mutat egyes területeken, gyakorlatában elszakadva a rendőri vagy gazdasági jellegű nemzetközi kapcsolatoktól egyaránt. A Vám Világszervezet¹⁰ (a továbbiakban: VVSz) tevékenysége, a közös vámtarifa kialakítása és a vám eljárások egyszerűsítése mind olyan témák, amelyben igen széles körben és igen jelentős eredményeket ért el a nemzetközi vámegyüttműködés. Természetesen a nemzetközi együttműködés ezen területére is jelentős hatást gyakorol az Európai Unió, amely e tekintetben elsősorban vámunió és szupranacionális jellegű. A nemzeti szuverenitásunk egyes részei jelentős csorbát szenvednek a közös vámunió működése kapcsán, így a vámok, nemzetállami vonatkozásukban, már csak részben fejtik ki piacszabályozó hatásukat. A világkereskedelem elősegítése, a globalizáció ezen motorjának fenntartása – a liberális közgazdasági elméletek szerint¹¹ – minden résztvevő fél érdeke.

A vámunió működése és a nemzetközi szereplők magatartása jól tanulmányozható a bilaterális kapcsolatokban, de talán még jobban a regionális együttműködésekben. A vámunió egésze és az Európai Unió egységes piaca¹² csak részben oldja meg a belső piacon és a vámhatároknál felmerülő problémákat. Ennek a jelenségnek több oka is van. Egyrészt a tagállamok eltérő látásmódja, saját nemzeti gazdaságuk erősítésének szándéka, másrészt a csalárd vagy bűnös cselekményeket elkövetők térbeli és időbeli differenciált megjelenése, így az állami szervek figyelmének váltakozása. Számos kihívás

⁹ Jelentése: nemzetek fölötti „az EU sem nem „klasszikus” nemzetközi szervezet, sem pedig államszövetség, hanem e hagyományos modellek közé besorolandó hatalmi szövetség. A jogi szaknyelvben ennek a különleges modellnek a körülírására a „nemzetek feletti (szupranacionális) szervezet” kifejezés honosodott meg. (BORCHARDT, Klaus-Dieter: *Az Európai Unió jogi ábécéje*, 2016.)

¹⁰ Angolul: World Customs Organization azaz Vám Világszervezet, amelyet 1952-ben alapítottak Customs Co-operation Council (CCC) azaz Vámegyüttműködési Tanács elnevezéssel. Független kormányközi nemzetközi szervezet, amelynek küldetése a vámigazgatások eredményességének és hatékonyságának növelése. Jelenleg (2022 január) 184 tagja van, akik a világkereskedelem 98%-át kezelik.

¹¹ Dr. KISS Károly: *Kinek kedvez a globalizáció?* <http://kisskaroly.x3.hu/vilgazd/kinek-kedvez2.pdf> (letöltés dátuma: 2021. november 16.)

¹² Az Európai Unió (EU) belső piaca olyan egységes piac, ahol biztosítva van az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad mozgása, és ahol az európai polgárok szabadon élhetnek, dolgozhatnak, tanulhatnak és vállalkozhatnak.

Az Európai Unió hivatalos portáljához tartozó weboldal (https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/internal_market.html?locale=hu&root_default=SUM_1_CODED%3D24#:~:text=Az%20Eur%C3%B3pai%20Uni%C3%B3%20EU%29%20bels%C5%91%20piaca%20olyan%20egys%C3%A9ges,eur%C3%B3pai%20polg%C3%A1rok%20szabadon%20%C3%A9lhetnek%2C%20dolgozhatnak%2C%20tanulhatnak%20%C3%A9s%20v%C3%A1llalkozhatnak_europa.eu) (letöltés dátuma: 2021.szeptember 30.)

van, amely a közép-európai régióban hangsúlyosabban jelenik meg, az itt elhelyezkedő államok bevételeit jelentősebb mértékben érinti. A régióban elhelyezkedő államok így sajátos megoldásokat, számos esetben nemzetközi megoldásokat dolgoztak ki ezen – jellemzően nemzetközi ismertetőjegyeket mutató – csalások ellen. Ahogy majd látni fogjuk a második hipotézisemben erre helyezem a hangsúlyt, azaz arra, hogy az európai vámegyütműködés mellett a csalások elleni fellépéshez a tagállamok regionális együttműködési formákat is kialakítottak, amelyek eredményesen működnek.

A vámunió irányítása a mai napig – az EGK¹³ működésének kezdetén, az 1950-es években kialakított – elsősorban tanácsi struktúrák mentén zajlik. A tagállamok 1968 után közös vámügyi jogszabályok megalkotására törekedtek azért, hogy biztosítsák, hogy a behozott termékekre mindenütt ugyanazokat a szabályokat alkalmazzák és ugyanazokat a vámtételeket vessék ki. Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) a vámuniót, mint az Európai Közösség egyik alapvívmányát rögzíti, működtetésének fő feladatait az Európai Közösségre, az Európai Unióra és annak szerveire ruházza¹⁴. Ebből következik az Európai Unió vámigazgatás terén meglévő számos kizárólagos kompetenciája.

Ugyanakkor a nemzeti vámigazgatások irányába az Európai Közösség kizárólag elvi irányítást és felügyeletet gyakorol, ellenőriz, de a mindennapi vámigazgatási, vámrendészeti tevékenységekre, az egyes eljárásokra csak közvetett hatással bír. A DG TAXUD¹⁵ és igazgatóságai a vámtarifa, vámeljárások és a vámunió harmadik országokkal fenntartott kapcsolatai tekintetében végeznek irányítási és harmonizációs feladatokat. A kialakult és megszilárdult struktúra, amely a tanácsi és bizottsági rendszerek szorosan összefonódó, átfedésekkel terhelt rendszere, csupán kevésbé alkalmas a modern kor vámszervezeteivel szembeni kihívások kezelésére, az Európai Unió közös vámigazgatásának megteremtésére és fenntartására. A folyamatok lassan és körülményesen zajlanak, miközben a nemzeti vámigazgatások minden nap új kihívásokkal szembesülnek, legyen az akár egy szomszédos országban zajló háború, akár a megnövekedett migrációs nyomás.

¹³ Európai Gazdasági Közösség más néven Közös Piac

¹⁴ EUMSZ Első rész, I. cím, 3. cikk (1) a) pont.

¹⁵ Európai Bizottság Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság

Számos esetben van szükség arra, hogy az Európai Unió nyújtotta együttműködési keret mellett a regionális jelentőségű, esetleg az Európai Unió által marginálisnak ítélt szakmai kérdésekben országcsoportok, mintegy komplementer megoldásként szorosabbra fonják a szakmai együttműködést, és közösen keressenek megoldásokat. Ennek kiváló példája a visegrádi országok együttműködése a vámigazgatás és pénzügyi rendszet területén, amely kutatásaim fő irányában helyezkedik el. Megítélésem szerint a visegrádi vámegyüttműködés aktivizálásának, új szerepének kialakítása és a közös eredmények elérése megfelelően mutatja be az európai uniós tagállamok nemzetközi lehetőségeit egyes problémák megoldására, egyben pedig kiváló módszertant is leír.

Jelenlegi kutatásaim alapján kijelenthetem, hogy nemcsak a visegrádi együttműködés, de a magyar-olasz-horvát-szlovén, azaz Quadrilaterale együttműködés is nagyon hasonló jellegzetességeket és megoldásokat mutat. Megjegyzendő az is, hogy ezen eredmények a 2011-es magyar uniós elnökséget követő időszakban egyre jelentősebbek lettek és a kutatási időszak végéig fokozódott az együttműködés intenzitása. A visegrádi együttműködés politikai szintjét erőteljesen érintette a kutatási időszak lezárultát követően, 2022 február végén kitört orosz-ukrán háború, ennek a hatásai a vámszakmai együttműködésben később jelentkezhetnek majd.

1.2. A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA

Jelenleg a vámrendszettel és vámigazgatással, vámegyüttműködéssel összefüggő tudományos kutatások a kezdeti stádiumban vannak. A terület igen forráshiányos, annak ellenére, hogy a vámok kérdése, mint a nemzetközi kereskedelem, és a kereskedelem szabályozás egyik meghatározó tényezője jelentős múltra tekint vissza. A tudományos munkák jelentős része a vámokkal, mint a kereskedelem politika eszközeivel foglalkozik, azokat a politika vagy a közgazdaságtan irányából közelítve meg. A vámigazgatások, vámhatóságok működésével, azok nemzetközi térben folytatott együttműködésével kapcsolatban szegényes a hazai és nemzetközi tudományos publikációk téra, ezért a tudományos kutatásom hiányt pótló alkotás.

A nemzetközi kapcsolatok elmélete adja azt a tudományos keretet, amelybe a nemzetközi vámügyi együttműködés elhelyezhető. A fegyveres konfliktus szintjét el nem érő államok közötti versengés, valamint kooperáció alapvetései érvényesülnek a vámszakmai nemzetközi együttműködésekben is.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal nemzetközi kapcsolatait, ahogy az elődszervezetekét (Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, a továbbiakban: APEH; Vám- és Pénzügyőrség, a továbbiakban: VP) ismereteim szerint tudományos igényességgel senki sem dolgozta fel, mutatta még be, annak ellenére, hogy mind a magyar vámigazgatás, mind az adóigazgatás jelentős aktivitást mutat és mutatott a nemzetközi térben. Ugyanakkor egyes uniós programok, elsősorban a Customs Program keretében megvalósított szakmai együttműködések megjelennek a tudományos irodalomban¹⁶. A szervezet ennek megfelelően igyekszik követni a globalizálódó gazdaság egyes folyamatait, és nemzetközi hatósági együttműködésekkel támogatja és felügyeli az egyes gazdálkodók tevékenységét. Értekezésem jelentőségét az adja, hogy ezen folyamatok bemutatása és megismerése kiváló példaként szolgálhat más állami szervek nemzetközi kapcsolatainak fejlesztéséhez.

A vám nemzetközi jellegéből fakadóan, különösen az Európai Unió szupranacionális¹⁷ környezetében, a nemzetközi együttműködések sűrű és szerteágazó hálóját hozta létre és tartja fenn. Az állami vámigazgatások és a multilaterális vagy szupranacionális szereplők között is számos nehezen áttekinthető és hosszú idő során kifejlődött kapcsolat azonosítható. Ezek egy része mélyebb tanulmányozásra is érdemes, tekintettel arra, hogy esetenként hatékony megoldást talált valamilyen problémára. Ezen, eddig fel nem térképezett jó megoldások, jó gyakorlatok bemutatása és elemzése is célja kutatásomnak, amelyek így elérhetővé válnak tudományos szakmai közösség szereplői részére is.

Az európai integráció jelenlegi állapotában az uniós vámegyüttműködés és az adóügyi együttműködés eltérő képet mutat. Míg a vámunió az Európai Unió egyik fontos, több mint ötven éves alapintézménye, addig az adóügyi együttműködés a tagállamok kompetenciájába tartozó, kormányközi együttműködésre épülő, csak részben harmonizált területe az Európai Uniónak.

¹⁶ Vö.: DÉZSI Zsolt: *A blended-learning módszer bevezetése a pénzügyőrök szakképzésébe*. PhD értekezés. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Kossuth Lajos Hadtudományi Kar Hadtudományi Doktori Iskola. 2010. pp. 54-57.

¹⁷ Nemzetek feletti. A jogi szaknyelvben az Európai Unió, mint nemzetközi szervezet, vagy hatalmi szövetség leírására használt kifejezés. Az Európai Unió újdonsága a szokványos nemzetközi, államok közötti kapcsolatokhoz képest abban áll, hogy a tagállamok lemondtak szuverenitásuk egyes részeiről az EU javára, és az Uniót saját, a tagállamoktól független hatalmi jogkörökkel ruházták fel. (BORCHARDT, 2016. i.m. p. 15.)

1.3. KUTATÁSI HIPOTÉZISEK

A hipotézisek összeállításához előkutatást végeztem, és ennek alapján pontosan meghatároztam a kutatási területet, a kérdésköröket, majd a téma változóinak beazonosításával azonosítottam a tudományos problémát. Meghatároztam a vizsgálandó részterületeket, és megfogalmaztam a hipotéziseket, majd ehhez illesztettem a szükséges kutatási módszereket.

A kutatási hipotézisek megfogalmazása során a vámigazgatási tevékenység és a nemzetközi vámkapcsolatok fenntartásának teljes rendszerét figyelembe vettem, hipotéziseimet ezért nemcsak hazai, de nemzetközi kitekintésben is vizsgáltam.

A kutatásom során a következő hipotéziseket állítottam fel:

- H1. A NAV nemzetközi vámegyütműködési feladatait koordináló szervezeti eleme révén, a hasonló tagállamok vámigazgatásaihoz képest, jelentősebb aktivitást mutat az európai uniós vámegyütműködési közös feladatok végrehajtásában.
- H2. A NAV nemzetközi vámegyütműködését koordináló szervezeti eleme összetettebb feladatrendszert valósít meg, mint más európai uniós vámhatóságok hasonló feladatokat ellátó szervezetei.
- H3. A folyamatosan fejlődő európai uniós vámegyütműködés eredményeként a vámunió irányításának reformja eredményezheti egy új intézmény, az európai uniós vámügynökség létrejöttét, melynek fő szervezeti keretei, feladatrendszere és hatáskörei előre jelezhetők.
- H4. Az európai uniós vámegyütműködésben megjelenő egyes kihívások kezelésére – komplementer megoldásként – a NAV – többek között – a visegrádi államok közötti szoros vámszakmai együttműködés rendszerét alkalmazza.

Fontos megjegyeznem, hogy ezek a hipotézisek munkám során többször módosultak, részben bővültek, esetenként szűkültek, annak megfelelően, ahogy a rendelkezésemre álló és a feltevések alátámasztását szolgáló tények köre miképp változott.¹⁸

¹⁸ Vö.: FRIEDRICH, KRATOCHWIL: *On Acting and Knowing: How Pragmatism Can Advance International Relations Research and Methodology* (A cselekvésről és az ismeretről: Hogyan viheti előrébb a pragmatizmus a nemzetközi kapcsolatok kutatását és módszertanát?) in *International Organization* 63, Fall 2009, pp+ 701–31 by The IO Foundation+ doi:10+10170S0020818309990142

Ahogy majd látni fogjuk, hogy (lásd: 4.7. *Az Európai Unió közös vámügynöksége fejezet*) a vámügynökséggel kapcsolatban az Európai Unió szervezetei és munkacsoportjai visszafogottan fogalmazznak, a vámügynökség kifejezés használatát is kerülik, helyette az „*alternatív megoldás*” és a „*jelentős strukturális átalakítás*” kifejezés szerepel általában.

1.4. KUTATÁSI CÉL

Kutatásaim alapvető célja, hogy bemutassam a Nemzeti Adó- és Vámhivatal megalakulása után kialakított nemzetközi kapcsolatrendszerét, ezen belül is hangsúlyosan a vámrendészeti, vámigazgatási nemzetközi kapcsolatait, részletesen elemezzem ezek eszközeit és módszereit, a bennük felismerhető törvényszerűségeket.

Célom igazolni azt a feltevést, hogy a magyar vámigazgatás a régiós és európai uniós összevetésben is aktív nemzetközi szereplő. Kutatható és mérhető dimenzióiban számszerűsíthetően is nagyobb aktivitást mutat, mint más hasonló tagállamok.

A vámegyütműködés koordinációjáért felelős szervezeti elem tevékenységének bemutatásával és részletes elemzésével célom igazolni, hogy más tagállamok vámigazgatásainak hasonló feladatokat ellátó szervezeti elemeivel összehasonlítva komplexebb, összetettebb feladatrendszert valósít meg. Ez a feladatrendszer eredményes megvalósításának eredménye az az aktivitás, amelynek bemutatása szintén célkitűzésem.

Célom, hogy a nemzetközi vámegyütműködés feldolgozása során elemezzem azokat a módszereket, amelyek a nemzetközi kapcsolatok kialakításában és fejlesztésében kiemelkedő jelentőségűek. Ennek során részletesen feldolgozzam a visegrádi államok (a továbbiakban: V4) több, mint negyedszázados múltja során elért vámegyütműködési eredményeket, rámutassak a V4-es közös munka komplementer szerepére és az ebben rejlő lehetőségekre.

Kutatásom egyik fő célkitűzése az Európai Unió – mint vámunió – létrejötte, működése és fejlődése hatásainak bemutatása a vámszakmai nemzetközi együttműködésekre, azok fejlődésére és alakulására. Az előzőekben leírtak szerint fel kívánom hívni a figyelmet az európai uniós folyamatok befolyásolására, kiváltására, helyettesítésére a nemzetállamok szuverén összefogása által. A vámigazgatási nemzetközi kapcsolatokban jól megfigyelhető mind a multilaterális, a regionális, az európai uniós és a bilaterális együttműködések szövevényes, egymásra épülő, részben egymást támogató, részben

redundáns rendszere. Céloom továbbá az európai vámunió irányításának reformjába illeszkedő CELBET intézményesülés jelenlegi állapotának és lehetséges forgatókönyveinek bemutatása, elsősorban az európai unió vámügynöksége létrehozásának irányába ható folyamatok tükrében. Ennek során előre kívánom jelezni az európai unió vámügynökségének lehetséges szervezeti kereteit is.

1.5. KUTATÁSMÓDSZERTAN

Tekintettel arra, hogy a szűkebb témában a szakirodalmi háttér meglehetősen forráshiányos, a szekunder kutatásban a szakirodalom teljes körű feldolgozására törekedtem. Kutattam és elemeztem a témához kapcsolódó publikációkat, tudományos értekezéseket, konferenciák anyagait, amelyeket a doktori iskolai tanulmányok, témavezetőm ajánlásai nyomán, illetőleg az NKE Egyetemi Könyvtár és Levéltár szolgáltatásai útján gyűjtöttem össze. Kulcsszavas kereséseket végeztem könyvtári katalógusokban és tudományos művek adattáraiban, illetve repozitóriumokban. Felhasználtam szabad hozzáférésű (Open Access) és az könyvtári szolgáltatásokon keresztül egyetemünkről elérhető, egyébként csak díjfizetést követően megismerhető tudományos közleményeket, tartalmakat is¹⁹. A digitalizációval még nem érintett releváns irodalmak összegyűjtésében a Pénzügyőr- és Adózástörténeti Múzeum és az NKE RTK Vám- és Pénzügyőri Tanszék munkatársainak gyűjteménye is segítségemre volt.

Figyelemmel kísértem a rendészeti nemzetközi kapcsolatok témakörében megjelent kiadványokat, előadásokat és elemzéseket, szakmai anyagokat. Kronologikus-történeti vizsgálati módszert alkalmaztam a vámegyütműködés történetének feldolgozása során, amelynek eredményeként összegyűjtöttem a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál rendelkezésre álló és megismerhető dokumentumokat, forrásmunkákat.

A szakirodalmi háttér feltérképezése során rövid tudománymetriai kutatást is végeztem a Scopus tudományos adattárban fellelhető közlemények címe, absztraktja és a közleményekhez rendelt kulcsszavak keresésével, illetve a keresés eredményeként

¹⁹ A nemzetközi adatbázisok közül különösen Scopus, Science Direct, és az Ebsco voltak, illetve a magyar nyelvű digitalizált tartalmak közül különösen az Arcanum Digitalizált Tudománytár szolgáltatása, az MTA SZTAKI repozitóriumi közös kereső felülete, valamint a Magyar Tudományos Művek Tára volt segítségemre.

létrejött közlemények metaadatainak halmazán statisztikai elemzés módszerével. A tudománymetria több mint fél évszázada segít a tudományos teljesítmény értelmezéséhez. Első képviselője Derek J. de Solla Price, aki az 1963-ban megjelent *Little Science, Big Science* című kötetével mutatott rá a mérhetőség hasznosságára.²⁰ A tudománymetriai elemzések felhasználhatók a tudományos teljesítmény indikátorok azonosításában, valamint tudományetikai és tudománypolitikai, illetve menedzsment célokra is.²¹ A kutatásomban azért kapott figyelmet a tudománymetria, mert az igencsak összetett és több tudományterületet is érintő (multi- illetve interdiszciplináris) témám feldolgozásánál fontos kiindulási pontnak tartottam megismerni és elemezni az azt érintő, illetve oda kapcsolódó és mások által már elvégzett tudományos kutatómunkákat.

A statisztikai elemzés eredményeit vizuálisan is megjelenítettem az Elsevier cég SciVal nevű alkalmazásával, amely segítségemre volt annak megítélésében is, hogy az általam áttekintett szakirodalmak halmaza milyen pontos metszete a témámhoz kapcsolódóan már publikált és az adatbázisban hozzáférhető közleményeknek.

Munkám során arra törekedtem, hogy disszertációm ne leíró legyen, hanem inkább vitázó, érveket egymás mellé helyező, következtetéseket levonó, és jövőbe mutató megoldásokat bemutató mű. Dolgozatom készítése során a következő munkafolyamatot követtem:

1. Pontos meghatároztam a témát, ami: az európai uniós és visegrádi vámegegyüttműködés helyzete és fejlesztésének lehetőségei. Azért ezt a témát választottam, mert ez egy jól körülhatárolható, aktuális problémát bemutató téma, amelyben adottak a jelen kutatás keretei között megoldható feladatok.
2. Szekunder²² (magyar és nemzetközi szakirodalom) és primer (interjúk, kérdőív, tervek, jelentések, összefoglalók közvetlen tanulmányozása) kutatást végeztem és számos anyagot gyűjtöttem. Sokkal több forrást tanulmányoztam át, mint amit később felhasználtam a munkámhoz. Egyetértek Tomcsányi Pállal²³, aki szerint minél alaposabban felderítjük a szakirodalmi környezetet,

²⁰ DE Solla PRICE, Derek J: *Little Science, Big Science*. Columbia University Press, New York, 1963. <https://doi.org/10.7312/pric91844>

²¹ SASVÁRI Péter – URBANOVICS Anna: *A tudományos publikálás alapjai*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2019. p. 6. <http://real.mtak.hu/id/eprint/101076>

²² A szekunder kutatás során mások által korábban a témában gyűjtött adatokat, információkat, megállapításokat, irodalmakat, szabályzókat stb. elemezve jutunk el új eredményekhez. HORNYACSEK, 2013, i.m., pp.17-43.

²³ TOMCSÁNYI Pál: *Általános kutatómódszertan (Az ismeretalkotás- és közlés tudományaktól független elmélete és gyakorlata)*, Gödöllő-Budapest, Szent István Egyetem, 2000.

annál biztosabban mozgunk benne, és annál inkább tudjuk bizonyítani azt, hogy mi újat tettünk hozzá. Mert a saját eredmények és a saját vélemény a legfontosabb.²⁴

3. A felkutatott anyagokat rendszereztem, a rendelkezésemre álló magyar és idegen nyelvű irodalmat részleteiben elemeztem és kritikus szemléletmóddal bíráltam. Tudománymetriai vizsgálattal vizsgáltam a nemzetközi szakirodalom adatbázisait.
4. Kérdőíves felmérést végeztem, feldolgoztam a felmérés adatait, elemeztem az eredményeket és levontam a megfelelő következtetéseket.
5. Ismételten áttanulmányoztam a témát, a másodlagos forrásokat újra feldolgoztam.
6. A forráskezelés maximális betartásával úgy fogalmaztam meg téziseimet, hogy könnyen érthető legyen, a forrásmunkák visszakereshetők legyenek.²⁵

Összességében a nemzetközi vámegyütműködésről tudományos igényű, de mégis könnyen befogadható olvasmányos disszertáció elkészítése volt a célom.

Az alábbi kutatási módszereket alkalmaztam:

1. Rendszerszemléletű megközelítéssel fordultam az egyes nemzetközi kihívások megoldására alkalmazott módszerek és eljárások felé, feltártam az összefüggéseket és kölcsönhatásokat.
2. Az analízis és szintézis módszereinek pragmatikus alkalmazásával vizsgáltam a különböző dokumentumokat, a kutatási témával kapcsolatban megjelent nemzetközi és hazai publikációkat és jelentéseket, különös figyelemmel az egyes kiküldetésekről készült útijelentéseket. Feltártam a tényeket és összefüggéseket, majd végül következtetéseket vontam le és ajánlásokat fogalmaztam meg a vámegyütműködés továbbfejlesztésének lehetséges irányaira és területeire vonatkozóan.
3. Kérdőíves kutatással mértem fel más tagállamok nemzetközi vámegyütműködési feladatait végző szervezeti elemeinek hatáskörét, feladatait, ezzel teremtve meg az összehasonlító elemzéshez szükséges alapadatokat.

²⁴ TOMCSÁNYI, 2000, i.m., pp. 20-22.

²⁵ TOMCSÁNYI, 2000, i.m., p. 35.

4. Összehasonlító módszerrel vizsgáltam a vámegyütműködés szervezetrendszerét és egyes tevékenységeinek mérhető elemeit itthon és más európai uniós tagállamokban. Statisztikai elemzéseket készítettem.
5. Interjúkat és mélyinterjúkat készítettem a nemzetközi vámegyütműködésben aktívan résztvevő vezetőkkel és beosztottakkal.
6. Az abdukció módszerével következtettem az egyes jelenségek okaira, felhasználva a legjellemzőbb esetek kiválasztását is.

A második fejezet kidolgozása során elsősorban az analízis és szintézis módszerét alkalmaztam, az interjúk készítését, dokumentumok, tudományos művek és jogszabályok tanulmányozását végeztem, törekedve a rendszerszintű megközelítésekre. A harmadik fejezetben bemutattam más államok vámszakmai nemzetközi kapcsolattartásának szervezetrendszerét, a szervezeti elemek főbb feladatait összehasonlító elemzéssel vizsgáltam, a szükséges alapadatokat kérdőíves felméréssel szereztem be. A külföldi társszervek gyakorlatának mélyebb megértéséhez személyes és telefonos interjúkat folytattam a társszervek nemzetközi szakterületeinek vezetőivel.

A NAV európai uniós vámegyütműködését bemutató negyedik fejezet kidolgozása során rendszerszemlélettel csoportosítottam a rendelkezésre álló dokumentumokat, elsősorban időszakos és tematikus jelentéseket, útijelentéseket, szabályzókat, eljárásrendeket, amelyek tartalmát analizálva és szintetizálva öntöttem formába eredményeimet. A kutatómunkám során megszerzett adatok elemzésével, statisztikai módszerekkel és megközelítésekkel, tendenciák bemutatásával igazoltam a NAV jelentős nemzetközi aktivitását. Az uniós vámegyütműködésben azonosított hiányosságokat a regionális vámegyütműködésekben, elsősorban a visegrádi vámegyütműködésben véltem felfedezni. Ennek igazolásához ismét az analízis és a szintézis, valamint az abdukció módszereihez nyúltam, amelyekkel igazolható volt a regionális vámegyütműködési törekvések komplementer, kiegészítő jellege az európai uniós vámegyütműködés rendszerében.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal nemzetközi kapcsolatainak bemutatása céljából tanulmányoztam a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítás (korábban Központi Hivatal) Nemzetközi Főosztálya és osztályai tevékenységét, az elemzésből levont tapasztalatokat szintetizáltam, rendszerszemléletű megközelítéssel rögzítettem és

dokumentáltam. Interjúkat készítettem a főosztály állományával. Felhasználtam az általam 2013-ban a Nemzeti Közszolgálati Egyetem részére készített jegyzetemet²⁶.

A rendelkezésemre álló dokumentumok alapján primer kutatási módszerrel²⁷, kérdőíves felméréssel, illetve közvetlen tapasztalatszerzéssel megvizsgáltam, elemeztem néhány más állam vámrendészeti nemzetközi kapcsolatait, az együttműködések kialakításának rendszerét és szervezetét, tapasztalatait. A kérdőíves felmérésre Csehország, Finnország, Horvátország, Lengyelország, Spanyolország, Szlovákia illetékes hatósága válaszolt.

Részletes elemzés alá vettem a NAV kiküldöttek által készített útijelentéseket, amelyekhez a szakirányítást végző szerv biztosított hozzáférést. Az útijelentések a NAV munkatársai számára elérhetőek és a kialakított Útilapu elnevezésű alkalmazásban részletesen, témakörönként, kulcsszavanként, résztvevő szervezetenként vagy személyenként is kereshetők. Az útijelentések megismerése, elemzése és összevetése más forrásokkal jelentősen hozzájárult kutatómunkám sikeréhez.

Interjúkat folytattam a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítás Nemzetközi Főosztálya vezetőivel és munkatársaival, a Központi Irányítás Vám Főosztály, Rendészeti Főosztály és Jövedéki Főosztály vezetőivel. A szlovák, cseh, spanyol, olasz, szlovén vámigazgatás nemzetközi szakterületi vezetőivel, munkatársaival. Egyes kérdésekben konzultáltam a Vám Világszervezet szakértőivel és a Brüsszelben akkreditált magyar vámattaséval is. Az interjúkat kötöttségek nélkül, a releváns téma mélységi megbeszélésével, közös értelmezésével, de kötött kérdéssor nélkül készítettem el. A kapott információkat és adatokat a legrövidebb időn belül beépítettem értekezésembe.

Fokozott figyelemmel fordultam az Európai Unió, mint vámunió működése felé, csakúgy, mint a globális vámkörnyezetet alapjaiban meghatározó Vám Világszervezet tevékenységének irányába, azonosítottam és leírtam a legjellemzőbb eseteket, folyamatokat.

Más vámigazgatásoknál tett tanulmányutak keretében megvizsgáltam a nemzetközi kapcsolattartás szervezeti kereteit, munkamódszereit és fejlesztésük fő irányát. A

²⁶ BAKAI Kristóf Péter: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal nemzetközi együttműködése*, Oktatási segédanyag, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013.

²⁷ Primer kutatás során új, saját adatokat gyűjtünk és értékelünk tervszerűen a megfigyelés, a statisztikai elemzés stb. módszerével. HORNYACSEK, 2013, i.m., pp.17-43.

külföldön megismert jó gyakorlatok hazai adaptációjára javaslatokat tettem, amelyre jó lehetőséget nyújtott a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2020. évi szervezeti korszerűsítése²⁸.

Exploráció módszerével, a témában otthonosan mozgó nemzetközi szakértőkkel közösen mérlegeltük a nemzetközi együttműködések fejlesztésére alkalmazott módszerek eddigi tapasztalatait. Javaslatokat gyűjtöttünk a nemzetközi kapcsolattartás és a nemzetközi térben történő érdekérvényesítés minél hatékonyabb és eredményesebb módszereinek kimunkálására. Ezen interjúkat dokumentáltam és az anyagba beépítettem. Munkám egyik meghatározó részét képezte az európai vámunió irányításának intézményesítésével kapcsolatos folyamatok feltárása és bemutatása.

A rendészeti nemzetközi együttműködésről rendelkezésre álló anyagok nagyban segítettek kutatómunkámat, ugyanakkor ezek csak részben adaptálhatók a nemzetközi vámkapcsolatokra, hiszen ezen nemzetközi kapcsolatok fenntartásának célja (rendészeti és rendőri együttműködés, közös fellépés a biztonságot fenyegető veszélyek ellen) és a vámügyi nemzetközi kapcsolatok fejlesztésének célja (a nemzetközi kereskedelem elősegítése, a biztonsági és védelmi jellegű kockázatok kiszűrése, az államok gazdaságának védelme) nem minden esetben esik egybe.

Kutatásom során követtem Jörg Friedrichs és Friedrich Kratochwil pragmatikus módszertanát²⁹. Bevezetésemben megfogalmaztam a személyes motivációt, amely a kutatáshoz vezetett. A nemzetközi együttműködéssel kapcsolatos következtetéseim jelentős részét az abdukció módszerével fogalmaztam meg, keresve az okozatokat létrehozó okot, a legjobb magyarázatokat³⁰, fogalmakat.³¹ Figyelemmel arra is, hogy a társadalom esetleges jellegét tekintve a társadalomtudományok területén csupán esetleges

²⁸ A releváns „rovancs” feladat a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 25/2020. (XII. 30.) PM utasítás (NAV SZMSZ) 2019. januári módosításával megvalósult, az NFO a NAV vezetőjének közvetlen alárendeltségébe került.

²⁹ FRIEDRICHS, KRATOCHWIL, 2009. i.m.

³⁰ RAGIN, Charles C. *Turning the Tables: How Case-Oriented Research Challenges Variable-Oriented Research* (Visszajára fordítani: Milyen kihívást jelent a változó-orientált kutatás számára az eset-orientált kutatás?) In *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards* (Társadalmi kutatások újragondolása: Eltérő eszközök, közös alapelvek), szerkesztette Henry E+ Brady and David Collier, 123–38. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield. (2004)

³¹ GLASER, Barney G. and STRAUSS, Anselm L. 1967. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Grounded Research* (A megalapozott elmélet felfedezése: Megalapozott kutatási stratégiák) New York: Aldine

általánosításokban reménykedhetünk.³² A kölcsönösen egymást kizáró fogalmi kategóriák³³ helyett a fogalmi különbségtételek hasonlósági és eltérési mintáinak azonosítását alkalmaztam. Dolgozatomban a mintavételezést (például a komplementer megoldások közül a visegrádi együttműködés kiválasztását is), az egyes jelenségek megértéséhez szükséges példákat a „legfontosabb”, illetve a „legjellemzőbb” eset³⁴ módszere alapján hajtottam végre. Az azonosított különbségek a vizsgált terület egyértelmű – és jelen dolgozat tagolásában is megfelelően visszatükröződő – részekre osztották, amelyeket az abdukció a komplexitás felé terelt, amely – értekezésem témájának szűkítését követően – a még kezelhető terjedelmi keretek között maradt.

Az abdukció³⁵ összehasonlító esettanulmányi módszer: valamilyen releváns céllal kapcsolatos kutatási érdeklődéssel indul; a konkrét kutatási szakterületet korlátozott számú központi fogalom alkotja, esetemben pl. kétoldalú, többoldalú nemzetközi kapcsolatok, szupranacionális rendszerek, regionális együttműködés stb. Az esetek közötti elemzést ötvöztem az eseteken belüli elemzéssel. A formális módszerek segítettek a komplexitás és terjedelem kézben tartásában, az előítéletek elkerülésében és az adatok elemzésében.

A kutatás során a fent idézett szerzők számos módszertanát követtem: A standard módszertan vonatkozásában megvizsgáltam az Amszterdami Szerződést előkészítő kormányközi konferenciáról született cikket.³⁶ Amelyben a szerző két versengő elmélet (intézményszerűség és kormányköziség) rivális elvárásaira következtet, statisztikai módszerekkel, ehhez a rendelkezésre álló adathalmazok³⁷ tekintetében jelentős leegyszerűsítésekkel kell élnie.³⁸ A cikk tipikus példája a „gladiátor stílusú elemzésnek”,

³² STRAUSS, Anselm, and CORBIN J. 1998. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory* (Megalapozott elméletek kidolgozási technikái és eljárásai). Második kiadás. Thousand Oaks, California: Sage.

³³ SARTORI, Giovanni. 1970. *Concept Misformation in Comparative Politics* (Téves fogalomalkotás az összehasonlító politikában) *American Political Science Review* 64 (4):1033–53

³⁴ DAVIS, James W. 2005+ *Terms of Inquiry: On the Theory and Practice of Political Science* (Vizsgálati feltételek: A politikatudomány elméletéről és gyakorlatáról) Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press+, 61–91+

³⁵ Formális következtetés az okozatból az okra, következtetés a legjobb magyarázatra. Egy következtetésnek ismerjük a konklúzióját, és olyan premisszákat keresünk, amelyekből következik.

³⁶ SLAPIN, Jonathan B. 2008. *Bargaining Power at Europe's Intergovernmental Conferences: Testing Institutional and Intergovernmental Theories* (Alkupozió Európa kormányközi konferencián: Intézményi és kormányközi elméletek gyakorlati kipróbálása) *International Organization* 62(1):131–62

³⁷ Az adatok mintegy 27 %-a hiányzik. Ezt a problémát különféle módon kezeljük, például a hiányzó preferenciát a status quo preferenciájával helyettesítjük.

³⁸ Ezen feltételezések ügynök-alapú modellezéssel történő szondázására tett érdekes kísérletről bővebben ld. EARNEST, David C. 2008. *Coordination in Large Numbers: An Agent-Based Model of International*

ahol az egyik szempont diadalmaskodik az összes többi felett.³⁹ Amint az a műfajra jellemző, a módszertani megfontolások helyét átveszik a statisztikai részletek.⁴⁰

Az európai unió vámügynökségéről szóló fejezetben általam is alkalmazott elméletsszintézis egyik legnyilvánvalóbb példája Moravcsik liberális kormányközisége a *The Choice for Europe* (Európa választása) című könyvében.⁴¹ Moravcsik feltételezi, hogy egészen a messinai kormányközi konferencia óta, az európai integráció egymást követő fordulói ugyanazon a három stádiumon mentek át: belföldi preferencia kialakítása, államközi alkudozás, majd formális intézményesülés. Amint azt Moravcsik kijelenti, „*a magyarázat szintetikus eleme abban a tényben rejlik, hogy mindhárom stádium külön kerül kifejtésre*”⁴². A belföldi preferencia kialakításának időszakában a kereskedelmi liberalizmus megelőzi a geopolitikai érdeklődést.⁴³ Az államközi alkudozás ezt követő stádiumában a kormányköziség felülkerekedik a szupranacionális kereteken. A formális intézményesülés utolsó stádiumában a racionális intézményiség leküzdí a föderalizmust.

Az analitikus eklekticizmust egy 2002-es, az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájáról (Common Foreign and Security Policy – CFSP) szóló cikk alapján mutatom be.⁴⁴ Annak vizsgálatában, hogy bizonyos tagállamok miért támogatóbbak a

Negotiations. (Koordináció nagy számok esetén: Ügynök alapú modell nemzetközi tárgyalásoknál) *International Studies Quarterly* 52(2):363–82

³⁹ KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. 2004. *Explaining Government Preferences for Institutional Change in EU Foreign and Security Policy* (Az EU közös kül- és biztonságpolitikájának intézményi változására vonatkozó kormányzati preferenciák magyarázata). *International Organization* 58(1). 2004. p.167.

A „gladiátor stílusú elemzés” kifejezés atyja Checkel.

CHECKEL, Jeffrey T. 2001. *Why Comply? Social Learning and European Identity Change* (Miért megfelelni? Társadalmi tanulás és az európai identitás változása). *International Organization* 55(3):553–88.

⁴⁰ Vö.: HUG, Simon and KÖNIG, Thomas: *In View of Ratification: Governmental Preferences and Domestic Constraints at the Amsterdam Intergovernmental Conference* (A ratifikálásra nézve: Kormányzati preferenciák és belföldi korlátok az amszterdami kormányközi konferencián) *International Organization* 56(2):447–76. További példákat találunk olyan közlönyökben, mint a *European Union Politics*, *Journal of Common Market Studies* vagy *Journal of European Public Policy*. (2002)

⁴¹ MORAVCSIK, Andrew 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Európa választása: Társadalmi cél és államhatalom Messinától Maastrichtig). Ithaca, N.Y. Cornell University Press.

⁴² MORAVCSIK, Andrew 2008. *The European Constitutional Settlement* (Az európai alkotmányos megállapodás). *World Economy* 31(1):158–83.

⁴³ A kereskedelmi liberalizmusról bővebben ld. MORAVCSIK, Andrew 1997. *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics* (Komolyan venni a preferenciákat: a nemzetközi politika liberális elmélete). *International Organization* 51(4):528–30.

⁴⁴ KOENIG-ARCHIBUGI: 2004. i. m. pp. 137–74.

Ld. még ACHARYA, AMITAV ÉS ALASTAIR IAIN JOHNSTON szerkesztésében. 2007. *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective* (Együttműködés teremtése: Regionális nemzetközi intézmények összehasonlító szemszögből) Cambridge: Cambridge University Press.

CFSP irányába másoknál. A szerző arra az eredményre jut, hogy a CFSP támogatottsága valószínűbb akkor, ha a materiális képességek alacsonyok és az alkotmányos kultúra kiforrott. Ám az elemzés itt nem áll meg⁴⁵. Az elmosódott halmazok elemzésének eredménye alapján egy tagállam akkor CFSP támogató, ha mindkét következő feltétel teljesül: alkotmányos kultúrája erős és arra számítanak, hogy a CFSP szerinti jövőbeni döntések megfelelnek majd a saját külpolitikai preferenciáinak. Miközben a regresszióelemzés elveti ezt, az elmosódott halmazok elemzése kimutatja, hogy tartalmaz olyan ok-okozati tényezőt, ami elegendő ahhoz, hogy eredményre vezessen egy másik ok-okozati tényezővel együttesen. Az analitikus eklekticizmus érdekes alternatívája az előzőekben már említett gladiátor stílusú elemzésnek.⁴⁶

Az abdukció pragmatikus elemzését még jobban kifejti Friedrichs 2008-as könyvében⁴⁷, amelyben nagy európai államok (Nagy-Britannia, Franciaország, Németország és Olaszország) nemzetközi rendőri együttműködési preferenciáival foglalkozik. Azt tárja fel, hogy mikor és miért hajlandóak, illetve nem hajlandóak ezen országok részt venni a terrorizmus és a kábítószer elleni nemzetközi küzdelemben. Célja megérteni, hogy „*ki, mit, mikor és miért akar*” a nemzetközi politika egyik fontos területén. A könyv legnagyobb részét negyvennyolc esettanulmánynak szenteli. A „*legfontosabb*” forgatókönyvet követve, az esetmintát úgy építi fel szisztematikusan, hogy összehasonlítható legyen országok, időszakok, kérdéskörök és együttműködési szintek szerint. További különbségtételek révén ötvözhetők az esetek közötti és az eseteken belüli összehasonlítások. Munkámban én is rendszeresen hivatkozom Magyarország és az együttműködő államok, intézmények vezetői, tisztviselői által kinyilvánított – esetenként az idők során változó – preferenciáira. Az együttműködés egyes területeit összehasonlítható formában, országok, időszakok, együttműködési területek és szintek szerint mutatom be én is.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal általános bemutatása során a tágabb környezet elemzését az úgynevezett PEST⁴⁸ vizsgálattal valósítottam meg. „*A makrokörnyezet áttekintése az*

⁴⁵ Az elmosódott (bizonytalan) halmazok elemzéséről ld. RAGIN, Charles C. 2000. *Fuzzy-Set Social Science* (Elmosódott halmazok társadalomtudománya) Chicago: University of Chicago Press.

⁴⁶ KOENIG-ARCHIBUGI, 2004. i. m. p.167.

⁴⁷ FRIEDRICHS, Jörg. 2008. *Fighting Terrorism and Drugs: Europe and International Police Cooperation* (A terrorizmus és a kábítószer elleni küzdelem: Európai és nemzetközi rendőri együttműködés). London: Routledge.

⁴⁸ Politikai, gazdasági, társadalmi és technológiai faktorokat elemző vizsgálati módszer

ügynevezett PEST-vizsgálat módszerével valósítható meg, amely a SWOT elemzéshez kapcsolódóan lehetőséget kínál a változások strukturált számbavételére. A táblázat adatait összefoglalva jellemezhető a szervezetek helyzete.”⁴⁹

A nemzetközi vámegyütműködés, azon belül is a vámigazgatási együttműködések együtt fejlődtek a nemzetközi kereskedelemmel, és érték el a jelenleg tapasztalható kölcsönös gazdasági függéseken nyugvó globális rendszert. A nemzetközi vámegyütműködés a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, valamint jogelődjei számára is kiemelt jelentőségű terület volt, a szervezet jelentős erőforrásokat fordított arra, hogy ne csak résztvevője, de motorja is legyen ezen együttműködéseknek.

Hipotéziseimben megfogalmaztam, hogy a vámunió irányításának reformja időszerű, hiszen a tagállamok számos formában keresik a szorosabb együttműködések lehetőségeit. (H3) Feltételeztem, hogy a regionális vámegyütműködésben jól tanulmányozható az Európai Unió tagállamai között zajló szakterületi együttműködések megerősítésére irányuló szándék. (H4) Megfogalmaztam, hogy annak ellenére, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hasonló nemzetközi szervezeti elemet működtet, mint a többi hasonló vámigazgatás, mégis jelentősebb aktivitást mutat. (H1) Ráadásul a magyar vámigazgatás megfelelő aktivitás mellett komplementer jelleggel alakítja uniós és regionális vámegyütműködéseit. (H4) Hangsúlyosan vizsgáltam a vámunió irányítási reformja és az egyes tagállami kezdeményezések lehetséges következményeit, elsősorban az uniós vámügynökség létrehozásának lehetőségét. (H3)

Szekunder⁵⁰ kutatásaimat a hazai és nemzetközi szakirodalom részletes tanulmányozásával végeztem el.

1.6. HAZAI SZAKIRODALOM ÁTTEKINTÉSE

A nemzetközi vámügyi kapcsolatok magyar nyelvű irodalmi forrásokban való tükröződése lényegesen kevesebb fellelhető közleményre támaszkodik, mint a nemzetközi, különösen az angol nyelvű tudományos irodalmak. A 2011-ben létrejött

⁴⁹CZUPRÁK Ottó - KOVÁCS Gábor: *A szervezetvezetés elmélete. A közszolgálati szervezetek vezetésének elméleti alapjai.* Dialóg Campus. 2017, p. 129.

⁵⁰ A szekunder kutatás során mások által korábban a témában gyűjtött adatokat, információkat, megállapításokat, irodalmakat, szabályzókat stb. elemezve jutunk el új eredményekhez. HORNYACSEK, 2013, i.m., pp.17-43.

NAV egyik jogelőd szerve, a vámügyekért felelős Vám- és Pénzügyőrség és annak jogelőd szervezetei aktív szerepet játszottak a nemzetközi vámkapcsolatok fejlesztése terén is.

A második világháborút követően 1956 után beszélhetünk először nemzetközi vámkapcsolatokról Magyarországon, ami a kor sajátosságainak megfelelően elsősorban a szocialista országok vámhatóságaival való kapcsolatokat jelentette. 1953-ban szétvált a Pénzügy- és Vámőrség és a két utódszervezet közül a Vámőrség volt – feladatrendszeréből következően – az a testület, amely nemzetközi kapcsolatainak kiépítésére törekedett. Hazánk KGST relációban megvalósuló külkereskedelmi és külgazdasági kapcsolatainak szélesedése arra ösztönözte az akkori Vámőrség Országos Parancsnokságát, hogy erőfeszítéseket tegyen a kapcsolatfelvételre, amelyhez kapóra jött a KGST Közlekedési Albizottságának 1956-ban Budapesten megrendezett ülése, ahol a szocialista országok határállomásainak áteresztő képessége bővítése volt az egyik fő téma. Emiatt az említett országok határőrségeinek és vámhatóságainak vezetői is jelen voltak a delegációk tagjaiként. Ezt követően Varsóban 1957-ben megtartotta első ülését a szocialista országok vámigazgatási vezetőinek konferenciája, amelyet 1958-ban Prágában, 1959-ben Berlinben, 1961-ben Moszkvában, 1963-ban Bukarestben, 1964-ben Szófiában, majd 1965-ben Budapesten követett konferencia forduló. E rendezvényekről rövid hír formában a Külkereskedelem c. lap hasábjain is olvashatunk tudósításokat, továbbá a megbeszélések eredményeként megkötött első vámegyütműködési egyezmények megkötéséről is itt számoltak be a szakmai közönségnek.

1964-ben a korábban szétvált Vámőrség és a Pénzügyőrség ismét egyesült Vám- és Pénzügyőrség néven új fegyveres testületként, majd az 1989-es rendszerváltást követően rendészeti szervezetként folytatta tevékenységét 2011-ig. 1967-ben bevezetik az ún. „brüsszeli nómenklatúrán” alapuló magyar kereskedelmi vámtarifát, amelynél a földrajzi utalás az 1950. december 15-én aláírt Áruk vámtarifákban történő osztályozásáról szóló nómenklatúra egyezmény megkötésének helyére utal. Az akkori Vámegettműködési Tanács (VET, a mai Vámigazgatások Világszervezetének elődje) dolgozta ki az áruleíró, illetve áruosztályozási rendszernek a részleteit. A vámtarifa elveinek átvétele a szocialista tömbön kívüli kapcsolatépítés lehetőségét vetítette előre, mert ennek használata a vámeljárások során a kereskedelmi okmányok adatainak nemzetközi összehangolásához elengedhetetlenül szükséges volt. A tarifa elveinek átvétele jelentős lépés volt a vámeljárások szabványosítása felé, amely a VET két fontos küldetése, azaz a

vámérték és a nómenklatúra témákban született nemzetközi egyezmények egységes értelmezésére és alkalmazására irányult. A vámérték és az áruk tarifális besorolását és ezeken keresztül a fizetendő vámterhet alapjaiban befolyásoló nómenklatúra kérdései mások mellett a nemzetközi vámkapcsolatok örökzöld témái lettek és napjainkig azok is maradtak. A VET által tető alá hozott vámügyi nemzetközi egyezmények és a szakmai szervezet ajánlásai a nemzetközi vámegyütműködés érdeklődésének központjában álltak, ezért ezek fejlődéséről, bővüléséről rendszeresen beszámoltak a Pénzügyőrök Lapjában, és más fórumokon is.

Legalább ekkora figyelmet kapott, amikor 1983-ban a VET kezdeményezésére a szervezet 1953. január 26-án történt alapítására emlékezve január 26-át Nemzetközi Vámnappá nyilvánították.

A nemzetközi vámkapcsolatok fejlődése szempontjából jelentős katalizátor volt 1968-ban az Új Gazdasági Mechanizmus meghirdetése Magyarországon, ami egyrészt magával hozta tagságunkat kormányközi szervezatként működő VET-ben, másrészt megnyitotta a szocialista országok határain túlra vezető első vámügyi nemzetközi kapcsolatok csatornáját is. Ettől kezdve felélénkültek a Vám- és Pénzügyőrség nemzetközi kapcsolatai, amelyek szinterei a már meglévő és a „keleti tömbön” belüli vámhatóságok mellett a VET rendszeres és ad-hoc üléseire és állandó bizottságokban, illetve munkacsoportjaiban való részvételre is kiterjedtek. Ezen túl pedig a kétoldalú kapcsolatok közt lassan megjelentek nem szocialista országok (elsőként a francia vámhatóság), mint a munkalátogatások, tanulmányutak célpontjai, ahol a vámigazgatási munkát és az eljárási módszereket tanulmányozták. Idővel helyt kapott a nemzetközi kapcsolatok építésében a szakfeladatokhoz nem szorosan kapcsolódó témák, mint például a sport és kulturális tevékenység is. A tanulmányutak, munkalátogatások szerves részei voltak a vámdiplomáciának, amely tekintetben mind a meghívó, mind pedig a meghívott oldalán egyaránt kitüntette magát a magyar vámszervezet.

Az 1968-as magyar gazdasági irányváltás a külkereskedelemben és a vámkapcsolatokban is egyfajta pezsgést hozott. Bakos Gábor közgazdász, az MTA Közgazdaságtudományi Intézetének kutatója több elemzést is közölt a Külkereskedelem c. lapban és a Közgazdasági Szemlében az új vámtarifa nómenklatúráról, vagy a megváltozott magyar vámrendszer jellemzőiről. Utóbbi írásában a szocialista országok vámegyütműködésének fokozását sürgette, „mert csak így vehetjük fel sikeresen a harcot

a nyugat-európai gazdasági integrációk exportunkat akadályozó vámjai ellen.” Ezen keresztül megérthető, hogy a vámrendszerek és ezekhez szervesen kapcsolódó nemzetközi vámegyütműködés az államok közötti gazdasági versengés színterei voltak már ekkor is, és ez – ha például az USA - Kínai Népköztársaság közötti „vámháború” közelmúltbéli eseményeire gondolunk –, azóta sem igazán változott.

A korabeli vámkapcsolatok jellemzői tehát visszatükröződnek magyar nyelvű ismeretterjesztő, szakmai és tudományos lapokban megjelent cikkekben, írásokban. A már említettek mellett ezek közül kiemelkedik az 1945. szeptember 1-jén indult Pénzügyőrségi Közlöny, amely 1949-ben Pénzügyőrök Lapja névre váltott, majd később Pénzügyőr néven terjesztették. Ez a lap volt a testület legolvasottabb, havi rendszerességgel megjelenő szakmai periodikája. Ha tudományos szempontokat nem is teljesítettek az itt közölt írások, szakmai igényességet mindenképp érvényesített a mindenkor szerkesztő bizottság, amely fő szerepének az ismeretterjesztést tekintette a pénzügyőrök körében.

Ezt a küldetést a testület életének minden érdeklődésre számot tartó vonatkozására tekintettel teljesítették, beleértve a vámszervezet külkapcsolatai alakulásának fontosabb eseményeit, fordulópontjait is. A téma rendszeres szerzői közül például Nagy János később altábornagy, a Vám- és Pénzügyőrség országos parancsnoka (2008-2010) fiatal tisztként rendszeres szerzője volt a lap hasábjain megjelent és a vámszervezet nemzetközi kapcsolataival foglalkozó cikkeknek.

A nemzetközi vámegyütműködés fokozatosan teret biztosított az oktatás, képzés fórumainak is. A tanulmányutak mellett egyre nagyobb számban fordultak elő különböző vámügyi képzések, szemináriumok és tanfolyamok, melyekre példa a VET ösztöndíjas programján résztvevő magyar szakértő, dr. Fejes Zoltán hadnagy esete, aki „A Vámegyütműködési Tanács egyezményeinek és ajánlásainak gyakorlati alkalmazása, különös tekintettel a vámtechnika területére” címmel írt tanulmányt a három hónapos tanfolyam során elsajátított ismeretekről. Ő több korábbi cikk, tanulmány szerzője is volt a nemzetközi vámegyütműködés témakörében. 1983. év eleji összefoglalójában például a VET és a szocialista országokkal folytatott vámügyi kapcsolatok mellett már beszámolt Ausztriával, Finnországgal, Franciaországgal kapcsolatosan az együttműködés tartalmáról, fontosabb elemeiről, illetve Jacques Campet akkori VET főtitkár Budapesti látogatásáról.

Az ismeretterjesztő szakmai lapokon túl a vámhatóság nemzetközi kapcsolataival összefüggő és tudományos igényű cikkek több hazai lapban elszórtan jelentek meg. A már említett Külkereskedelem c. lapon és a Közgazdasági Szemlén túl említhető ezek közül az 1954-ben a Pénzügyminisztérium által alapított, majd onnan 2005. júliusától az Állami Számvevőszék által átvett Pénzügyi Szemle szakfolyóirat, illetve az Ellenőrzési Figyelő.

Ebbe a sorba illeszkedik a Külügyi Szemlében magyar nyelven megjelent Európai Bizottság jelentése, amely Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozás előtti felkészülésének előrehaladását elemzi 2000-ben. A jelentés foglalkozik a vámegyütműködés kérdésével is. Megállapítja, hogy „Magyarország megkezdte a felkészülést a Vámügyi információs rendszerről szóló egyezmény rendelkezéseinek átvételére.” Majd folytatja a mérföldkövek felsorolását: „A vám- és pénzügyőrség átszervezése során bevezetésre került a decentralizált kockázatelemzési rendszer. Magyarország már eddig is komoly erőfeszítéseket tett a vámegyütműködés érdekében, különösen az érintett szervek közti együttműködés erősítésével, az állomány képzésével és az etikai szabályok segítségével.”

A rendszerváltást követően fontos kérdés lett a magyar gazdaság nyugat-európai országokkal folytatott külkereskedelme, majd a tagjelölti státusz elérését követően hazánk európai uniós csatlakozásának folyamata, feltételei, illetve ezek részeként a vámügyi együttműködés kérdése is. Ebben a témában magyar nyelven megjelent publikációk valójában a mérföldkövekről írt kordokumentumok és az események felszínéről való beszámolás részletességét ritkán lépik túl. A közlemények általában nem nyújtanak eligazodást a nemzetközi vámegyütműködés tényleges tartalmáról, elemeiről, nem végeznek rendszerező áttekintést a kapcsolatok sajátosságairól, és nem is írják le részletesen azok elveit, módszereit. A dokumentumok a témát kutató történészek, mintsem a nemzetközi vámügyi együttműködés belső folyamatai és mikéntjei iránt érdeklődő elemzőnek vannak segítségére. Ettől függetlenül e fontos információk és az azokat publikáló szaklapok és más források áttekintése az értekezés témájához tartozik.

1.7. KÜLFÖLDI SZAKIRODALOM ÁTTEKINTÉSE

A nemzetközi szakirodalmi háttér feltérképezése során tudományometriai kutatást végeztem, annak részletes és megalapozott bemutatására, hogy az általam áttekintett szakirodalom megfelelően fogja-e át a tématerületet.

A Nemzeti Közszerzői Egyetemen elérhető Scopus adatbázis – elsősorban angol nyelvű – adatait elemeztem a SciVal alkalmazás segítségével. Vélelmeztem, hogy a nemzetközi együttműködésekkel foglalkozó cikkek legalább adatbázis szinten rendelkezésre fognak állni angolul is, így angol keresőszavakkal dolgoztam. Figyelemmel a customs szó kettős jelentésére is az alábbi keresőszó kombinációt találtam megfelelőnek.

(Customs OR Revenue OR Tax) AND International AND Cooperation N=1650

Az 1650 tudományos közlemény SciVal elemző eszközbe történő beolvasása során 130 közlemény nem megfelelő azonosító okán elveszett, további közleményeket (2021-es évből) magam hagytam el.



1. ábra: Közlemények száma évenként

Forrás: saját szerkesztés.

A fenti ábrán egyértelműen látszik, hogy a legnagyobb éves közleményszám 2019-ben, 105 volt. További csúcsok 2000, 2006 és 2015. Kisebb hullámzások, visszaesések láthatók, de világosan emelkedő a tendencia. 1990-től – a világgazdaság kölcsönös függésének erősödésével – dinamikus növekedés látszik. A visszaesések 2001, 2009, 2016 szintén a világgazdaság hullámzását követi.

A közlemények kulcskifejezéseinek szófelhője szintén látványosan mutatja meg a publikációk legfontosabb kérdéseit.



1.kép: Kulcskifejezések szófelhője
Forrás: saját szerkesztés SciVal eszközzel.

A keresőkifejezések segítségével leválogatott tudományos közleményekben megfigyelhető kapcsolatok vannak a témám más megközelítéseihez, illetve más tudományosan feldolgozott problémák területeihez.

A nemzetközi együttműködés (international cooperation) a legerősebb kapcsolat. Különösen erős kapcsolat figyelhető meg az adózással (taxation) és az együttműködéssel (cooperation), amely kulcskifejezések növekvő gyakorisággal fordulnak elő (az idő előrehaladtával egyre többet említik azokat). Erős kapcsolat látható a dohányiparral, (tobacco industry) a dohánykereskedelem ellenőrzésével (tobacco control), kisebb arányban a dohányval (tobacco) és az ezeket súlytó jövedéki adóval (excise tax). Ezek gyakorisága csökkenő tendenciát mutat, ami arra utal, hogy valamikor nagyon fontos területe volt a nemzetközi vámegyüttműködésnek, azonban a tudományos közlemények csökkenő mértékben foglalkoznak a problémával. Növekszik a nemzetközi kapcsolatok (international relations) említése, illetve nemzetközi konferenciasorozatok indításának tudományos lenyomata lehet a (first international) szókapcsolat jelentős arányú és növekvő tényerése. Szintén kiemelkedő téma a környezetszennyezés adóztatása (pollution tax), valamint a Gazdasági és Fejlesztési Együttműködési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD), amely az egyik

vezető nemzetközi entitás a keresőkifejezések által határolt tudományos problémák vizsgálatában. A további kulcskifejezések, amelyek a szófelhőben láthatóak, a téma szerteágazóságára utal, valamint igazolja azt is, hogy a keresőkifejezéseket sikerült olyan módon összeállítani, ami jól lehatárolja a témát, a nemzetközi vámügyi együttműködést, mert nem találhatók értelmezést zavaró, idegen szókapcsolatok.

2. A NEMZETI ADÓ- ÉS VÁMHIVATAL BEMUTATÁSA, NEMZETKÖZI FELADATAINAK MEGSZERVEZÉSE

A 2010-es parlamenti választásokat követően azonnal megkezdődött az Adó és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal és a Vám- és Pénzügyőrség összevonásának előkészítése, a pénzügyi kormányzat a feladattal dr. Vida Ildikót, az APEH akkor kinevezett elnökét bízta meg.⁵¹ Az összevonás oka az állami bevételek egységes felügyelete, a pénzügyi információk hatékonyabb felhasználása volt. Célul tűzték ki, hogy az adó és vámbevételek hatékonyabban és eredményesebben kerüljenek beszedésre, a pénzügyi bűncselekmények elleni fellépés határozottabb legyen, a szakterületi információk jobban hasznosuljanak, az eljárások egyszerűsödjenek és a hivatal összevont ügyfélszolgálatokkal nyisson az ügyfelek felé. Az előkészítést végző munkacsoport 2010. év végére lefolytatta a szükséges egyeztetéseket, kialakította a 2011. januárjában létrejövő szervezet kereteit. Ezen folyamat keretében, a későbbiekben részletesen bemutatott módon, sor került a nemzetközi szakirányítási feladatokat ellátó szervezeti elemek integrációjának előkészítésére is.

2.1. INTÉZMÉNYI KERETEK

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal, mint Magyarország legnagyobb kormány-, majd központi hivatala,⁵² a nemzeti érdekek messzemenő figyelembevételével az Európai Unió és a nemzetközi szervezetek által meghatározott környezetben, eredményesen és hatékonyan szervezi meg és látja el nemzetközi jellegű feladatait mind az adóztatás, mind a vám és jövedéki igazgatás, a rendészet, mind a pénzügyi nyomozások terén. Megállapíthatjuk, hogy az ország egyik legjelentősebb, létszámát tekintve kiemelkedő és

⁵¹ 1147/2010. (VII.7.) kormányhatározat az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal és a Vám- és Pénzügyőrség egyesítését előkészítő kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól

⁵² Vö.: SZABÓ Andrea: *Rendészeti kontroll a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál*. Magyar Rendészet. 13:2, 2013, pp. 95-102.

SZABÓ Andrea: *Kormányhivatal - rendészet?* Magyar Rendészet. 12: 4, 2012, pp. 147-154.

szervezeti felépítésében legbonyolultabb államigazgatási szerve, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a központi hivatalok között⁵³ van rangsorolva.⁵⁴

A központi hivataloknak nincs jogszabályba foglalt felsorolása, és számuk lényegesen több, mint a kormányhivataloké. Jelenleg központi hivatal a NAV mellett például a Magyar Államkincstár, a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő, az Országos Kórházi Főigazgatóság, a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, a Magyar Bányászati és Földtani Szolgálat, az Oktatási Hivatal és a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság.

Szemben a kormányhivatallal – főszabályként – a központi hivatal miniszter irányítása alatt működik. Ez alól kivétel, amikor a törvény által létrehozott központi hivatal irányítását a kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletében kijelölt miniszter látja el, amely szabály a NAV esetében 2016 óta érvényesül.

Egy intézmény szervezeti működésének alapvető feltétele a szervezeti hierarchia felépítésének áttekinthetősége. Ez a nyilvánosan hozzáférhető szervezeti ábra⁵⁵ révén kirajzolódik és iránymutatásul szolgál az adott intézmény hivatali tisztségeinek rangsorolásában. Alapját a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: NAV tv), valamint a NAV szervek hatásköri és illetékességi szabályait tartalmazó kormányrendelet teremti meg.⁵⁶

A NAV államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó központi hivatal jogállású központi költségvetési szerv, amely feladatait központi, valamint a fővárosba és vidékre telepített területi szervei útján látja el.

⁵³ Vö.: SZABÓ Andrea: *Egy új „státusú” központi hivatal rendvédelmi feladatai*. In: Deák József et al. (szerk.): *A toll sokszor erősebb, mint a kard: rendészettudományi tanulmányok Prof. Dr. Fórizs Sándor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., 2016, pp. 200-210.; 39.;

SZABÓ Andrea: *A pénzügyi igazgatás szervezeti keretei egykor és most a rendészeti feladatok tükrében*. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2017, p. 351-356.;

MAGASVÁRI Adrienn: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerepe, szervezete, feladatai, személyi állománya*. In: Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I.: Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, 2018, pp. 25-43.

⁵⁴ 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról IV. fejezet és 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról 1.§-a.

⁵⁵ A szervezeti ábra egy szervezet, egy program stb. funkcionális, szervezeti és hierarchiai kapcsolatainak sematikus ábrája.

⁵⁶ 485/2015. (XII. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerveinek hatásköréről és illetékességéről

A következőkben a PEST elemzés segítségével adok mélyebb betekintést a hivatal szervezetébe és működésébe. A PEST elemzés során négy dimenzió mentén vizsgálhatjuk a hivatal környezetét. A mozaikszó angol és magyar nyelvű összetevői:

1. Political (politikai).
2. Economic (gazdasági).
3. Socio-cultural (társadalmi) és
4. Technological (technológiai) környezetet jelölnek.⁵⁷

A PEST elemzés során a hivatalra ható hosszabb távú környezeti tendenciákat vesszük számba és strukturáljuk, ezáltal kiemelhetővé válnak azok a fontosabb tényezők, amelyek befolyásolhatják a stratégiai döntéseket. Cél megtalálni a jelen és jövő fontos környezeti tényezőit, amelyek a hivatal szempontjából meghatározóak. A PEST elemzés négy dimenzió mentén vizsgálja a környezetet.

Politikai elemek: a kormányzat stabilitása, politikai értékrendek változása, a törvényhozás és a parlament működése, társadalompolitikai célkitűzések, adópolitika, versenyjogi szabályok, környezetvédelmi szabályozás stb.

Gazdasági elemek: a gazdasági ciklusok, kamat szintek, a GDP és a GNP trendek, infrastrukturális fejlesztések, infláció, munkanélküliség, családi jövedelmek változása, tőkemozgások alakulása, globalizáció stb.

Társadalmi/kulturális elemek: demográfiai változások, a képzettségi szintek alakulása, társadalmi mobilitás, életmódbeli változások, életstílus, munkához való viszony, a fogyasztási szokások változása, vallási csoportok hatása stb.

Technológiai elemek: új felfedezések, találmányok és technológiák, kormányzati fejlesztési politikák, K+F kiadási szintek, a technológia átvétel mértéke és szabályozása, a technológiai infrastruktúra változása stb.⁵⁸

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal jelenlegi makrokörnyezeti helyzetét PEST vizsgálattal elemezve az alábbiakat jelenthetjük ki:

⁵⁷ SAMMUT-BONNICI, Tanya- GALEA David: *PEST analysis*. In: Wiley Encyclopedia of Management Online

⁵⁸ MEDVÉNÉ Szabad Katalin: *A fenntartható fejlődés gazdaságtana*, Budapesti Gazdasági Főiskola, 2013, pp. 33-38.

Politikai és jogi környezet: Kiszámítható és 2010 óta stabil politikai környezetben végzi feladatait a szervezet. Az államigazgatási szerveken belüli megítélése és helyzete csak kisebb változásokon ment át (kormányhivatalból központi hivatal lett 2016-ban), alapfeladatai változatlanok. Rendszeres feladatbővülések és hatáskör átvételek jellemzőek, ezek erősítik a hivatal helyzetét a kormányzati szektoron belül. A politika által megfogalmazott – elsősorban bevételi, másodsorban szolgáltatási – elvárások magasak.

Makrogazdasági környezet: A nemzetgazdaság teljesítménye folyamatosan bővül, a GDP – a 2020-as pandémiás évet nem számítva a vizsgált időszakban – évről évre emelkedik, a makrogazdaság számai stabilitást és egyensúlyt mutatnak. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal költségvetése kiszámítható, stabil, biztosítja nemcsak a fenntartási, de részben a fejlesztési költségeket is. Külső források, elsősorban európai uniós pályázatok a finanszírozásba bevonhatók. A szervezet folyamatosan alakul és változik a kihívásoknak megfelelően.

Társadalmi, szociokulturális (demográfia, társadalomföldrajz) környezet: A társadalom jelentős elvárásokat fogalmaz meg mind az adóztatási, mind a vámigazgatási tevékenységgel kapcsolatban, amelyre válaszként a hivatal erősíti szolgáltató jellegét. A közteherviselés jelentőségének tudatosítása, ezen belül is az adótudatosság növelése, fontos feladat. Az országban jelentős a munkaerőhiány, ez a hivatal működését is nagyban befolyásolja, jelentős a minőségi munkaerő kiáramlása a közigazgatásból. Az állomány átlagéletkora folyamatosan nő, ez elsősorban a rendészeti tevékenységet folytatók esetében válik a közeljövőben kritikussá.

Technológiai, technikai, tudományos környezet: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal a modern informatikai megoldások széles palettáját alkalmazza szolgáltató és ellenőrzési, hatósági feladatainak megvalósítása érdekében. Egyre nagyobb mértékben támaszkodik a big data, adatbányászat, mesterséges intelligencia megoldásokra. Minden évben jelentős költséggel fejleszti nemcsak az adózók részére nyújtott elektronikus szolgáltatásait, de a NAV belső munkafolyamatainak elektronizálását is. Működésének első tíz évében a gazdaság digitalizációjának fő motorjává vált.

2.1.1. SZERVEZETI VÁLTOZÁSOK

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezeti jogállásának mélyebb megértéséhez vissza kell nyúlnunk a 2011 előtti időszakra, megvizsgálva a NAV jogelőd szervezeteinek szervezeti sajátosságait, felépítésüket és kultúrájukat. A NAV jogelődjei a fegyveres rendvédelmi szervként működő Vám- és Pénzügyőrség, valamint a központi hivatali jogállásban, teljesen civil kormányzati feladatot ellátó Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal voltak. A Vám- és Pénzügyőrség feladatait és szervezetét törvény⁵⁹, egyes fejezeteiben kétharmados törvény állapította meg, a VP szerveinek hatásköreit és illetékességét kormányrendelet⁶⁰ és miniszteri rendelet⁶¹ tartalmazta. Az APEH alaptevékenységét, szervezetét, hatásköreit és illetékességét kormányrendeleti szinten szabályozta a jogalkotó.⁶² A Vám- és Pénzügyőrség tevékenysége vámigazgatási, jövedéki igazgatási, regisztrációs adóztatási, környezetvédelmi termékdíj és energiaadó beszedésével kapcsolatos feladatokra, a fémkereskedelem ellenőrzésével összefüggő feladatokra, egyes bűncselekmények nyomozására, rendészeti, igazgatási és nemzetközi feladatokra terjedt ki. Az APEH állami adóhatóságként eljárva felelős volt az önkormányzati és a Vám- és Pénzügyőrséghez telepített adónemeken kívül az adók kivetésére, beszedésére ideértve a szerencsejáték után fizetendő adókat is. Az állami adóigazgatási szervezet, az APEH kétszintű szervezeti felépítéssel látta el feladatait, központi szinten az APEH Központi Hivatala, míg a megyékben a megyei adóigazgatóságok diszlokáltak, a középfokú szervek feladatait is a Központi Hivatal látta el. A VP háromszintű szervezete alsó fokon vám- és pénzügyőri hivatalokból (vámhatáron és belterületen egyaránt), középfokon regionális parancsnokságokból, központi szinten pedig a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnokságából, a VPOP-ból épült fel. Mind az APEH, mind a VP alapító okiratát a nemzetgazdasági miniszter (korábban: pénzügyminiszter) adta ki, központi költségvetési szervként egyaránt a Nemzetgazdasági Minisztérium (korábban Pénzügyminisztérium) felügyelete alatt működtek. Költségvetési gazdálkodásukat, mint önálló költségvetési címek folytatták. A VP – hasonlóan a többi rendvédelmi szervhez –

⁵⁹ 2004. évi XIX. törvény a Vám- és Pénzügyőrségről

⁶⁰ 314/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a Vám- és Pénzügyőrség szervezetéről, valamint egyes szervek kijelöléséről

⁶¹ 24/2004. (IV. 23.) PM rendelet a Vám- és Pénzügyőrségről szóló törvény végrehajtásáról

⁶² 273/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalról

hivatásos állományú pénzügyőrökkel, az APEH kormánytisztviselőkkel látta el feladatait, amelyet mindkét szervezetnél közalkalmazottak, helyenként munkavállalók is segítettek.

A 2010. évi parlamenti választásokat követően a kormány az APEH és VP összevonásáról döntött, annak érdekében, hogy Magyarország bevételi érdekei jobban érvényesülhessenek. A cél az volt, hogy az adó- és vámigazgatási feladatok hatékonyabb, átláthatóbb, takarékosabb módon valósuljanak meg. A hivatalok rendelkezésére álló adó- és vámigazgatási információk szabadabban áramoljanak az egyes bevételi feladatot ellátó szervek között. Az állam bevételeit kezelő kormányhivatal egységes szervezetű és irányítású legyen, megfelelően biztosítsa az államot megillető bevételek beszedését. A büntetőeljárás eszközeivel legyen képes hatékonyan és eredményesen fellépni a szervezett bűnözés, elsősorban a költségvetési csalást elkövetőkkel szemben. Az integráció előkészítésére szűkös idő állt rendelkezésre, 2010 második félévében a VP és az APEH felsővezetői és a létrehozott munkacsoportok előkészítették az összeolvadást, megfogalmazták az új szervezet státusztörvényét. Így lehetőség nyílt arra, hogy 2011. január 1-jétől egy új, integrált, az állami bevételek mintegy 95%-át kezelő kormányhivatal kezdje meg működését, amely megfelelő hatáskörökkel rendelkezett a pénzügyi bűncselekmények nyomozásának hatékonyabb végrehajtására.

A NAV szervezetének létrejöttében és szervezeti jogállásának meghatározásában az APEH és VP hagyományai, a fentebb bemutatott kormányzati elvárásoknak való megfelelés, és egy korszerű, a világ élvonalába tartozó szervezet kialakításának igénye játszott fő szerepet. A döntéshozók kiemelt témaként kezelték az állomány megtartását, azaz az elődszervezeteknél jelenlévő szakmai tudás továbbvitelét, a foglalkoztatottak továbbfoglalkoztatását. Csak ez biztosíthatta, és ez biztosította is a zökkenőmentes integrációt, amelynek megvalósításával a miniszterelnök az APEH elnökét, mint kormánybiztost bízta meg.⁶³

A 2011. január 1-jén létrejött új szervezet integrálta az addig különálló adóhatósági, vámhatósági és bünygyi tevékenységet, amelyek megszervezését az elődszervezetek hagyományaira és bevált gyakorlataira építette fel. Ezzel egyidőben a szervezet hatáskörébe utalt bűncselekmények köre is jelentősen átalakult, a klasszikus vámos

63 HORVÁTH József – KOVÁCS Gábor: *A rendészeti szervek vezetés és szervezéselmélete*, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Budapest, 2014. - 10. FEJEZET: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal felsőszintű irányításának és vezetésének elvei, specifikumai.

bűncselekmények helyét átvették az új szervezet fő profiljához, a bevételek biztosításához szorosabban kapcsolódó, elsősorban a költségvetést károsító tényállások⁶⁴. A csaknem 23 ezer fős szervezetbe integrált képességek és hatáskörök megteremtették a lehetőségét egy minőségileg új, szakmailag magasabb színvonalon működő, egységes irányítású bevételi hatóság létrejöttéhez. A kormányzati, társadalmi elvárásoknak megfelelően a hivatal központi feladatként kezelte az adók és vámok, járulékok és illetékek hatékony és eredményes beszedését, ezzel biztosítva Magyarország költségvetésének mintegy 95 %-át. Az integráció során az elődszervezetek tapasztalatait, értékeit, hagyományait sikerült megőrizni, az új szervezet kultúrájába beiktatni, ugyanakkor a társadalmi elvárásoknak megfelelően átláthatóan működő és megújulásra képes szervezetet sikerült létrehozni⁶⁵. Fontos eredménye volt az integrációs folyamatnak, hogy a létrejött új szervezet költségtakarékosabban volt képes ellátni feladatait, mint jogelődjei. A NAV felkészült arra is, hogy meglévő feladatai mellé a kormányzat újabb hatásköröket delegáljon, amelyre a szervezet tízéves működése során több ízben is sor került.⁶⁶

A hivatal évkönyveit tanulmányozva megállapítható, hogy az integráció sikerével kapcsolatban már a működés első évében elégedett volt a NAV vezetése. Az új, integrált szervezetű bevételi hatóság létrejötte a magyarországi adózás történetének egyik legjelentősebb eseménye. A hivatal vezetése úgy látta, hogy a létrejött új szervezet szakmailag meghaladta elődeit és minőségileg új szintet ért el az adóztatás és a vámigazgatás területén is. Kormányzati szinten is elismeréssel szóltak az integráció eredményeiről, elismerve, hogy a NAV a magyar közigazgatás egyik leghatékonyabban működő szervezetévé vált. A bevételi elvárások évről évre növekedtek a hivatallal szemben, a gazdasági növekedés mellett a gazdaság jelentős mértékű fehérítésére is szükség volt ahhoz, hogy ezen elvárásoknak a hatóság meg tudjon felelni. 2012-ben több mint 1000 milliárd forinttal várt többet a kormányzat, mint az integrált szervezet működésének első évében. Természetesen a hatósági fellépés erősítése mellett jelentős szerep jutott a szolgáltató jellegnek is, informatikai fejlesztésekkel, az ügyfélszolgálati tevékenység erősítésével törekedett a szervezet magasabb színvonalon kiszolgálni az adózói igényeket. A szervezet új imázst épített magának, a szigorú, de ügyfélbarát

⁶⁴ Pénzügyi Nyomozók 1999-2019. Nemzeti Adó- és Vámhivatal kiadványa, 2020. december.

⁶⁵ DR. BATÉ Zsuzsanna: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal feladata és szervezete 2011*. Adózási Kézikönyvek, Saldo, Budapest, 2011.

⁶⁶ NAV: NAV évkönyv 2011. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2011. évi tevékenységéről. Budapest, 2012. pp. 3-4.

bevételei hatóság képét teremtette meg. Eközben a szabályozási környezet is folyamatosan fejlődött, változott, létrejött a kisvállalati adó, egyes szektorokban fordított áfát vezettek be, ezen új szabályok betartását a hivatal következetesen ellenőrizte. Megkezdődött a nyomtatványok korszerűsítése, a gyorsabb telefonos ügyintézés lehetőségének kialakítása, az ügyfélbarát hivatal szolgáltató jellege tovább erősödött.⁶⁷ A bevételi elvárások folyamatosan emelkedtek, 2013-ban újabb 5 %-kal⁶⁸, majd 2014-ben újabb 7,1 %-kal⁶⁹ várt el több bevételt a gazdasági kormányzat az előző évhez képest. Számos alkalommal sikerült a bevételi előirányzatban meghatározott célokat túl is szárnyalni, esetenként akár jelentős mértékben is.

Az integrációt követő első jelentős átszervezést megelőzően a 2015-ös évben is tovább fejlődött a hivatal szakmai munkája, a szakterületek közötti együttműködés kiszélesítése és elmélyítése. A bevezetett új adóztatási eszközök, a pénztárgépek online bekötése a hivatalhoz, valamint a közúti áru fuvarozás ellenőrzésére kialakított EKÁER rendszer jelentős többletbevételeket eredményeztek. Ebben az évben mintegy 550 milliárd forinttal szedett be az előirányzatnál többet a NAV.⁷⁰ A NAV szervezeti felépítése 2011 és 2016 között négy fő tevékenységi kör, azon belül három szakmai ág köré szerveződött, úgymint az adóigazgatás, a vámigazgatás és a bünyügyi tevékenység.⁷¹

⁶⁷ NAV: NAV évkönyv 2012. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2012. évi tevékenységéről. Budapest, 2013.

⁶⁸ NAV: NAV évkönyv 2013. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2013. évi tevékenységéről. Budapest, 2014.

⁶⁹ NAV: NAV évkönyv 2014. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2014. évi tevékenységéről. Budapest, 2015.

⁷⁰ NAV: NAV évkönyv 2015. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2015. évi tevékenységéről. Budapest, 2016. p.3.

⁷¹ HORVÁTH– KOVÁCS, 2014, i.m. 10.3 A NAV szervezete



2. ábra: A NAV szervek hierarchiája
 Forrás: saját szerkesztés

A hivatal 2011 és 2016 közötti szervezeti felépítését az *1. melléklet* szemlélteti. A létrehozott új bevételi hatóság központi szervei: a Központi Hivatal, az Informatikai Intézet, a Képzési, Egészségügyi és Kulturális Intézet és a Bűnügyi Főigazgatóság. A NAV középfokú adóztatási szervei a regionális adó főigazgatóságok, míg középfokú vámszervei a regionális vám- és pénzügyőri főigazgatóságok, a Repülőtéri Főigazgatóság, a Bevetési Főigazgatóság és a Szakértői Intézet.

A hivatal 2016. január 1-jén jelentősen megváltozott szervezeti keretek között kezdte meg működését. Az addig háromszintű kormányhivatal a regionális főigazgatóságok megszüntetésével kétszintű, központi hivatal jogállású szervezetté változott, amelyben a szakmai ágak teljes integrációban, az alsófokú szervek esetében is egységes irányítás alatt dolgoztak. Az átszervezés a bevételekre csak kisebb hatást gyakorolt, azok 3,7 %-kal ismét az elvárások felett teljesültek.⁷² A hivatal 2016 január 1-je utáni szervezeti felépítését a *2. melléklet* mutatja be. A NAV vezetője a pénzügyminisztérium egyik államtitkára lett, ezzel a minisztérium korábbi felügyeleti jogköre irányítási jogkörre változott. Bár a 2017-es év adócsökkentésekkel és jelentős adókedvezmények

⁷² NAV: NAV évkönyv 2016. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2016. évi tevékenységéről. Budapest, 2017.

bevezetésével kezdődött, a hivatal ebben az évben is az elvárásoknak megfelelően teljesített.⁷³ A társadalom számára kedvező adóztatási és gazdasági folyamatok tovább folytatódtak, ezzel együtt a hivatal gazdaságfehérítési erőfeszítéseinek, a fogyasztás bővülésének és az adózási fegyelem javulásának köszönhetően a tervezett bevételek 2018-ban⁷⁴ és 2019-ben⁷⁵ is jelentősen túlteljesültek. Kijelenthető, hogy a szervezet új belső hierarchiája megszilárdult, a kétszintű irányítási modell sajátosságainak megfelelően a szervezeti kultúra módosult. A regionális illetékességű középszintű irányítás megszűnésével a NAV vezetés-irányítási rendszerében felmerült erőforrásszükségletet a különböző szakmai területek – a KI szervezetének bővítésével – megoldották. Jellemző volt azonban, hogy az egykori régióközpont megyei igazgatóságok létszáma jelentősen meghaladta a többi alsófokú szerv létszámát, egyenlőtlenségeket okozva a NAV humán erőforrás allokációjában. A 2016-os átszervezést követően az alsófokú szervek szakmai irányítása szervezetileg elkülönült a másodfokú határozatok meghozatalától, ez új kihívások elé állította a szakmai felügyeletet ellátó központi irányítási szervezeti elemeket. A COVID-19 világjárvány és az annak következtében bekövetkezett gazdasági válság kezelésére életre hívott gazdaságvédelmi intézkedések bevételekre gyakorolt negatív hatása ellenére is teljesítette a hivatal a pénzügyi kormányzat által meghatározott bevételi célokat 2020-ban is. A szervezet változatlan belső felépítéssel és folyamatosan bővülő hatásköri feladatokkal dolgozott.⁷⁶

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állománya hivatásos pénzügyőrökből, kormánytisztviselőkből, kormányzati ügykezelőkből és munkavállalókból tevődött össze. A kormánytisztviselőkre és kormányzati ügykezelőkre a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény, a pénzügyőrökre a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, míg a munkavállalókra a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény rendelkezései vonatkoztak. A NAV törvény számos eltérést is tartalmazott a fenti jogszabályoktól;

⁷³ NAV: NAV évkönyv 2017. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2017. évi tevékenységéről. Budapest, 2018.

⁷⁴ NAV: NAV évkönyv 2018. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2018. évi tevékenységéről. Budapest, 2019.

⁷⁵ NAV: NAV évkönyv 2019. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és 2019-es tevékenységéről. Budapest, 2020.

⁷⁶ NAV: NAV évkönyv 2020. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2020-as tevékenységéről. Budapest, 2021.

nemcsak a szakmai alaptevékenységet határozta meg, de a foglalkoztatással összefüggő számos különös rendelkezést is tartalmaz. Ilyen például a szolgálati előljáró NAV törvény szerinti meghatározása, amit a civil és hivatásos foglalkoztatás nyomán úgynevezett vegyes jogviszonyrendszerből⁷⁷ eredően volt szükséges szabályozni. Eszerint a NAV elnöke – bár kormánytisztviselői jogviszonyban tölti be ezen vezetői munkakört – szolgálati előljárója a NAV hivatásos állományú tagjainak. A NAV személyi állományának jogállását a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény jelentősen megváltoztatta, a foglalkoztatottakat tisztviselői státuszú és pénzügyőri státuszú adó- és vámhatósági szolgálati jogviszonyban állókra bontva. Ezzel a Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyőrei kikerültek a többi rendvédelmi szerv állományának szolgálati viszonyát meghatározó 2015. évi XLII. törvény⁷⁸ hatálya alól.

2.1.2. NEMZETKÖZI ÖSSZEOLVADÁS

A hivatal jövőbeni nemzetközi kapcsolattartásának megtervezése és megszervezése az integrációról szóló döntést követően azonnal megkezdődött. Az integrációs folyamat során a kapcsolatok folyamatosságának biztosítása elsődleges szempont volt. Az összeolvadás előkészítésében a VP és az APEH illetékes vezetői által irányított munkacsoport dolgozott, amely minden kérdésben konszenzusra jutott. Az integráció során kialakított munkaszervezési alapelvek a mai napig meghatározzák a nemzetközi szakterület működését.

A 2011. január 1-jével létrejött Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatalának Nemzetközi Főosztálya (NAV KH NFO) munkatársai referatúra rendszerben látták el a feladataikat. Az Európai Együttműködési (a továbbiakban: EEO) és az Általános Nemzetközi Kapcsolatok Osztályán (a továbbiakban: NKO) összesen hét országreferatúra és három intézményi (Presport, multilaterális kapcsolatok,

⁷⁷ Vö.: MAGASVÁRI Adrienn: *Az emberi tényező szerepe a szervezeti változás sikerében - egy integráció margójára*. In: Keresztes, Gábor (szerk.) Tavaszi Szél 2018 Konferencia = Spring Wind 2018: Konferenciakötet II. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ) (2018) pp. 507-516.; MAGASVÁRI Adrienn: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományának jogviszonyára vonatkozó általános szabályok*. In: Erdős Ákos (szerk.): Integrált pénzügyőri ismeretek I.: Kezdő pénzügyőrök kézikönyve. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat (2018) pp. 44-64.

⁷⁸ 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról

Customs/Fiscalis koordináció) referatúra jött létre, előbbiek átlagosan két-két fővel, utóbbiak három-négy fővel.

Az EU Támogatások Osztály (a továbbiakban: ETO) feladatai irányultságuk szerint kerültek felosztásra donori és kedvezményezett programokra; míg a Protokoll és Kiküldetés-szervezési Osztályon (a továbbiakban: PKO) belül a feladatok szerint három egység különíthető el: protokoll és kiküldetés-szervezési csoport, a Valutapénztárral és VVSz Regionális Oktatási Központtal kapcsolatos teendők.

A létrejött referatúra rendszerrel a Nemzetközi Főosztály teljes mértékben megvalósította az integrációt azáltal, hogy lehetőség szerint minden referatúrában mindkét elődszervezetet – így az adószakmai és vámszakmai területet is – képviselte egy-egy munkatárs. 2011 júliusában sor került a referatúra-rendszer kismértékű kiigazítására a feladatok racionalizálása céljából.

Az integráció során létrehozott nemzetközi szervezetrendszer képes volt a NAV nemzetközi kapcsolatainak kialakítására, ápolására, fejlesztésére, a szervezet érdekeinek hatékony és eredményes képviseletére, érvényesítésére. A nemzetközi szervezetrendszer alapvetően két szinten támogatta a hivatal mindennapi tevékenységét: stratégiai szinten a NAV KH NFO, míg az egyes ügyekben történő együttműködés területén adó szakterületen elsősorban a Központi Hivatal Ellenőrzési Főosztályán működő Központi Kapcsolattartó Iroda (a továbbiakban: KKI vagy CLO), vám és jövedéki szakterületen elsősorban a Kockázatelemzési és Kockázatkezelési Főosztályon működő Kapcsolattartó Osztály (a továbbiakban: ELO), bűnügyi szakterületen pedig a Bűnügyi Főigazgatóság Bűnügyi Koordinációs Főosztály Bűnügyi Nemzetközi Osztálya (a továbbiakban: BNEO) látta el a feladatokat.

A NAV centralizált nemzetközi kapcsolatai természetesen nem jelentik azt, hogy feladatkörében eljárva a NAV illetékes szerve ne vehetne részt a nemzetközi együttműködések valamely formájában. A megyei adó- és vámigazgatóságok kiterjedt és széleskörű együttműködést folytatnak a határon túli partnerszervezetekkel, külföldi társhatóságokkal. Érdemes külön kiemelni a NAV bűnügyi szakterületének – a regionális igazgatóságoknak és a bűnügyi főigazgatóság egyes főosztályainak – nemzetközi kapcsolatait, amelyek nagyban hozzájárulnak a NAV nemzetközi feladat ellátásának eredményességéhez.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal bemutatása során láthattuk, hogy a NAV, mint Magyarország legnagyobb központi hivatala, a nemzeti érdekek messzemenő figyelembevételével az Európai Unió és a nemzetközi szervezetek által meghatározott környezetben, eredményesen és hatékonyan szervezte meg és látja el nemzetközi jellegű feladatait mind az adóztatás, mind a vám és jövedéki igazgatás, mind a pénzügyi nyomozások terén.

PEST vizsgálattal elemeztem a Nemzeti Adó- és Vámhivatal jelenlegi makrokörnyezeti helyzetét. Az elemzés alapján megállapíthatjuk, hogy a NAV kiszámítható és 2010 óta stabil politikai környezetben végzi feladatait a szervezet. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal költségvetése kiszámítható, stabil, biztosítja nemcsak a fenntartási, de a fejlesztési költségeket is. Az állomány átlagéletkora folyamatosan nő, ez elsősorban a rendészeti tevékenységet folytatók esetében válik hamarosan kritikussá. A NAV minden évben jelentős költséggel fejleszti nemcsak az adózók részére nyújtott elektronikus szolgáltatásait, de az intézmény belső munkafolyamatainak elektronizálását is.

2.2. A NEMZETI ADÓ- ÉS VÁMHIVATAL ELŐDSZERVEZETEINEK NEMZETKÖZI SZERVEZETRENDSZEREI

Kutatásom középpontjában a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszakmai nemzetközi együttműködésének rendszere állt, ami azonban az azt kialakító elődszervezeti folyamatok tanulmányozása nélkül nem lehetne teljes. Így a következő fejezetben arra törekszem, hogy átfogó képet adjak a VP és az APEH integrációt megelőző időszakban működő nemzetközi kapcsolatrendszeréről.

Tekintettel arra, hogy a NAV egy rövid előkészítő időszakot követően 2011. január 1-jén kezdte meg működését, a kapcsolattartás fő folyamatainak megértéséhez fontos, hogy nagy vonalakban szóljunk a NAV elődszervezeteinek nemzetközi tevékenységéről is, hiszen ezek meghatározó jelentőséggel bírtak az új szervezetre nézve is.

Szakmai sajátosságaiuknak megfelelően a Vám- és Pénzügyőrség vám, jövedéki, rendészeti és bűnügyi szakterülete, valamint az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal alapjaiban eltérő nemzetközi tevékenységet folytatott. Ennek fő okát a nemzetközi térben való eltérő mértékű beágyazottságban, a cél- és eszközrendszerek eltérőségében, európai

uniós harmonizáció szintjében és nem utolsó sorban a nemzetközi jogi környezet eltérő jellegében kell keresni. Fontos megjegyezni, hogy az adó-, vám- és bűnügyi szakterületek nemzetközi kapcsolataira ez a mai napig jellemző, ugyanakkor egymásra épülő, egymást segítő tudatos fejlesztésük olyan szinergiákat hozott létre, amelyek kedvező irányba befolyásolták az egész szervezet nemzetközi együttműködését.

2.2.1. A VÁM- ÉS PÉNZÜGYŐRSÉG NEMZETKÖZI KAPCSOLATAI

A Vám- és Pénzügyőrség alaprendeltetéséből fakadóan nemzetközi környezetben végezte mindennapi feladatait. A globalizáció és a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok XX. század második felében tapasztalható folyamatos dinamikus növekedésének hatására pedig egyre szorosabb együttműködésben kellett dolgoznia a többi vámszervezettel. Ez egyrészt természetesen szoros együttműködést jelentett a KGST⁷⁹ más vámszervezeteivel⁸⁰, másrészt pedig a „nyugati” és a „harmadik” világ vámszerveivel. A Vám- és Pénzügyőrséget, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal idősebb jogelődjét Lónyay Menyhért⁸¹ pénzügyminiszter 1867. március 10-én kiadott 1. számú körrendeletével alapította meg. A rendszerváltást követően a Vám- és Pénzügyőrségen belül a nemzetközi tevékenység szakirányítását 1992-től 1997. december 31-ig az országos parancsnok felügyelete alatt álló, a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnokságán működő Nemzetközi Önálló Osztály (a továbbiakban: NÖO) elnevezésű szervezeti egység látta el.

A NÖO munkatársai a főosztályi szintű szervezeti egységben osztály vagy csoport tagozódás nélkül (a PHARE Csoport kivételével) dolgoztak. A kollégák egy része a szomszédos országokkal kapcsolatos nemzetközi ügyintézkést végezte, míg a többiek az egyéb országokkal kapcsolatos bilaterális, továbbá a nemzetközi szervezetekkel

⁷⁹ Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa: közép- és kelet európai szocialista országok gazdasági együttműködési szervezete. Moszkva, 1949. január 25 – Budapest, 1991. június 28.

⁸⁰ SZENDI Antal: *A vámjogi környezet 25 évvel ezelőtt.* In: Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Válogatott tanulmányok a Vám- és Pénzügyőri Tanszék fennállásának 25. évfordulója alkalmából.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudomány Kar, Vám- és Pénzügyőri Tanszék (2016) pp. 135-147.

⁸¹ Dr. nagylónyai és vásárosnaményi gróf (1871-től saját jogon) Lónyay Menyhért (1822 – 1884) politikus, publicista, pénzügyminiszter (1867-1871) majd miniszterelnök (1871 – 1872). A Magyar Tudományos Akadémia tagja, majd annak elnöke (1871 – 1884). Az önálló Magyar Királyi Pénzügyőrség megalapítója (1867).

SZABÓ Andrea – TURI Zsolt: *A politikus és tudós – Szemelvények Lónyay Menyhért életéből.* In.: CZENE-POLGÁR Viktória et al. (szerk.): *A „fináncztudomány művelői – Szent Mátétól Berg Ottóig.* Kronosz Kiadó, Pécs, 2021

kapcsolatos feladatokat látták el. A feladatok elvégzésében, illetve a „referatúrákban” az elhatárolódást elsősorban a kollégák nyelvismerete (angol, német, orosz, francia stb.) határozta meg, illetve egyes nemzetközi szervezeteknek (Pl.: Vámigazgatások Világszervezete, ma Vám Világszervezet, de ebben az időszakban a VP ezt az elnevezést használta, Európa Tanács Pompidou Csoport, Délkelet-európai Együttműködési Kezdeményezés, Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodás stb.) saját referensük volt.

Az 1993-tól felállított PHARE (Poland-Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy - azaz a gazdaság átalakítását szolgáló segítség Lengyelország és Magyarország számára) Csoport az európai uniós támogatások menedzselését végezte. Ez akkoriban a számítógépesítésen kívül – az Európai Unió 1991-től folyamatosan támogatta a VP-t, amely a számítógépesítéssel kezdődött, akkor a projektet még a VPOP Informatikai Főosztály kezelte – a határátkelőhelyek fejlesztését, illetve a jelenlegi Customs program akkori megfelelője, a Matthaeus-program kezelését jelentette. A VP a PHARE CBC (Cross Border Cooperation - határmenti együttműködés) program keretében hajtott végre határátkelőhely-fejlesztést. Az Európai Unió tagországai és a tagjelölt országok határmenti együttműködésének támogatására az EU Bizottsága sajátos programot hagyott jóvá 1994-ben, amellyel a PHARE programok nyújtotta támogatási formákat bővítette. A program keretében először Magyarország számára nyílt lehetőség 1995-től – Ausztria európai uniós taggá válásától kezdődően – az úgynevezett határon átnyúló együttműködést támogató programok megvalósítására. Ez a támogatási forma esélyt jelentett az európai uniós taggá válás szempontjából kiemelt régiók fejlesztésére, a beruházások, az ipari szerkezet-átalakítás, a vidékfejlesztés, a foglalkoztatás és az emberi erőforrás-fejlesztés támogatása révén. A VP-nél 1996-1998 között szüneteltek a korábbi szabályozás alá tartozó PHARE programok.

A magyar euro-atlanti integrációs törekvésekkel összhangban meg kellett kezdeni a VP átszervezését egy, az Európai Uniónak is megfelelő vámszervezet formájára. Ennek a folyamatnak a részeként 1998. január 1-jétől a Nemzetközi Önálló Osztályból két különálló főosztály, a Nemzetközi Főosztály, illetve az Integrációs Hivatal került felállításra, amelyek felügyeletét az integrációs és nemzetközi főigazgató (országos parancsnok-helyettesi szint) látta el (2005. február 28-ig).

A Nemzetközi Főosztály 2 osztályra (Kétoldalú Kapcsolatok Osztálya; Nemzetközi Kapcsolatok Osztálya;) és 2 csoportra (PHARE, illetve Protokoll és Utaztatási Csoport;) tagozódott.

A Kétoldalú Kapcsolatok Osztálya gyakorlatilag a szomszédos országokkal kapcsolatos nemzetközi ügyintézkést végezte, míg a többi országgal kapcsolatos bilaterális feladatok, továbbá a nemzetközi szervezetekkel kapcsolatos feladatok ellátása a Nemzetközi Kapcsolatok Osztályára hárult. Az osztályokon belüli feladatmegosztást elsősorban a kollégák nyelvismerete határozta meg.

A Protokoll és Utaztatási Csoport látta el a VPOP felső vagy főbb vezetőinek nemzetközi protokolljával kapcsolatos feladatokat, illetve végezte a VP-től külföldi kiküldetésre utazó vámtisztek kiküldetés-szervezési feladatait [menetjegy, biztosítás beszerzése, szállásfoglalás, MNB-ből történő valutafelvétel (ekkor a VPOP nem rendelkezett saját valutapénztárral)].

Az Integrációs Hivatal EU Támogatások Osztálya folytatta a NÖO PHARE Csoportja által addig végzett tevékenységet, míg a másik, az Integrációs Osztály követte nyomon és dolgozta fel a csatlakozással kapcsolatos dokumentumokat (Pl.: az Európai Unió Közösségi Vívmányai Átvételének Nemzeti Programja, a Csatlakozási Partnerség, és az EU Bizottság Országjelentése), vett részt a csatlakozás előtt jogharmonizációban, ezzel is hatékonyan segítve a – pl. PHARE programokat is menedzselő – EU Támogatások Osztályának munkáját.

Magyarország európai uniós csatlakozására történő szervezeti felkészülés jegyében – összhangban a közigazgatás regionalizációjával – a VP is áttért a régiós felépítésre, amellyel párhuzamosan a VPOP-n is strukturális változásokat hajtottak végre.⁸² Ennek részeként 2000. április 1-jétől a Nemzetközi Főosztály feladatai más főosztályok – azok megszűnésével együtt – feladataival (sajtó és kommunikációs, illetve a korábbi ún. Titkársági és Koordinációs Főosztályi feladatok) bővültek, a létszáma növekedett, illetve

⁸² NAGY János: *A Vám- és Pénzügyőrség jövője*. Rendvédelmi Füzetek. Rendőrtiszti Főiskola. 2009/2. szám. Budapest, 2009. pp. 118-123.;

NAGY János: *A magyar vám jövője. A gazdaság védelmében, mindannyiunk érdekében*. In.: Torda Csaba (szerk.): *Tudományos tevékenység a Vám- és Pénzügyőrségnél*. VIVA Média Holding. Budapest, 2008. pp. 17-30.

az elnevezése is megváltozott: VPOP Nemzetközi, Koordinációs és Kommunikációs Főosztályra (továbbiakban: NKKF).

A VPOP Szervezeti és Működési Szabályzatának változásával egyidejűleg racionalizálásra került a VPOP szervezeti felépítése. Ennek keretében a VPOP-n 2005. június 1-jétől létrehozták az Országos Parancsnok Hivatalát (továbbiakban: OPH). Az OPH-ba – mint főosztályba – azok az osztályok tartoztak, amelyek az NKKF-et alkották a Nemzetközi Osztály kivételével, mivel az az Integrációs Hivatalba épült be. Az Integrációs Hivatal Osztályai ekkortól a következők lettek: Európai Együttműködési Főosztály; Nemzetközi Együttműködési Osztály; EU Támogatások és Koordinációs Osztály, illetve a Belföldi Rendezvény, Protokoll és Utazásszervezési Csoport.

Tekintettel arra, hogy Magyarország uniós csatlakozása 2004. május 1-jén megtörtént, a VPOP szervezeti egységeként funkcionáló, a szervezeten belül a nemzetközi terület szakirányítását végző főosztály „Integrációs Hivatali” megnevezése nem szolgálta megfelelőképpen a betöltött szerepét, ezért a szervezeti egység elnevezése 2009. március 1-jétől Európai és Nemzetközi Ügyek Főosztályára változott.

A fentiekből látható, hogy a rendszerváltozást követően a magyar külpolitika euro-atlanti integrációs törekvésének megfelelően a vámigazgatás fókuszába előbb az Európai Gazdasági Közösséghez, majd az Európai Unióhoz való csatlakozás került. Ugyanakkor a szocializmusból a demokráciába átmenő közép-európai államok belépése nem volt automatikus az európai közösségekbe, ezért az útkeresés és a csatlakozás megkönnyítése érdekében ezen államok képviselői 1991-ben aláírták a Visegrádi Nyilatkozatot⁸³, amelyben a kommunista diktatúra maradványainak közös felszámolásában, a gazdasági együttműködés kiszélesítésében és az euro-atlanti integrációs törekvések közös támogatásában egyeztek meg. 1992-ben a visegrádi államok hozták létre a Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodást⁸⁴ (továbbiakban: CEFTA), amely 1994-től nagyban hozzájárult a térség gazdasági fejlődéséhez, a kereskedelmi kapcsolatok erősödéséhez, csakúgy, mint a vámszervezetek együttműködésének új, demokratikus és piacgazdasági alapokra helyezéséhez.

⁸³ 1991. február 15-én Visegrádon Lengyelország, Csehország, Szlovákia és Magyarország képviselői írták alá, később az együttműködők száma – Csehország felbomlásával – négyre nőtt.

⁸⁴ Central European Free Trade Agreement – CEFTA A szabadkereskedelmi megállapodásnak kezdetben a visegrádi államok voltak (később a szervezet jelentősen bővült) a tagjai, akik tagságukat 2004. május 1-jén az Európai Unióhoz történt csatlakozásukkal felmondták. Jelenleg hét tagállama van.

A VP nemzetközi tevékenységét erősen dinamizálta, nagyban fokozta az európai uniós tagságra, a vámunióba történő belépésre való felkészülés időszaka. A VP hazánk 2004-es csatlakozását követően teljesen új helyzettel találta szembe magát, a belső vámhatárokon megszűnt ellenőrzést felváltotta a széleskörű és elmélyült nemzetközi együttműködés, az európai uniós közös fellépések. Új kihívások jelentek meg, az egységes vámterület új feladatok elé állította a magyar vámigazgatást is.

Figyelemmel arra, hogy a vámigazgatás az Európai Unió kizárólagos közösségi kompetenciája, az adóztatás pedig elsősorban nemzeti, a korábbi VP nemzetközi szakterülete szélesebb körű bilaterális, szubregionális és egyéb regionális érdekekre épülő multilaterális kapcsolatrendszer kialakítását, megerősítését és fenntartását végezte. A VP szakmai céljai között már az Európai Unióhoz való csatlakozást megelőző években is kiemelt helyet kapott az uniós és nemzetközi kapcsolatok fejlesztése; ezen belül hangsúlyos célként jelent meg a Visegrádi Négyekhez fűződő kapcsolatok szélesítése, a közép-európai együttműködés fejlesztése, továbbá a térség országai közötti szorosabb együttműködés kialakítása, beleértve az Európai Unió tagállamainak Magyarországon akkreditált nagykövetségeivel és vámattaséival történő kapcsolattartást is.

2.2.2. AZ ADÓ- ÉS PÉNZÜGYI ELLENŐRZÉSI HIVATAL NEMZETKÖZI TEVÉKENYSÉGE

Az APEH nemzetközi tevékenysége – a VP-hez képest – szűkebb körben ölelt fel két és többoldalú együttműködések és európai uniós tevékenységeket is. A szomszédos államokkal az APEH vezetése folyamatos, szoros és jó kapcsolatra törekedett, így biztosítva a határon átnyúló tevékenységű gazdálkodók adóztatásának, adóellenőrzésének folyamatosságát, a szomszédos államok adóhatóságaival fenntartott szakmai együttműködés zökkenőmentességét.

Ugyanakkor számos távolabbi országgal is sikerült jó kapcsolatot kialakítania az APEH-nek, legfontosabb ilyen példa a francia-magyar adóügyi együttműködés, amely később egy twinning projekt keretében, a ma is használatos KOCKA2 rendszer elődjének a RADAR kockázatelemzési rendszernek a kidolgozását is magával hozta.

Az európai uniós együttműködés fő felülete a Fiscalis 2013 program volt, amelynek koordinációjával 2006-ban a Pénzügyminisztérium az APEH-et bízta meg. Hazánk kifejezetten aktív szerepet vállalt a munkalátogatások szervezésében, mind bejövő, mind

kimenő oldalon, és számos jó nemzetközi gyakorlatot honosított meg itthon, illetve számos hazai programon mutatta be eredményeit, módszereit az érdeklődőknek.

Az APEH Nemzetközi Főosztályának tevékenysége a külföldi társhatóságok irányában – a regionális együttműködésekben történő részvételen túl – az adóügyi együttműködésre, információ- és tapasztalatcserére irányuló megállapodások megkötésére, és az azok keretében bonyolódó együttműködésre fókuszált, amelynek megvalósításában – egyes államok tekintetében – a kimondottan az adó szakterületet lefedő Fiscalis Programra is támaszkodhatott.

Kiemelkedő jelentőségű és az APEH nemzetközi kapcsolattartását alapvetően meghatározó körülmény volt az APEH részvétele az Európai Adóigazgatások Szervezetének⁸⁵ (a továbbiakban: IOTA) munkájában. Az IOTA, amelynek székhelye 1997 óta Budapesten van, az adóügyi szakmai együttműködés legjelentősebb fóruma. Magyarország a szervezet alapító tagja és egyik legaktívabb résztvevője is.

2.3. A NEMZETI ADÓ- ÉS VÁMHIVATAL LÉTREHOZÁSA, A NEMZETKÖZI SZAKTERÜLETEK INTEGRÁCIÓJA

Az Európai Unió tagállamainak több mint felében, 15 országban⁸⁶ egy szervezetben működik az adóztatási és a vámigazgatási tevékenység⁸⁷. Az integrációt elsősorban minden államban a hatékonyság, az államot megillető bevételek beszedésének minél költséghatékonyabb megoldása indokolta. Ezt a folyamatot a különböző tagállamokban gyorsította vagy lassította az Európai Unió külső vámhatárainak mozgása, megszűnése és ezzel a határokhoz kapcsolódó klasszikus vámellenőrzési feladatok csökkenése. Hazánk esetében a 2010-ben meghozott döntés elsősorban az angol mintát vette alapul, később, a sikeres magyar integrációt követően döntött a régió számos országa (Szlovákia, Szlovénia, Lengyelország) a magyar modell mellett.

⁸⁵ Intra-European Organisation of Tax Administrations, IOTA. Az IOTA nonprofit kormányközi szervezet, amely platformot biztosít tagjainak a tapasztalatok és a legjobb gyakorlatok cseréjéhez az adóigazgatás gyakorlati vonatkozásait érintő fontos kérdésekben és aktualitásokban. Az IOTA fő tevékenysége workshopok és fórumok szervezése, ahol a különböző tagországok adóhatóságaiából érkező résztvevők lehetőséget kapnak arra, hogy megosszák egymással tapasztalataikat. <https://www.iota-tax.org/> (letöltés dátuma: 2021. szeptember 30.)

⁸⁶ Ausztria, Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Észtország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Lettország, Magyarország, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia

⁸⁷ 2021. július 1-jei állapot.

A NAV tv. az – akkor még hatályos – államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény előírásait követve mondta ki az APEH és a VP összeolvadás formájában történő megszűnését, és általános jogutódjukként a NAV létrejöttét, valamint rendezte a szervezeti jogutódlás lebonyolítására előírt jogi lépéseket.⁸⁸ A NAV működésének első tíz éve igen jelentős eredményeket hozott mind az adó- és vámbevételek növelése tekintetében, mind a rendszer harmonizálása terén. Különösen sikeres szakterület volt a nemzetközi, amely az első lépcsőben integrált szervezeti elemek közé tartozott. A siker számos összetevőn múlt, és sok külső körülmény határozta meg azt. A mára kialakult integrált nemzetközi kapcsolattartást alapjaiban határozta meg a jogelőd szervezetek által végzett széleskörű és elmélyült nemzetközi tevékenység.

A nemzetközi beágyazódás, a kapcsolatok száma, mélysége és tartalma igen eltérő volt a NAV két jogelőd szervezeténél, ennek megfelelően teljesen más volt a nemzetközi kapcsolattartás jellemző módja, tartalma, és eredményei is. Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal igen jelentős szerepet vállalt az európai IOTA munkájában, és aktívan építette kétoldalú kapcsolatait nemcsak a szomszédos, hanem esetenként a távolabbi államokkal is (pl. Franciaországgal). A kapcsolattartás és az együttműködés fő tartalmi elemei egymás tapasztalatainak megismerése, együttműködési kapcsolattartás, tapasztalatcsere, felsővezetői találkozók. A Vám- és Pénzügyőrség nemzetközi kapcsolatrendszerét egyaránt jellemezte a Vám Világszervezetbe és az Európai Unióba történt mély beágyazódás, a nemzeti érdekek hatékony képviselete az Európai Unió döntéshozatalában, a kétoldalú vám-együttműködési megállapodások megkötése és végrehajtása, valamint a szomszédos államokkal ápolt igen szoros kapcsolatok. A pályázati tevékenység egyik szegmensét képező Twinning pályázatok igen beszédesen világítanak rá a szervezetek közötti különbségekre, míg az APEH egy kedvezményezett Twinning projektet hajtott végre, addig a VP donori Twinninget is sikeresen befejezett az integráció időszakára. A különbségek között azt is véleményként említik, hogy *„a VP háromszintű szervezeti tagozódással (alsó fokon a belterületi/határvám- és pénzügyőri hivatalokkal, középfokon a regionális parancsnokságok, központi szinten pedig az országos parancsnokság járt el), az APEH pedig kétszintű szervezet (alsó fokon a megyei*

⁸⁸ BÉRCES Kamilla: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkajogi-humánpolitikai vizsgálata a 2011–2013 közötti időszakban*, Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Kvk., 2014. pp 5.

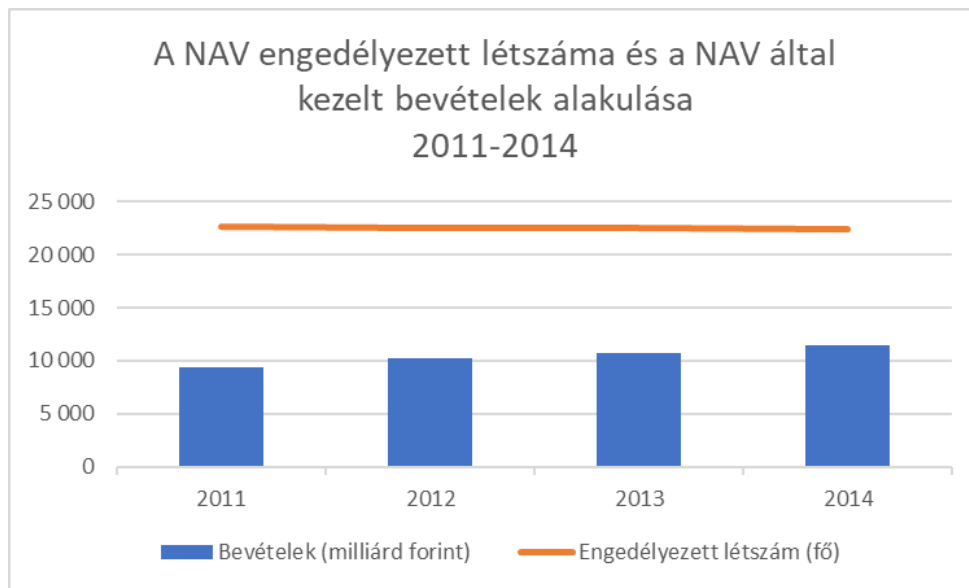
igazgatóságok, közép- és felsőfokon az APEH Központi Hivatala) révén teljesítette feladatait.”⁸⁹

Magyarországon a 2010. évi parlamenti választásokat követően megalakult új kormány egyik első intézkedései között jelentették be az APEH és a VP összevonását és a NAV felállítását. A két szervezet integrációjához szükséges gyakorlati lépések szinte azonnal megkezdődtek és felállításra kerültek azok a munkacsoportok, amelyek az integráció egyes részterületeit voltak hivatottak kidolgozni. Fontos megemlíteni, hogy a teljes szervezeti integráció csak a központi apparátusok, az APEH Központi Hivatala és a VP Országos Parancsnoksága között zajlott le, a régiókban és a megyékben a NAV három szervezeti egységgel, adó-, vám- és pénzügyőri, valamint bünyügyi szervezetekkel rendelkezett egészen a 2016-os újbóli átszervezésig. Ugyanakkor számos terület került teljesen integrálásra, ilyen volt például a stratégiai tervezés, a pénzügyi kiszolgálás, a logisztikai ellátás vagy a nemzetközi kapcsolattartás.

2016 óta a regionális irányítási szint megszüntetése mellett a megyei adóztatási és vámigazgatási szerveket összevonták, egységes megyei adó- és vámigazgatóságokat hozva így létre, a Bünyügyi Főigazgatóság érintetlenül hagyása mellett.

A NAV működésének első négy éve igen jelentős eredményeket hozott mind az adó- és vámbevételek tekintetében, mind a rendszer összecsiszolódása terén, közel azonos engedélyezett létszám mellett. A hivatal által kezelt bevételek és az engedélyezett létszám arányát az alábbi grafikonon mutatom be.

⁸⁹ DR. BALASKA Andrea: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal felsőszintű irányításának és vezetésének elvei, specifikumai.* In. Horváth József - Kovács Gábor (szerk.): *A rendészeti szervek vezetés- és szervezéselmélete.* Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 2014, 10. fejezet;



3. ábra: A NAV engedélyezett létszáma és a NAV által kezelt bevételek alakulása 2011-2014
Forrás: saját szerkesztés. Adatok: NAV évkönyvek.

Különösen sikeres szakterület volt a nemzetközi, amely az első lépcsőben integrált szervezeti elemek közé tartozott. A nemzetközi szakterület tevékenysége 2011-ben jelentős mértékben hozzájárult a NAV fejlesztési céljainak minél nagyobb mértékben uniós forrásból történő finanszírozásához. A munkatársak folyamatosan figyelemmel kísérték a különböző uniós projektekre kiírt pályázatokat, amelyek eredményeként 2011-ben és 2012-ben is nagy összegű támogatásokat nyert el a hivatal. A tudatos pályázati és támogatás-koordinációs tevékenység, valamint az Európai Unió Customs 2013 és Fiscalis 2013 programjának kihasználásával a hivatal hozzájárult a nemzeti költségvetés terheinek csökkentéséhez.

A NAV nemzetközi szakterületének kialakítása az integrációs munkabizottságban kezdődött el, döntés született, hogy kettéválasztják a stratégiai és felső szintű kapcsolattartást, valamint a kapcsolattartás koordinációját és kiszolgálását a szakterületi, főleg egyes ügyekkel foglalkozó adminisztratív részlegektől. Az első feladatrendszer a Külső Kapcsolatokért Felelős elnökhelyettes alárendeltségében, mint Nemzetközi Főosztály szervezték meg, az egyes ügyekkel és adminisztratív segítségnyújtással, együttműködéssel foglalkozó osztályokat pedig, a Központi Hivatal szakmai főosztályai alárendeltségébe utalták. A kapcsolattartást így egyértelműen két szinten alakították ki: stratégiai szinten a KH NFO járt el, míg az egyes ügyeket érintő operatív szinteken a KH szakfőosztályinak kijelölt osztályai, KKI, ELO, BNEO voltak az illetékesek.

Az integráció humánerőforrás menedzsment oldaláról szólva elmondható, hogy az APEH mintegy 15500 fővel (70%), míg a VP kb. 6500 fős létszámmal (30%) vett részt az integrációban⁹⁰. Ugyanakkor a nemzetközi szakterületi integráció során az APEH Nemzetközi Főosztálya 17 fővel (30%), míg a VPOP Európai és Nemzetközi Ügyek Főosztálya 40 fővel (70%) vett részt az összeolvadásban, ennek oka alapvetően az adó- és a vámszervezetek nemzetközi együttműködésbe való különböző mértékű beágyazottsága. Tekintettel arra, hogy a vámfeladatok az Európai Unió közösségi feladatai, egyértelmű, hogy a vám témájú jogalkotásban, a vámrendelkezések egységes végrehajtásában jelentősebb nemzetközi koordinációra, szerepvállalásra volt szükség, mint a kevésbé harmonizált adóügyi területen. A nemzetközi szakterületi integráció tehát a személyi állomány tekintetében éppen fordítottan tükrözte a testületek közötti integráció létszámárányait.

Az előkészítő tárgyalásokon, a feladatok lebontása kapcsán az a döntés született, hogy a kapcsolattartási feladatokat nem a NAV szakterületeiként (adóztatás, vám- és pénzügyőri tevékenység, bűnügy), hanem a kapcsolattartás irányaiként, relációiként (országokként és nemzetközi szervezetekként) alakítják ki. A kialakult referatúrák a következők lettek:

- Észak-Európa (SE, FI, EE, LT, LV, NO) és Ázsia.
- Nyugat-Európa és Benelux országok (UK, IE, BE, NL, LU, DK, FR), valamint Amerika.
- Keleti partnereink és a Nyugat-Balkán (RU, UA, SR, HR, BH, AL, FY, MD, MK), továbbá Afrika.
- Visegrádi államok és a német nyelvterület államai (CZ, SK, PL, AT, DE; CH).
- Dél-Európa (GR, CY, MT, IT, RO, PT, ES, BG).

⁹⁰ DR. BATÉ, 2011., i.m. p. 10.

A referatúrák feladatkörébe tartozó országok felsorolását a 3. melléklet tartalmazza.

NAV KI NFO referatúráihoz tartozó országok Európában



4. ábra: A NAV Központi Irányítása Nemzetközi Főosztálya terület alapú referatúráinak feladatkörébe tartozó országok Európában
Forrás: saját szerkesztés.

Külön hangsúlyt kapott a szupranacionális és a kormányközi nemzetközi szervezetekkel való kapcsolattartás. Egyértelmű prioritásként jelent meg az Európai Unióval fenntartott kapcsolatok önálló és a szervezet szintjén is rendszerszemléletű kezelése, valamint a hagyományosan hangsúlyos magyar IOTA és VVSz szerepvállalás intézményesítése is.

Az európai uniós kapcsolattartásra, a tagállami érdekérvényesítés elősegítésére és a NAV szintű európai uniós koordináció végrehajtására született meg az Európai Együttműködési Osztály. Ezen az osztályon alakították ki az Európai Unió intézményeivel való kapcsolattartásra hivatott referatúrát, amelynek fő feladata az Európai Unió Tanácsának különböző munkacsoportjaiban (Vámunió Tanácsi Munkacsoport CUWG, Vám Együttműködési Tanácsi Munkacsoport CCWP, D8 Csalás elleni munkacsoport stb.) képviselő álláspontok szervezeten belüli és EKT⁹¹

91 EKT: A kormány 1169/2010. (VIII. 18.) Korm. határozatával létrehozott Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság, amelynek fő feladata a Kormányzati integrációs politika, valamint az európai uniós

koordinációja, így a szakterületi nemzeti érdekérvényesítés harmonizációja is. Ugyanezen referatúra tart kapcsolatot az Európai Unió Bizottsága Főigazgatóságaival és szervezeteivel (DG TAXUD⁹², DG BUDG⁹³, DG HOME⁹⁴, DG REGIO⁹⁵, OLAF⁹⁶, Europol⁹⁷, stb.). A cél az, hogy az Európai Unió tanácsi és az Európai Unió bizottsági struktúrájában azonos, egymásra épülő, egymást támogató magyar álláspontok jelenjenek meg. Az osztály és ezen belül az Európai Unió intézményei referatúra nagyon szoros kapcsolatot tartott fenn a felügyeleti szerv, a Pénzügyminisztérium (2010 és 2018 között Nemzetgazdasági Minisztérium) koordinációért felelős főosztályaival, csakúgy, mint az Európai Unióval való kapcsolattartásért felelős más tárcákkal.

Az Európai Unió a vám és adó szakterületi tapasztalatcserére és a közös adó és vámügyi programok koordinációjára hozta létre a Customs 2007/2013/2020⁹⁸ és a Fiscalis 2007/2013/2020 programokat, amelyek koordinációjáért a NAV felelős. A programok nemzeti koordinátorait és a tapasztalatcsere utak megszervezéséért felelős munkalátogatás koordinátorokat az Európai Együttműködési Osztályon egy referatúrába szervezték össze. Ennek fő célja az volt, hogy a két egymáshoz nagyon hasonló programban megszerezhető koordinációs tapasztalatok azonnal hasznosulhassanak, valamint az erőforrások kölcsönösen alkalmazhatóak legyenek a programokban. A Fiscalis program koordinációját természetesen az APEH állományából átvett kormánytisztviselők, míg a Customs program koordinációját a VP-ből érkező hivatásos

tagságból fakadó feladatok szakmai előkészítésének, végrehajtásának koordinálása és ellenőrzése, továbbá a képviselendő tárgyalási álláspontok előkészítése és összehangolása (kivonat a hivatkozott jogszabályból)

⁹² Európai Bizottság Adóügyi és Vámuniós Főigazgatósága

⁹³ Európai Bizottság Költségvetési Főigazgatósága

⁹⁴ Európai Bizottság Migrációs ügyek és uniós belügyek Főigazgatósága

⁹⁵ Európai Bizottság Regionális és várospolitikáért felelős Főigazgatósága

⁹⁶ Európai Csalás Elleni Hivatal

⁹⁷ A Magyarország és a nemzetközi bűnügyi együttműködés céljából létrehozott szervezetek között megvalósuló együttműködésről és információcseréről az 1999. évi LIV. törvény, a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről a 2002. évi LIV. törvény rendelkezik. Az Europol olyan kormányközi, koordinációs szervezet, amelynek feladata a tagországok rendőrségei közötti információcsere, az információk elemzése, valamint az együttműködés keretében a szervezett bűnözés elleni fellépés és megelőzés. Hatáskörébe tartozik a terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem, az illegális bevándorlás, a tiltott radioaktív és nukleáris anyagok csempészése, a lopott autók csempészése, a pénzmosás és az euró hamisítása elleni fellépés. Mivel nem rendelkezik önálló végrehajtási kompetenciákkal, ezért a tagállamok nemzeti rendőri szolgálatai nélkül nem járhat el, nem tartóztathat le gyanúsítottakat, illetve nem avatkozhat be, noha eszköztartaléka ezt lehetővé tenné. Az Europol felállításáról az Európai Tanács 1995. július 26-án határozott. A hágai székhellyel létrehozott szervezet 1999. július 1-jén kezdte meg működését. DR. BÁNHALMI Zsolt et al (szerz): *Pályakezdő rendőrtisztek kézikönyve*, Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., 2016. Második, bővített kiadás, p. 18. ISBN: 9786155527951

⁹⁸ DÉZSI, 2010, i.m. pp. 53-62.

pénzügyőr kollégák látták el, egységesítésre került a tevékenységek rögzítésére szolgáló ART (Activity Reporting Tool) vezetése is.

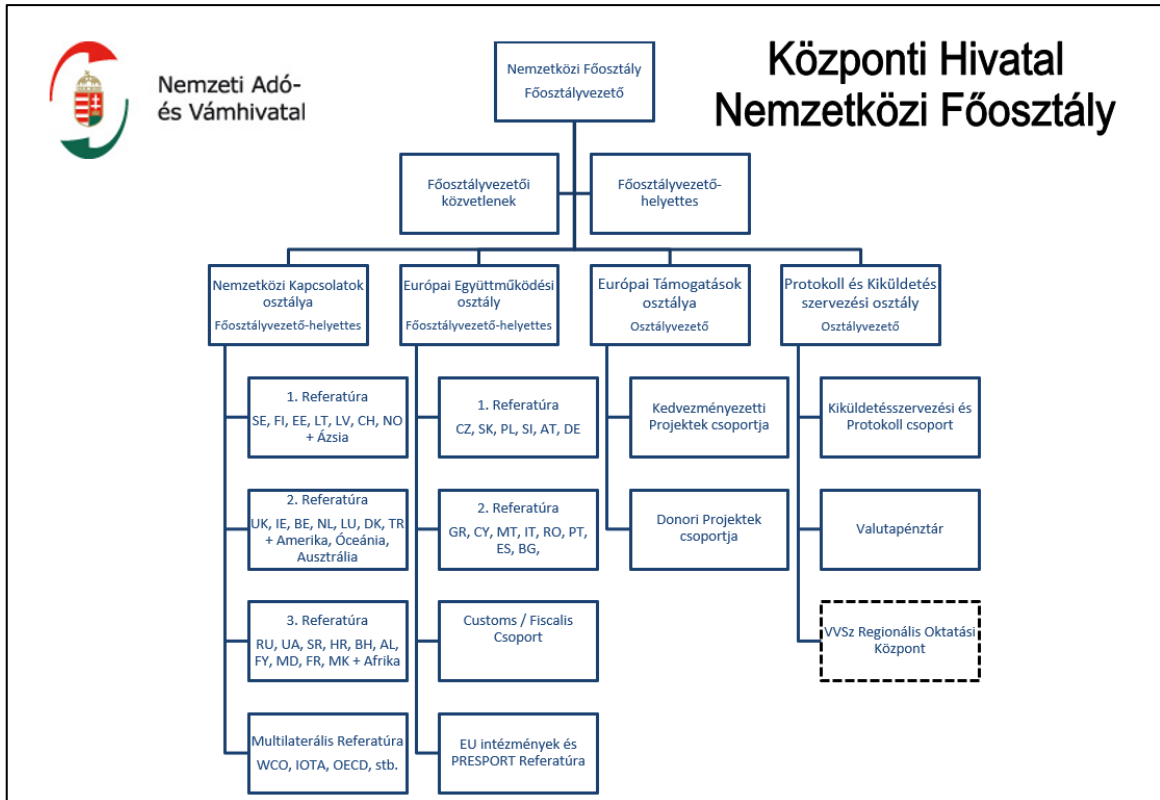
A kormányközi szervezetekkel és kezdeményezésekkel való együttműködés kiemelt jelentőségű feladat volt a NAV számára is; mind az IOTA, mind a VVSz, mind az OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development – Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) olyan jelentős kormányközi szervezet, amellyel az együttműködés a nemzetközi szerepvállalás elengedhetetlen része. Ugyanakkor Magyarország számos regionális együttműködési fórumban is aktív szerepet játszik, ezen feladatok továbbvitele és megerősítése szintén fontos célkitűzés volt a NAV létrejöttkor. Ilyen jelentős regionális együttműködési szervezetek és kezdeményezések a Visegrádi Csoport (V4, Visegrád Group, HU, SK, PL, CZ), a Quadrilaterale együttműködés (HU, IT, HR, SI), a SECI később SELEC (Southeast European Law Enforcement Centre – Délkelet-Európai Rendészeti Központ). A kormányközi – de nem európai uniós – szervezetekkel való kapcsolattartás olyan szerteágazó, mégis azonos nemzetközi jogi keretben zajló együttműködés, hogy önálló multilaterális referatúrakénti működtetése indokolt volt.

A VPOP nemzetközi szakterülete (korábban a VPOP Integrációs Hivatala) koordinálta a vám témában megjelent nemzetközi, főleg európai uniós pályázatokkal kapcsolatos tevékenységet is. A valamikori APEH szervezeténél az ilyen jellegű forráskeresés nem volt meghatározó jelentőségű. Az integráció során a NAV vezetésének határozott célja volt, hogy a pályázati tevékenységet kiterjeszti a NAV adóigazgatási területére is, aktív szerepvállalással külső forrásokat von be az adóztatási tevékenység infrastruktúrájának megteremtésébe, fejlesztésébe. A VPOP tapasztalataira alapozva ez a tevékenység azóta jelentős sikereket ért el mind a kedvezményezett, mind a donori projektek tekintetében.

Szintén eltérő gyakorlattal került megvalósításra a külföldi kiküldetések és a belföldi programok megszervezése is. Az új szervezet létrejöttkor világossá vált, hogy igen nagyszámú utazás – megközelítőleg 800 út és 1000 kiküldött évente – megszervezésével kell majd számolni még akkor is, ha a szükségtelen párhuzamosságokat kiiktatják a rendszerből, ezért az a döntés született, hogy a nemzetközi szakterületen kerüljön önálló osztály felállításra, amely a kiküldetések megszervezésével és a belföldi protokoll feladataival foglalkozik, valamint valutapénztárt működtet. Úgyszintén döntés született arról, hogy a Vám Világszervezet Budapesti Regionális Oktatási Központja (később

Arnold Mihály pénzügyőr altábornagyról, a VPOP korábbi parancsnokáról és a központ alapítójáról került elnevezésre, így ma Arnold Mihály Altábornagy Regionális Oktatási Központ, AMAROK) a főosztály felügyelete alá kerül és elsősorban a szervezet nemzetközi feladatait szolgálja ki.

A fent leírtak alapján körülhatárolt és csoportosított feladatrendszer osztályszervezetekhez rendelése a következőképpen történt meg.



5. ábra: A NAV Központi Hivatal Nemzetközi Főosztályának a felépítése
Forrás: saját szerkesztés.

Az integráció végrehajtásának, az új főosztály felállításának időpontja egybe esett az Európai Unió soros magyar elnökségének kezdőnapjával. Mind az elnökség, mind az új szervezet működésének megszervezése igen jelentős feladatok elé állította a Nemzetközi Főosztályt. Az európai uniós elnökség fél évét követően maradt még energia a nemzetközi tevékenység finomhangolásának elvégzésére is, 2012 év eleje óta egy hatékony és eredményes nemzetközi szervezetrendszer szolgálja ki a NAV nemzetközi céljait. A kialakított kapcsolattartási rendszer képes arra, hogy a különböző kapcsolattartási célokat (adó, vám, bűnügy) egységesen, együttműködő országonkénti bontásban kezelje, ezzel lehetőséget biztosítva arra, hogy a különböző kapcsolattartási célok egymás erősségeiből

profitáljanak, arra építkezzenek. Ennek szellemében a főosztály egyik lehangsúlyosabb feladata a belső és külső horizontális koordináció.

A nemzetközi tevékenység tervezésének egységes módszertana is kialakításra került, ez alapján együttműködő országok szerinti csoportosításban, konkrét szakterületenkénti együttműködési célok megfogalmazásával, feladattervek mentén zajlik a kapcsolatok elmélyítésének, fenntartásának tervezése.

2.4. A NAV NEMZETKÖZI TEVÉKENYSÉGÉNEK SZERVEZETI KERETEI, TERVEZÉSE, SZERVEZÉSE

A NAV nemzetközi tevékenységének tervezése és szervezése alapvetően a Központi Irányítás (korábban Központi Hivatal) Nemzetközi Főosztály feladata, ugyanakkor a nemzetközi tevékenység megvalósítása a szervezeti elemek széles körét és fajtáját, a NAV munkatársainak jelentős részét érinti. A Nemzetközi Főosztály kettős feladatrendszert valósít meg, egyrészt szakirányítja⁹⁹ a NAV nemzetközi kapcsolattartásának egészét, felel az egységes álláspontok kialakításáért, másrészt pedig logisztikai, szervezési, pénzügyi támogatást nyújt a nemzetközi tevékenység megvalósításához. A Nemzetközi Főosztály szakirányítási hatáskörében felügyeli:

- Bűnügyi Főigazgatóság Bűnügyi Nemzetközi Együttműködési Osztályát.
- Központi Irányítás Jövedéki Főosztályán működő Jövedéki Kapcsolattartó Irodát (ELO).
- A Központi Irányítás Ellenőrzési Főosztályán működő Központi Kapcsolattartó Irodát (CLO).
- A BM NOK szervezetében működő Nemzetközi Pénzügyi Nyomozói Akadémiát (a továbbiakban: ICOFI).

Bár dolgozatomban érintőlegesen mind a négy szakirányítás alatt álló osztály tevékenységét tárgyalom, részletes bemutatásuk nem képezi tárgyát jelen kutatási

⁹⁹ Jelen esetben a szakirányításon a következőt értem: „Irányítási viszonyok összetett szervezetrendszerben nem csak a hierarchikus alá-fölérendeltségi kapcsolatok mentén lehetségesek, létezik az úgynevezett hierarchián kívüli irányítás fogalma is, amely lényegét tekintve nem alárendelt szervezet feletti irányítási jogosítványok összessége. A hierarchián kívüli irányítás a hierarchikus irányítással szemben jelentősen korlátozott, alapvető jellemzője, hogy csak az irányított szervezet szakmai ügyeire, tevékenységére terjed ki.” MUNK Sándor: *Az informatikai irányítás alapjai*, Hadmérnök VI. Évfolyam 4. szám p. 221.

anyagának. A NAV szerteágazó nemzetközi együttműködési rendszerének 2014-es állapotát a *4. mellékletben* található ábrával szemléltetem.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal nemzetközi szakterülete a tervezés terén nemcsak éves, de éven túli, egyes relációk tekintetében több éves tervezéssel rendelkezik. Ezen tervezési tevékenység legmagasabb szintjén, 2012-ben a NAV KH NFO megfogalmazta a nemzetközi szakterület küldetését is, a következők szerint *„A Nemzeti Adó- és Vámhivatal adóigazgatási, vámigazgatási és bűnügyi tevékenysége eredményességének és hatékonyságának növelése, a szupranacionális, multilaterális és bilaterális nemzetközi kapcsolatokban rejlő lehetőségek kiaknázásával.”* Ez a küldetésnyilatkozat jól mutatja be a nemzetközi szakterület egységes NAV célok elérése érdekében végzett szolgáltató tevékenységét.

A nemzetközi kapcsolattartás operatív tervezése két szinten valósul meg. Évről-évre elkészül a nemzetközi tevékenység egészét érintő, az elérni kívánt célokról és főbb feladatokról szóló, relációs és szakterületi bontású terv, amely szövegesen határozza meg az adott év, vagy évek során elérendő célokat. Ezt egészíti ki a kiutazási és belföldi nemzetközi vendégfogadási terv, amely az ismert és tervezhető, valamint az elmúlt évek alapján valószínűsíthető kiutazásokat tartalmazza eseményenként külön soron, és amelynek fő célja a rendelkezésre álló források felelősségteljes és költséghatékony allokálása. Mindkét tervet a NAV vezetője hagyja jóvá és mindkét terv egységes szerkezetben kezeli a NAV összes szervezeti elemének nemzetközi tevékenységét. A terv világos iránymutatást ad a nemzetközi tevékenység szervezéséhez. A kiutazási és belföldi nemzetközi vendégfogadási tervet negyedévente pontosítja az NFO. A szöveges tervben a szakterületek célkitűzései kerülnek átültetésre a nemzetközi kapcsolattartás módszerei és eszközei szerint, ezt a dokumentumot elsősorban a szakterületek stratégiai céljai határozzák meg.

A kiküldetések megszervezését alapvetően a NAV KI (korábban KH) NFO Kiküldetés Szervezési Osztálya (a továbbiakban: KSZO) végzi (korábbi elnevezésén: Protokoll és Kiküldetés Szervezési Osztály, PKO), az ő feladatuk a kiutazások megszervezése, a repülőjegyek, szállásfoglalások végrehajtása, a valutaellátmány kiadása, elszámoltatása. Éves szinten mintegy 700 kiutazást szerveznek meg és bonyolítanak le.

A kiküldetések szervezése során lefoglalásra kerülő szolgáltatások tekintetében mindenkor figyelemmel kellett lenni a költségtakarékossági szempontokra, ettől eltérni

csak indokolt esetben, vezetői jóváhagyás alapján lehetett, a vonatkozó szabályok keretein belül. A szabályzó lehetőséget adott arra, hogy meghatározott összeghatárig (150 EUR) a KSZO osztályvezetője döntsön a szállásszolgáltatások megrendeléséről, a kötelezettségvállalási jogkör azonban nem a KSZO-hoz volt telepítve, azt a Központi Irányítás Gazdálkodás Irányítási Főosztálya látta el. Ez a hatásköri megosztás jelentős adminisztratív feladatokat ró a kiküldetések megszervezőire, ugyanakkor biztosítja a folyamatba épített ellenőrzés lehetőségét.

Az ideiglenes külföldi kiküldetések finanszírozása a központi költségvetés fejezetekre leosztott keretéből, a NAV vezetője által jóváhagyott költségkeretből, illetve az Európai Unió által rendelkezésre bocsátott program költségvetésekből, továbbá egyéb forrásokból valósult meg.

2.5. A NAV NEMZETKÖZI TEVÉKENYSÉGE AKTIVITÁSÁNAK ELEMZÉSE

A nemzetközi tevékenység jelentős része kiküldetésben zajlik, az évente mintegy 700 kiküldetésre 70 körüli nemzetközi vonatkozású belföldi rendezvény jutott 2011-2020 átlagában. A kiküldetések engedélyezését és a szükséges adminisztratív teendőket az NFO a NAV megalakulása óta próbálta minimalizálni és elektronikus útra terelni. A kiküldetések engedélyezését és az útijelentések széles körű megismerhetőségét biztosítja az NFO kezdeményezésére 2014-ben létrehozott Útilapu portál, amely segítségével a kiutazók kezdeményezhetik kiküldetéseiket és ahol minden NAV dolgozó számára elérhetőek és kereshetőek a (nem bizalmas jellegű) útijelentések.

Amennyiben a jóváhagyott éves, negyedéves külföldi kiküldetési és nemzetközi vonatkozású belföldi fogadási tervben szerepel a kiküldetés, akkor a kiküldetési engedélykérelmet az Útilapu portálon keresztül az adott rendezvényre érkezett meghívóval és a rendezvény programjával együtt közvetlenül az NFO-nak kell megküldeni, ugyanis ebben az esetben a kiküldetést az NFO vezetője engedélyezi.

Amennyiben az adott kiküldetés nem szerepel a jóváhagyott éves, negyedéves külföldi kiküldetési és nemzetközi vonatkozású belföldi fogadási tervben, a kiküldetési engedélykérelmet az adott rendezvényre érkezett meghívóval és a rendezvény programjával együtt a kiküldött (többtagú delegáció esetén a delegációvezető) szakterületét felügyelő szakmai helyettes (korábban elnökhelyettes) jóváhagyásával kell

az NFO-ra megküldeni az Útilapu portálon keresztül. A szakterületet felügyelő szakmai helyettes dönt a kiküldött személyét és a rendezvényen képviselendő magyar álláspontot illetően. Amennyiben a delegációnak szakmai helyettes, illetve egyéb, a NAV vezetőjének közvetlen irányítása alá tartozó személy is tagja, a kiküldetési engedélyt a NAV vezetője hagyja jóvá.

A jóváhagyott kiküldetési engedély birtokában a KSZO az előzetes költségkalkuláció összeállítására és a kiutazás biztosítása érdekében elvégzi a kiutazás során várhatóan igénybe vett közlekedési eszközökre szóló menetjegy, szállás és biztosítás előzetes lefoglalását. A foglalások során fő szabályként elsődlegesen az elérhető legolcsóbb menetjegyeket, valamint szállást kell lefoglalni. Ettől eltérni – kizárólag indokolt esetben – az NFO vezetőjének engedélyével lehet.

A kiküldöttet a kiutazása során napidíj illeti meg, amely a külföldön töltött idő alapján kerül kiszámításra. A kiküldetés megkezdése előtt a kiutazó a napidíján kívül további valutaelőleget vehet fel a kiutazása során előreláthatólag felmerülő, a vonatkozó szabályok alapján elszámolható költségek fedezetéül, amelyre vonatkozóan is utólagos elszámolási kötelezettsége áll fenn. A valutaelőleg kifizetése minden esetben euróban történik, és az elszámolás során is csak euró elfogadására van lehetőség az NFO által üzemeltetett valutapénztárban. Érdekességként megjegyezhető, hogy a VP-APEH integrációt megelőzően a VP valutapénztárban¹⁰⁰ amerikai dollárban is lehetőség volt az ellátmány felvételére és az elszámolásra, erre a lehetőségre azonban az integrációt követően olyan mértékben csökkent az igény, hogy az USD pénznemben történő előleg kifizetést és elszámolást a NAV valutapénztárban megszüntették.

A NAV megalakulásának évében kevesebb kiutazás (649 db) történt, mint 2010-ben az elődszervezeteknél összességében (679 db), ugyanakkor az összköltség magasabb volt. Ez nagyrészt annak köszönhető, hogy az európai uniós elnökség miatt nagyobb létszámú delegációk, hosszabb időre utaztak ki. Az évek során aztán a kiutazások száma az aktuális prioritások mentén 700 kiküldetés környékén állandósulni látszott.

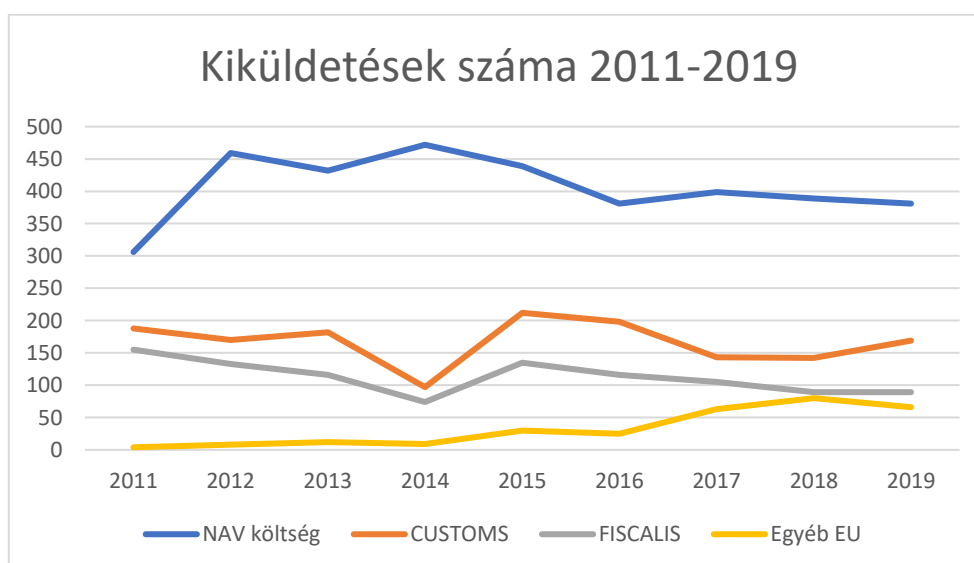
¹⁰⁰ Az APEH nem üzemeltetett valutapénztárat, csak valuta kifizetőhelyet, azaz reggel az Államkincstárban vették fel az aznap kifizetendő valutát és délután visszavitték az aznap visszafizetett összeget.

Az alábbi táblázat mutatja be, hogy a vizsgált időszakban a NAV kiküldöttei által végrehajtott kiküldetések darabszáma hogyan oszlik meg azok finanszírozásai módja szerint.

Pénzügyi forrás	kiküldetések száma (db)								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
NAV költségvetés (egyéb utak NAV költségét is beleértve)	306	459	432	472	439	381	399	389	381
CUSTOMS program	188	170	182	97	212	198	143	142	169
FISCALIS program	155	133	116	74	135	116	105	89	89
Uniós támogatási projektek, egyéb külső forrás	4	8	12	9	30	25	63	80	66
Összesen	653	770	742	652	816	720	710	700	705

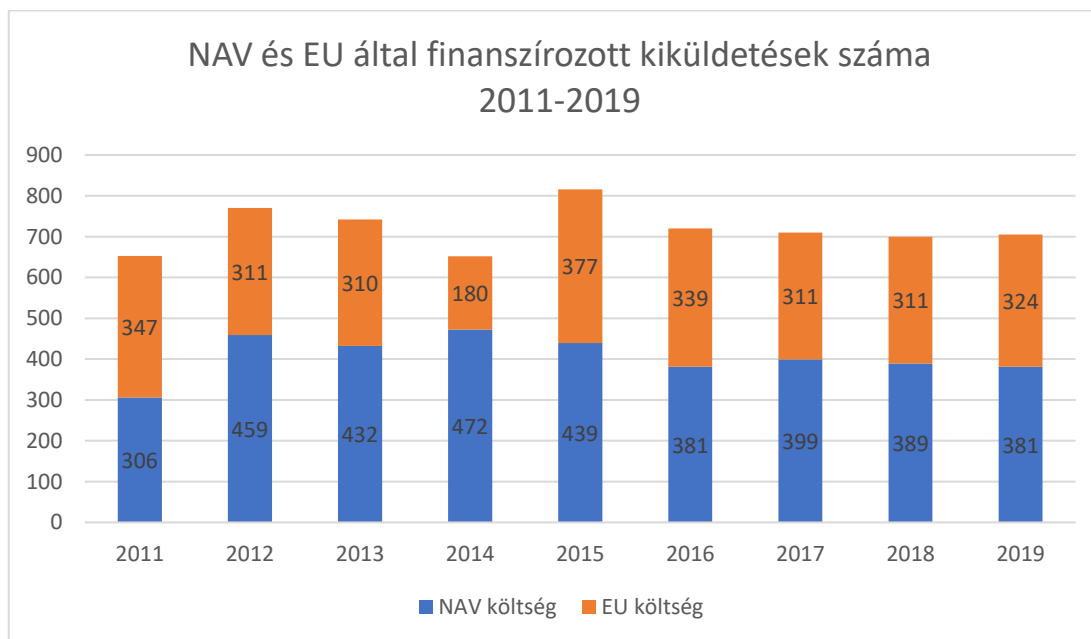
1.táblázat: Kiküldetések száma a finanszírozás módja szerint 2011-2019
Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: NAV.

A kiküldetések számának elemzésekor egyértelműen látszik, hogy a 2011-es és 2014-es csúcsok után a Nemzeti Adó- és Vámhivatal saját forrásaiból megvalósított kiküldetések száma csökken, majd 380-400 kiküldetés között állandósul. Az egyéb európai uniós források, amelyek elsősorban pályázatok, lassú emelkedést mutatnak. A személyes interjúk során ennek okaként az integrációt követő átmeneti bizonytalanságot és útkeresést jelölték meg. A 4.6. fejezetben bemutatott pályázati tevékenység a 2012-2013-as időszakban élénkült meg, a beadott pályázatok elbírálását és a szerződések megkötését követően a projektekhez kapcsolódó kiutazások is megindultak.



6. ábra: Kiküldetések száma 2011-2019
Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: NAV.

Érdekes csökkenés figyelhető meg 2014-ben a Customs és Fiscalis projektek által finanszírozott kiküldetések számában. A mélyinterjúk során ennek okaként a többéves pénzügyi keretek közti váltás miatt kiürült projektköltségvetést jelölték meg. A két támogatási projekt az Európai Unió 7 éves pénzügyi ciklusaihoz igazodva 2007 és 2014 között futott. Az ezt követő projekt, a 4.4.2. fejezetben részletesen bemutatott, FISCUS kezdeményezés volt, amely összevonta volna a programokat. Azonban ez a javaslat a rendes jogalkotási eljárás¹⁰¹ európai parlamenti szakaszában nem talált támogatásra és a programokat teljes egészében újra kellett tervezni. Ez okozta a pénzügyi keret kimerülését és a kiküldetések számának ilyen látványos visszaesését is. A grafikonon mindkét program esetében jól látszik, hogy a 2015-ös évben bepótolták az elmaradt programok egy részét.



7.ábra: A NAV és az Európai Unió által finanszírozott kiküldetések száma 2011-2019 között
Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: NAV.

¹⁰¹ Korábbi nevén együttdöntési eljárás. „Az együttdöntési eljárást 1992-ben vezették be, majd alkalmazását 1999-ben kiterjesztették. A Lisszaboni Szerződés elfogadásával az együttdöntést átnevezték rendes jogalkotási eljárássá, és ez lett az uniós jogszabályok elfogadásához alkalmazott fő döntéshozatali eljárás. Mintegy 85 szakpolitikai területen alkalmazzák.”
<https://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/> (letöltés dátuma: 2021. szeptember 30.)

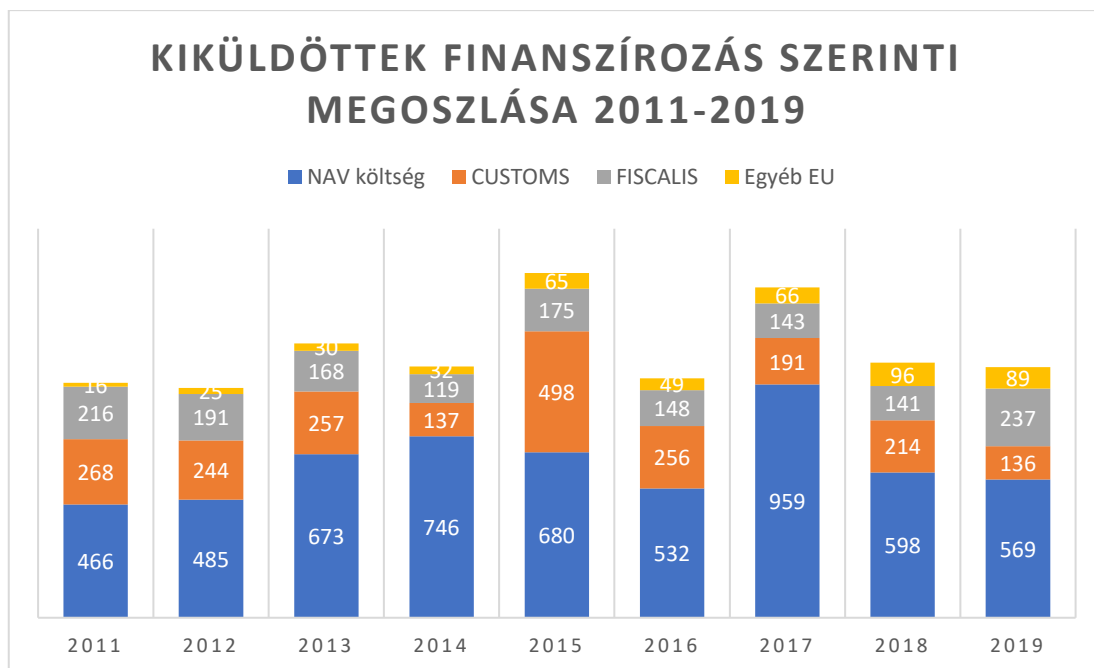
A kiküldetések finanszírozásának vizsgálatából megállapítható, hogy – a fentebb már részletezett okok miatt gyengén teljesítő 2014. év kivételével – az európai uniós részvétel a NAV kiküldetéseinek finanszírozásában 310-350 kiutazás/év szinten állandó intenzitást mutat. A nemzeti forrásokból lebonyolított utak száma a NAV működésének első éveit jellemző útkeresés után 380-400 kiutazás/év szinten állandósultak.

Pénzügyi forrás	kiküldöttek száma (fő)								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
NAV költségvetés (egyéb utak NAV költségét is beleértve)	466	485	673	746	680	532	959	598	569
CUSTOMS program	268	244	257	137	498	256	191	214	136
FISCALIS program	216	191	168	119	175	148	143	141	237
Uniós támogatási projektek, egyéb külső forrás	16	25	30	32	65	49	66	96	89
Összesen	966	945	1128	1034	1418	985	1359	1049	1031

2.táblázat: A NAV és az Európai Unió által finanszírozott kiküldetések száma 2011-2019 között
 Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: NAV.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal képviseletében utazók száma a vizsgált időszakban ezer fő/év körül ingadozott, két jelentősebb kiugrást csak 2015 és 2017 mutat. A személyes interjúk során ennek okait is feltártam. 2015-ben egyértelműen a Customs program tűnik ki a – többé kevésbé kiegyensúlyozott – összetételből, egyedül produkálva a kiugró növekedés szinte egészét. Ez a vámjogszabályok 2016 nyarán hatályba lépett újraszabályozásának megfelelő közösségi és nemzeti előkészítése miatt megnövekedett nemzetközi koordinációs igény kielégítése okán alakult így. Az Uniós Vámkódex létrehozásáról szóló, 2013. október 9-i 952/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 2016. május 1-jén lépett hatályba, megfelelő végrehajtása érdekében 2015-ben két bizottsági rendeletet¹⁰² kellett előkészíteni komitológiai eljárás keretében. A szakértői üléseket a Customs programból finanszírozták.

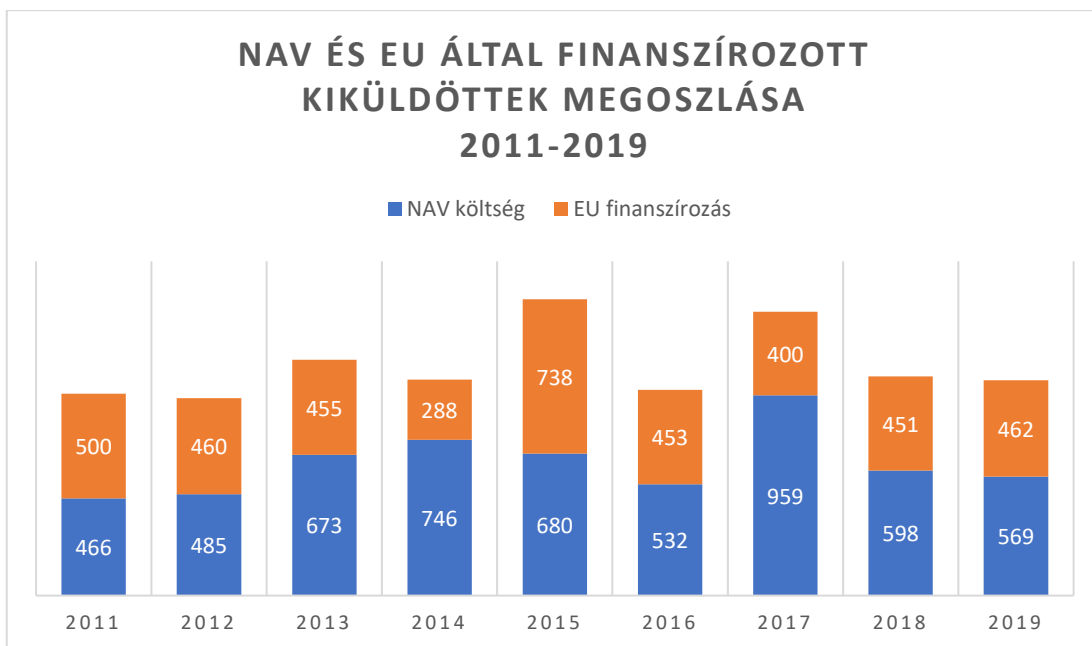
¹⁰² A 952/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az Uniós Vámkódex egyes rendelkezéseire vonatkozó részletes szabályok tekintetében történő kiegészítéséről szóló, felhatalmazáson alapuló 2015/2446/EU bizottsági rendelet (2015. július 28.)



8.ábra: Kiküldöttek finanszírozás szerinti megoszlása 2011-2019 között
 Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: NAV.

A 2017-ben átlagos számú kiküldetésben kiugróan sok kiküldött vett részt, egyértelműen látszik az adatokból, hogy a NAV saját költségű útjain nőtt meg drasztikusan a kiküldöttek száma. Ezzel párhuzamosan az egy kiküldetésre jutó összeg ebben az évben volt a legalacsonyabb, lásd később. A 2017-es adatok okait nem a jogszabályi környezet változása okán fellépő egyeztetések szükségletében, sokkal inkább a nemzetközi kapcsolatok intenzitásának fokozódásában kell keresni. A hivatal vezetése úgy döntött, hogy szélesíti a nemzetközi együttműködésben résztvevők körét, az egyes kiküldetésre kiutazó delegációk létszámának emelésével. Ez a megoldás jól szolgálta az önálló kiküldetésre készülők tapasztalatszerzését és ismereteik bővítését.

A Bizottság (EU) 2015/2447 végrehajtási rendelete (2015. november 24.) az Unió Vámkódex létrehozásáról szóló 952/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet egyes rendelkezéseinek végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról

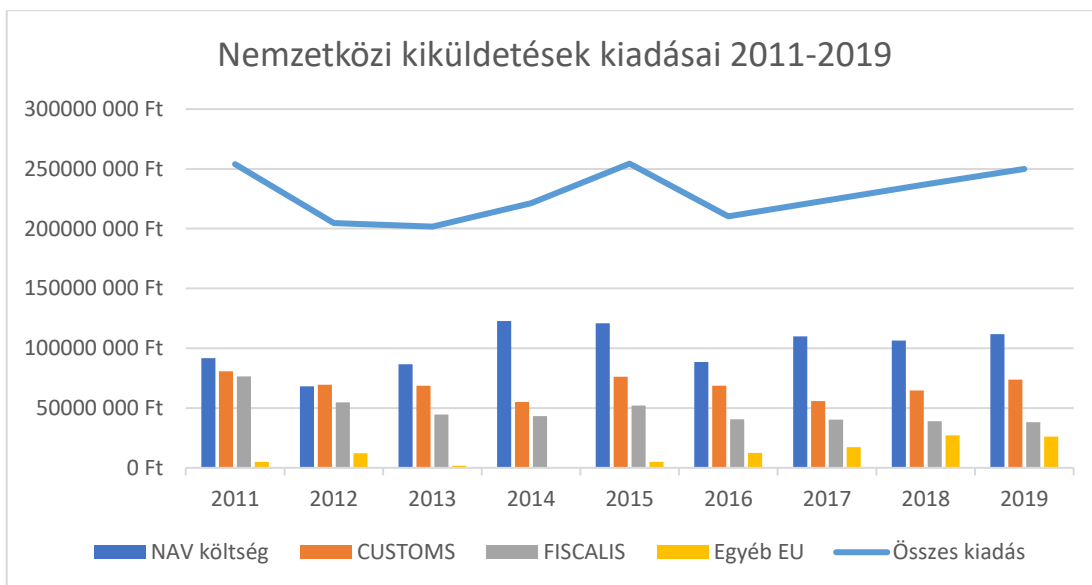


9.ábra: NAV és Európai Unió által finanszírozott kiküldötték megoszlása 2011-2019 között
Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: NAV.

Ha a fentebb részletesen elemzett 2015. évi és 2017. évi adatok kivételével tekintünk rá a fenti oszlopdiagramra, akkor egy kiegyensúlyozott, enyhén a nemzeti finanszírozás felé hajló tendenciát látunk.

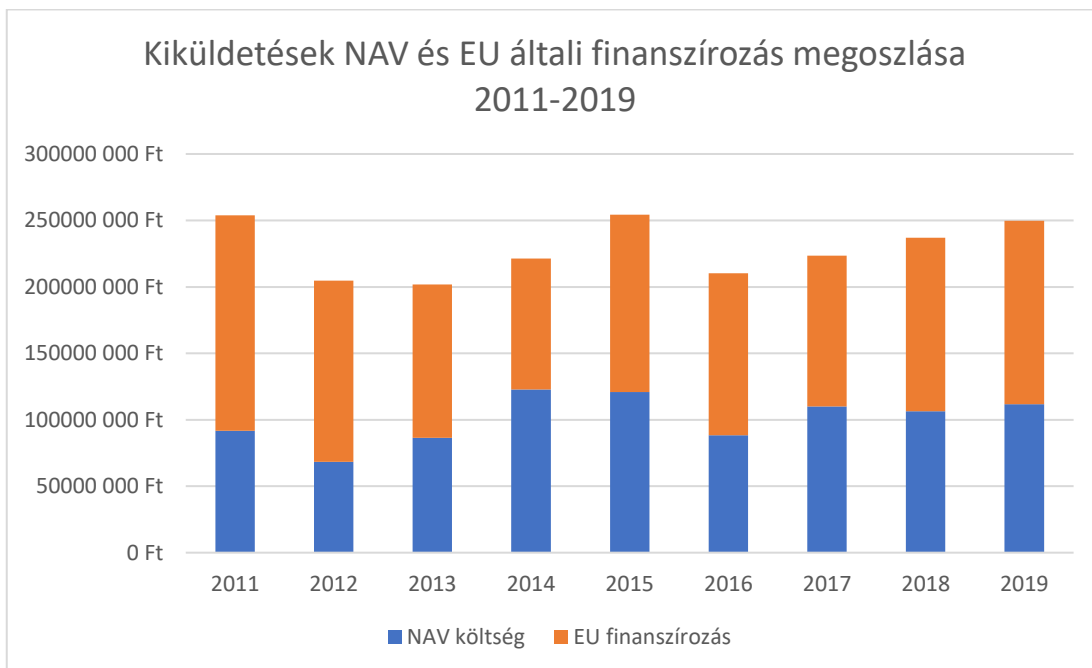
Pénzügyi forrás	kiküldetések összköltsége								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
NAV költségvetés (egyéb utak NAV költségét is beleértve)	91 777 534 Ft	68 290 360 Ft	86 544 152 Ft	122 773 305 Ft	120 906 160 Ft	88 397 902 Ft	110 005 474 Ft	106 368 239 Ft	111 700 934 Ft
CUSTOMS program	80 868 067 Ft	69 487 931 Ft	68 629 540 Ft	55 128 283 Ft	76 285 010 Ft	68 751 109 Ft	55 850 569 Ft	64 639 215 Ft	73 767 950 Ft
FISCALIS program	76 359 807 Ft	54 685 516 Ft	44 697 050 Ft	43 295 296 Ft	52 213 097 Ft	40 648 455 Ft	40 402 505 Ft	38 884 950 Ft	38 110 852 Ft
Uniós támogatási projektek, egyéb külső forrás	4 869 434 Ft	12 225 528 Ft	1 845 524 Ft	17 227 Ft	4 977 417 Ft	12 559 178 Ft	17 314 545 Ft	27 201 488 Ft	26 235 551 Ft
Összesen	253 874 842 Ft	204 689 335 Ft	201 716 266 Ft	221 214 111 Ft	254 381 684 Ft	210 356 644 Ft	223 573 093 Ft	237 093 892 Ft	249 815 287 Ft

3.táblázat: A kiküldetések összköltsége 2011 és 2019 között
Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: NAV.



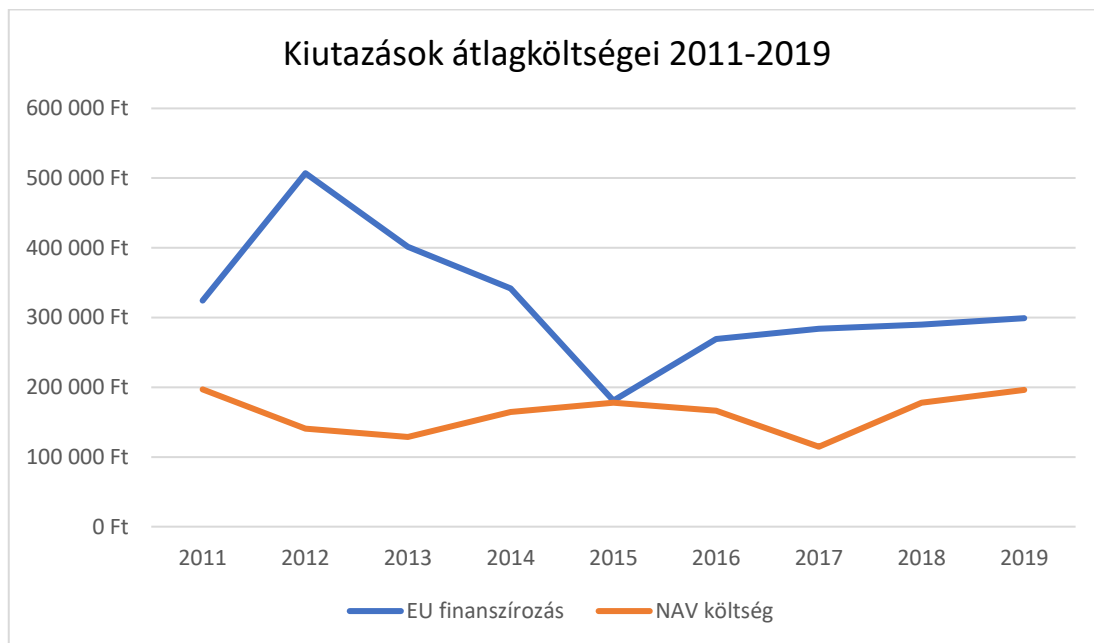
10.ábra: Nemzetközi kiküldetések kiadásai 2011 és 2019 között
 Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: NAV.

A kiküldetések forrásainak részletes vizsgálata alátámasztotta a kiküldetések és kiküldöttek elemzése során tett megállapításokat. A források összehasonlítása során látszik, hogy a NAV nemzetközi tevékenységének finanszírozásába sikerült jelentős uniós forrásokat bevonni. Ez elsődlegesen a Customs és Fiscalis programoknak köszönhető, amely az Unió kifejezetten vám- és adóügyi nemzetközi együttműködés fenntartására, fokozására irányuló projektje.



11.ábra: Kiküldetések és az Európai Unió általi finanszírozás megoszlása 2011 és 2019 között
 Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: NAV.

Érdekes összefüggésre hívja fel a figyelmet az egy kiküldetésre jutó átlagköltségek összehasonlítása.



12.ábra: Kiutazások átlagköltségei 2011 és 2019 között
 Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: NAV.

Az enyhén csökkenő uniós átlagköltségek ívét erőteljesen megtöri a 2015. évi kiugróan alacsony érték, ebben az évben az uniós és a hazai finanszírozású utak átlagköltsége közel azonos volt. Ahogy azt már fentebb megállapítottam a 2015-ös év uniós költségeinek ilyen alakulását elsősorban a Customs program egyes tevékenységeinek jelentős növekedése okozta. Az uniós vámkódex végrehajtási rendeleteinek kidolgozása céljából rendszeresen és hosszabb ideig ülésező munkacsoportjaiban keresendő a lecsökkent átlagköltség oka. A munkacsoporti üléseket Brugge városában tartották, egy hosszabb időre az Európai Unió által bérbe vett hotelben, ezáltal a szokásos európai uniós utazási sajátosságok (másfél-két napos ülés, 1 éjszaka szállás 1 repülőjegy) felborultak és ez az egy utazásra levetített átlagköltséget ilyen mértékben torzította. A diagram jól mutatja be, hogy a 2015-ös év kivételével az Európai Unió által finanszírozott kiküldetések 35-50%-kal több forrást igényeltek, mint a NAV saját finanszírozású útjai. Ennek elsősorban a napidíjak eltérő mértékében, másodsorban az alkalmazandó szabályrendszerben kell keresni az okát.

2017-ben a NAV saját finanszírozású útjainak drasztikus emelkedése hozta azt az eredményt, hogy az átlagköltségek ilyen jól látható módon csökkentek.

Érdemes itt megjegyezni azt is, hogy a kimutatásban nominálértékek szerepelnek, ezek valódi értéke folyamatosan csökken, így a grafikonon látható enyhe emelkedések ellenére stagnáló vagy csökkenő reálértékű kiutazásokról beszélhetünk. Az interjúk során a Kiküldetésszervezési osztály munkatársai elmondták, hogy a kiküldetések költségei folyamatos felügyelet alatt állnak, alapvetően a FEUVE¹⁰³ rendszernek köszönhetően.

Összefoglalva elmondható, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kiegyensúlyozott, jelentős, és egyre növekvő, európai uniós forrásokat felhasználó nemzetközi kiküldetésekkel kapcsolatos gazdálkodási tevékenységet folytatott a vizsgált időszakban.

2.6. A FEJEZETBŐL LEVONT KÖVETKEZTETÉSEK

A második fejezetben a Nemzeti Adó- és Vámhivatal nemzetközi együttműködésének a megszervezését mutattam be és elemeztem. Kitértem az elődszervezetek nemzetközi együttműködési rendszerére is, először a VP, majd az APEH nemzetközi kapcsolatait, azok megszervezésének módját mutattam be. Bemutattam, hogy a VP nemzetközi tevékenységét erősen dinamizálta, nagyban fokozta az európai uniós tagságra, a vámunióhoz való csatlakozásra való felkészülés időszaka. Az APEH nemzetközi tevékenysége széles körben ölelt fel két és többoldalú együttműködéseket és európai uniós tevékenységeket is.

Részletesen bemutattam a Nemzeti Adó- és Vámhivatal létrehozását, a nemzetközi szakterületek integrációját és a NAV létrejött nemzetközi szervezetrendszerét. Ahogy láthattuk az Európai Unió tagállamainak több, mint felében egy szervezetben működik az adóztatási és a vámigazgatási tevékenység. Az integrációt elsősorban minden államban a hatékonyság, az államot megillető bevételek beszedésének minél költségtakarékosabb megoldása indokolta. Bemutattam a NAV nemzetközi tevékenységének szervezeti és működési kereteit is. A NAV nemzetközi tevékenységének tervezése és szervezése alapvetően a Központi Irányítás Nemzetközi Főosztály feladata, ugyanakkor a nemzetközi tevékenység megvalósítása a szervezeti elemek széles körét és fajtáját, a

¹⁰³ Folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés.

NAV munkatársainak jelentős részét érinti. A hatóság teljes nemzetközi együttműködési rendszerének 2014. évi állapotokat tükröző sematikus ábráját a *4. mellékletben* mutattam be.

A Nemzetközi Főosztály kettős feladatrendszerrel valósít meg, egyrészt szakirányítja a NAV nemzetközi kapcsolattartásának egészét, felel az egységes álláspontok kialakításáért, másrészt pedig logisztikai, szervezési, pénzügyi támogatást nyújt a nemzetközi tevékenység megvalósításához. A rendelkezésemre álló adatok alapján láthattuk, hogy a nemzetközi tevékenység jelentős része kiküldetésben zajlik, az évente mintegy 700 kiküldetésre 70 körüli nemzetközi vonatkozású belföldi rendezvény jut. Értekezésemben elemeztem a 2011 és 2019 között megvalósított kiküldetések számát és tendenciáit is. A kiküldetések elemzésekor egyértelműen látszik, hogy a 2011-es és 2014-es csúcspontok után a Nemzeti Adó- és Vámhivatal saját forrásaiból megvalósított kiküldetések száma csökken, majd 380-400 kiküldetés között állandósul. Az egyéb európai uniós források, amelyek elsősorban pályázatok, lassú emelkedést mutatnak. Ennek okát – az általam lefolytatott interjúk alapján – az integrációt követő átmeneti bizonytalanságból, útkeresésben lehet megtalálni. A kiküldetések forrásainak részletes vizsgálata alátámasztotta a kiküldetések és kiküldöttek számának elemzése során tett megállapításokat.

A nemzetközi tevékenységre felhasznált anyagi források összehasonlítása során látszik, hogy a NAV nemzetközi tevékenységének finanszírozásába sikerült jelentős uniós forrásokat bevonni. Ez elsődlegesen a Customs és Fiscalis programoknak köszönhető, amely az Unió kifejezetten vám- és adóügyi nemzetközi együttműködés fenntartására, fokozására irányuló eszköze. Megállapítottam, hogy a NAV egyre növekvő arányban használta fel a rendelkezésre álló európai uniós forrásokat a nemzetközi kiküldetésekkel kapcsolatos költségek fedezésére a vizsgált időszakban, azaz 2011 és 2020 között.

A fejezetben bemutatott tények és az azokból levonható következtetések egyértelműen igazolják, hogy a NAV aktív nemzetközi tevékenységet folytatott a vizsgált időszakban, amely során az eredményesség mellett a költséghatékonyságra is törekedett. Ez megalapozza a H1 hipotézisemben megfogalmazott feltevés későbbi bizonyítását, amely szerint a NAV aktív nemzetközi szerepvállalással dolgozik az európai uniós és regionális vámegettműködés fórumain. A hipotézis számadataival alátámasztott igazolását a

tagállamok európai uniós fórumokon mutatott aktivitásának elemzésével a 4. fejezetben mutatom be.

3. MÁS ÁLLAMOK VÁMSZAKMAI NEMZETKÖZI KAPCSOLATTARTÁSA

H2 hipotézisemben megfogalmaztam, hogy a NAV nemzetközi vámegyütműködési folyamatait koordináló szervezetrendszere és annak elemei számos kérdésben jelentősen hasonlítanak más tagállamok hasonló feladatkörrel rendelkező szervezeti elemeihez. További hipotéziseimben feltételeztem, hogy a magyar vámigazgatás más tagállamokkal összehasonlítva is aktívan vesz részt az európai vámegyütműködésben (H1), és komplementer jelleggel alakítja regionális vámegyütműködéseit (H4). A hipotézisek vizsgálatához kérdőíves eljárást választottam, amellyel közvetlenül tudtam betekintést nyerni a társhatóságok munkájába.

A vámigazgatások globális együttműködésének megszervezése, a két- és többoldalú nemzetközi kapcsolatrendszer kialakítása, fenntartása és fejlesztése hasonló eljárásokkal történik a nemzeti vámhatóságoknál. A nemzetközi levelezést, találkozók előkészítését, álláspontok kialakítását és képviselést általában specializált szervezeti elemek hajtják végre. Az Európai Unió, mint vámunió keretében megvalósuló vámegyütműködés kifejezetten szoros, a nemzetközi térben zajló közös működést jelent. Ez a nemzetközi vámegyütműködés egyik legintegráltabb formája. Kiemelkedően fontosnak tartottam ezért elsősorban az Európai Unió tagállamai vámhatóságai nemzetközi kapcsolattartásának közvetlen megismerését, feltételezve azt is, hogy az európai szupranacionális együttműködési formák ráépülnek a nemzetközi kapcsolatok hagyományos rendszerére.

Ezért 2017. márciusában kérdőívvel fordultam az Európai Unió vám- (és adó-) hatóságainak nemzetközi feladatokat ellátó szervezeti elemeihez, hogy mélyebben megismerjem szervezetüket, kompetenciáikat és erőforrásaikat. A kérdőívben – amely az *5. mellékletben* található – 27 kérdést tettem fel, a felmérés eredményeit az alábbiakban foglalom össze.

Kérdéseimre a társhatóságok közül hatan válaszoltak, Szlovákia¹⁰⁴, Lengyelország¹⁰⁵, Horvátország¹⁰⁶, Finnország¹⁰⁷, Spanyolország¹⁰⁸ és a Cseh Köztársaság¹⁰⁹ illetékes szervei, az ő válaszaik mellett feldolgoztam a Nemzeti Adó- és Vámhivatal nemzetközi szakterületének releváns információit is. Ez az összetétel jól tükrözi az integrált bevételi hatóságok és az önálló vám és adóigazgatások közötti arányokat, amely uniós szinten kb. 55-44%¹¹⁰.

3.1. INTÉZMÉNYI KERETEK

A válaszadó országok zömében (Csehország, Spanyolország, Szlovákia) egységes, részben önállóan gazdálkodó állami szervként (USB)¹¹¹ működik a vámigazgatás Magyarországhoz hasonlóan, míg Finnországban egységes, részben önállóan gazdálkodó szerv külső tisztségviselők alkotta hivatalos tanáccsal, illetve tanácsadói csoporttal (USBB)¹¹², Lengyelországban a pénzügyminisztérium egyetlen igazgatósága (SDMOF)¹¹³, Horvátországban pedig a pénzügyminisztérium több igazgatósága (MDMOF)¹¹⁴.

¹⁰⁴ Financial Administration Slovak Republic <https://www.financnasprava.sk/en/homepage> (letöltés dátuma: 2021. december 10.)

¹⁰⁵ National Revenue Administration (Krajowa Administracja Skarbowa, KAS) <https://www.gov.pl/web/national-revenue-administration/about-us> (letöltés dátuma: 2021. december 10.)

¹⁰⁶ Customs Administration <https://carina.gov.hr/en> (letöltés dátuma: 2021. december 10.)

¹⁰⁷ Finnish Customs <https://tulli.fi/en/about-us> (letöltés dátuma: 2021. december 10.)

¹⁰⁸ Agencia Tributaria https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/en_gb/inicio.html (letöltés dátuma: 2021. december 10.)

¹⁰⁹ The Customs Administration of the Czech Republic <https://www.celnisprava.cz/en/Pages/default.aspx> (letöltés dátuma: 2021. december 10.)

¹¹⁰ 2021-ben 15 tagállamban működik integrált adó- és vámigazgatás, míg 12 tagállamban külön vámigazgatások dolgoznak.

¹¹¹ USB: Unified semi-autonomous body: egységes, részben önállóan gazdálkodó állami szerv

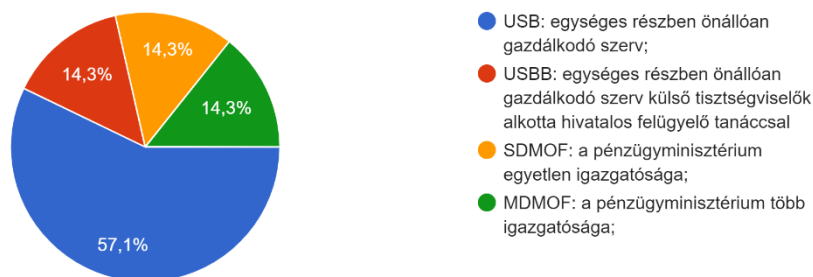
¹¹² USBB: Unified semi-autonomous body with formal board or advisory group comprised of external officials: egységes, részben önállóan gazdálkodó szerv külső tisztségviselők alkotta hivatalos tanáccsal vagy tanácsadói csoporttal

¹¹³ SDMOF: Single directorate in Ministry of Finance: pénzügyminisztérium egyik igazgatósága

¹¹⁴ MDMOF: Multiple directorates in Ministry of Finance: pénzügyminisztérium több igazgatósága

Az alábbiakból melyik írja le leginkább az Ön vámigazgatásának intézményi létét?

7 válasz



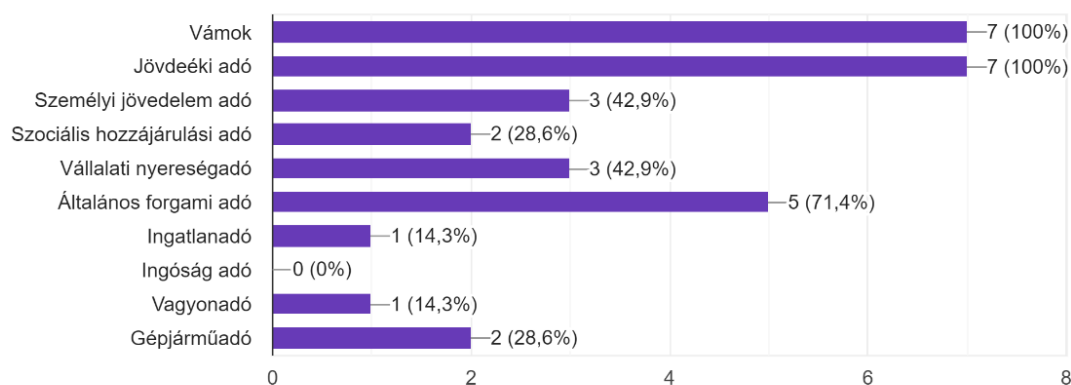
13. ábra: Az alábbiakból melyik írja le leginkább az Ön vámigazgatásának intézményi létét? Kérdésre adott válaszok eredményei

Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Magyarországhoz hasonlóan mind a hat másik országban a pénzügyminisztérium felügyelete alatt áll a vámigazgatás tevékenysége, ideértve a vámigazgatás nemzetközi kapcsolatait is. Ez világszintű trend, elenyésző számú kivételtől eltekintve (pl.: Törökország, ahol a vámszervezet önálló minisztériumként működik) az államok döntő többségénél az állam pénzügyeit felügyelő miniszteriális szervhez tartozik a vámigazgatás – mint az egyik bevételi hatóság – irányítása is.

Milyen bevételeket szed be a hatóság?

7 válasz



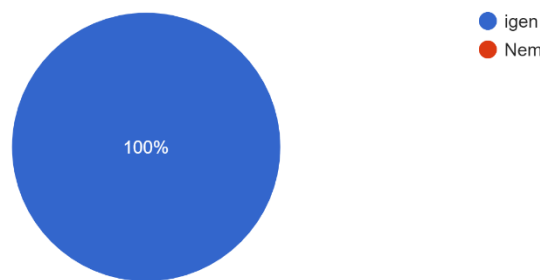
14. ábra: Milyen bevételeket szed a hatóság? Kérdésre a válaszok eredményei

Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Hazánkhoz hasonlóan a vám és jövedéki bevételeket is a vizsgált szervezet szedi be mind a hat másik országban. A személyi jövedelemadót és a társasági nyereségadót

Lengyelországban és Szlovákiában szedi be a vámigazgatás szervezete (integrált bevételi hatóságként); általános forgalmi adó bevételeket még Horvátországban, Lengyelországban, Spanyolországban (csak import) és Szlovákiában; társadalombiztosítási bevételeket még Lengyelországban; a vagyonadó bevételeket még Lengyelországban; energetikai/környezetvédelmi adó bevételeket még Csehországban kezelik. Tehát a megkeresett társhatóságok két nagy csoportba sorolhatók első az ún. „integrált bevételi hatóságok” a másik pedig az „önálló vámigazgatások”. Spanyolországban, Lengyelországban, Szlovákiában integrált bevételi hatóság működik, Csehországban, Horvátországban és Finnországban pedig önállóan tevékenykedik a vámigazgatás.

Van a hivatalnak rendészeti/rendvédelmi feladata?
7 válasz



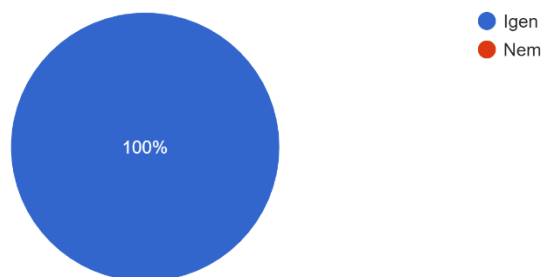
15. ábra: Van a hivatalnak rendészeti/rendvédelmi feladata? Kérdésre adott válaszok eredményei
Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Magyarországhoz hasonlóan mind a hat másik országban van bűnüldözési, rendészeti hatásköre a vámigazgatásoknak. Ez ugyanakkor az esetek egy részében nem jelent a magyarországihoz hasonlóan kiterjedt nyomozóhatósági jogkört, sokkal inkább adminisztratív vizsgálatot értenek alatta.

Kérdőívemben megkértem a tagállamokat, hogy küldjék meg részemre szervezeti ábrájukat, amely bemutatja a hatóság felépítését. Kérésemre a társhatóságok megküldték szervezeti ábrájukat is, amelyeket a 6., 7., és 8. (szlovák), 9. (lengyel), 10. (cseh), 11. (finn), 12. (horvát), 13. (spanyol) mellékletekben mutatok be.

Folytat-e le a hivatal büntetőeljárást?

7 válasz



16. ábra: Folytat-e le a hivatal büntetőeljárást? Kérdésre adott válaszok eredményei

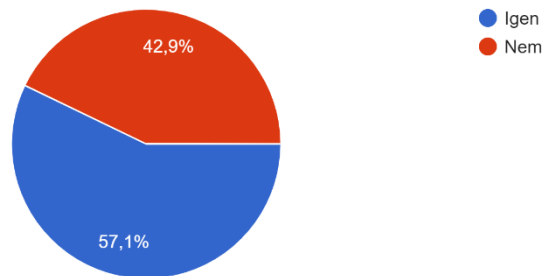
Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Magyarországhoz hasonlóan mind a hat másik országban részt vesz a hatóság a büntetőeljárásban. A klasszikus „vamos bűncselekmények” (a régi magyar terminológia szerint: nemzetközi gazdasági tilalom megszegése; haditechnikai termékkel és szolgáltatással, illetőleg kettős felhasználású termékkel; engedély nélküli külkereskedelmi tevékenység; visszaélés jövedékkel; jövedéki orgazdaság; jövedékkel visszaélés elősegítése; csempészet) mellett az egyes államok más-más bűncselekmények nyomozását utalták a vámigazgatások hatáskörébe. Az interjúk során elhangzottak alapján kijelenthető, hogy a társhatóságok nyomozóhatósági jogköre általában a harmadik országok érintettségével áll összefüggésben. A cseh, finn, szlovák társhatóság kizárólag harmadik országos érintettség esetén folytathat le büntetőeljárást, míg a lengyel partnerszolgálat az adócsalások széles spektrumában is nyomozhat.

3.2. NEMZETKÖZI KAPCSOLATTARTÁS SZERVEZETI KERETEI ÉS FÓRUMAI

Az hivatal nemzetközi kapcsolatait egyetlen főosztály irányítja, támogatja?

7 válasz



17. ábra: A hivatal nemzetközi kapcsolatait egyetlen főosztály irányítja, támogatja? Kérdésre adott válaszok eredményei

Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

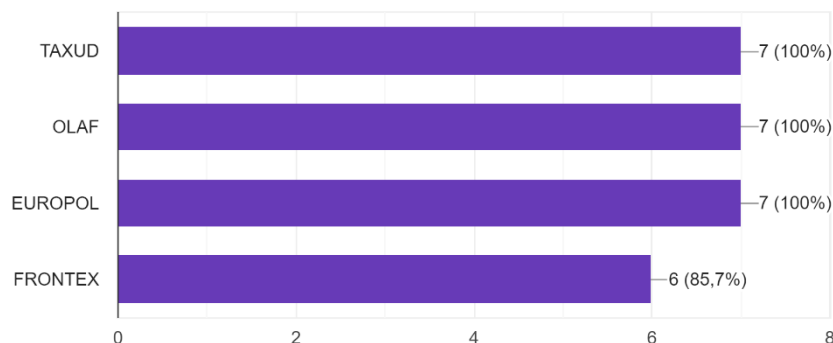
Magyarországhoz hasonlóan az intézmény nemzetközi kapcsolatait egyetlen főosztály irányítja Csehországban, Spanyolországban, Horvátországban és Szlovákiában (5/7).

Magyarországtól (47 fő) eltérően a hat másik országban 7-13 fő közötti létszám foglalkozik a nemzetközi ügyekkel. Ha a NAV KI NFO létszámát a társszervek hatáskörének megfelelően megtisztítjuk (levonjuk belőle a valutapénztárral kapcsolatos feladatokat és a nemzetközi projektek kezelését végző állományt) akkor is jelentősen nagyobb állománnyal látja el a főosztály a feladatait. Fontos ugyanakkor azt is megjegyezni, hogy a magyar vámigazgatás nemzetközi aktivitása, elsősorban az európai uniós projektekben és a regionális együttműködés terén kiemelkedő. Ezt támasztja alá a Vámegettműködési Tanácsi Munkacsoport (továbbiakban: CCWP) különböző projektjeiben való magyar részvétellel kapcsolatos kimutatás is, amely a 4.2.3. fejezetben található.

3.3. EGYÜTTMŰKÖDÉS AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEIVEL

A nemzetközi szakterület folytat együttműködést a következő EU intézményekkel?

7 válasz



18. ábra: A nemzetközi szakterület folytat együttműködést a következő európai uniós intézményekkel? Kérdésre adott válaszok eredményei

Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Magyarországhoz hasonlóan mind a hat másik országban is a nemzetközi főosztály működik együtt a következő európai uniós intézményekkel: a TAXUD, OLAF, Europol, Frontex. Bár a szakmai feladatok végrehajtását gyakran a szakfőosztályok, szakmai szervezeti elemek végzik, a nemzetközi szervezeti elemekre mindenhol jelentős feladat hárul. A vizsgált államok mindegyike az Európai Unió tagja, így az Európai Unió intézményeivel való napi szintű kapcsolattartást nem kizárólag a nemzetközi szakterület látja el, abba mélyen bevonódnak a szakfőosztályok is.

Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület a CCWP kapcsán?

7 válasz



19. ábra: Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület a CCWP kapcsán? Kérdésre adott válaszok eredményei

Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Magyarországhoz hasonlóan – Finnország kivételével – öt másik országban is a nemzetközi főosztály végzi a nemzeti álláspont egyeztetését az Európai Unió Tanácsának CCWP munkacsoport kapcsán (6/7). Magyarországhoz hasonlóan – Csehország kivételével – öt másik országban is a nemzetközi főosztály végzi a nemzeti álláspont előkészítését, a megbeszéléseken való részvételt és a jelentéstételt a CCWP munkacsoport kapcsán (6/7). Ez kiegyensúlyozott képet mutat, megállapítható, hogy a társhatóságok döntő többségében a nemzetközi szakterület érdemben részt vesz a Vámegyháttmüködési Tanácsi munkacsoporttal kapcsolatos horizontális koordinációs feladatokban.



20. ábra: Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület a CUWG kapcsán? Kérdésre adott válaszok eredményei

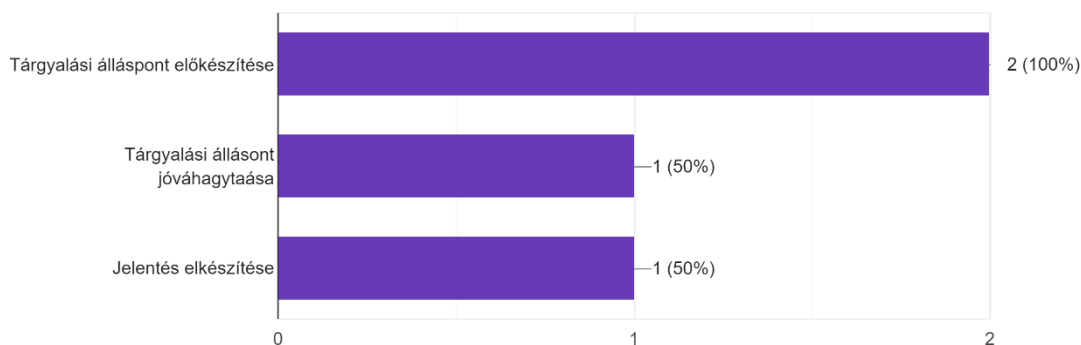
Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Magyarországhoz hasonlóan – Szlovákia kivételével – öt másik országban is a nemzetközi főosztály végzi a nemzeti álláspont egyeztetését a CUWG munkacsoport kapcsán (6/7). Magyarországhoz hasonlóan Horvátországban, Lengyelországban, Spanyolországban is a nemzetközi főosztály végzi a nemzeti álláspont előkészítését, a CUWG munkacsoport kapcsán (4/7).

A felmérés eredményeiből egyértelműen látszik, hogy a Vámunió Tanácsi Munkacsoporttal kapcsolatos álláspont előkészítő, egyeztető funkciókat széles körben hajtják végre a nemzetközi szakterületi szervezeti elemek, amely jól mutatja a szervezeten belüli horizontális koordinatív feladatokban való aktív részvételüket.

Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület a D8 munkacsoport kapcsán?

2 válasz

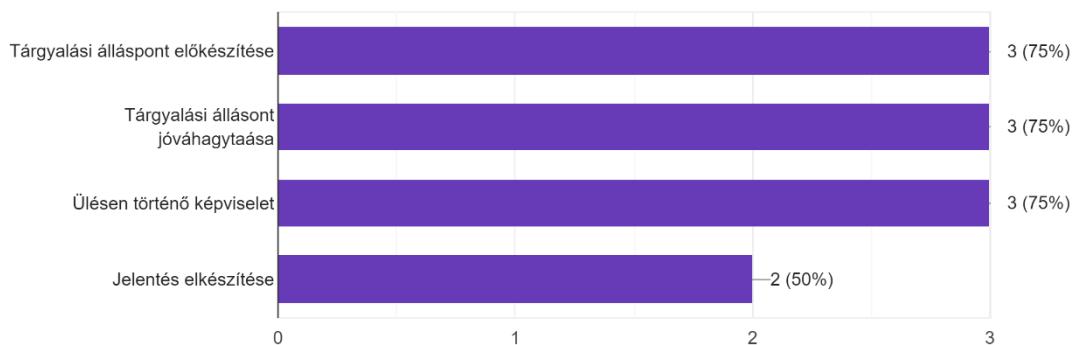


21. ábra: Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület a D8 munkacsoport kapcsán? Kérdésre adott válaszok eredményei

Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület a LEWP kapcsán?

4 válasz



22. ábra: Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület a LEWP kapcsán? Kérdésre adott válaszok eredményei

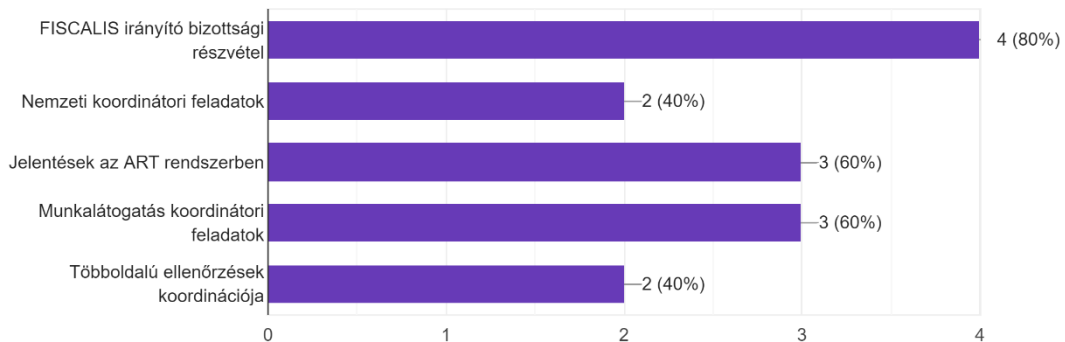
Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

A válaszadó államok eltérő aktivitást mutatnak a D8 és a LEWP munkacsoport kapcsán. A csalás elleni D8-as munkacsoporttal kapcsolatban a felmérésben résztvevő társhatóságok közül kettő (a magyar és a cseh) vesz részt a tárgyalási álláspon előkészítésében és egyikük (a cseh vámhatóság) vesz csak részt a tárgyalási álláspon jóváhagyatásában és a jelentés elkészítésében. Tehát a vizsgált vámigazgatások döntő többsége nem kapcsolódik be a D8 csalás elleni koordinációt végző munkacsoport tevékenységébe.

3.4. FELADATOK A CUSTOMS ÉS FISCALIS PROGRAMOKBAN

Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület a FISCALIS program kapcsán?

5 válasz

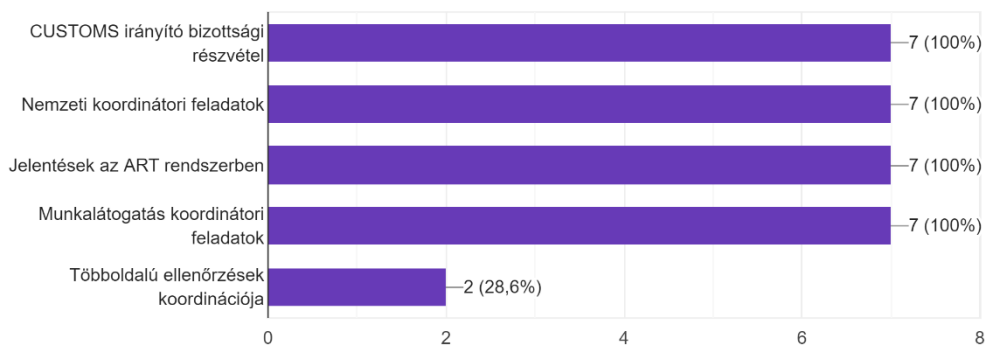


23. ábra: Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület a Fiscalis program kapcsán? Kérdésre adott válaszok eredményei

Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület a CUSTOMS program kapcsán?

7 válasz



24. ábra: Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület a Customs program kapcsán?

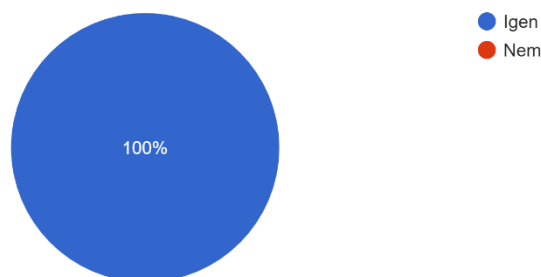
Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Magyarországhoz hasonlóan mind a hat másik vámigazgatásban is a nemzetközi főosztály végzi a Customs 2020 programokkal kapcsolatos következő tevékenységeket:

bizottsági tagság, nemzeti egyeztetés, ART¹¹⁵ jelentéstétel, munkalátogatás egyeztetése. Eltérő képet mutat a testvérprogram, a Fiscalis kezelése. Magyarországhoz hasonlóan csak Lengyelországban végzi a Fiscalis 2020 programokkal kapcsolatos összes tevékenységeket a nemzetközi főosztály: bizottsági tagság, nemzeti koordinátori feladatok, ART jelentéstétel, munkalátogatás egyeztetése, MLC¹¹⁶ koordinációs feladatok, illetve Szlovákiában a bizottsági tagságot, az ART jelentéstételt és a munkalátogatás egyeztetését. Figyelemmel arra, hogy a vizsgált hatóságok közül 4 (ideértve a magyart is) integráltan működik, valamint, hogy a jövedéki adóztatás, mint feladat minden érintett hatóságnál megjelenik, ez az eredmény nem tűnik valósnak, ezért mélyebben is megvizsgáltam a kérdést. Az integrált bevételi hatóságok mindegyike – valamilyen formában – részt vesz a Fiscalis program működtetésében, míg az önálló vámhatóságok közül – azok jövedéki kompetenciái ellenére is – csak a horvát társszerv, ő is csak az irányítóbizottság munkájában. Az interjúk során megerősítést nyert, hogy az egyes hatóságoknál hiányzó Fiscalis koordinációs hatásköröket a felügyelő, általában, pénzügyminisztérium gyakorolja.

A nemzetközi szakterület nyújt-e logisztikai segítséget a belföldi EU-s rendezvények megszervezéséhez?

7 válasz



25. ábra: A nemzetközi szakterület nyújt-e logisztikai segítséget a belföldi európai uniós rendezvények megszervezéséhez

Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Magyarországhoz hasonlóan mind a hat másik országban is részt vesz a nemzetközi főosztály az adott országban szervezett nemzetközi megbeszélés, műhelymunka,

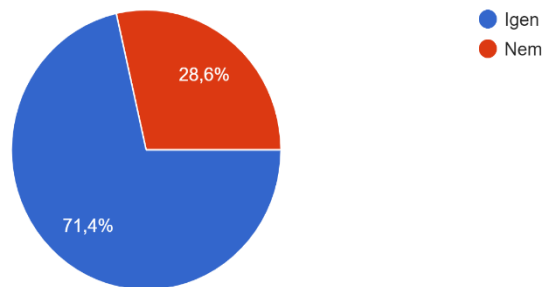
¹¹⁵ Activity Reporting Tool, a Customs és a Fiscalis program tevékenységeinek adminisztrációját segítő online alkalmazás

¹¹⁶ MLC: Multilateral Control: Többoldalú ellenőrzés, a Fiscalis programok egyik programeszköze, amely során több tagállam végez adóellenőrzést azonos adózónál vagy adózói körnél.

szeminárium szakmai, technikai, logisztikai előkészítésében és végrehajtásában. Megállapíthatjuk, hogy a nemzetközi tevékenységek logisztikai támogatása, akár integrált akár önálló vámhatóságról van szó, mindenhol részét képezi a nemzetközi szakterületi munkavégzésnek.

A nemzetközi szakterület részt vesz-e olyan EU-s szakértői csoportok tevékenységében mint például a CELBET?

7 válasz



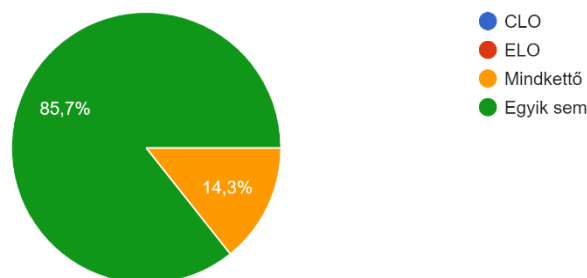
26. ábra: A nemzetközi szakterület részt vesz-e olyan európai uniós szakértői csoportok tevékenységében, mint például a CELBET? Kérdésre adott válaszok eredményei.

Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Magyarországhoz hasonlóan Finnországban, Horvátországban, Lengyelországban és Szlovákiában is részt vesz a nemzetközi főosztály a Customs 2020 szakértői csoportok, pl. CELBET irányításában/igazgatásában (5/7). A két nemleges választ adó állam (Csehország és Spanyolország) nem érintett a keleti külső szárazföldi határokkal kapcsolatos feladatokban, így CELBET részvételük nem indokolt.

A Központi Kapcsolattartó Iroda (CLO) vagy a Jövedéki Kapcsolattartó Iroda (ELO) a nemzetközi szakterületen belül működik?

7 válasz



27. ábra: A Központi Kapcsolattartó Iroda (CLO) vagy a Jövedéki Kapcsolattartó Iroda (ELO) a nemzetközi szakterületen belül működik? Kérdésre adott válaszok eredményei.

Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Csak Finnországban van a központi kapcsolattartó és a jövedéki kapcsolattartó iroda a nemzetközi főosztályon (2/7). A válaszadó államok jelentős részében – hasonlóan hazánkhoz – sem a központi kapcsolattartó iroda, sem a jövedéki kapcsolattartó iroda nem áll a nemzetközi szakterület irányítása alatt. Ezek az irodák – hazánkhoz hasonlóan – általában a szakmai főosztályok szervezetében működnek. Ugyanakkor a finn vámigazgatásban mindkét funkciót a nemzetközi szakterület látja el, ez egyértelműen arra utal, hogy a finn társszerv nemzetközi szakterülete mélyebben beágyazódott a szakmai együttműködési területekbe.

3.5. NEMZETKÖZI FELADATOK A REGIONÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉSEK TERÉN

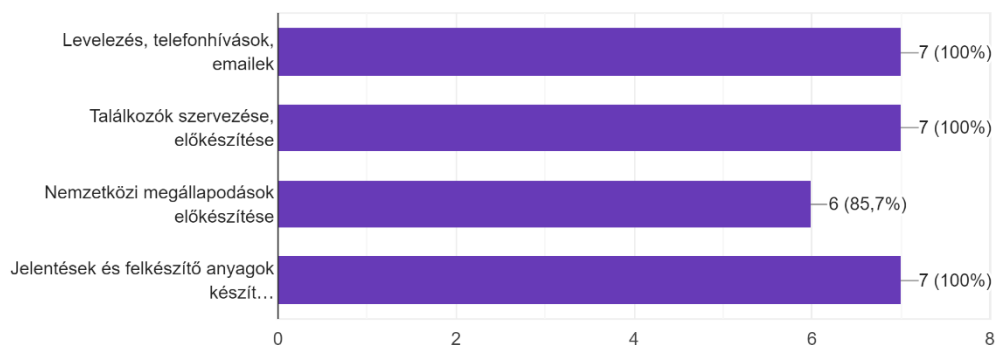
A kétoldalú és regionális együttműködések szervezése jelentő feladatokat ró a választ adó hatóságok nemzetközi szakterületeire, ezek mélyebb megismerését céloztam az alábbi kérdésekkel.



28. ábra: Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület a kétoldalú kapcsolattartás terén
Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület a regionális együttműködések (V4, Q4) terén?

7 válasz



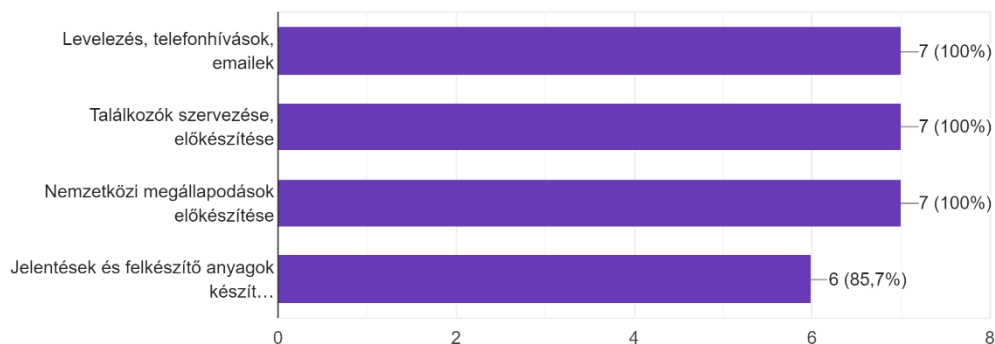
29. ábra: Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület a regionális együttműködések (V4, Q4) terén

Kérdésre adott válaszok eredményei

Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület a Vám Világszervezettel fenntartott kapcsolatok terén?

7 válasz

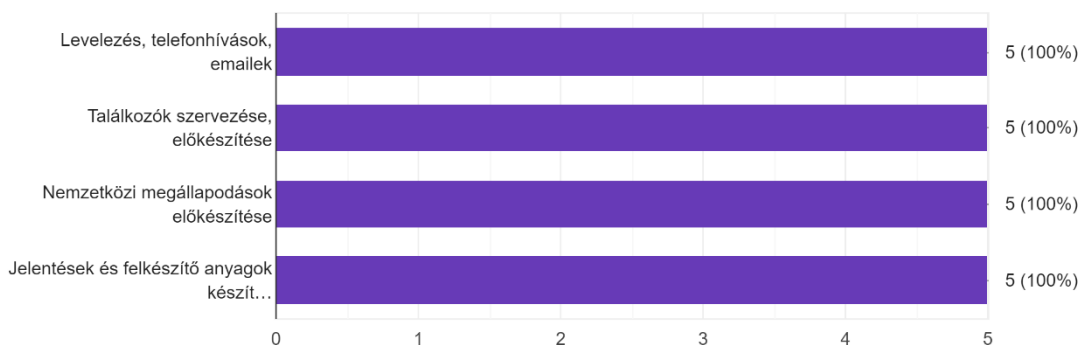


30. ábra: Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület a Vám Világszervezettel fenntartott kapcsolatok terén? Kérdésre adott válaszok eredményei

Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület az OECD-vel folytatott kapcsolatok terén?

5 válasz



31. ábra: Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület az OECD-vel folytatott kapcsolatok terén?

Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület az IOTA-val folytatott kapcsolatok terén?

4 válasz



32. ábra: Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület az IOTA-val folytatott kapcsolatok terén?

Kérdésre adott válaszok eredményei

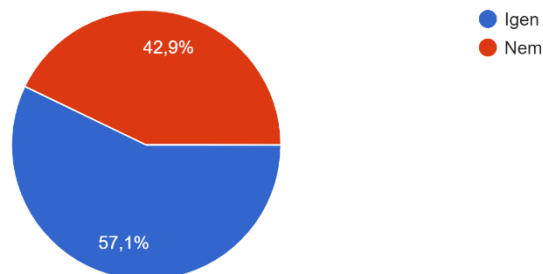
Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Magyarországhoz hasonlóan a nemzetközi főosztály vesz részt a levelezés, e-mail, telefon, személyes kapcsolattartás; a megbeszélések szervezése (szakmai, technikai, illetve logisztikai előkészítés, illetve végrehajtás); a nemzetközi megállapodások, egyetértési nyilatkozatok (MOU)¹¹⁷ előkészítése; a vezetői jelentések, háttéranyagok elkészítése tevékenységekben mind a hat másik országban is a kétoldalú

¹¹⁷ MOU: memorandum of understanding: Egyetértési nyilatkozat, formális nemzetközi jogi kötőerővel nem bíró két vagy többoldalú megállapodás.

együttműködések kapcsán, illetve a regionális együttműködések kapcsán (V4, Q4, COMALEP¹¹⁸, BSTF¹¹⁹), a Vám Világszervezet kapcsán, míg Csehországban, Finnországban, Lengyelországban és Szlovákiában az OECD kapcsán (5/7), Csehországban, Lengyelországban és Szlovákiában az IOTA kapcsán (4/7) is. Megállapítható tehát, hogy a vizsgált szervezetek mindegyike aktívan részt vesz a kétoldalú, regionális és globális vámegyüttműködés fórumain. A finn társszerv még az OECD-vel kapcsolatban is lát el feladatokat, ez azonban a többi önálló vámigazgatásra nem jellemző.

Részt vesz a nemzetközi szakterület az Európai Vámport Szövetséggel kapcsolatos nemzetközi feladatokban?
7 válasz



33. ábra: Részt vesz a nemzetközi szakterület az Európai Vámport Szövetséggel kapcsolatos nemzetközi feladatokban?

Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Annak ellenére, hogy a válaszadó államok többsége aktív az ECSA¹²⁰ keretében, Magyarországhoz hasonlóan csak Csehországban és Szlovákiában vesz részt közvetlenül a nemzetközi főosztály az Európai Vámport Szövetség tevékenységében, míg Lengyelországban közvetetten (3,5/7) kapcsolódnak be a programokba. A szintén ECSA tag Finnországban a szövetséggel való kapcsolattartás nem a társszerv feladatkörébe tartozik.

Magyarországhoz hasonlóan csak Finnországban, Horvátországban és Spanyolországban vesz részt közvetlenül a nemzetközi főosztály az OLAF, VVSz, valamint más nemzetközi

¹¹⁸ Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal: A Latinamerikai, a Spanyol és a Portugál Vámhatóságok Közötti Adminisztratív Segítségnyújtásról Szóló Többoldalú Megállapodás

¹¹⁹ Baltic Sea Taskforce on Organised Crime: Baltitengeri Szervezet Bűnözés Elleni Munkacsoport

¹²⁰ Csehország, Lengyelország, Magyarország, Finnország és Szlovákia aktív tagjai az ECSA-nak.

szervezet által kezdeményezett közös fellépések (JCO¹²¹, JCPO¹²²) nemzeti koordinációjában, míg Lengyelországban közvetlen (4,5/7).



34. ábra: Nemzetközi szakterület dolgozik-e támogatási projektekkel (TAIEX, ISF, Twinning, Hercule, etc.)? Kérdésre adott válaszok eredményei
Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Hazánkhoz hasonlóan Finnországban, Horvátországban, Lengyelországban és Spanyolországban vesz részt közvetlenül a nemzetközi főosztály nemzetközi projekteken (pl. Internal Security Fund, Hercule, Twinning, Technical Assistance, TAIEX stb.) (5/7), míg Csehországban csak a részvételi felhívások fogadása, a belső egyeztetés (előkészítés, végrehajtás, ellenőrzés), a külső egyeztetés (pl. más államokkal konzorciumban), a projekttervezés vonatkozásában. Szlovákiában a pályázatokkal kapcsolatos feladatokat az integrált bevételi hatóság gazdasági szakterülete végzi. Kijelenthető tehát, hogy a vámhatóságok nemzetközi szakterületeinek többsége aktívan bekapcsolódik az elérhető nemzetközi forrásokra történő pályázati és projektkoordinációs tevékenységbe. Sőt az is megállapítható, hogy a magyar vámigazgatás megfelelő aktivitás mellett komplementer jelleggel alakítja jelen esetben a pályázatokkal kapcsolatban a regionális vámegyütműködéseit, ez alátámasztja a H4 hipotézisben megfogalmazottakat.

¹²¹ Joint Customs Operation: közös vámművelet

¹²² Joint Customs and Police Operation: közös vám és rendőri művelet

A kezelt pályázati források összegére vonatkozó kérdésemet csak két vámigazgatás válaszolta meg, Magyarországon 2 millió euró, Horvátországban 4 millió euró a projekttevékenységeinek fő összege (beleértve a nemzeti társfinanszírozást is).

3.6. LOGISZTIKAI TÁMOGATÁS

Fontosnak tartottam, hogy a szakmai feladatok mellett a társszervek nemzetközi szakterületeinek támogató, logisztikai funkcióit is mélységében megismerjem.



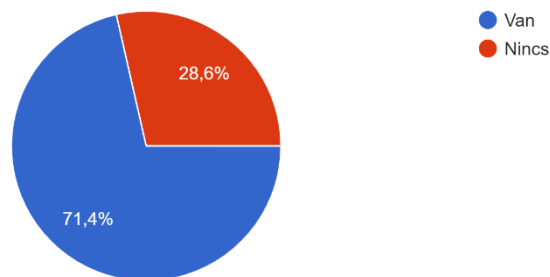
35. ábra: Nemzetközi szakterület milyen kiküldetés szervezési feladatokat végez? Kérdésre adott válaszok eredményei

Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Magyarországhoz hasonlóan mind a hat másik országban részt vesz a nemzetközi főosztály a kiutazások/kiküldetések gyakorlati szervezésében és előkészítésében (tervezés, terv jóváhagyása, jelentések áttekintése vonatkozásában). Magyarországhoz hasonlóan Csehországban, Finnországban, Horvátországban, Spanyolországban és Szlovákiában vesz részt a nemzetközi főosztály a kiutazások/kiküldetések gyakorlati szervezésében és előkészítésében (eseti kiutazások jóváhagyása, szállás/utazás foglalása, külföldi kiküldetések becsült összköltsége vonatkozásában) (6/7). Megállapíthatjuk, hogy a vámhatóságok nemzetközi szakterületei minden vizsgált államban végzik a kiküldetési tevékenység tervezését, nagyrésztük a kiküldetések előkészítését (engedélyeztetését, logisztikai feltételek megteremtését) is végzi.

Magyarországhoz hasonlóan Finnországban, Horvátországban és Szlovákiában vesz részt a nemzetközi főosztály a kiutazások/kiküldetések gyakorlati szervezésében és előkészítésében (készpénz kifizetése és költségek elszámolása vonatkozásában) (4,5/7). A többi három államban ezt a feladatrendszert a vámigazgatások gazdasági szakterületei végzik.

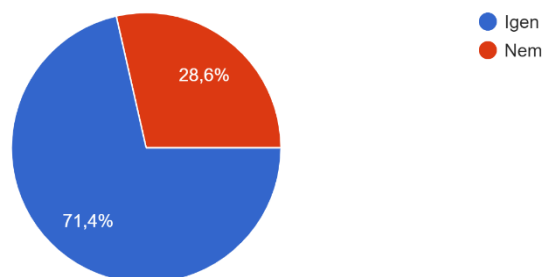
Van az útijelentéseknek bárki számára elérhető és kereshető adatbázisa?
7 válasz



36. ábra: Van az útijelentéseknek bárki számára elérhető és kereshető adatbázisa? Kérdésre adott válaszok eredményei
Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Magyarországhoz hasonlóan négy másik országban létezik online vagy offline útijelentés nyilvántartás, amelyhez a teljes szervezet hozzáférhet (6,5/7). Horvátországban és Lengyelországban nem került ilyen adatbázis létrehozásra.

A nemzetközi szakterület részt vesz a szervezet stratégiai döntéshozatalában?
7 válasz

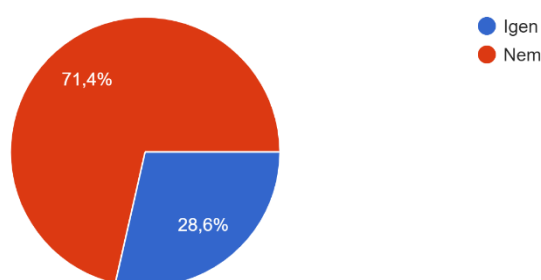


37. ábra: A nemzetközi szakterület részt vesz a szervezet stratégiai döntéshozatalában? Kérdésre adott válaszok eredményei
Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Magyarországtól és Szlovákiától eltérően mind az öt másik országban részt vesz a nemzetközi főosztály a stratégiai döntéshozatali folyamatban és tagja a hivatal vezetője tanácsadó testületének (6/7). Hazánkban a nemzetközi tapasztalatok döntéselőkészítésbe való becsatornázása alapvetően írásos formában történik. A felmérés eredményeiből egyértelmű, hogy a vizsgált tagállamok többségében a nemzetközi szakterület a stratégiai döntéshozatal részese.

A nemzetközi szakterület részt vesz a szervezet idegen nyelvű honlapjának kezelésében?

7 válasz



38. ábra: A nemzetközi szakterület részt vesz a szervezet idegen nyelvű honlapjának kezelésében?

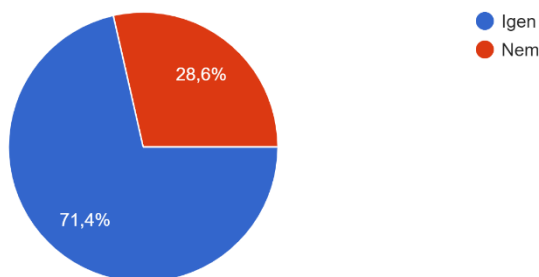
Kérdésre adott válaszok eredményei

Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Magyarország és Horvátország vámigazgatásának nemzetközi szakterülete vesz részt a szervezet idegen nyelvű honlapjának tervezésében és karbantartásában, Spanyolországban csak vámügyi nemzetközi kapcsolatok tekintetében vesz ebben részt, míg Lengyelországban közvetetten (3/7) támogatja ezt a tevékenységet. Általában nem jellemző tehát, hogy a vizsgált tagállamok nemzetközi szakterületei kezeljék a testület idegennyelvű honlapját.

Végez a nemzetközi szakterület tolmácsolási és fordítási feladatokat?

7 válasz



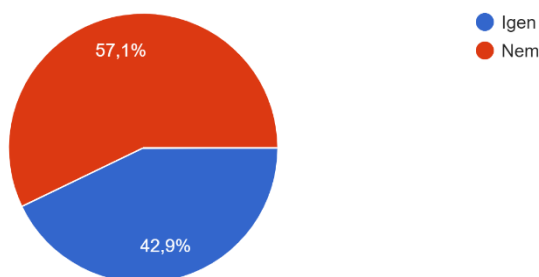
39. ábra: Végez a nemzetközi szakterület tolmácsolási és fordítási feladatokat? Kérdésre adott válaszok eredményei

Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Magyarországhoz hasonlóan Csehországban, Horvátországban, Lengyelországban és Szlovákiában felel a nemzetközi főosztály a különböző hivatalos találkozók tolmácsolásáért, dokumentumok fordításáért (5/7). Érdekes megfigyelni, hogy a nemzetközi szakterület nem vesz részt a fordítási, tolmácsolási tevékenységben a régebbi tagállamok (Finnország és Spanyolország) esetében, ennek feltehetően az európai uniós együttműködésben szerzett tapasztalatok és a jelentős számú idegennyelvet jól beszélő munkatárs az oka.

A nemzetközi szakterület kezeli a protokollajándékok raktárát?

7 válasz



40. ábra: A nemzetközi szakterület kezeli a protokollajándékok raktárát? Kérdésre adott válaszok eredményei

Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: saját kutatás.

Magyarországhoz hasonlóan Horvátországban és Spanyolországban is, tehát a válaszadók kisebbik felében, a nemzetközi főosztály kezeli a protokoll-ajándékok raktárát (Lengyelországban közvetetten) (3,5/7).

Magyarországhoz hasonlóan mind a hat másik országban részt vesz a nemzetközi főosztály a szervezet belső kommunikációjában (pl. intranet oldal, Customs ill. Fiscalis programok terjesztése, szervezeti hírlap cikkei).

3.7. KÖVETKEZTETÉSEK

A külföldi társszervek és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal nemzetközi szakterületének bemutatása (2.3. fejezet) és az ellátott feladatok összehasonlítása után az alábbi következtetések vonhatók le.

Az elvégzett kérdőíves kutatás alapján általánosságban megállapítható, hogy a vizsgált külföldi társhatóságok háromnegyede teljesen önálló államigazgatási szerv, mindegyikük érintett a vámok és jövedéki adók beszedésében, mindegyiküknek van rendészeti és bünyügyi jellegű hatásköre is. 71%-uk a hozzáadottértékadó (áfa) beszedését is végzi. Ugyanakkor csak egy olyan társhatóság van, amely a Nemzeti Adó- és Vámhivatalhoz hasonlóan az állami bevételek döntő többségét kezeli.

A vizsgált szervezetek 57 %-ában a nemzetközi kapcsolattartásért egy főosztály felel, és minden társhatóság nemzetközi szakterülete nyújt valamilyen logisztikai támogatást az egész szervezet nemzetközi tevékenysége részére.

A szervezetek mindegyike tart kapcsolatot a TAXUD-dal, OLAF-fal és az Europol-lal, egy kivétellel a Frontex-szel is. A vizsgált társhatóságok 86%-a aktívan dolgozik a CCWP keretében zajló együttműködésben, és a CUWG-ben képviselendő tagállami álláspontok jóváhagyásában. A vizsgált hatóságok 42%-a vesz részt a LEWP keretében zajló rendészeti együttműködés szakirányításában, sokkal kisebb részük (28%) aktív a D8 család elleni munkacsoporttal kapcsolatos feladatokban. Megállapítható, hogy a magyar vámigazgatás a legszélesebb körben vesz részt a tanácsi munkacsoportok munkájában, ez a tény igazolja a H2 hipotézisemben megfogalmazottakat.

A megkérdezett hatóságok mindegyike végzi a Customs programok menedzsmentjét, de csak 29%-uk dolgozik a többoldalú ellenőrzések (MLC) koordinációjában. A központi kapcsolattartó irodák (CLO) és a jövedéki kapcsolattartó irodák (ELO) a válaszadók nagy részénél (86%) nem a nemzetközi szakirányítást végző szervezeti elem keretei között kerültek megszervezésre. A releváns válaszadók mindegyike részt vesz a Customs program szakértői csoportjaival kapcsolatos feladatok ellátásában. Az integrált hatóságok

nemzetközi szakterületei minden esetben ellátják mind a Customs, mind a Fiscalis program központi menedzsmentjével kapcsolatos feladatokat.

A válaszadó társszervek nemzetközi szakterülete aktív a regionális és globális vám együttműködésekben (Q4, V4, VVSz), 71%-uk OECD, 57%-uk (minden integrált hatóság) IOTA kapcsolattartással is foglalkozik, 86%-uk pedig támogatási projektekkel kapcsolatos feladatokat is ellát.

A nemzetközi szakirányítási feladatok tekintetében megállapítható, hogy a megkérdezett társszervek mindegyike felelős a nemzetközi kapcsolatok és a kiküldetések tervezéséért, és a jelentések tartalmának feldolgozásáért, hasznosításáért. A társszervek döntő többsége (86%) részt vesz az egyes kiküldetések engedélyezésében és a szállás, repülőjegy lefoglalásában, 57%-uk valutapénztárat is működtet. A társhatóságok idegen nyelvű honlapjával kapcsolatban a társszakterületek 71%-a végez feladatokat, ugyanilyen arányban felelősek a tolmácsolási és fordítási feladatok végrehajtásáért. 57%-uk protokoll ajándék raktárat is működtet. A felmérés eredményei egyértelműen igazolják, hogy a magyar vámigazgatás nemzetközi szakterülete a többi hatóságnál összetettebb feladatrendszert valósít meg. Ez ismét közvetlenül igazolja H2 hipotézisemben megfogalmazottakat.

Összességében megállapítható, hogy a megkérdezett külföldi társhatóságok nemzetközi szakterületeinek feladatellátása – összhangban a H2 hipotézisemben megfogalmazottakkal – nagy egyezőséget mutat a Nemzeti Adó- és Vámhivatal nemzetközi szakterületének feladataival. A kérdőívre adott válaszok részletes vizsgálata útján arra a következtetésre jutottam, hogy a NAV nemzetközi szakterülete szolgálja ki – a megkérdezettek közül – legteljesebb körben az adott szerv nemzetközi kapcsolatainak feladatait. Nem volt más olyan válaszadó, amely a magyar válaszokkal azonos feladatrendszert lefedő válaszokat adott volna, leghasonlóbbnak a Szlovák Pénzügyigazgatás nemzetközi feladatrendszere tűnik. Ez a következtetés egyértelműen alátámasztja az H2 hipotézisemben foglaltakat. Így igazoltnak látom, hogy a NAV nemzetközi vámegyüttműködési feladatait koordináló szervezeti eleme számos hasonlóságot mutat más tagállamok hasonló feladatokat ellátó szervezeteihez, ugyanakkor – elsősorban a NAV szerteágazó hatásköreinek kiszolgálása okán – azoknál komplexebb és összetettebb feladatot lát el.

Ha a nemzetközi szakterületeken dolgozók létszámát vizsgáljuk, akkor kiderül, hogy az átlagos aktivitást mutató vámhatóságok (HR, ES, CZ) 7-10 fővel, az aktívabb vámhatóság (FI) 13 fővel, míg az integrált adó- és vámigazgatások (SK, PL) jellemzően 12 fővel végzik feladataikat. Ezek a létszámok jelentősen elmaradnak a Nemzeti Adó- és Vámhivatal nemzetközi szakterületének létszámától (35 fő). Erre csak részben adhat magyarázatot az ellátott feladatok széles spektruma, a jelentős létszámeltérés okát – az elvégzett interjúk alapján – a magyar hatóság aktív nemzetközi tevékenységében, az ezzel kapcsolatban megfogalmazott felsővezetői elvárásokban találhatjuk meg. Ez alátámasztani látszik H1 hipotézisemben megfogalmazott állításokat, amely szerint a magyar vámigazgatás jelentősebb aktivitással vesz részt a nemzetközi vámegyüttműködési feladatokban, mint más uniós vámhatóságok.

Az egyik fő terület, amelyben a magyar hatóság kifejezetten aktív, az a pályázatok területe, ennek keretében részben a közvetlenül az Európai Unió szerveinél benyújtandó idegen nyelvű – jellemzően angol – pályázati felhívások mellett igen jelentős a hazai benyújtású, de vám, rendészeti, bűnügyi fejlesztéseket célzó pályázatok száma is. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal megalakulása óta a nemzetközi szakterület által biztosított pályázati forrásokból nemcsak jelentős technikai eszközfejlesztések (pl: hőkamerás utánfutó, légpárnás járőrhajó, határátkelőhelybővítés és kamera rendszer stb.), de a nemzetközi kapcsolattartást más módon segítő kezdeményezések is megvalósultak. Ezek közül érdemes kiemelni a bűnügyi és a vám szakterület Europol hospitációját, a fedett vámbűnügyi egységek első európai konferenciáját, valamint a záhonyi határátkelőhelyen megkezdett – és azóta a CELBET által folytatott – tisztviselőcserét is. Ezen források elnyerése, a projektek levezetése jelentős humán erőforrás igényű feladat.

A 2010-es kormányváltást követő külpolitikai fordulat, amely újra pozícionálta hazánk helyzetét a nemzetközi térben, majd ennek kiteljesedéseként a Külgazdasági és Külügyminisztérium 2014-es létrehozása (a külgazdasági feladatok Pénzügyminisztériumról való leválasztása), jelentősen megváltoztatta az állami szervek nemzetközi kapcsolatrendszerét is, az aktivizálódó külpolitika a szakpolitikák felé is új kihívásokat támasztott. Az állami szervek nemzetközi kapcsolatainak is követni kellett ezt az aktivizálódó és esetenként új irányokba – keleti, majd déli nyitás politikája – is nyitó folyamatot. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal nemzetközi tevékenysége mind a regionális együttműködések (elsősorban a V4 terén), mind a keleti nyitás kapcsán a bilaterális kooperációban sokkal aktívabb, kezdeményezőbb lett. Jó példája ennek a 2011-

ben kiüresedni látszó visegrádi együttműködés dinamizálása, részben az Európai Unió fórumain meg nem oldott ügyek megoldásában, részben a visegrádi közös fellépések erősítésében. A nemzetközi kapcsolatok ilyen erőteljes fejlesztése jelentős erőforrásokat igényelt, a kialakított elgondolásokat, közös fellépéseket levélváltások, személyes egyeztetések útján kellett harmonizálni, figyelemmel az európai uniós jogi környezetre, ugyanakkor a szokásos megoldási lehetőségek mellett új utakat is találva. Természetesen ez a megnövekedett intenzitás a más kormányzati szervekkel és minisztériumokkal való koordinációs igényt is jelentősen növelte. A határok mentén megvalósuló vámrendészeti együttműködésben a magyar rendőrség, a magyar-kínai kapcsolatokban a Külgazdasági és Külügyminisztérium, az európai uniós együttműködésben a felügyelő Pénzügyminisztérium és az EKTB szerepe nőtt meg jelentősen. Ezen koordinációs igényt jelentős erőforrásokkal lehetett megfelelően kielégíteni.

Jelentős kapacitást kötött le a külföldi és belföldi rendezvények megszervezése is, amelyet a NAV nemzetközi szakterülete maga végezte el, míg a külföldi társhatóságok egy része erre a célra külső szolgáltatóval kötött szerződéseket. A kiküldetés szervezési tevékenység nem merült ki a szolgáltatások foglalásában, azokkal kapcsolatban számviteli jellegű feladatokat is ellát a hazai szakterület.

Összefoglalva megállapítható, hogy bár látszólag annak tűnik, a NAV KI NFO létszáma nem volt túltervezett a főosztállyal szemben támasztott elvárások és a főosztály által elért eredmények tükrében. A főosztályon alkalmazott referatúra rendszer, a kollégák széleskörű bevonása a hazai rendezvények előkészítésébe és lebonyolításába, a főosztályhoz telepített valutapénztári számviteli tevékenység és logisztikai támogatás mind-mind olyan elemek, amelyek a megkérdezett hatóságok többségében nem a nemzetközi szakterületen kerülnek ellátásra, így nem is növelik ott a létszámot.

A nemzetközi kapcsolattartás szervezeti és működési kereteinek bemutatása és más társhatóságokkal történt összehasonlítása teljes mértékben igazolja H2 hipotézisben megfogalmazott feltevésemet, és részben igazolni látszik a H1 és H4 hipotézisben foglaltakat is.

4. A NAV EURÓPAI UNIÓS VÁMEGYÜTTMŰKÖDÉSE

A NAV létrejöttkor kijelölésre kerültek azok a fő elvi irányvonalak, amelyek a nemzetközi tevékenység kialakítását alapjaiban meghatározták. A vezetés elvárása volt egy gyorsan reagáló, a szervezet egészének nemzetközi kiszolgálására képes, proaktív, széles látókörű szervezeti elem létrehozása, amely alkalmas az adó- és vámszakmai, valamint a bűnügyi nemzetközi feladatok maradéktalan kiszolgálására. Jelentős feladat volt a folyamatos horizontális koordináció, a beérkezett adó-, vámszakmai és bűnügyi nemzetközi igények, lehetőségek harmonizációja. Az elvek szintjén került megfogalmazásra az is, hogy az integráció utáni nemzetközi együttműködési rendszernek tovább kell vinnie az elődszervezetek nemzetközi együttműködési folyamatait. Erősítenie kell az egyes szakterületek közötti szinergiákat, elő kell segítenie a nemzetközi együttműködés kiszélesítését.

Megállapítható, hogy a NAV nemzetközi tevékenységének alapvető célja, hogy az Európai Unió biztosította környezetben is hatékonyan és eredményesen alakítsa ki és tartsa fenn mindhárom szakmai területének nemzetközi kapcsolatait, illetve érdemben legyen képes a szakmai álláspontok és érdekek európai uniós képviselőre, érvényesítésére. Az Európai Unió szupranacionális jellegéből fakadóan a tagállami működés során a nemzetállamokra jellemző szuverenitás csak részben érvényesül, fokozottan igaz ez a vámigazgatás területére, amely szemben az adóigazgatással teljesen integrált terület, amelynek kizárólagos kompetenciáit az Európai Unió gyakorolja.

Mára a NAV nemzetközi szakterülete (ideértve a szakmai főosztályokhoz szervezett nemzetközi feladatokat végző osztályok mellett, a nemzetközi területen igen aktív egyéb szervezeti elemeket is) kezdeményező, aktív, kiegyensúlyozott, koordinált, összehangolt és hatékony feladatellátással járul hozzá a NAV alaptevékenységeinek megvalósításához, az állami bevételek minél eredményesebb biztosításához. Az Európai Unió nemcsak a vámuniót és schengeni övezetet, a négy szabadság hazáját, de ezzel együtt a bűnözők, köztük pedig a gazdasági visszaéléseket elkövetők szabad mozgásának lehetőségét is megteremtette. A vámhatárok lebontása, a vámigazgatás uniós harmonizációja nem hozta magával a közvetett adók harmonizációját is, így az azonos vámteher mellett a közvetett adók a belső piacon a visszaélések forrásaivá váltak. Az adó- és vámelkerülési magatartások pedig, az Európai Unió biztosította szabadságok térségében általában

egyszerre több tagállamot is érintenek. Ezek nemegyszer szervezett bűnözői körökhöz köthető tudatos és tervszerű cselekmények. Egyértelmű, hogy a jogsértő cselekmények, az adó- és vámelkerülés visszaszorítása csak szoros együttműködésben lehetséges.

Ugyanakkor sajátosan befolyásolja a nemzetközi együttműködés lehetőségeit – különösen a harmadik államokkal – az Európai Unió, mint vámunió jogrendje. A vám témájú jogalkotás és a vámok beszedésének szabályozásához kapcsolódó hatáskörök megoszlanak az Európai Unió és a tagállamok között. Egyes – a nemzetközi együttműködés szempontjából releváns – hatásköröket az Európai Unió kizárólagos hatáskörben gyakorol. Ez különösen az egyes információcsere megállapodásoknál jelent nagy nehézséget a nemzeti érdekvényesítés és a hatékony nemzetközi együttműködés számára. A harmadik országokkal történő kereskedelmi jellegű vámadatok cseréje így szinte kizárólag egyes uniós projekteken belül tud megvalósulni. Ez gyakran lassítja le a folyamatokat és hozza az egyes tagállami hatóságokat nehéz és nehezen magyarázható helyzetbe.

A NAV vámszakmai nemzetközi együttműködésének fő célja tehát, hogy az Európai Unió által meghatározott szupranacionális keretek között, a Vám Világszervezet globális fórumainak és a regionális és bilaterális együttműködési formáinak kiaknázásával olyan együttműködési rendszert alakítson ki, amely megfelelően támogatja a szervezet célkitűzéseit, elsősorban a vámcsalások elleni küzdelem terén. Ennek során Magyarország nemzeti és gazdaságpolitikai céljainak legmegfelelőbb módon lépjen fel az adó-, vám- és pénzügyi nyomozati nemzetközi együttműködésben, úgy a két- mint a többoldalú fórumokon; aktív kezdeményezéssel jelentős hatást gyakoroljon ezen nemzetközi szervezetek és együttműködések hazai szakmai érdekek mentén történő fejlesztésére.

4.1. AZ EURÓPAI UNIÓS TAGÁLLAMI MŰKÖDÉS BIZTONSÁGI KÖRNYEZETE

A vámszakmai nemzetközi együttműködés a külkereskedelem fiskális jellegű ellenőrzése mellett hangsúlyosan foglalkozik az unió és a tagállamok biztonságának megteremtésével is. A korlátozások és tilalmak alá eső áruk ellenőrzésével, az ellenőrzés alól elvont áruk felkutatásával és lefoglalásával kapcsolatos információk nemzetközi megosztásával, közös fellépések, műveletek szervezésével dolgozik ezen cél megvalósításán.

Az Európai Unió nagy hangsúlyt fektet a belső határok lebontására, az emberek, áruk, tőke és szolgáltatások szabad áramlásának biztosítására, ezzel párhuzamosan erősíti meg külső határainak ellenőrzését és védelmét. Ezen intézkedések fő célja, hogy megteremtsék a biztonságos fejlődés lehetőségét. A belső határok ellenőrzésének megszüntetése nemcsak a személyek mozgásának ellenőrzését, de az áruk mozgásának ellenőrzését is ellehetetlenítette a belső határokon. A biztonsági deficitet kezelni hivatott mélységi ellenőrzések rendszere nem tudta kiváltani a korábbi általános ellenőrzési gyakorlatot. Természetesen az Európai Unió szervei is felismerték a határok ellenőrzéséből fakadó kockázatokat, amelyekről rendszeresen jelentést adnak ki.

„Az Európai Unió belső biztonságát érintő fő kihívások:

- A terrorizmus, amely kiszámíthatatlansága, elhárításának nehézségei miatt az első számú veszélyforrássá lépett elő. Teljes mértékben semmibe veszi az emberi életet és a demokratikus értékeket. Világviszonylatú elterjedésének katasztrofális következményei vannak, a radikalizálódás útján történő toborzási képessége, a propagandának az interneten keresztül való terjesztési lehetősége, valamint finanszírozásának különböző módjai a terrorizmust a legjelentősebben kockáztató tényezővé tette. A tömeges migráció kialakulása ezt a kockázatot tovább növeli, hatásának következményei napjainkban nehezen prognosztizálhatók.*
- A ma már világméretűvé váló súlyos és a szervezett bűnözés, amely növekvő tendenciát mutat, és különböző formáiban határoktól függetlenül mindenhol feltűnik. Elsősorban ott nyer teret, ahol a legkisebb kockázattal képes a legnagyobb pénzügyi előnyök kihasználására. Fontosabb területei: a kábítószer-kereskedelem, a gazdasági bűnözés, az emberkereskedelem, az embercsempészet, a fegyverkereskedelem, a kiskorúak szexuális kizsákmányolása, a gyermekpornográfia, az erőszakos bűncselekmények, a pénzmosás és az okirat-hamisítás. Kihívás az állami szinten művelt korrupció, amely a demokratikus rendszerek és a jogállamiság alapjait fenyegető veszélynek tekinthető.*
- Legújabb formája a számítástechnikai bűnözés, amely globális, határokon átnyúló technikai és nehezen azonosítható veszélyforrás. Elsősorban információs rendszereinket fenyegeti, és ennek következtében számos további kihívást jelent a bűnüldöző szervek számára.*

- *A határokon átnyúló bűnözés, amely többnyire kisebb, a tulajdonnal, a kereskedelmi forgalommal összefüggő, gyakran bűnbandák által elkövetett bűncselekmények formájában jelentkezik, azonban jelentős mértékben kihat az európai polgárok mindennapi életére.*¹²³

Elfogadva az előzőekben ismertetett általános fenyegetettségeket, fontosnak tartom azok vámhatósági szempontból konkrétabb megfogalmazását és ismertetését. Ehhez célszerű, az Europol által készített fenyegetettség-elemzések vizsgálata. Az Európai Rendőrségi Ügynökség, az Europol minden évben kiadja SOCTA jelentését, amely a súlyos és szervezett bűnözés jelentette fenyegetettség értékelésére irányul.¹²⁴ Ennek keretében azonosítja mindazon jogellenes jelenségeket és folyamatokat, amelyek az Európai Unió belső biztonságát veszélyeztetik.

A nemzetközi vám- és adócsalásokkal kapcsolatban megjegyzi, hogy a súlyos és szervezett bűnözés egyre dinamikusabb és összetettebb jelenség, amely az Európai Unió bűnüldöző szerveitől – ideértve a vámhatóságokat is – nagyléptékű és hírszerzés alapú választ követel.

Miközben az olyan hagyományos bűnügyi területek, mint a nemzetközi kábítószer-kereskedelem továbbra is aggodalomra okot adó tényező, a globalizáció társadalomra és vállalkozásokra gyakorolt hatásai révén újfajta bűnözői tevékenységek is megjelentek. A szervezett bűnözői hálózatok kihasználják a jogszabályi kiskapukat, az internetet, valamint a gazdasági válsággal összefüggő helyzetet, hogy alacsony kockázat mellett tegyenek szert illegális haszonra. Az Europol egyik zászlóshajójának számító jelentése, a SOCTA számba veszi Európa bűnüldözőit és döntéshozóit a súlyos és szervezett bűnözés aktuális trendjei, valamint azok Európai Unióra jelentette fenyegetései kapcsán.

A jelenlévő fenyegetések elemzése révén a SOCTA számos kiemelt fontosságú csalásokkal érintett területet határoz meg, amelyek az Európai Unió rendőri és vámszervei erőteljes műveleti válaszát követelik meg.

¹²³ Európai Biztonsági Stratégia- Biztonságos Európa egy jobb világban., Luxembourg, Európai Unió Kiadóhivatala, 2009 <https://www.consilium.europa.eu/media/30811/qc7809568huc.pdf>

¹²⁴ Europol- Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)- Identifying the priorities in the fight against major crime <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/serious-and-organised-crime-threat-assessment> (letöltés dátuma: 2021. december 25.)

Az Europol (2017-ben kiadott) SOCTA jelentése az alábbi nyolc kiemelt bűnügyi fenyegetettséget azonosította:

- kiberbűnözés;
- kábítószer-termesztés, -kereskedelem és –terjesztés;
- migránsok csempészete;
- tulajdon elleni szervezett bűnözés;
- emberkereskedelem;
- pénzügyi bűncselekmények és pénzmosás;
- okirat-hamisítás;
- illegális áruk és szolgáltatások online kereskedelme.

A fenti felsorolásból is látszik, hogy az Europol által azonosított fenyegetettségek egy jelentős része a vámhatóságok, pénzügyi nyomozó hatóságok hatáskörébe tartozik, az államok gazdaságbiztonsági kérdéseit érintik. Ezen kihívások és fenyegetettségek leküzdésére irányuló nemzetközi összefogás életre hívása és működtetése a Nemzeti Adó- és Vámhivatal európai uniós tagállami működésének és nemzetközi kapcsolatainak alapvető feladata.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal nemzetközi együttműködéseinek általános keretet ad hazánk tagállami léte, a tagállami működés az unió számos intézményével való lazább, szorosabb együttműködést feltételez. Az Európai Unió működésének a NAV szempontjából legjelentősebb intézményei az alábbiak:

- Európai Unió Tanácsa;
- Európai Bizottság;
- Európai Parlament.

A következő fejezetekben a NAV uniós vámszakmai együttműködéseinek ezeket a főbb területeit veszem górcső alá.

4.2. VÁMEGYÜTTMŰKÖDÉS AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSÁBAN

A kormányzati döntéshozatal egyes elemeit hordozó testületi feladatok politikai döntései az Európai Tanácshoz tartoznak, a szakterületi döntések pedig az Európai Unió Tanácsának szakminiszterekből álló egyes formációiban születnek meg.

A vám- és adóügyi kérdések a gazdasági és pénzügyminiszterekből álló ECOFIN (gazdasági és pénzügyek tanácsa) hatáskörébe tartoznak, amelynek 2016. december 6-i ülése, 2008 óta először vett napirendjére és tárgyalt meg vámokkal kapcsolatos kérdéseket. A soros elnökség a miniszterek szintjén is jelezte, hogy milyen fontosak a vámügyek, és felhívta a figyelmet az elmúlt időszak számos új kihívására és a vámhatóságokhoz került új feladatkörökre, mint pl. a terrorizmus elleni harc, a biztonsági kihívások és a kockázatelemzés. Más, a vámhatóság munkáját érintő témák – mint például a szellemi tulajdonjogok védelme – a Versenyképességi Tanácsban (továbbiakban: COMPET) kerülnek tárgyalásra, szervezetileg ide tartozik a vámunió jogalkotásával foglalkozó CUWG munkacsoport is.¹²⁵

Az Európai Unió Tanácsának munkáját a tagállamok brüsszeli állandó képviselteinek vezetőiből és helyetteseiből álló Állandó Képviselők Bizottsága (továbbiakban: COREPER) készíti elő és hangolja össze.¹²⁶ Ennek a bizottságnak a munkáját a tagállamok képviselőiből álló, közel 250 bizottság és munkacsoport segíti, amelyek közül a Nemzeti Adó- és Vámhivatal – állandó jelleggel – az alábbiakban vesz részt:

- Váme gyüttműködési Tanácsi Munkacsoport (Customs Cooperation Working Party, CCWP);
- Vámunió Tanácsi Munkacsoport (Customs Union Working Group, CUWG);
- D.8. csalás elleni küzdelemmel foglalkozó munkacsoport.

„A munkacsoportokban megtárgyalt javaslatok először a COREPER, majd onnan a Tanács elé kerülnek, és ha az alacsonyabb szinteken sikerült megegyezésre jutni egy adott

¹²⁵ MEHBOOB, Danish: *Public CbCR fails to move forward in EU Council*, International Tax Review; London 2019. november 29. [Public CbCR fails to move forward in EU Council | International Tax Review](#) (letöltés dátuma: 2021. október 2.)

¹²⁶ BÓKA János – GOMBOS Katalin – SZEGEDI László: *Az Európai unió intézményrendszere*, Dialógus Campus, 2019.p 46.

kérdésben, akkor azt a miniszterek a Tanácsban általában tárgyalás nélkül jóváhagyják.”¹²⁷ Ez, figyelemmel a fentebb említett tényre is, miszerint a vám, mint témakör igen ritkán kerül a miniszterek tanácsa elé, megmutatja a munkacsoportok igen jelentős súlyát és szerepét a vámunió irányításában és a vámegyütműködések szervezésében.

4.2.1. VÁMVEZETŐK MAGAS SZINTŰ MUNKACSOPORTJA

A munkacsoporti tevékenységeken túl az európai uniós kapcsolatok terén a NAV érdekképviselőt is érintő jelentős kezdeményezés volt a vámvezetők tanácsi keretek közötti ülésezése. A holland elnökség által kezdeményezett folyamat eredménye volt, hogy 2016-ban két alkalommal került megrendezésre a vámvezetők Európai Unió tanácsi keretek között szervezett, magas szintű munkacsoporti ülése, amelyen a vám szakterület szempontjából kiemelt jelentőségű témák stratégiai szempontú megvitatására nyílt lehetőség. A fórum lehetőséget adott arra, hogy a vámszervek a bizottsági formáció mellett (amelyet a Bizottság elnököl és hív össze) a soros elnökség által tematizált új keretben is kifejthessék véleményüket. A formáció előzmények nélküli volt és a tagállamok azon szándékát fejezte ki, hogy a vámszakmai területen növeljék mozgásterüket a Bizottsággal szemben. Ez időben egybe esik a vámunió irányítási reformjának kezdetével.

2017. év során a vámvezetők Európai Unió tanácsi keretek között szervezett, magas szintű munkacsoporti ülésein a résztvevők megvitatották a dohánytermékeknek, a Dohány Irányelvben megfogalmazott nyomon követési rendszerével kapcsolatos vámhatósági aggodalmakat, illetve Magyarország, Lengyelország és Szlovákia vámvezetői itt mutatták be az általuk aláírt, a nyomon követési rendszerről (továbbiakban: T&T) szóló közös nyilatkozatot.¹²⁸ A magyar-lengyel-szlovák közös nyilatkozattal kapcsolatban, további 9 ország is támogatását fejezte ki. Az Európai Unió Bizottsága tájékoztatást adott a váminformaticai rendszerek fejlesztésével és a vám szakterület számára elérhető forrásokkal kapcsolatos aktuális helyzetről.

¹²⁷ HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2011. p. 94.

¹²⁸ Vö.: LIUTKUTE-GUMAROV Vaida, ROSS Hana: *Tobacco industry compliance with the EU track and tracing system in Lithuania* Tobacco Control Published Online First: 16 November 2021. doi: 10.1136/tobaccocontrol-2021-056992

Az Európai Unió Tanácsának keretei között ülésező vámvezetői fórumnak ugyanakkor voltak ellenzői is, az Európai Unió Bizottsága a vámügyeket, mint az unió alapját képező vámunió ügyeit, mindig is saját kezében kívánta tartani, a szükségszerű legkisebb mozgásteret biztosítva a tagállamoknak. A bizottság sikeresen akadályozta meg a formáció összehívását 2018 után, amellyel tovább erősítette a vámügyek uniós centralizálását.¹²⁹

A magyar vámigazgatás – a vonatkozó külpolitikai irányokat követve – támogatta a vámvezetői tanácsi formáció működését, abban aktív szerepet vállalt, erősítette a tagállamok közvetlen beleszólását a vámuniós döntésekbe és a nemzeti vámhatóságok mozgásterének bővítését.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal aktívan vett részt a megtartott üléseken és folyamatosan szorgalmazta az ülések összehívását, annak érdekében, hogy megfelelő szinten lehessen megvitatni a tagállami vámhatóságokat aktuálisan érintő kihívásokat. A vámvezetők magas szintű munkacsoportjának létrehozása és megszüntetése jól mutatja be a föderalista elképzelések túlsúlyát és képviselőik aktív tevékenységét a nemzetállamok törekvéseinek korlátozására.

4.2.2. MAGYARORSZÁG EURÓPAI UNIÓS ELNÖKSÉGE

Az uniós tagsággal járó egyik sajátos feladat volt az Európai Unió Tanácsi Elnökség megszervezése és lebonyolítása, amelyre hazánk vonatkozásában először 2011-ben került sor. Minden tagállam hármas csoportban (trio), féléves időtartamban látja el az elnökségi feladatokat. A trio tagjai előzetesen részletesen egyeztetik saját félévük programját, amely során lehetőség nyílik a trio egészén átívelő programok, törekvések sikerre vitelére is. A másfél éves ciklus lehetővé teszi, hogy az egyeztetett programokban szereplő közös célok is megvalósuljanak. Magyarország 2011 első félévében látta el az Európai Unió soros elnökségének feladatait, Spanyolországot és Belgiumot követően a trio harmadik – egyben záró – tagjaként. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal létrejötté és hazánk európai

¹²⁹ Vö.: ERALP, Nilgün Arisan: *The unique nature of modernizing the Customs union*. In: EVALUATION NOTE Economic Policy Research Foundation of Turkey

uniós elnökségének fél éve így egybeesett, ami jelentős kihívást jelentett a NAV nemzetközi szakterülete számára.¹³⁰

A magyar elnökség vámvonatkozású kiemelt prioritásait a következőkben lehet összefoglalni:

- a vámegyütműködés és a vámellenőrzések hatékonyságának növelése az Európai Unió keleti határszakaszán;
- a modernizált vámkódex végrehajtási rendelkezéseinek kidolgozása;
- a szellemi tulajdonjogokat ténylegesen sértő intézkedésekről szóló 1383/2003/EK rendelet módosítása;
- a vámmentességekre vonatkozó jogszabály módosítása;
- a Pán-euromediterrán regionális származási kumulációs egyezmény aláírása és hatályba léptetése;
- a vámegyütműködés terén különböző akciók lezárása.

További elnökségi prioritások:

- az ENSZ Lőfegyver Jegyzőkönyve 10. cikkének végrehajtásáról szóló rendelet,
- az 1987-es EK-EFTA Tranzitegyezmény kibővítése,
- az EU-USA közötti engedélyezett gazdálkodók (AEO) kölcsönös elismerési programja,
- a Modernizált Vámkódex végrehajtási rendeletével kapcsolatos feladatok megvalósításának szakmai elősegítése.¹³¹

2011. január 1-jén átvett európai uniós elnökségi feladatok végrehajtását nehezítette az újonnan kialakult struktúrákhoz való alkalmazkodás kívánalma, a két elődszervezet nemzetközi szakterületei azonban megfelelő mélységű és minőségű előkészítő munkát végeztek, így a feladatok ellátását a Nemzetközi Főosztály jó szinten hajtotta végre.

Az elnökség a 2011. év első félévének fontos szervezeti prioritása volt, ennek keretében a főosztály közreműködött több nemzetközi rendezvény sikeres szervezésében,

¹³⁰GAZDAG Ferenc: *Mérlegen a 2011-es magyar EU-elnökség*. In: *Nemzet és Biztonság* 2011. december p.72.

¹³¹CSEJTEI István: *Keleti Partnerség: a magyar uniós elnökség egyik prioritása*. In: *Külügyi Szemle* 2010 tavasz p 18.

lebonyolításában; a nemzeti érdekeknek megfelelő álláspontok kialakításával és képviselésével aktívan részt vett az Unió döntéshozatali mechanizmusában; kialakította, a felhasználói visszajelzések alapján folyamatosan fejlesztette és karbantartotta az elnökségi felkészüléshez kapcsolódó naprakész információkat tartalmazó belső információs portált (Presidency Portal, PRESPOINT); továbbá egyéb háttértevékenységeket végzett az uniós kapcsolatok koordinálása céljából.

2011-ben az elnökség keretében a NAV KH Nemzetközi Főosztálya, a 2010-ben megkezdett feladatok folyamatos ellátásán túl – széleskörű rendezvényszervezési tapasztalataira figyelemmel – az alábbi nagyszabású vámvezetői és szakértői események teljes körű előkészítését, szervezését és lebonyolítását végezte, szoros együttműködésben a Nemzetgazdasági és a Külügyminisztériummal, illetve a szakmai vonatkozású események kapcsán a Vám Főosztállyal:

- „*Vámegyettműködés az Európai Unió Keleti Határszakaszánál*” elnevezésű magas szintű szeminárium (2011. április 14-15.): A Customs 2013 Program által kihelyezett keret terhére lebonyolított eseményen 38 ország 120 delegáltja vett részt. A rendezvény a Vilniusban 2010. novemberében megtartott szeminárium folytatása volt, amely a harmadik országokkal folytatott információcserére irányuló tapasztalatokat vitatta meg.
- Az Európai Unió tagállamai, a tagjelölt országok, a Keleti Partnerség országai és Oroszország vámvezetői a rendezvény keretében 2011. április 15-én aláírták az Európai Unió keleti határain történő vámegyettműködésre vonatkozó „*Budapest Nyilatkozatot*”. A nyilatkozat többek között az Európai Unió és harmadik országok közötti adatcseréről, valamint az együttműködést finanszírozó uniós vámügyi programokról, különösen az ellenőrzési infrastruktúra beszerzését támogató uniós pénzügyi támogatásról, a kereskedelem könnyítéséről és biztonságának erősítéséről, a kockázatkezelés fejlesztéséről, valamint a csempészet elleni küzdelem fokozásáról szól.
- A Vámunió Tanácsi Munkacsoport (CUWG) magyarországi ülése 2011. május 5-6-án került megrendezésre, amely a résztvevők visszajelzése alapján osztatlan sikert aratott mind a szakmai, mind a kulturális programok tekintetében. Az uniós elnökséget betöltő tagállam nemzetközi megítélését jelentősen befolyásoló esemény megrendezésében az NFO személyi állományán túl a Nemzetgazdasági

Minisztérium és a Külügyminisztérium is közreműködött, a szóban forgó minisztériumok az esemény finanszírozásából is jelentős részt vállaltak.

- A NAV KH Vám Főosztályának szakmai támogatásával, valamint a Nemzetközi Főosztály rendezvényszervezési tapasztalatainak felhasználásával – rendhagyó módon Budapesten – került sor az engedélyezett gazdálkodói (AEO) összekötők 15. találkozójára 54 tagállami és 4 bizottsági képviselő részvételével. A Customs 2013 program társfinanszírozásában megrendezett ülés főbb napirendi pontjai között szerepelt az AEO előnyök érvényesülése, az AEO Iránymutatás korszerűsítése, a monitoring tevékenység, a Modernizált Vámkódex Végrehajtási Rendeletével kapcsolatos fejlemények és nem utolsósorban az európai uniós elnökségi prioritást képező kölcsönös elismerések helyzete.
- „A Vám jövője” - a vámellenőrzések rendszeralapú megközelítése (FCI-SBA) projektcsoport III. fázisának 12. ülése (2011. június 27-29.) is hazánkban zajlott. Az eseményen az Európai Bizottság képviselői, az uniós tagállamok szakértői és egy hazai gazdálkodó (Zollner Kft.) munkatársai vettek részt. Az ülésnek a Ramada Budapest Hotel adott otthont.
- Az Európai Bizottság Költségvetési Főigazgatósága 2011. október 3–7. között hagyományos saját forrásokkal kapcsolatos vizsgálatot végzett a behozatali irányú vám eljárások helyi vámkezelések formájában történő lefolytatása tekintetében a NAV Dél-budapesti Vám- és Pénzügyőri Igazgatóságánál és a Pest Megyei Vám- és Pénzügyőri Igazgatóságánál.
- Az Európai Bizottság Adóügyi és Vámunió Főigazgatósága (DG TAXUD) 2011. november 30. és december 1. között monitoring látogatást tett hazánkban a közösségi vámjogszabályokban foglalt vámelengedésekkel és vám visszatérítésekkel összefüggésben. A monitoring célja a közösségi rendelkezésekben foglaltak gyakorlati végrehajtásának megismerése, a vonatkozó nemzeti szabályrendszer feltérképezése, belső rendelkezések áttekintése, döntési mechanizmusok azonosítása volt. Az Európai Bizottság képviselői a helyszíni vizsgálatok során jelentősebb hiányosságokra nem hívták fel a figyelmet.

Az elnökségi félév sikeres teljesítése magával hozta a NAV nemzetközi szakterületének megszilárdulását, külső és belső elismerését is egyaránt. Az elnökségi feladatok és rendezvények maradéktalanul és sikeresen zárultak, ezzel erősítve Magyarország és azon belül a nemzeti vámigazgatás pozícióit is. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal

megalakulásának és az Európai Unió soros magyar elnökségének egybeesése megfelelő lehetőséget nyújtott az akkor létrejött új állami szerv nemzeti és nemzetközi pozicionálására.

A fentiekből megállapítható, hogy a magyar vámigazgatás jól előkészített szakmai dossziékkal, ügycsoportokkal vágott bele hazánk első uniós elnökségi ciklusába. Egyértelműen látszik, hogy a keleti külső határok ellenőrzésének kérdése prioritásként jelent meg a magyar elnökség időszakában, és lerakta számos más, a keleti határok biztonságát érintő kezdeményezés (pl. CELBET) alapjait is. Az elnökségi félév egyértelműen a nemzetközi tevékenység erősödésével járt, a soros elnökség természetéből fakadóan ez a többi tagállammal való összehasonlításban is egyértelmű, ez megfelelően igazolja – legalábbis ezen időszak vonatkozásában – H1 hipotézisemben megfogalmazottakat, azaz azt, hogy a magyar vámigazgatás jelentősebb aktivitást mutatott az Európai Unió vámegyütműködési fórumain.

A Budapest Nyilatkozat egyértelmű bizonyítéka a magyar vámigazgatás nemzetközi aktivitásának és egyértelmű hosszútávú céljainak. A nyilatkozatban a külső szárazföldi határok ellenőrzésének megerősítése mellett, hangsúlyos elemként jelenik meg az ellenőrzési infrastruktúra fejlesztés uniós forrásból történő biztosításának igénye is. Figyelemmel arra, hogy a vámbevételek az Európai Unió hagyományos saját forrásainak részét képezik, a tagállamok méltányosnak gondolták, hogy az ellenőrzési eszközök beszerzésének terheiből is vegye ki a részét a közösség. A nyilatkozatban foglaltak megvalósulására hosszú éveket kellett várni, de a 2020-2027-es többéves pénzügyi keretben¹³² megjelent a CCEI¹³³ elnevezésű eszközbeszerzési alap.

Az Európai Unió Tanácsának egyes formációival és a tanácsi struktúrák körül szerveződő fórumokkal való együttműködés gyakorlatát a következőkben mutatom be.

4.2.3. VÁMEGYÜTTMŰKÖDÉSI TANÁCSI MUNKACSOPORT (CUSTOMS COOPERATION WORKING PARTY - CCWP)

A vámegyütműködési munkacsoport alapvetően a vámhatóságok, illetve a vám- és rendőri szervek közötti uniós szintű együttműködés fejlesztéséért felelős tanácsi

¹³² Multiannual Financial Framework (MFF)

¹³³ Customs Control Equipment Instrument – Vámellenőrzési Eszközbeszerzési Alap

munkacsoport. Tevékenységét a Bel- és Igazságügyi Tanács (továbbiakban: JHA) felügyelete mellett végzi.

A Vámszabályozási Tanácsi Munkacsoport főszabály szerint havonta ülésezik, plenáris vagy szakértői formációban. Tevékenységét alapvetően egy, általában másfél éves időszakot felölelő munkaterv, ún. akcióterv alapján végzi. Az akcióterv tartalmi elemeit címmel és számmal jelölt akciók képezik, amelyek vezetésére, illetve a végrehajtásban való közreműködésre a munkacsoporti ülésen zajlik a jelentkezés. Ugyanitt számolnak be az akciók vezetői az elért eredményekről.¹³⁴

Az akciótervekben vállalt feladatok mennyisége és minősége alapján jól látható az egyes tagállamok nemzetközi aktivitásának relatív mértéke, ezért részletesebben megvizsgáltam a Nemzeti Adó- és Vámhivatal CCWP akciókban való részvételének aktivitását.

A 2012. december 31-ével zárult, három elnökségi cikluson átívelő 5. akciótervében tíz akció, köztük egy magyar vezetésű szerepelt: a külső határokon elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és nyomozásáról szóló 5.6 akció (To explore in greater detail the legal and operational possibilities of coordinated activities involving Customs for detection, prevention and investigation of crime at the external borders), amelynek jelentése a CCWP soros ülésének napirendjére került (a magyar vezetésű projektcsoportban DE, FI, PL, RO, UK és LT vettek részt). Az akció vezetése is alátámasztja, hogy a magyar tanácsi félévet követően is, a H1 hipotézisem szerint, aktívan vett rész a magyar vámigazgatás a nemzetközi érdekérvényesítésben.

A CCWP az akcióterven belül sorszámmal ellátott akciók mellett végzi a Közös Vámműveletek szervezését is, amelyeken keresztül a vámigazgatások műveleti jellegű együttműködése is megvalósul. A JCO-k elsődleges célja az érzékeny áruk (cigaretta, kábítószer, fegyver, műkincsek, hamis termékek stb.) csempészetének megakadályozása, hatékony felderítése. Ide tartozik továbbá, a koordináció, a közös rendőri és vámműveletek tekintetében is.¹³⁵

¹³⁴ HOBGING, Peter: *Customs Cooperation in the Area of Freedom, Security and Justice*. In: *The CEPS Liberty and Security in Europe 2011*.

¹³⁵ BAKAI Kristóf Péter: *A vámuunió irányításának reformja: Az Európai Unió egyik legégetőbb kérdése*. In: *Magyar Rendészet 2014/6*. pp.119-130.

2013. évben egyik kiemelt feladat volt a CCWP égisze alatt zajló 6.1 akcióban való aktív magyar részvétel koordinálása. A 6.1 akció tárgya a CCWP-n belül korábban (2004. évtől) megvalósult akciók záró jelentésében megfogalmazott ajánlások nyomon követése és végrehajtásának vizsgálatára terjedt ki. A projektcsoportot az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét akkor ellátó Litvánia vezette, és a munkában Magyarország mellett Dánia és Olaszország vett részt.

A 7. Akcióterv – az új szakpolitikai ciklus (policy cycle) jegyében és annak kezdetéhez igazodva – 2014. január 1-jén kezdődött és kétéves időtartamra szólt. A 7. Akcióterv tizenegy akciót tartalmazott a nyomozás, fedett nyomozás, adminisztratív együttműködés, informatikai rendszerek, képzés, az egyes ügynökségek és hivatalok közötti együttműködés témakörökben. Magyar részről egy, oktatási tárgyú akciót (7.9) vezettünk, és – a szakértői formáció által kezelt két akción túl – további négy akcióban vettünk részt.

A rendészeti szakterületen dolgozók számára elérhető és szükséges képzésekkel foglalkozó 7.9 akció végrehajtása kérdőíves és interjúkészítéses munkamódszerrel történt, amelyet a projektcsoport magyar vezetéssel dolgozott ki. A kérdőív kiértékelésének eredménye, valamint az interjú kérdéseire beérkező válaszok alapján körvonalazódott és a 2015. II. negyedévében tartott projektcsoporti ülésen került összeállításra a végső jelentés. A magyar vámigazgatás aktív szerepet játszott az uniós vámképzési rendszer kimunkálásában¹³⁶, nemzeti adaptációjában is, ez a tevékenység jelent itt is meg. Ez a tevékenység tetten érhető számos más együttműködési formában is, mint például a CELBET.

A NAV aktív szerepet vállalt a CCWP tevékenységét meghatározó, 2014-2015-re érvényes, az Európai Unió szakpolitikai ciklus prioritásait tükröző 7. Akcióterv megvalósításában is. Magyarország a 7. Akcióterv négy akciójában vett részt, amelyek témái voltak: a jövedéki csalások elleni küzdelem, termékhamisítás és szellemi tulajdonjoggal való visszaélések, az internetes bűnözés elleni speciális lehetőségek, a 42-

¹³⁶ Vö.: CSABA Zágón et al.: *Kompetenciaalapú vámműgyi felsőoktatás az EU tagállamokban*. In: Csaba Zágón – Szabó Andrea (szerk.): *Közös kihívások – egykor és most*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, 2020, pp. 35-52.;

SZABÓ Andrea – HÁJER Tamara: *A vámfelsőoktatás uniós elismerési eljárásának elemei*. In: Csaba Zágón; Zsámbokiné, Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Tehetség, szorgalom, hivatás*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, 2021, pp. 153-179.

es vámeljárási-kóddal összefüggésben elkövetett csalások elleni fellépés eszközei.¹³⁷ A NAV továbbá vezette a vámrendészeti képzésekről szóló 7.9 akciót, mely 2015. novemberében sikerrel zárult.

Szintén a Vámszolgálati Tanács Munkacsoport tevékenységéhez kötődő, elsősorban elvi és elméleti jelentőségű vitaanyag tárgyalása zajlott a munkacsoporton belül. Ez a CCWP szakértői csoportjának jövőjéből kiindulva, a CCWP tevékenységét érintő strukturális és tematikus reformjairól szólt, illetve a plenáris formáció stratégiai szerepének – a szakértői csoport jelenlegi struktúráján belüli lehető legjobb kihasználása általi – fokozására irányult.

2016 folyamán is tevékeny részt vállalt a hivatal a CCWP munkájában, amelynek keretében az első félévében magyar vezetéssel kezdődött meg az ásványolaj-csalás elleni fellépést célzó munkacsoport tevékenység (8.6.2. akció). A visegrádi országok által felváltva vezetett akció célja volt, hogy áttörést érjen el az éves szinten több százmillió eurónyi adóhiányt kitevő, bázisokkal elkövetett jogsértések visszaszorítása érdekében, ráirányítva az uniós jogi szabályozás módosításának szükségességére a figyelmet. A munkacsoport tevékenysége során maximálisan kiaknázásra kerülnek a regionális jövedéki együttműködés (V4 Chess Knight akciók) eddigi eredményei és tapasztalatai. Ez egy kiváló példája annak, hogy a sikeres szakmai együttműködések eredményeinek bemutatásával, hogyan lehet tematizálni más nemzetközi együttműködési fórumokat, felhívva a figyelmet egyes jelenségekre. A fentiek egyértelműen igazolják a H4 hipotézisben megfogalmazottakat, a magyar vámigazgatás aktívan és komplementer jelleggel alkalmazta a regionális együttműködési formákat az európai uniós vámszolgálati együttműködésében jelentkező kihívások kezelésére. Valamint tudatosan felhasználta az uniós, regionális és bilaterális vámszolgálati együttműködések kölcsönhatásait szakmai céljai elérésére.

A magyar vezetésű félév eredménye, hogy számos fórumon sikerült reflektorfénybe helyezni ezt a problémát. Ennek is köszönhetően a munkacsoportban 2020-ra már 19 tagállam vett részt. A kérdést az Európai Bizottság (EB) közvetett adózási szakértői csoportja (ITEG) is többször tárgyalta. Magyarország és a V4 tagállamok érdeke az volt,

¹³⁷ BAKAI Kristóf Péter: *A 42-es eljárásban történő adómentes termékbehozattal kapcsolatos visszaélések elleni nemzetközi fellépés tapasztalatai*. In: Zsámbokiné, Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Válogatott tanulmányok a Vám- és Pénzügyőri Tanszék fennállásának 25. évfordulója alkalmából*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudomány Kar, Vám- és Pénzügyőri Tanszék, 2016, pp. 12-33.

hogy a nemzetközi csalásokban érintett ásványolajtermékek kerüljenek be a harmonizált, ellenőrzött jövedéki termékkörbe, azonban erre a vizsgált időszak végéig sem került sor.

A CCWP tevékenységét 2017. évben meghatározó 8. Akcióterv akcióinak többsége is sikeresen lezárult. A V4-es keretek között, részben magyar vezetéssel folytatódott az ásványolaj-csalások elleni 8.6.2. akció, amelynek fontos eredménye volt az a magyar javaslat, amelynek segítségével – a kenőolajok, illetve gázolaj tarifális besorolásának pontosításával – sikerülhetett volna érdemi, európai uniós szintű megoldást találni a problémára. A közel kétéves munka eredményeként a 8.6.2. akció jelentését a munkacsoport elfogadta. A megkezdett munka folytatódott a CCWP 9. Akciótervében. Az ásványolaj-csalásokkal foglalkozó 9.1.2.2. akciót Szlovákia vezette, Magyarország az Europol támogatásával az EMPACT jövedéki prioritásának keretében látott el vezető szerepet és vállalta továbbá a CCWP akció társ-vezetését is.

Az ásványolajokkal kapcsolatos csalások kérdésköre 2011-ben a visegrádi vámvezetők soros ülésén került a figyelem középpontjába, a magyar vámhatóság ettől az időponttól kezdődően nemzetközi tevékenységének majd minden fórumán napirenden tartotta ezt a kérdéskört. A probléma kezelésének részletes bemutatására a visegrádi vámegyütműködést tárgyaló fejezetben kerül majd sor.

Szintén a CCWP keretében tárgyalt másik fontos téma, a dohánycsempészettel foglalkozó Tanácsi Következtetések tervezete volt, amellyel kapcsolatos munkacsoporti szintű egyeztetés – magyar és lengyel tartózkodás mellett – 2017-ben lezárult. A Tanácsi Következtetésekben is említett, a Dohány Irányelv által előírt nyomon követési rendszerrel (Track and Trace) kapcsolatos magyar aggályok számos fórumon kifejtésre kerültek, a magyar álláspontot több tagország is támogatta.

Az Európai Unió Tanácsa Vámegyütműködési Tanácsi Munkacsoportjában a legaktívabb tagállamok közé tartozik Magyarország, elsősorban a csalások elleni fellépést célzó tevékenységekben.¹³⁸ Ez a megállapítás a H1 és H4 hipotéziseimet is alátámasztja, azaz azt, hogy az európai vámegyütműködés során a NAV jelentősebb aktivitást mutat, mint más tagállamok (H1) illetve azt, hogy a magyar vámigazgatás komplementer jelleggel alakítja uniós és regionális vámegyütműködéseit (H4).

¹³⁸ NAV: NAV évkönyv 2018. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2018. évi tevékenységéről. Budapest, 2019. p. 70.

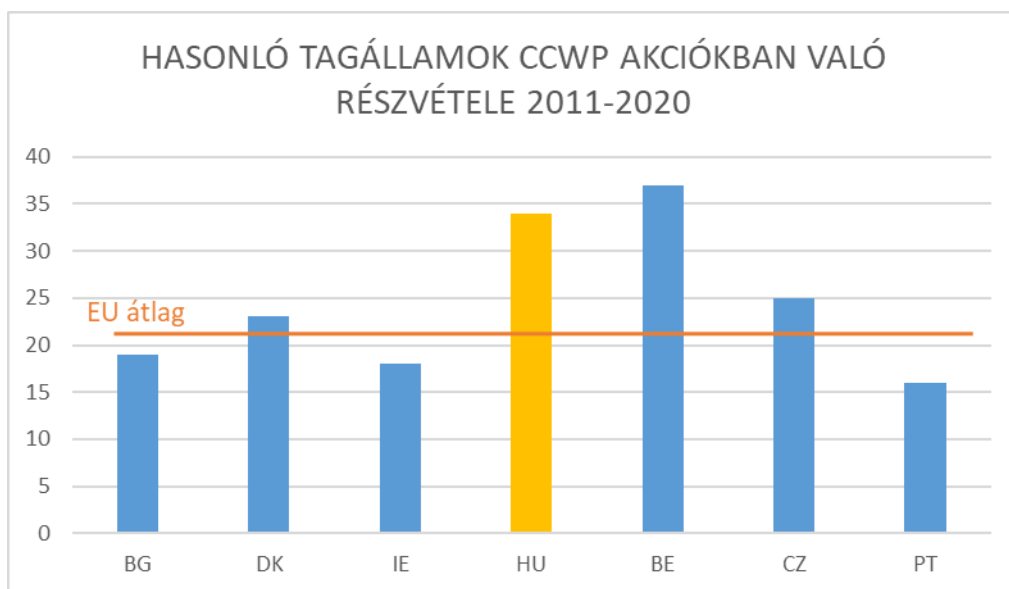
A kutatással érintett időszakban a CCWP hatékony működésének egyik legnagyobb gátja a tagállamok kormányközi együttműködés szabályait követő, demokratikus részvétele a feladatokban, amelyre a munkacsoport elnökségének és a Bizottság képviselőinek csak korlátozott ráhatásuk van. Így a gyakorlati vámegyüttműködést célzó közös vámműveletek tartalma nem valamilyen közös kockázatelemzés során kialakult szakmai optimum mentén, hanem a munkacsoport pillanatnyi – esetenként politikai – érdekeit tükröző módon kerül megfogalmazásra. Szintén nehezítette a feladatok eredményes végrehajtását az, hogy bár a vámunió az egyik legharmonizáltabb területe az Európai Uniónak, a közös vámügyi fellépésre fordítható összegek rendkívül szűkösek, és azok felett nem a közös fellépés megszervezéséért felelős Vámegyüttműködési Tanácsi Munkacsoport, hanem az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság rendelkezik.

A Kormány és a Pénzügyminisztérium vezetésének döntése alapján a vámunió, vámjog, vámegyüttműködés EKTB szakértői csoport (a továbbiakban: a vámunió szakértői csoport) vezetője volt a fő felelős, a vámügyekben mind az uniós, mind a nemzeti jogszabály-előkészítés, az ahhoz kapcsolódó egységes szakmai munka, valamint az európai uniós kapcsolattartás felügyeletéért és koordinálásáért. Ennek okán a CCWP ülések előkészítéseként a tárgyalási álláspontokat, a vámunió szakértői csoport vezetője hagyta jóvá. A végrehajtást érintő technikai ügyekben a vizsgált időszakban általános volt a vámattasé és a NAV illetékesei közötti közvetlen kapcsolattartás is.

A fentiek szerint részletesen megvizsgáltam a NAV CCWP keretében mutatott aktivitását, amellyel kapcsolatban statisztikai elemzéseket is végeztem. A 4-10 akciótervek vonatkozásában a tagállamok összesen 673 esetben vállaltak valamilyen szerepet (résztevő, vezető vagy helyettes vezető). A magyar vámigazgatás 43-szor vett részt, 3 esetben vezetőként, 1 esetben pedig vezető-helyettesként dolgozott CCWP akciókban. Ez egyértelműen mutatja, hogy a magyar vámigazgatás az átlagos aktivitásnál (24 részvétel) szignifikánsan jelentősebb részvételt mutat. Ez egyértelműen igazolja, hogy a CCWP keretei között a magyar vámigazgatás átlag feletti aktivitással dolgozik.

H1 hipotézisem bizonyítása szempontjából fontosnak tartottam a Magyarországhoz leginkább hasonlító tagállamok aktivitásával összevetni a NAV nemzetközi tevékenységét. A hasonlóság megítélése során a tagállam területének (ezer km²-ben

megadott méretét¹³⁹), lakosságának (ezer főben megadott értékét¹⁴⁰) és bruttó hazai össztermékének (GDP 100 millió USD-ban megadva¹⁴¹) szorzatát vettem figyelembe. Az elvégzett számítást a 14. mellékletben csatolom. Ezen adatok segítségével arra a következtetésre jutottam, hogy Bulgária, Dánia és Írország, valamint Belgium, Csehország és Portugália hasonlít leginkább hazánkhoz.



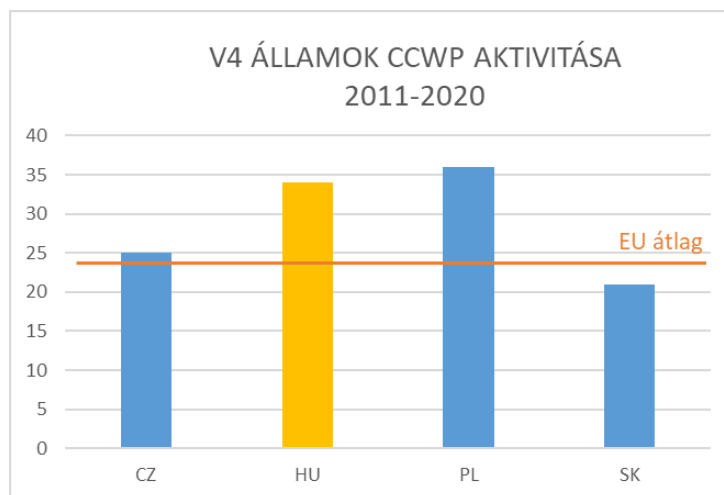
41.ábra: tagállamok CCWP akciókban való részvétele 2011-2020
 Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: NAV.

A fenti diagramból egyértelműen látszik, hogy a magyar vámigazgatás a hasonló tagállamok összehasonlításában is – Belgiummal együtt – kiemelkedően teljesít.

¹³⁹ <https://www.worlddata.info/alliances/european-union.php> (letöltés dátuma: 2022. május 5.)

¹⁴⁰ <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00001/default/table?lang=en> (letöltés dátuma: 2022. május 5.)

¹⁴¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00001/default/table?lang=en> (letöltés dátuma: 2022. május 5.)



42.ábra: V4 államok CCWP akciókban való részvétele 2011-2020
Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: NAV.

Ha a visegrádi együttműködés tagállamainak keretében vizsgáljuk hazánk vámhatóságának CCWP aktivitását akkor is egyértelműen látszik, hogy csak a lengyel vámhatóság vesz részt több akcióban, mint hazánk.

A magyar vámhatóság CCWP keretében végzett munkájával kapcsolatban megállapítható, hogy akciók vezetésével, JCO-kban való részvétellel aktívan kapcsolódik be a formáció munkájába. A fenti statisztikai elemzésekből kitűnik, hogy a magyar vámigazgatás jóval átlag feletti aktivitást mutat a CCWP akciókban is. Ez egyértelműen igazolja a magyar vámigazgatás nemzetközi szerepvállalásával kapcsolatban megfogalmazott H1 hipotézisemben foglaltakat.

A tanácsi struktúrákban való kezdeményező szerepvállalás alátámasztja a H4 hipotézisemben megfogalmazottakat is, azaz azt, hogy a magyar vámigazgatás megfelelő aktivitás mellett komplementer jelleggel alakítja uniós és regionális vámegyüttműködéseit, valamint igazolni látszik a vámegyüttműködési formák kölcsönhatásait is.

4.2.4. VÁMUNIÓ TANÁCSI MUNKACSOPORT (WORKING PARTY ON CUSTOMS UNION – CUWG)¹⁴²

Míg az előző fejezetben bemutatott CCWP fő feladata a vámigazgatások közötti gyakorlati együttműködés szorosabbá tétele és javítása, addig a Vámunió Tanácsi Munkacsoport azon keretek, jogszabályok és eszközök megfogalmazásával és kidolgozásával foglalkozik, amelyek meghatározzák az Unió közös vámigazgatásának kereteit és az egyes tagállami vámigazgatások tevékenységének módjait, eljárásait és feltételeit.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal megalakulása óta a munkacsoport legfontosabb feladata és eredménye az unió vámjogszabályait összefoglaló Modernizált Vámkódex¹⁴³, illetve a későbbiek során az Uniós Vámkódex kidolgozása, bevezetése majd felülvizsgálata volt.

A munkacsoport hatáskörébe tartozik minden vámügyi jogalkotással összefüggő kérdés, legyen az eljárási vagy anyagi, például tarifális szabály megalkotása. Korábban a munkacsoport ennek megfelelően két formációban, ún. CUWG/a (jogalkotás) és CUWG/b (tarifa) összeállításban ülésezett. A két munkacsoport összevonására a tarifális ügyek drasztikus csökkenése miatt 2011-ben, a magyar európai uniós elnökség alatt, és annak kezdeményezésére került sor.

A vámunió irányításában a Vámunió Tanácsi Munkacsoport szerepe az egyik legkevésbé vitatott terület. A tagállamok érdekeinek hagyományos megfogalmazását és képviselését végző, kompromisszumra törekvő munkacsoportról van szó, amelyben az éppen soros elnökség jelentős befolyással bír a folyamatok alakulására és eredményeire.

A munkacsoport hosszú távon tervez, és stratégiai szellemben dolgozik. Így ebben a munkacsoportban került sor a Customs 2013 majd a Customs 2020 elnevezésű rendelettervezet vitájára, a FISCUS program áttekintésére és elfogadására (később az Európai Parlamentben bukott el). A program a belső piac erősítése, az üzleti környezet és a közszolgáltatások hatékonyabbá tétele érdekében uniós forrásból támogatja a vámhatóságok egymás közötti, illetve más érintettekkel történő együttműködését a

¹⁴² Másik elnevezése: Customs Union Working Group, erre utal a CUWG rövidítés is.

¹⁴³ Az Európai Parlament és a Tanács 450/2008/EK rendelete (2008. április 23.) a Közösségi Vámkódex létrehozásáról (Modernizált Vámkódex) [Hivatalos Lap L 145., 2008.6.4.].

kompetenciafejlesztés, továbbá az informatikai kapacitásfejlesztés révén. Ezekről a programokról a későbbiekben részletesen is szólok.

A munkacsoport a tagállamok érdekérvényesítésének egyik utolsó fóruma az Európai Bizottság egyes törekvéseivel szemben, a CUWG a fék és az ellensúly egyben. A vámvezetők tanácsi formációban való ülésezésének rövid életű időszaka (2016-2017) után, és a CCWP technikai együttműködési kérdésekre korlátozásával a tagállami érdekek artikulációjának elsőszámú fóruma lett ez a munkacsoport. A munkacsoport ülésein képviselendő álláspont előkészítése a Vámunió, vámjog, vámegyüttműködés EKTB szakértői csoport feladata. A kialakított álláspontokat általában a vámattasé és a Pénzügyminisztérium kiküldöttje képviseli, ugyanakkor, ha azt a napirend jellege megköveteli, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal képviselője is részt vesz az ülésen.

4.2.5. D.8. CSALÁS ELLENI KÜZDELEMMEL FOGLALKOZÓ MUNKACSOPORT

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerteágazó nemzetközi tevékenységének egyik sajátos fóruma az Európai Unió Tanácsa mellett működő D.8 csalás elleni küzdelemmel foglalkozó munkacsoport. Ennek feladata az Európai Unió csalásellenes tevékenységet érintő jogalkotási (pl. euró védelmét érintő jogalkotás, az Európai Csalás Elleni Hivatal – OLAF European Anti-Fraud Office – vizsgálatairól szóló jogszabály módosítása) és nem jogalkotási tárgykörbe tartozó kérdések (például az EUMSZ 325. cikke alapján készülő Bizottsági jelentés, az OLAF éves tevékenységi jelentés, az OLAF főigazgató választása) szakértői szintű megvitatása. A munkacsoporti részvételt a Csaláselleni Koordinációs Szolgálatban¹⁴⁴ történő aktív hazai részvétel is indokolja.

A fenti munkacsoportokban a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt vagy közvetlenül az érintett munkatársak, szakértők, középvezetők, vagy pedig (pl. a vámunióval kapcsolatos kérdések esetén) a Brüsszelbe delegált vámattasé képviselik.

¹⁴⁴ Anti-fraud coordination service (AFCOS)

4.2.6. AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS TÖRÖKORSZÁG VÁMVEZETŐINEK KLUBTALÁLKOZÓJA

A klubtalálkozó nem tartozik az uniós szervezetek közé¹⁴⁵, mégis érdemes említést tenni az Európai Unió tagállamai (korábban: Európai Unió tagállamai, Horvátország) és Törökország vámigazgatásai vezetőinek találkozójáról (Club meeting), amelyet éves rendszerességgel tartanak meg, rotációs alapon, valamely részes ország vámszervének szervezésében. Jelen értekezésemben nem vállalkoztam az ülések teljes sorozatának bemutatásra, de a NAV megalakulása óta megrendezett és a NAV nemzetközi kapcsolattartása szempontjából fontos találkozók rövid bemutatását, az alábbiakban megteszem. Az üléseken – uniós csatlakozásáig – Törökországhoz hasonlóan Horvátország is részt vett (azóta tagállami minőségében vesz részt). Ezen üléseken a legfőbb vámpolitikai kérdéseket, a napi aktualitásokat vitatják meg a végrehajtó apparátusok vezetői, kötetlen formában. Az itt hozott döntéseket azután a vámigazgatók saját szervezetükön keresztül becsatornázzák a hivatalos intézményrendszer fórumaira.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal megalakulása és jelen értekezés adatgyűjtésének lezárása között, 10 klubtalálkozóra került sor, a találkozók minden alkalommal segítséget nyújtottak abban, hogy hazánk megfelelően artikulálhassa időszerű vámszakmai érdekeit, mutathassa be eredményeit és szerezhessen támogatókat, egyes szakpolitikai kérdésekben. A találkozók sorából kettőt emelek ki és mutatok be.

Jelen kutatásom szempontjából releváns, hogy az Európai Unió tagállamai és Törökország vámigazgatási vezetőinek 82. találkozóján 2016-ban, két magyar vonatkozású napirendi pont is szerepelt: bemutatásra került a Nemzetközi Pénzügyi Nyomozói Akadémia (ICOFI), valamint a visegrádi együttműködés keretében elindult az ásványolajokkal elkövetett jövedéki csalások elleni küzdelemmel foglalkozó munkacsoport tevékenysége, ezen belül is a 11 ország részvételével zajló Chess Knight akciósorozat és az ezt az Európai Unió intézményes keretei közé illesztő 8.6.2. CCWP akció is. Az ICOFI önmagában is jelentős, aktív kezdeményezés, amely a vámnyomozó szolgálatok közötti együttműködést is elősegítette.¹⁴⁶ A visegrádi együttműködés

¹⁴⁵ Jellegéből adódóan leginkább a tanácsi működéshez hasonlatos

¹⁴⁶ Vö.: GÖMÖRI Dóra: *A nemzetközi együttműködés új területe – ICOFI*. In.: Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes – Szabó Andrea (szerk.): *Az adó- és vámszolgálatok aktuális kihívásai*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2015, pp. 177-196.

sikereinek bemutatása és az eredmények megismertetése egyértelműen igazolja, hogy a magyar vámigazgatás tudatosan ragadta meg a rendelkezésére álló lehetőségeket az aktuális szakmai kihívások megoldása érdekében. Jelen példa során felhasználva az unió egyik informális fórumát arra, hogy a vámvezetők elé tárják az ásványolajcsalásokkal kapcsolatos problémákat és az összefogás közös eredményeit.

A 2017-es salzburgi ülésen az akkor éppen kialakítás alatt lévő dohánytermék nyomkövetési direktíva¹⁴⁷ által előírt nyomon követési rendszerrel kapcsolatos vámhatósági aggályokat mutatta be részletesen a hivatal. Az ülésen megjelent vámvezetők továbbá egyetértettek abban, hogy a vám jövője szempontjából kiemelt jelentősége van az innovációnak és a vámhatóságok láthatóságának, nyilvános megjelenései növelésének. A vámunió irányításának reformjához kapcsolódóan jutottak a vámvezetők egyetértésre abban is, hogy egyszerűsíteni és korszerűsíteni kell a vámhatóságok struktúráját, a közös uniós döntéshozatalt fel kell gyorsítani és a létrejövő új európai uniós vámvezetői fórumokat alaposan át kell gondolni.¹⁴⁸

A Club Meetingek sorából kiemelt két példából arra a következtetésre jutottam, hogy a magyar vámigazgatás a H4 hipotézisemben megfogalmazottak szerint, aktív kezdeményezéssel törekszik a felmerült vámszakmai problémák, hiányosságok együttműködési formákon és rendszereken átívelő megoldására, azaz a magyar vámigazgatás komplementer jelleggel alakítja uniós, kétoldalú és regionális vámegyüttműködéseit.

GÖMÖRI Dóra: *ICOFI – Nemzetközi együttműködés továbbképzések útján*. In.: Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): Válogatott tanulmányok a Vám- és Pénzügyőri Tanszék fennállásának 25. évfordulója alkalmából. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudomány Kar, Vám- és Pénzügyőri Tanszék, 2016, pp. 122-134.

LIPPAI Zsolt: *A Nemzetközi Oktatási Központ, a vele kapcsolatban álló nemzetközi szervezetek és az idegennyelvi képzés*. In.: Czene-Polgár Viktória – Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): Innováció, elektronizáció, tudásmenedzsment. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, 2018, pp. 163-186.

¹⁴⁷ A BIZOTTSÁG (EU) 2018/574 VÉGREHAJTÁSI RENDELETE a dohánytermékek nyomon követhetőségi rendszerének létrehozására és működtetésére vonatkozó műszaki előírásokról

¹⁴⁸ Vö.: KRAUSS, Stefan: *The European Parliament in EU External Relations: The Customs Union with Turkey* *European Foreign Affairs Review* Volume 5, Issue 2 ,2000, pp. 215 – 237

4.2.7. INFORMÁLIS VÁMVEZETŐI FÓRUM (DIRECTORS GENERAL OF CUSTOMS FORUM – DGCF)

A quadrilaterale államok 2020. márciusi szlovéniai ülésén merült fel első ízben, hogy a formális találkozók mellett szükség lenne egy rendszeres – a Club meetingeknél gyakoribb – vámfőigazgatói fórumra, amelyen a Vámpolitikai csoport (a továbbiakban: CPG) vagy CUWG ülései előtt lehetőség nyílna előzetesen megvitatni az érdeklődésre számot tartó kérdéseket.

A Szlovéniában megfogalmazódott ötlet folytatásaként a Vámpolitikai Csoport 2020. június 20-án megrendezett ülésén Olaszország kezdeményezte, hogy a vámvezetők és a nemzetközi terület vezetői a formális egyeztetések mellett hozzanak létre önkéntes alapon egy aktív virtuális munkacsoportot, amely havonta gyűlne össze kötetlen formában. Az ülések célja az aktualitások mentén a tapasztalatok cseréje. A Bizottság és a tagállamok többsége, köztük a Q4 formációban is aktív NAV, az új virtuális munkacsoport létrehozását támogatta.

Az első ülés házigazdája Olaszország volt, a napirendi témák az Európai Unió és az Egyesült Királyság közötti átmeneti időszak vége; megoldás az intelligens határokra (logisztikai csomag); valamint az EUR1 dematerializálása, vagyis hogyan lehet áttérni egy valóban digitális vámkezelésre voltak. A második ülést is az olasz vámhatóság hívta össze, ekkor már a Bizottság is törekedett az új együttműködési forma támogatására. Ennek keretében lehetővé tette a Webex platform használatát, és a DGCF néven létrejövő csoport munkaanyagait ettől kezdve rendszeresen feltöltésre kerülnek a Bizottság által a Customs-Fiscalis programok kommunikációjára fenntartott PICS rendszerbe. A harmadik ülést Spanyolország hívta össze, és ettől kezdve mindig más és más, önként vállalkozó tagállami vámigazgatás volt a házigazda. A kezdeti lendület után az ülések gyakorisága 3-4 hónapos rendszerességgel állandósult, ami megfelelt a pandémia jelentette kihívásoknak.

A DGCF létrejötte is kiváló példája a regionális vámegyüttműködésekben rejlő lehetőségeknek. A Q4 találkozón megfogalmazódó ötlet mára a vámfőigazgatók valódi informális egyeztetési fórumává vált, elsősorban a virtuális térben. Természetesen felmerül a kérdés, hogy a fizikai találkozók visszatérével egy ilyen – viszonylag gyakran ülésező formáció – miképpen tudja jelentős munkateher-növekedés nélkül betölteni

funkcióját, azaz képes lesz-e a fizikai találkozók világában is működni, vagy megmarad online formában, esetleg a kettő ötvözeteként hibrid módon kerül majd megrendezésre.

4.3. AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE A VÁMUNIÓ MŰKÖDTETÉSÉBEN

Az európai uniós döntéshozatali eljárás harmadik szereplője az Európai Parlament (EP). Szerepe és feladatai a vámigazgatás kérdéseiben is megkerülhetetlenek. A rendes jogalkotási folyamat keretében a Bizottság jogalkotási javaslatát követően a Tanács dönt annak elfogadásáról, majd az EP jóváhagyására van szükség ma már szinte minden területen. Az Európai Parlament az a fórum, ahol az európai állampolgárok közvetlenül megválasztott képviselői a tagállami és bizottsági érdekeken túlmutató politikai értékek mentén támogatnak, vagy vetnek el javaslatokat.

A NAV hatáskörébe tartozó kérdésekben, a Parlamentben a Belső Piaci és Fogyasztóvédelem (vámunió), illetve a Gazdasági és Monetáris Ügyek (adóügyek) Bizottsága foglalkozik. Itt kell megemlíteni a Tanács, a Bizottság és a Parlament informális egyeztetési eljárását a trialógust, amely a rendes együttdöntési (co-decision) eljárás mellett támogatja a konszenzus kialakulását. Ahogy azt már fentebb bemutattam, az Európai Parlament jelentős szerepet játszott a FISCUS tervezet két külön vámügyi és adóügyi programra történő szétválasztásában, amit a COREPER 2012. június 21-én egyhangúan elfogadott.

A COREPER egyhangú döntését az Európai Bizottság tudomásul vette és a vámügyi és az adóügyi programra vonatkozóan két külön javaslatot nyújtott be. A FISCUS javaslat illetően elvetését követően nem jelentkezett az Európai Parlamentet érintő vitás javaslat vagy kezdeményezés. A bizottsági előterjesztéseket, a Tanács támogatása mellett, a képviselők elfogadták.

Megállapítható, hogy a parlament szerepe a vámunió irányításában szűk keretek között mozog, a tagállamok és a bizottság által tett javaslatok elfogadásából vagy elutasításából áll.

4.4. VÁMEGYÜTTMŰKÖDÉS AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG KERETEI KÖZÖTT

A vámunió, mint az Európai Unió egyik kizárólagos hatáskörébe tartozó jogintézmény, az európai vívmányok egyik alapvető eleme. Szakpolitikáinak kialakítását és fejlesztését, felügyeletét és központi igazgatási feladatait az Európai Bizottság látja el¹⁴⁹. Feladatai közé tartozik, hogy képviselje az unió egészének érdekeit, javaslatot tegyen az új uniós jogszabályokra (amely téren kizárólagos hatáskörrel rendelkeznek, vagyis egyetlen tagállam sem terjeszthet elő önállóan jogszabálytervezetet vám témakörben), irányítsa az uniós szakpolitikák végrehajtását, valamint az uniós források felhasználásával kapcsolatos mindennapi feladatokat. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal vonatkozásában, releváns fő célkitűzései közé tartozik, a vámunió irányítási rendszerének felülvizsgálata és modernizációja, a jogi keretrendszer korszerűsítése, az elektronizáció további kiterjesztése, ezek által pedig az egységes piac kiteljesítése¹⁵⁰ és a Bizottság irányító szerepének megerősítése. Nincs azonban olyan szándéka, amely szerint a vámok beszedését ne a nemzeti hatóságok végezzék el a jövőben is. A vámigazgatási feladatok végrehajtásáért középtávon a tagállami vámhatóságok maradnak felelősek, ideértve az uniót megillető vámbevételek beszedését és rendelkezésre bocsátását is. Ebből a kettősségből számos megoldandó probléma és feladat keletkezett az elmúlt évtizedekben.¹⁵¹

Az Európai Bizottságba tagállamonként egy biztos kerül delegálásra, aki munkája során valamelyik szakpolitika felügyeletével segíti a Bizottság elnökének munkáját, ez általában valamely főigazgatóság felügyelete útján valósul meg. A vámunió működtetése a bizottsági struktúrán belül az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság (Directorate General for Taxation and Customs Union, DG TAXUD) feladata. Ennek megvalósítása érdekében az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság két vámügyekkel (vámpolitika, jogalkotás, tarifa, valamint biztonság, kereskedelemfejlesztés, származás és nemzetközi együttműködés) foglalkozó igazgatóságot működtet. Természetesen szabályozó, politika alkotó tevékenységükbe bevonják a tagállamok hatóságait is, ennek alapvető formája a

¹⁴⁹ EUMSZ Első rész, I. cím, 3. cikk (1) a) pont.

¹⁵⁰ Európai Bizottság- Vámügyek https://ec.europa.eu/info/topics/Customs_hu (letöltés dátuma: 2019. augusztus 18.)

¹⁵¹ Vö.: LYONS, Timothy: *EU Customs Law*, Oxford University Press 2018.

komitológia¹⁵². A komitológiai bizottságok közül mintegy húsz foglalkozik a vámigazgatás egyes területeivel a tarifális értelmezésektől az informatikai rendszerek fejlesztéséig, összehangolásáig.

A klasszikus komitológiai feladatok mellett az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság számos egyéb munkacsoportot is működtet, ezek közül a legjelentősebbnek a Vámpolitikai csoportot (CPG) és a Customs¹⁵³ program felügyeletét végző irányítócsoporthoz tekinthetjük.

A Bizottság által működtetett struktúrákkal, munkacsoportokkal kapcsolatban a tagállamok esetenként kritikát fogalmaznak meg, azok számossága vagy hatékonysága tekintetében. Meglátásom szerint, a rendelkezésre álló kereteket megfelelően használja fel a Bizottság az eredmények átlátható módon történő elérése érdekében, amelyek általában elfogadhatóak minden résztvevő számára. A koordinációs nehézségek ellenére a vámunió igazgatásának ezen szegmense megfelelően szolgálja, mind a Bizottság, mind a tagállamok érdekeit. Bár kétségtelen, hogy egyes eljárásai, döntései elhúzódnak.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal megalakulása óta több stratégiai kérdésben is sikerült eredményeket elérni az Európai Bizottság vámpolitikája terén. Ezek közül talán a leghangsúlyosabb a vámellenőrzési eszközfejlesztésekre felhasználható úgynevezett „vamos alap” létrehozása.

A NAV nem sokkal megalakulása után már lépéseket tett, az Európai Bizottság Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóságának irányába, az Európai Unió külső szárazföldi vámhatárai fokozottabb ellenőrzésének kialakítása érdekében. Ennek érdekében a NAV is csatlakozott a litván társhatóság kezdeményezéséhez, ezért Arnold Mihály vám- és pénzügyőri szakmai elnökhelyettes a Vám Világszervezet tanácsulása keretében 2011. június 23-án az észt, a finn, a lengyel, a lett, a litván és a szlovák társszerv vezetőjével

¹⁵² Komitológia: szűkebb értelemben azt az eljárási módot jelenti, ahogy a Bizottság az európai uniós jogalkotó által ráruházott végrehajtási hatásköröit gyakorolja az uniós tagállamok képviselőiből álló szakbizottságok közreműködésével, tanácsaival. Tágabb értelemben a komitológia az Európai Unióban működő nagyszámú (körülbelül 1500) bizottság és munkacsoport vizsgálatainak és munkacsoportjainak elnevezése. Komitológia kifejezéssel illetik az európai uniós jogszabályokkal kapcsolatos tanácsadást (jogértelmezési feladatok) és a különböző feladatok végrehajtást végző (mintegy 237 db) bizottságot.

¹⁵³ A Customs 2013 program folytatásaként, 2013. december 11-én a vámunió működésének támogatására létrejön a „Vám 2020” többéves cselekvési program: az Európai Parlament és Tanács 1294/2013/EU rendelete a 2014 és 2020 közötti időszakra szóló, európai uniós vámügyi cselekvési program (Vám 2020) létrehozásáról, valamint a 624/2007/EK határozat hatályon kívül helyezéséről. A program általános célkitűzése a vámunió működésének és korszerűsítésének támogatása a belső piac megerősítése érdekében, a részt vevő országok, a vámhatóságai és a vámügyi tisztviselők közötti együttműködés révén.

együtt közös levelet írt alá a DG TAXUD vezetője, Walter Deffaa főigazgató részére. A levélben is megmutatkozik a magyar vámigazgatás magyar elnökség által is képviselt álláspontja, amely határozottan sürgette a vámhatóságok közös erőfeszítéseinek uniós finanszírozását. Az elnökhelyettesi levél része volt annak az aktív kezdeményezésnek, amellyel a magyar elnökség ezen feladat megoldásán dolgozott.

A NAV jelentős erőfeszítéseket tett az unió külső vámhatárainak szigorú ellenőrzésére, ennek egyik eszközeként szoros kapcsolat kialakítására és fenntartására törekedett a szomszédos harmadik országok vámszerveivel. 2011 októberében Arnold elnökhelyettes úr levélben tájékoztatta Deffaa urat a Keleti Partnerség tagországa, Ukrajna és a NAV viszonylatában történt események, továbbá az együttműködés elmélyítése, kiszélesítése érdekében kifejtett erőfeszítésekről, hangsúlyozva az Európai Bizottság közreműködésének szükségességét. Emellett Arnold elnökhelyettes úr képviselte a NAV-ot a Keleti Szomszédság Vámegyüttműködés „Egy jobb együttműködés irányába” elnevezésű, 2011. október 20-21-én Lengyelországban (Krakkó) megrendezett Magas Szintű Szemináriumon, amelynek keretében beszédet tartott, a magyar soros EU Tanácsi elnökség keretében kidolgozott és elfogadott Budapest Nyilatkozatban foglaltak gyakorlati végrehajtásával kapcsolatban, sürgetve a vámhatóságok közös uniós forrásokból történő támogatását is. Arnold úr beszédében hangsúlyozta, mennyire fontos uniós forrásokat is biztosítani, az Európai Unió külső határain folyó áruszállítások ellenőrzéséhez, egyúttal javasolta áttekinteni, hogy milyen formában lenne megoldható a Keleti Szomszédság országai részére technikai segítségnyújtás keretében biztosított technikai eszközök üzemeltetéséhez való hozzájárulás.

Ez a törekvés a NAV nemzetközi érdekérvényesítésének egyik fontos célkitűzése lett, számos tanácsi és bizottsági munkacsoportban, felsőszintű vezetői találkozáson fejtette ki a Hivatal érveit ezen kezdeményezés mellett. Ezeket az erőfeszítéseket részletesen a következő fejezetekben mutatom be. A NAV a rendelkezésére álló nemzetközi fórumok mindegyikét felhasználta álláspontja bemutatására, amelyhez kiváló szövetségeseket talált a keleti szárazföldi határokat védő társszervekben. Ez egyrészt eredményezte a CELBET szakértői csoport létrehozását, másrészt pedig megteremtette a „vamos alap” létrehozásának lehetőségét. Ez egyértelmű bizonyítéka egyrészt a H3 hipotézisemben megfogalmazott együttműködési formák közti kölcsönhatásoknak, másrészt pedig a H1 és H4 hipotéziseimben megfogalmazottaknak. Miszerint a magyar vámigazgatás jelentős aktivitást mutat az európai uniós vámegyüttműködésben és komplementer jelleggel

használja a kétoldalú és regionális együttműködési formákat az uniós vámegyüttműködés kihívásainak kezelésére.

A NAV európai uniós érdekérvényesítésének másik fókuszpontja a vizsgált időszakban az ásványolaj csalásokkal kapcsolatos fellépés volt. A jövedéki adóztatás az Európai Unióban csak részlegesen harmonizált terület, a tagállamok és a Bizottság szoros együttműködésben alakítják a szabályokat. A jövedéki visszaélések felderítése és visszaszorítása során az együttműködések nem szorítkozhatnak csupán két állam közötti együttműködésre. A NAV, a csalások elleni fellépés nemzetközi dimenziójában, megalakulása után hamar¹⁵⁴ napirendre vette a bázisolajokkal elkövetett nemzetközi jövedéki adó csalások elleni fellépést. Ennek érdekében a NAV az uniós és unión kívüli fórumokon is folyamatosan tematizálta a jövedéki csalásokkal kapcsolatos eszmecserét, a cigaretta csempészet elleni fellépés mellett felhívva a figyelmet a bázisolajokkal az egységes piacon elkövetett csalásokra és ezek gazdasági hatására is. Ebben a kérdésben a vezető nemzetközi fórum a visegrádi együttműködés lett, így a bázisolajokkal elkövetett csalások elleni fellépés módját és eredményeit a visegrádi együttműködést bemutató fejezetben tárgyalom részletesen.

A visszaélés abban valósul meg, hogy a 2710 19 99 vámtarifaszám alá tartozó ásványolajokat gázolajhoz 10-20 %-ban hozzákeverve vagy akár összekeverés nélkül önmagukban – a jövedéki adó, ÁFA megfizetése nélkül – üzemanyagként használják fel. Annak ellenére, hogy a termék üzemanyag célra felhasználható, a jelenlegi közösségi jövedéki szabályozás szerint nem jövedéki termék, ezáltal szállítása, tárolása, felhasználása a közösségi szabályok alapján nem ellenőrzött. Ezt felismerve, Litvánia 2010. december 13-án az említett ásványolajok ellenőrzött körbe vonását javasolta az Európai Bizottságnál. Javaslatát a Bizottság sem akkor, sem azóta nem fogadta el.

A szóban forgó visszaélések a vizsgált időszakban jelentős problémát jelentettek az európai unió országaiban, ennek kapcsán Magyarország több fórumon képviselte eredményesen álláspontját, és próbált meg az említett termékek ellenőrzötti körbe vonásához támogatókat szerezni az uniós intézményeken kívül is, például a V4, a Q4 keretein belül, valamint bilaterális alapon a régiós és egyéb érintett államokkal való kapcsolatépítés során. Fontos kiemelni, hogy hamar világossá vált a NAV szakértői

¹⁵⁴ A visegrádi államok vámvezetőinek 2011. évi ülésén Pozsonyban

számára, hogy nem helyi jellegű problémáról van szó, ugyanis az egyes visszaélési formák egyre nyugatabbra tolódtak, tapasztalatok alapján a bűnözői körök egyre aktívabbá váltak a „régii” tagállamokban is.

A jelenség – szintén magyar kezdeményezésre – napirendre került az ITEG (Indirect Tax Expert Group) informális ülésein is. Ezek az üléseken bármelyik tagállam által felvetett jövedéki szakértelmet igénylő kérdéseket vitatnak meg a tagállami és bizottsági szakértők, azonban ezen a fórumon sem sikerült előrelépést elérni ebben a témakörben. Nyilvánvalóvá vált, hogy erre az uniós szintű problémára az európai uniós intézményeken kívüli megoldást kell találni, ezt a megoldást találta meg a NAV a visegrádi együttműködésben.

4.4.1. EURÓPAI UNIÓS TAGSÁGBÓL ADÓDÓ NEMZETKÖZI JELLEGŰ FELADATOK

Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozásával joga és kötelessége az uniós *acquis* (*communautaire*), az európai uniós jogszabályanyag alkalmazása és az abból fakadó kötelezettségek teljesítése. A NAV számára alapvető feladatként jelenik meg egyfelől a külső határokon belépő áruk után fizetendő vámok és közvetett adók határozott, hatékony beszedése, szükség esetén behajtása, hiszen ezek kisebb vagy nagyobb mértékben a Közösség költségvetésének forrásai, miközben természetesen a hazai költségvetés bevételi oldalát is erősítik. Ezen feladatkörhöz kapcsolódóan a magyar vámigazgatás felelőssége az is, hogy a fenti összegek befizetésének kijátszását megakadályozza, illetve felderítse az elkövetett csalásokat. Ha a nemzeti vámhatóság neki felrőható okból nem szedi be a közösséget megillető vámokat vagy más hagyományos saját forrásokat, akkor az Európai Unió szervei közvetlenül követelik azt az érintett tagállamon.

Másfelől a külső határon szolgálatot teljesítő pénzügyőrök alapvető szerepet játszanak abban, hogy megakadályozzák a veszélyes, nem kívánatos termékek behozatalát (kábitószer, fegyverek, az állat- és növény-egészségügyi előírásokat sértő termékek, az uniós szabványoknak nem megfelelő vagy más biztonsági kockázatot jelentő áruk stb.), a védelem alá eső értékek illegális kivitelét (műkincsek, védett állat- és növényfajok stb.), illetve betartassák az érvényben lévő korlátozásokat. Végezetül e körben kell említeni a külkereskedelem és a gazdaság terén az uniós gazdasági érdekek védelmét mind a behozatal, mind a kivitel során (pl. hamisított termékek felderítése stb.). Ugyancsak

feladata a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnak, hogy a tagállamokkal és az illetékes uniós szervezetekkel együttműködjön a fenti közös célok elérése, a külső határellenőrzések eredményességének növelése érdekében.

A fenti feladatokat a NAV szakmai szervezetei napi feladatellátásuk során, az úgynevezett tagállami működés keretében végzik.¹⁵⁵ Ezeket a feladatokat, bár bizonyos esetekben nemzetközi jellegűek és számos tekintetben a nemzetközi együttműködés során hozott döntések végrehajtására irányulnak, mégsem lehet a „klasszikus” nemzetközi együttműködések körébe vonni. Ugyanide sorolható részvételünk a már említett komitológiai eljárásokban is.

Kiemelkedő területe a tagállami működés keretében megvalósított nemzetközi jellegű tevékenységeknek a nemzetközi vámakciókban való részvétel. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal megalakulása óta aktívan és kezdeményezően vett részt a nemzetközi vámrendészeti együttműködésnek ezen formájában. Számos közös műveletet, akciót szervezett meg és folytatott le, több esetben volt a NAV önálló akció vagy akciósorozat kezdeményezője is. 2013-ban a rendészeti szakterület 12 nemzetközi művelet koordinálásában vett részt. Az egy naptól hat hétig terjedő időintervallumban végzett műveletek prioritása a szellemi tulajdonjogot sértő cselekmények, a fémlopás, az egyes termékkörök illegális kereskedelme elleni fellépésre irányult.¹⁵⁶

2014-ben a NAV 13 nemzetközi műveletben vett részt. Az akciók fókuszában a készpénzbejelentés ellenőrzése, a határon átnyúló hulladékszállítás ellenőrzése, csempészet, hamisítással és a szerzői jogok megsértésével érintett áruk felderítése, valamint az illegális dohányáru-kereskedelem elleni fellépés állt. Külön említésre méltó akció, az ásványolaj vizsgáló magyar mobillaboratórium szlovák és cseh útja 2014-ben.¹⁵⁷ A műveletek végrehajtása számos külföldi szervezettel – Interpol, Europol, OLAF stb. – együttműködve valósult meg. Az akciókat a rendőrséggel, a Nemzeti Közlekedési

¹⁵⁵ NAGY János, 2008., i.m. pp. 20-21.

SZENDI Antal: *Az Európai Unió vámintézkedései magyar (tagállami) szemmel*. Magyar Rendészet. XIV. évfolyam, 2014/2. pp. 73-81.

¹⁵⁶ NAV: NAV évkönyv 2013. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2013. évi tevékenységéről. Budapest, 2014. p. 45.

¹⁵⁷ ROMHÁNYI Antal: *Mobillaboratóriumi vizsgálatok – a magyar tapasztalatok bemutatása*. In.: Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes – Szabó Andrea (szerk.): *Az adó- és vámügyi szolgáltatások aktuális kihívásai*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság 2015, pp. 126-131.

Hatósággal, a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatallal (továbbiakban: NÉBIH), együttműködve hajtotta végre a NAV.¹⁵⁸

2015. év során a NAV 14 alkalommal vett részt nemzetközi műveletben, melyek fókuszában a jogosulatlan fuvarozási tevékenységek kiszűrése, gépjárműves bűncselekmények visszaszorítása, az országhatáron átnyúló (veszélyes) hulladékszállítás ellenőrzése, csempészetrel, valamint hamisítással és a szerzői jogok megsértésével érintett áruk kereskedelmi folyamatokból történő kizárása, prekursorok és új pszichoaktív anyagok felderítése, valamint az illegális dohányáru-kereskedelem elleni fellépés állt.¹⁵⁹

A NAV 2016-ban 13 nemzetközi és 7 nemzeti szintű átfogó akcióban vett részt. A nemzetközi műveletek középpontjában a csempészetrel, valamint hamisítással és a szerzői jogok megsértésével érintett áruk kereskedelmi folyamatokból történő kizárása, valamint az illegális dohányáru-kereskedelem elleni fellépés állt. A végrehajtásban a külföldi szervezetek – Interpol, Europol stb. – mellett a magyar hatóságok is képviseltették magukat. A belföldi akciók – a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósága koordinálásában – a veszélyes áruk közúti, vasúti és vízi szállításának ellenőrzésére fókuszáltak.¹⁶⁰

2017-ben 17 nemzetközi és 5 nemzeti szintű műveletben vett részt a terület. A nemzetközi akciók fókuszában alapvetően a csempészetrel, hamisítással és a szerzői jogok megsértésével érintett áruk kereskedelmi folyamatokból történő kizárása, az illegális dohányáru-kereskedelem elleni fellépés, valamint a határon átnyúló hulladékszállítványok ellenőrzése állt. A végrehajtás során a Hivatal együttműködött többek között az Interpol-lal, az Europol-lal, a rendőrséggel és a NÉBIH-vel.¹⁶¹ 2018. évben a NAV 17 nemzetközi és 3 nemzeti szintű műveletben vett részt. Előbbiek fókuszában alapvetően a csempészetrel, hamisítással és a szerzői jogok megsértésével érintett áruk kereskedelmi folyamatokból történő kizárása, valamint a kábítószer és az illegális dohányáru-kereskedelem elleni fellépés állt. A végrehajtás során a hivatal

¹⁵⁸ NAV: NAV évkönyv 2014. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2014. évi tevékenységéről. Budapest, 2015. p.43.

¹⁵⁹ NAV: NAV évkönyv 2015. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2015. évi tevékenységéről. Budapest, 2016. p.45.

¹⁶⁰ NAV: NAV évkönyv 2016. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2016. évi tevékenységéről. Budapest, 2017. p. 49.

¹⁶¹ NAV: NAV évkönyv 2017. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2017. évi tevékenységéről. Budapest, 2018. p. 46.

együttműködött többek között az Interpol-lal, az Europol-lal, a Frontex-szel, illetve magyar részről a rendőrséggel és a NÉBIH-hel.¹⁶²

A fentiekből is látszik, hogy a vámhatósági műveletek, akciók szervezése során a nemzetközi jelleg dominál, egyértelműen látszik, hogy minden évben több nemzetközi akcióban vett részt a szervezet, mint ahány nemzeti akciót megszervezett. A fenti bemutatás elemzéséből az is látszik, hogy az akció jellegű fellépések fókuszában álló jogellenes cselekmények köre szinte állandó és a klasszikus vámhatósági hatásköröket érinti. A műveletek és akciók számosságából az a következtetés is levonható, hogy a magyar vámigazgatás ezen a területen is jelentős nemzetközi aktivitást mutat.

Ahogy arra a bevezetőmben is utaltam már, a vámhatóságok európai uniós tevékenységrendszerében mindenképpen szót kell ejtenünk a hagyományos saját forrásokról, amelyek egyik legjelentősebb része a vámbevétel. Az Európai Bizottság szerepének bemutatása során nem kerülhetjük el a hagyományos saját források beszedése ellenőrzésének bemutatását. A vámbevételek, az Európai Unió hagyományos saját forrásai, beszedésük szabályosságát az Európai Bizottság és az Európai Számvevőszék rendszeresen ellenőrzi.

Az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről a 2014. május 26-i 2014/335/EU, Euratom tanácsi határozat rendelkezik. Ez a rendelet határozza meg a hagyományos saját forrásokat is, a következőképpen: „...*tradicionális saját források: lefoglalások, díjak, kiegészítő vagy kompenzációs összegek, ..., a közös vámtarifa szerinti vámok és egyéb olyan vámok, amelyeket a harmadik országokkal folytatott kereskedelem tekintetében az Unió intézményei már megállapítottak vagy meg fognak állapítani, ..., valamint a cukorágazat piacának közös szervezése keretein belül megállapított hozzájárulások és egyéb illetékek;...*”¹⁶³

A hagyományos saját források biztosításának mechanizmusát az 1970. április 21-i saját forrásokról szóló döntés hozza létre az Európai Gazdasági Közösség működtetése céljából és azóta is folyamatosan beszedik. A beszedett összeg egésze az Uniót illeti meg, de egy része (20%-25%) a beszedő tagállamnál marad a beszedési költségek megtérítése

¹⁶² NAV: NAV évkönyv 2018. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2018. évi tevékenységéről. Budapest, 2019. p.46.

¹⁶³ A Tanács Határozata (2014. május 26.) az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről (2014/335/EU, Euratom); 2. cikk (1) a)

céljából. A hagyományos saját források mintegy 12%-át (2020. évben 172,5 mrd. EUR összes bevételből 19,8 mrd. EUR)¹⁶⁴ teszik ki az Európai Unió forrásainak.

A hagyományos saját források beszedése¹⁶⁵ alapvetően a tagállami működés keretei közé kívánkozó témakör, nemzetközi jellegű feladatokat általában csak az ellenőrzésekhez kapcsolódóan kell a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnak végrehajtania. Ugyanakkor ezen esetekben a Bizottsággal való kapcsolattartás, az adatszolgáltatások továbbítása, lefordítása, a helyszíni ellenőrzési cselekmények megszervezése a nemzetközi szakterület feladatrendszerébe tartozik. A Központi Hivatalon, Központi Irányításon belül elsősorban a Vám Főosztály felelős a hagyományos saját források beszedésének felügyeletéért, a számlák megfelelő vezetéséért és az esetleges ellenőrzések szakmai koordinációjáért.

A Bizottság elsősorban a hagyományos saját források beszedésének ellenőrzése során kerül konfliktusos helyzetbe a tagállami hatóságokkal, hiszen sok esetben olyan bevételeket követel tőlük, amelyek beszedésére a tagállamnak (szervezett csalások, szándékos bűncselekmények miatt) nem volt lehetősége.

4.4.2. A CUSTOMS ÉS FISCALIS PROGRAM, VALAMINT A FISCUS KEZDEMÉNYEZÉS

A Fiscalis 2007/2013/2020 és Customs 2000/2002/2007/2013/2020 Program¹⁶⁶ az Európai Bizottság égisze alatt működő, párhuzamosan futó, sok hasonlóságot mutató közösségi támogatási programok. Mindkettő célja a vám- és adóügyi együttműködés központi – Bizottsági szintű – és tagállami támogatása, a legjobb gyakorlatok megosztása és egyes végrehajtási szabályok kimunkálása. A NAV tekintetében ez a két program jelentős támogatást nyújt a munkatársak részére szervezett nemzetközi tanulmányutak finanszírozásában, megfelelő felhasználásuk, ezáltal a nemzeti költségvetés terheinek csökkentése a NAV nemzetközi szakterületének fontos célkitűzése volt.

¹⁶⁴ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Számvevőszéknek- az Európai Unió éves beszámolója 2020. (2021/C 436/01)

¹⁶⁵ SUBA László – SZENDI Antal: *Az uniós vámjog vázlatja*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018. pp. 88-89.

¹⁶⁶ DÉZSI, 2010, i.m. pp. 53-58

A programok gyökere 1993. októberéig nyúlik vissza, ekkor hívták életre a közvetett adózás területén az adminisztratív együttműködés alapjait megteremtő Matthaeus határozatot¹⁶⁷, amely az alapját képezte később a Fiscalis és Customs programoknak is.

A NAV megalakulásakor a programok 2013-as verziója futott, ezt követte a 2020-as támogatási időszakra vonatkozó verzió. A Bizottság 2011. június 29-én nyújtotta be a 2014-ben induló MFF-ről szóló javaslatát, amely a 2014-2020 időszakra a Customs, Fiscalis és a Csalás Ellenes Programokra együttesen 840 millió EUR, ebből Customs és Fiscalis programokra összesen 690 millió EUR keretösszeget jelölt meg.

A programok, bár külön futottak, számos hasonlóságot mutattak. 2011-ben a Bizottság illetékesei úgy gondolták, hogy célszerű a két nagyon hasonló programot összevonni és közös keretben adminisztrálni. A Bizottság 2013. november 14-én nyújtotta be a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek (EP) a FISCUS javaslatot: Az Európai Parlament és a Tanács rendelettervezete a 2014-2020 időszakra vonatkozó, az Európai Unióban végrehajtandó vám- és adóügyi cselekvési programról (FISCUS), valamint a 1482/2007/EK és 624/2007/EK határozatok hatályon kívül helyezéséről.

A tervezetet 2011. november 23-án az Adózási és Vámunió Tanácsi Munkacsoportok együttes ülésén történt első tárgyalásakor Magyarország nem támogatta, a programok összevonását és további indokolást kért a Bizottságtól. A többi tagállam is komoly kritikákat fogalmazott meg, és magyarázatot kért a Bizottságtól, hogy miért látja szükségesnek a vámügyi és az adóügyi programokat egyetlen közös rendeletben szabályozni.

Az összevonást a Bizottság a külön futó vámügyi és adóügyi programok közötti szinergiákkal és a Bizottságnak az „Az Európa 2020 stratégia költségvetése” című dokumentumban szereplő, a programok számának csökkentésére irányuló kötelezettségvállalásával indokolta. Az összevonás fő célja az igazgatási terhek csökkentése, a programok Bizottság és tagállamok általi adminisztrációjának, kezelésének egyszerűsítése. A korábbi két program továbbra is külön szektort alkotott

¹⁶⁷ COUNCIL DECISION of 29 October 1993 on the adoption of a programme of Community action on the subject of the vocational training of indirect taxation officials (Matthaeus-Tax)

volna az egységes FISCUS programban, így sajátos jellegüket a működésükben megőrizhették volna.

Az adózási és a vámunió munkacsoportok 2012. február 15-i együttes ülésén 6 tagállam (DE, UK, NL, AT, IT és CZ) külön teremdokumentumban fogalmazta meg a Customs és a Fiscalis program összevonásával és a tervezet rendeleti formájával kapcsolatos aggályait, és javasolta a különálló Customs és Fiscalis Programok visszaállítását.

A Bizottság által később megfogalmazott indokokat a NAV megfontolandónak tartotta és a 2012. április 24-i Tanács adózási munkacsoport és vámunió munkacsoport együttes ülésén már rugalmas álláspontra helyezkedett. A vámügyi és az adóügyi programok összevonásának koncepciója azonban sem az Európai Parlamentben, sem a Tanácsban nem kapott megfelelő támogatást.

Időközben azonban az Európai Parlament (EP) Gazdasági és Pénzügy Bizottságának (ECON) riportőre¹⁶⁸ 2012. június 12-én levélben megküldte a soros elnökség (PRES) részére az EP Elnökei Konferenciájának a tervezet szétválasztására irányuló javaslatát, egyúttal tájékoztatott arról, hogy az illetékes EP bizottságok (az ECON és a Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottság (IMCO)) a két szektorra vonatkozó külön-külön tervezet elkészítésére kaptak felkérést.

Mindezekre tekintettel a ciprusi elnökség a FISCUS tervezet két külön, vámügyi és adóügyi programra történő szétválasztását javasolta, és ezt a COREPER június 21-én egyhangúan elfogadta. A COREPER egyhangú döntését az Európai Bizottság tudomásul vette, és a vámügyi és az adóügyi programra vonatkozóan két külön javaslatot nyújtott be, majd fogadott el. A FISCUS javaslat tárgyalási sorozata, az adós és vámos munkacsoportokban képviselt magyar álláspont megfelelően tükrözte az integrált Nemzeti Adó- és Vámhivatal koncepcióját.

A FISCALIS 2013 PROGRAM

A Fiscalis 2013 Program az Európai Unió olyan közösségi programja volt, amelynek elsődleges célja a Közösségen belüli piacon működő közvetett adózási rendszer fejlesztése, illetve a határokon átnyúló adócsalások közösségi szintű visszaszorítása érdekében a tagállamok közötti adóügyi együttműködésének elősegítése. Jelen

¹⁶⁸ jelentésevivő

dolgozatom szempontjából a vámhatósági szakterületen megjelenő jövedéki adóztatási kérdések kapcsán bír relevanciával a program.

Jogalapja az Európai Parlament és a Tanács 1482/2007/EK határozata (2007. december 11.) a belső piac adózási rendszerei működésének javítását célzó közösségi program létrehozásáról. A program hat – az EU költségvetési időszakához igazodó – költségvetési évet felölelve – 2008. január 1. és 2013. december 31. között – valósult meg. A hat év elteltét követően a Fiscalis 2020 Program lépett életbe, amely 2014. január 1-jétől 2020. december 31-ig tartott, hasonló célkitűzések és keretek között.

A program megvalósítása során – minden évben – támogatási megállapodást (Grant Agreement) írtak alá a programban résztvevő országok (28 tagállam, továbbá Macedónia, Szerbia és Törökország, mint csatlakozni kívánó országok), amely tartalmazza az adott pénzügyi évre szóló pénzügyi keretet. A támogatási szerződés megkötésekor a Bizottság érdekes eljárást követ, a támogatási megállapodás a Bizottság és a Belga Adóhatóság között jön létre, ehhez a megállapodáshoz csatlakozik a többi 27 tagállam egy csatlakozási nyilatkozat aláírásával.

A program konkrét célkitűzései a következő adónemek vonatkozásában álltak fenn:

- hozzáadott-érték típusú adók (áfa) és jövedéki adók;
- jövedelemadók, vagyon és tőkeadók;
- biztosítási díjak;
- tagjelölt és lehetséges tagjelölt országok tekintetében ezen országok különleges igényeinek kielégítése az adójog és az igazgatási kapacitás területén annak érdekében, hogy azok megtegyék a csatlakozáshoz szükséges intézkedéseket.¹⁶⁹

A Fiscalis 2013 program olyan rendszert alakított ki, melynek segítségével a tagállamok rendelkezésére álló adóztatási tudás megosztása és a tapasztalatcsere szervezett formában zajlott. A közösségi szintű adóigazgatási kultúra kialakításának eszközei segítették a határokon átnyúló adóelkerülés és adócsalás elleni fellépés hatékonyabbá tételére irányuló közös fellépéseket, közös akciókat. A kommunikációs és információcsere-

¹⁶⁹ Mid-Term Evaluation of Fiscalis 2013, Final report DG TAXUD 2011.

rendszerek elsősorban az általános forgalmi adó és a jövedéki adórendszer hatékonyságának megerősítését és fejlesztését szolgálták és szolgálják ma is.

A kommunikációs és információcsere-rendszereken felül a program az alábbi tevékenységeket foglalta magába:

1. **Többoldalú ellenőrzések:** A többoldalú ellenőrzés intézménye ugyan időben nem elsőként alakult ki, de az uniós közös fellépés iskolapéldájának tekinthető. Az intézmény lényege, hogy információcsere céljából egy vagy több tagállam megállapodik abban, hogy saját területükön egyidejű ellenőrzésnek vetik alá két vagy több olyan adóalany adózási helyzetét, akikhez közös vagy egymást kiegészítő érdekeik fűződnek, feltéve, ha az ilyen ellenőrzés hatékonyabbnak tűnik, mintha csupán egyetlen tagállamban kerülhetne sor az ellenőrzésre.
2. **Szemináriumok:** A szeminárium valamely, a Fiscalis 2013 Programban részt vevő állam vagy az Európai Bizottság által kezdeményezett, egyszeri alkalommal, egy előre meghatározott speciális témakörben, a részt vevő államok részére megrendezett esemény (fórum, konferencia).
3. **Workshopok:** Valamely, a Fiscalis 2013 Programban részt vevő állam vagy a Bizottság által kezdeményezett, előre meghatározott témakörben, egyszeri alkalommal összehívott esemény, amely a szemináriumtól elsősorban a korlátozott, ezáltal kisebb meghívotti kör és az ebből adódó fokozottabb interaktivitás és rugalmasság, valamint az azonos munkanyelvben (jellemzően az angol) tér el.
4. **Projektcsoportok:** A projektcsoport valamely, a Fiscalis 2013 Programban részt vevő állam vagy az Európai Bizottság által kezdeményezett, egy előre meghatározott cél érdekében, előre meghatározott időre létrejövő munkacsoport, amelynek lényege, hogy előre meghatározott eredmények elérésére alakul, korlátozott számú résztvevővel működik és jellemzően több ülést tart.
5. **Tisztviselőcsere (munkalátogatás, tanulmányút):** amely lehetőséget teremt a különböző országokban dolgozó tisztviselőknek arra, hogy tanulmányozzák egymás gyakorlatát és megosszák szakmai tapasztalataikat. A program keretében a tisztviselőknek alkalma nyílik látogatást tenni egy másik

résztevő ország adóhatóságánál előre meghatározott kérdések tanulmányozására.

6. Oktatás, szakmai képzés: A korábbi programokból szerzett tapasztalatok rámutatnak arra, hogy egy közös képzési program összehangolt kidolgozása és végrehajtása eredményesen járul hozzá a program célkitűzéseinek megvalósításához, különösen a közösségi jog magas szintű elsajátításához (pl. áfa e-Learning modul kifejlesztése).
7. Fórumok: A fórumokat a Fiscalis 2013 Program keretében megvalósított tevékenységek egyes szakterületeken átívelő koordinációs igénye hozta létre. Témáját mindig egy-egy jól körül határolt problémakör adja, ilyen például az adótudatosságot elősegítő kommunikációs eszközök fejlesztési szükségletének megvitatása, a tagállamok adózói felé történő információáramlás hatékonyságának értékelése.¹⁷⁰

A program megvalósulását a résztvevő országok és a Bizottság folyamatosan, közösen figyelemmel kísérték, a program eredményeinek mérését félidős és végső értékelés is segítette, ezzel alapozva meg a Fiscalis 2020 program tervezését és értékelve a Fiscalis 2013 során elért eredményeket.

A program rugalmassága lehetőséget teremtett az adóigazgatások számára, hogy a szükségleteiknek megfelelő megoldást vegyék igénybe a program átfogó céljának megvalósításához, azaz az adóigazgatások és tisztviselők közötti hatékonyabb együttműködés kialakításához és a bizalomépítés elősegítéséhez.

A FISCALIS 2020 PROGRAM

A Fiscalis 2020 Program az EU 2020-as stratégiájával összhangban került kialakításra, figyelemmel a Fiscalis 2013 eredményeire és tapasztalataira, kiemelt jellemzője az egyszerűsítés és az ésszerűsítés. Előtérbe került a program eredményeinek megfelelő színvonalú kimutatása és beépítése a tagállami adóztatás rendszereibe.

A létrehozott új program jellegét meghatározta a változó környezet, a globalizáció okozta kihívások: az adózási kérdések növekvő komplexitása, az új csalás fajták és elkövetési

¹⁷⁰ COM(2006) 202 végleges 2006/0076 (COD) AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS HATÁROZATA a belső piac adózási rendszerei működésének javítását célzó közösségi program létrehozásáról (Fiscalis 2013 program)

módok megjelenése, a harmadik országokkal történő információcsere fokozásának szükségessége. Ennek során figyelemmel kellett lennie az elektronikus kereskedelem előtérbe kerülésére, a webes technológiák gyors fejlődésére, az új csalási módszerekre, az e-audit eszközök alkalmazásának terjedésére. Hasonlóan a 2013-as programhoz a fő célkitűzések ez esetben is: a csalás elleni küzdelem, az információcsere és az igazgatási együttműködés, az uniós jog magas szintű értelmezése és alkalmazása, a jó igazgatási gyakorlatok megosztása, a közvetlen adóztatás területének erőteljesebb bevonása, az adózók adminisztratív terheinek csökkentése, a harmadik országokkal, illetve érdekeltekkel történő együttműködés fokozása és minél több résztvevő, érintett elérése. A program rugalmasan, transzparensten és a folyamatos konzultáció lehetőségének megteremtésével kívánta elérni ezt a célt.

A program keretében a Nemzeti Adó- és Vámhivatal aktívan alkalmazta valamennyi programeszközt. Ezek között is kiemelt helyen kezelte a szakértői csoportokat, amely a Fiscalis 2020 Program új programeszköze volt, és amelynek fő célkitűzése az Európai Unióban fellelhető szakértelem koncentrációja. A Fiscalis 2020 magyar érdekeltégű szakértői csoportjai:

IT Együttműködési Szakértői Csoport (IT Collaboration Expert Team)¹⁷¹

A szakértői csoportnak az volt a célja, hogy összevonja a tagállami erőforrásokat és azokat hasonló funkcionalitású nemzeti informatikai rendszerek megvalósításába fektessék be nagyobb összehangoltság és koordináció mellett. Ezzel várhatóan csökken a tagállami adóügyi informatikai rendszerek egységnyi költsége, összetettsége és időigénye. Az informatikai összefogás célja volt, hogy segítse elő a rendszerek újrahajthatóságát és erősítse meg az együttműködés lehetőségét is. A szakértői csoport 2016 szeptemberében kezdte meg munkáját. Működése egy éven keresztül szolgálta az IT szakterületek tagállamokkal közösen történő fejlesztését jövedéki adóztatás területén, mindezek mellett a programban való részvétellel hasznos nemzetközi tapasztalatok megszerzésére nyílt lehetőség.

- Résztvevő országok: IE (támogatás koordinátora) -FI-MT-HU-IT-PT-RO

¹⁷¹ IT Collaboration Expert Team [https://ec.europa.eu/taxation Customs/expert-teams-europa_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/expert-teams-europa_en) (letöltés dátuma: 2021. szeptember 18.)

- Főbb eredmények: informatikai stratégia és tervezés, szakemberek támogatása már az informatikai projektek korai fejlesztése során, azok létrejöttének elősegítése érdekében.
- Az IT Együttműködést Támogató Szakértői Csoport (MANITC) első üteme, a MANITC tevékenysége lezárult. A következő ütemet - MANITC II - biztosító támogatási megállapodás 2017. októberében aláírásra került. Újabb egy éves időszakban szolgálta az IT szakterületek tagállamokkal közösen történő fejlesztését jövedéki adóztatás területén. A szakértői csoportban részt vevő NAV munkatárs feladata az újonnan induló projektek csoportvezetőjeként a projektek elősegítése, illetve új közösségi ötletek kialakítása, továbbá a „promóciós túsók” keretében a tagállami felsővezetőkkel történő találkozók megszervezése és lebonyolítása volt.

Bár a Fiscalis programok elsősorban az adóügyi szakterület tevékenységét támogatták, a jövedéki adóztatás területén nagyban hozzájárultak a NAV ásványolajcsalásokkal elleni fellépéshez, nemzetközi téren mutatott aktív kezdeményezéséhez is.

A CUSTOMS 2013 PROGRAM

A Customs 2013 Program az Európai Unió tag- és csatlakozó államai vámegyüttműködési közösségi programjának korábbi változata, amely több száz projektet és programot, szemináriumot, látogatást koordinált és finanszírozott a Nemzeti Adó- és Vámhivatal létrejöttének időszakában.

Jogalapja a Customs 2013 programhatározat, azaz Európai Parlament és a Tanács 624/2007/EK határozata a közösségi vámügyi cselekvési program (Customs 2013) létrehozásáról (2007. május 23.), amely lefektette annak céljait és eszközeit.

A Customs 2013 program a Fiscalis 2013 Programhoz hasonlóan hat pénzügyi évre szólt (2008. április 1. – 2013. március 31.), és ennek kapcsán is minden évben támogatási megállapodást (Grant Agreement) írtak alá a programban résztvevő országok. A támogatási megállapodás tartalmazta az adott pénzügyi évre szóló pénzügyi keretet. A hat pénzügyi év elteltét követően, a Customs 2013 Programot a Customs 2020 Program váltotta fel, amely 2014. január 1-jétől 2020. december 31-ig tartott, közel azonos keretek között.

Az Európai Bizottság Adóügyi és Vámuniós Főigazgatósága által koordinált Customs 2013 Programhoz számos szintű és formájú közös projekt tartozott, a vámhatóságok vezetőinek vámpolitikai csoportjától kezdve a legkisebb vámhivatalok közötti, például munkalátogatások és projektcsoportok általi együttműködésig. Szerteágazó tevékenységeivel a program törekedett a teljes vámtevékenység uniós szintű lefedésére, támogatására.

A program az alábbi tevékenységekből állt:

1. kommunikációs és információcsere-rendszerek,
2. legjobb gyakorlatok összehasonlító elemzése (benchmarking),
3. szemináriumok és szakmai műhelyek (workshop),
4. projektcsoportok és irányítócsoporthoz,
5. munkalátogatások (working visit),
6. képzési tevékenységek,
7. monitoring,
8. a program céljainak megvalósításához szükséges bármilyen egyéb tevékenység.¹⁷²

A Fiscalis 2013 Program esetében sajátos többoldalú ellenőrzések helyett a Customs 2013 Programban a benchmarking jelenik meg. Ez két vagy több szervezet közös projektje, amelynek során összehasonlítják a működésüket, és a legjobb gyakorlatok azonosítására törekcsenek saját tevékenységük fejlesztése céljából. A projektekben általában 2-4 ország vett részt, az egyes vámhatóságokat 2-4 fő képviselte. Egy-egy projekt kiváló tanulási lehetőséget jelentett a résztvevők számára. Gyakran megállapítást nyert, hogy a projekt során tapasztalt jó gyakorlatok ugyanabba az irányba mutatnak, mint a tagállamok saját gyakorlata, így erősítve meg azokat.

A tisztviselőcsere-program céljai sokoldalúak. A tisztviselőcserek munkalátogatások vagy egyre inkább néhány napos, célzott látogatások (targeted exchanges) formájában valósulnak meg, amelyek célja a fejlesztés alatt álló új alkalmazásokkal és eljárásokkal való ismerkedés az egyes tagállamokban. A tisztviselőcsere kiváló tapasztalatszerzési lehetőség, amely lehetővé teszi a személyes kapcsolati hálózat kiépítését, a saját munkavégzés és jó esetben az egész munkahelyi közösség fejlesztését, valamint növeli a

¹⁷² Final Evaluation of the Customs 2013 Programme, European Union 2014

saját munka megbecsülését is. A magyar vámigazgatás ebben a támogatási időszakban, de ezt megelőzően is aktívan élt a tisztviselőcsere program nyújtotta lehetőségekkel. Nemzetközi tevékenységének egy részét ezen a finanszírozási formán keresztül valósította meg.

A vámprogramok ily módon nem csupán a tagállami gyakorlatok fejlesztését szolgálják, hanem rajtuk keresztül arra is lehetett hatni, hogy milyen irányba fejlesszék a közös uniós szabályozókat, a jogszabályokat és informatikai rendszereket a közösség szintjén.

Az uniós döntéshozatal bonyolult szabályrendszerek betartásával történik. A NAV szakmailag legfontosabb érdekei érvényesítésére, a döntések befolyásolására nem egyszer a tisztviselői szintű előkészítő csoportokban, projekteken és az azokhoz kapcsolódó nem-hivatalos megbeszéléseken van lehetőség. A Customs 2013 Program számos ilyen csoport működését teszi lehetővé, amelyeken keresztül a szakértők befolyásolni tudják a gyakorlati szempontból fontos részleteket és irányokat. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkatársainak aktív, koordinált részvételét a nemzetközi szakirányítási szervezet folyamatosan elsődleges fontosságú kérdésként kezelte a vizsgált időszak egészében.

2011-ben a Customs 2013 Program keretében elindított öt új projektcsoporthoz közül négyben fogadták be a magyar koordináció által delegált jelentkezők pályázatát, akik a program időtartamaiban munkájukkal hozzájárultak az uniós tevékenységekhez. Kiemelt jelentőségű a „Vámunió teljesítményét mérő és értékelő” projektcsoporthoz, amelyben a szakterület hazai vezetője (Vám Főosztály vezető) képviselte a magyar vámigazgatást. A „*Vámértékelés és alulszámlázás, kockázat-, és ellenőrzés menedzsment*” a „*Regisztrált Exportőri Rendszer (REX) felhasználói követelményeinek kidolgozására*”, valamint az „*Utólagos Vámellenőrzés Kézikönyv aktualizálása*” érdekében létrehozott új projektcsoporthoz munkájában is aktívan vettek részt a magyar delegáltak. Az a tény, hogy az öt projektcsoporthoz négyben a magyar vámigazgatás szakértőkkel képviseltette magát, alátámasztja H1 hipotézisemben a magyar vámigazgatás európai uniós vámegyüttműködésekben tanúsított aktív és jelentős szerepvállalására vonatkozó feltételezésemet.

A CUSTOMS 2020 PROGRAM

A Customs 2013 program eredményeire és tapasztalataira építve jelent meg a következő költségvetési időszak vámegyütműködését segítő közösségi programja a Customs 2020. A program célja a belső piac erősítése, hatékonyabb üzleti környezet megteremtése, valamint az eredményesebb közfeladat-ellátás az alábbi tevékenységeken keresztül:

- a részt vevő országok vámtisztviselői között az ismeretek és a helyes gyakorlatok cseréjét célzó közös fellépések;
- az információcserét, valamint a közös adatokhoz való hozzáférést megkönnyítő európai informatikai rendszerek;
- a vámtisztviselők humán képességfejlesztéséhez vezető képzési tevékenységek egész Európában.

A Customs 2020 program fő céljai:

- az uniós jog kidolgozásának, következetes alkalmazásának és eredményes végrehajtásának támogatása a vámunió hatékonyságának, eredményességének és egységességének erősítése érdekében,
- az európai üzleti vállalkozások versenyképességének megerősítése a jogszerű kereskedelem megkönnyítése, a bürokratikus költségek és az adminisztratív terhek csökkentése, valamint a tisztességtelen versennyel szembeni védelem révén,
- a vámigazgatások támogatása a polgárok és a környezet védelme, valamint a védelem és a biztonság fenntartása terén,
- az Európai Unió és tagállamai pénzügyi és gazdasági érdekeinek védelme,
- adminisztratív kapacitásuk javítása révén hozzájárulás a vámhatóságok hatékony működéséhez,
- a csalás elleni küzdelem, valamint a versenyképesség, a biztonság és a védelem fokozása a nemzetközi szervezetekkel, harmadik országokkal, más kormányzati hatóságokkal, gazdasági szereplőkkel és azok szervezeteivel való együttműködés intenzívebbé tétele révén¹⁷³.

¹⁷³ Regulation (EU) No 1294/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 establishing an action programme for customs in the European Union for the period 2014-2020 (Customs 2020) and repealing Decision No 624/2007/EC

Összességében a program hozzájárult az Európa 2020 stratégia célkitűzéseéhez az egységes piac megerősítése, a közszféra termelékenységének fokozása, a technológiai fejlődés és innováció közigazgatásban való fenntartása, valamint a foglalkoztatás előmozdítása révén. Támogatta az európai digitális menetrend kiemelt kezdeményezéseit, valamint az új készségek és munkahelyek menetrendjének kiemelt kezdeményezését. A program emellett támogatta az egységes piaci intézkedéscsomagot, és a szellemi tulajdonjogokra (IPR) vonatkozó jelenlegi, átfogó stratégiával összhangban előmozdította a növekedést és az innovációt a szellemi tulajdon-jogok határokon való érvényesítése révén is. Ami az Unió és a tagállamok pénzügyi érdekeinek védelmét illeti, a program támogatta a vámok és a kereskedelmet terhelő különböző terhek beszedését, valamint a csalás elleni küzdelmet szolgáló, együttműködésen alapuló erőfeszítéseket. A vámunió, az Európai Unió kereskedelem politikájának operatív ága, ezért a program elősegítette a kétoldalú és multilaterális kereskedelmi megállapodások végrehajtását, a vámok beszedését, a kereskedelmi intézkedések (mint pl. származási szabályok), embargók és más korlátozások alkalmazását az Európai Unió kereskedelmi stratégiájával összhangban. Támogatta a vámhatóságok eredményes szerepvállalását a környezet védelmében is (többek között az illegális hulladékexporttal, a vegyi anyagokkal, az ózonlebontó anyagokkal, az illegális fakivágással és a CITES-egyezménnyel¹⁷⁴ kapcsolatban). Végül pedig hozzájárult a vámhatóságok, a rendőrség és egyéb rendészeti szervek közötti együttműködés fejlesztéséhez, ezáltal az Európai Unió belső biztonságához, ahogy az a belső biztonsági stratégiára vonatkozó cselekvési tervben és a Stockholmi Program cselekvési tervében is tükröződik.

A Customs 2013 program és a Customs 2020 program számos tekintetben egyformák, ugyanakkor a tagállami és uniós igényeknek megfelelően a programok egyes területein eltérések mutatkoznak. A Customs 2020 program, mint a Customs 2013 továbbfejlesztett változata az alábbi főbb módosításokat tartalmazza:

Új eszközök a közös fellépésekhez:

- A szakértői csoportok az együttműködés strukturált formái, amelyek kettős céllal kerültek létrehozásra, egyrészt összefoghatják a tagállami szinten meglévő

¹⁷⁴ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora – Egyezmény a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről – más néven Washingtoni Egyezmény

szakértelmet vagy konkrét műveleti tevékenységekre irányulhatnak. Állandó vagy nem állandó jelleggel hozhatók létre. Külön megállapodás alapján támogatásban (például online együttműködési szolgáltatások, adminisztratív segítség, valamint infrastrukturális és felszerelési támogatások) részesülhetnek annak érdekében, hogy sikeresen tudjanak tevékenykedni.

- A CELBET¹⁷⁵ az Európai Unió 11 keleti és délkeleti szárazföldi határmenti tagállamának szakértelmét fogja össze operatív együttműködésük erősítése és fejlesztése céljából. A szakértői csoport részletesen a következő cím alatt kerül bemutatásra.
- A vámlaboratóriumok szakértői csoportjának célja: összefogni legalább 10 Európai Uniói vámlaboratórium szakértelmét és berendezéseit egy hálózatba (Metalaboratóriumba). Cél továbbá az így létrejött metalaboratórium által elvégzett elemzések eredményeinek európai uniós szintű megosztása, egy operatív közös/harmonizált elemzési megközelítés kidolgozása, tariffálási problémák megoldása, a csalások és hamisítványok elleni fellépés támogatása. Résztvevő országok: Olaszország, Ausztria, Belgium, Cseh Köztársaság, Ciprus, Franciaország, Görögország, Magyarország, Lettország, Hollandia, Portugália és Spanyolország. A szakértői csoport segít az európai uniós vámszerveknek hatékonyabban megvédeni az Európai Unió állampolgárainak biztonságát. A laboratóriumi hálózat megosztja az elemző berendezések és technikai eszközök kapacitását, ezáltal az elemző eszközök szélesebb körét teszi elérhetővé a nemzeti hatóságok részére és erősíti a kollektív szakértelmet. Az elemzési eredmények megosztása minden érintett előnyére szolgál. A szakértői csoport új megközelítési módok (pl. módszerek és technikák) kidolgozásához is hozzájárul. A projekt által, a LIMS¹⁷⁶ rendszer támogatásával végzett vizsgálatokból minden tagállam és csatlakozás előtti ország igényelhet a keretszerződésben foglaltak szerint.

¹⁷⁵ CELBET [https://ec.europa.eu/taxation Customs/expert-teams-europa_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/expert-teams-europa_en) (letöltés dátuma: 2021. szeptember 30.)

¹⁷⁶ Laboratory Information Management System – Laboratóriumi Információ Management Rendszer

- A közigazgatás kapacitásainak kiépítését szolgáló tevékenységek támogatják a különös nehézségekkel szembesülő vámhatóságokat, legyen szó az ismeretek, a szakértelem hiányáról, szervezeti vagy egyéb más hiányosságokról, amelyek más tagállamok vagy bizottsági tisztviselők által nyújtott, testreszabott támogatással küzdhetők le.
- A teljesítményértékelési tevékenységek és irányítócsoportok már nem szerepelnek önállóan az együttes fellépések jegyzékében, azok sajátos feladatuk megtartása mellett beépítésre kerültek a projektcsoportok közé.
- Az európai informatikai rendszerek: Az új program két kategóriát hoz létre az informatikai rendszerek tekintetében, egyrészt „uniós elemeket” határoz meg (ezek olyan IT-eszközök és szolgáltatások, amelyek néhány vagy valamennyi tagállamot érintenek, és amelyek bizottsági kezelésben vannak), másrészt pedig „nemzeti elemeket” (mindazon elemek, amelyek nem tartoznak az „uniós elemek” közé). Ez utóbbiakat a tagállamok fejlesztik, telepítik és működtetik, vagyis azok a tagállamok finanszírozása alá, illetve felelősségi körébe tartoznak. Az infomatikai fejlesztések ilyen formában történő csoportosításának célja az összhang megteremtése a tagállami és a közös fejlesztések között. Ez eredményesebbnek bizonyult az üzleti folyamatok modellezése, a minőségi követelménytámasztás terén, valamint elősegítette a szabványosítást, például a kereskedői felületek harmonizálása által. Az uniós elemek erősítése felé vezető új megközelítés korlátozza a nemzetileg eltérő fejlesztési és bevezetési tervek kockázatát. Emellett további eszközöket nyújtott a fejlesztés alatt álló szoftverek végső formátumának ellenőrzésében, mivel a közös tervek révén elkerülhető volt, hogy a fejlesztési lánc leglassabb tagja határozza meg az egész projekt éles környezeti indulását.

A programok részletes vizsgálatát követően a jelenleg futó Customs és Fiscalis ikerprogramok között számos hasonlóságot azonosíthatunk:

- Irányítását, menedzsmentjét és felügyeletét a DG TAXUD végzi,
- Tevékenységük – összhangban az MFF keretivel – 7 évre szól: 2014. január 1-jétől - 2020. december 31-ig. A gyakorlati tevékenységek azonban a pénzügyi évhez igazodnak, amely minden év április 1-jétől a következő év március 31-éig tart,

- Minden pénzügyi évre vonatkozóan a résztvevő országok számára keretösszeget állapítanak meg, melyből a közös tevékenységekben történő nemzeti részvételüket finanszírozzák, ezen túlmenően, a közös európai IT rendszerek és azok fejlesztése is a program keretében biztosított forrásból valósul meg.
- A programok célkitűzései alapján minden évben Éves Munkaprogramot dolgoz ki az Európai Bizottság. Ez mindazon projekteket tartalmazza, amelyek keretében az adott évben közös tevékenység finanszírozható. Az Éves Munkaprogramot a résztvevő országok észrevételezik, majd ezt követően a programok irányítóbizottságaiban, az Európai Bizottsággal közösen elfogadják.
- A támogatott cselekvések lehetnek közös cselekvések (a résztvevő országok tisztviselőinek összefogása, pl. projektcsoportok, szemináriumok), informatikai kapacitás kiépítése, humán kompetenciaépítés (közös képzések).

A NAV AKTIVITÁSA A CUSTOMS ÉS FISCALIS PROGRAMOKBAN

A Customs programokban való nemzeti részvételünk a NAV megalakulása óta igen fontos terepe a vámügyi érdekérvényesítésnek, aktív tagállami szerepvállalással és kezdeményező együttműködéssel vett részt a NAV a szupranacionális környezetben zajló közös vámigazgatási tevékenységekben. A NAV a Customs programok keretében lehívható támogatási összegek célszerű és takarékos elköltésével jelentősen csökkentette a nemzetközi együttműködés állami finanszírozásának igényét.

A fentiek alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a programokban mutatott aktivitás mértékéből következtetni lehet az adott tagállam többi tagállamhoz viszonyított általános nemzetközi aktivitására is. Ezért részletesen kielemeztem a Customs támogatási programok (2013;2020) által az egyes tagállamok részére 2011-2019 között nyújtott támogatás mértékét, mivel ezeket a Bizottság euróban folyósította, így elemzésemet is ebben a pénznemben végeztem el. Elemzésem alapján kijelenthető, hogy a programban hazánk részére biztosított források aránya megfelelő indikátora a magyar vámigazgatás nemzetközi szerepvállalása aktivitásának.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
AT	250 000	230 000	170 000	207 000	180 000	165 000	165 000	150 150	151 000
BE	145 000	150 000	120 000	139 000	130 000	105 000	105 000	95 550	121 000
BG	240 000	200 000	190 000	192 000	170 000	195 000	205 000	186 550	202 000
CY	220 000	200 000	160 000	200 000	175 000	145 000	145 000	131 950	142 000

CZ	315 000	320 000	270 000	216 000	200 000	235 000	235 000	213 850	223 000
DE	300 000	310 000	230 000	249 000	210 000	205 000	210 000	191 100	260 000
DK	265 000	300 000	260 000	204 000	190 000	155 000	155 000	141 050	187 000
EE	255 000	230 000	150 000	189 000	180 000	205 000	215 000	195 650	196 000
ES	255 000	250 000	190 000	207 000	185 000	185 000	182 500	166 075	167 000
FI	270 000	270 000	250 000	219 000	220 000	215 000	240 000	218 400	319 000
FR	285 000	260 000	240 000	225 000	210 000	175 000	175 000	159 250	160 000
GR	270 000	200 000	150 000	203 000	180 000	155 000	155 000	141 050	156 000
HR	80 000	80 000	80 000	161 000	150 000	205 000	200 000	182 000	200 000
HU	315 000	300 000	200 000	219 000	210 000	225 000	225 000	204 750	237 000
IE	265 000	220 000	170 000	207 000	180 000	165 000	160 000	145 600	146 000
IT	315 000	290 000	230 000	247 000	240 000	225 000	225 000	204 750	260 000
LT	275 000	180 000	220 000	180 000	160 000	205 000	215 000	159 250	243 000
LU	130 000	230 000	50 000	72 000	65 000	45 000	50 000	45 500	78 000
LV	300 000	270 000	150 000	192 000	180 000	175 000	175 000	159 250	175 000
MT	230 000	200 000	150 000	138 000	120 000	105 000	110 000	100 100	135 000
NL	295 000	250 000	220 000	249 000	210 000	215 000	215 000	195 650	196 000
PL	295 000	280 000	210 000	219 000	200 000	215 000	215 000	195 650	196 000
PT	235 000	250 000	190 000	192 000	190 000	195 000	205 000	186 550	206 000
RO	320 000	280 000	200 000	192 000	170 000	165 000	165 000	150 150	186 000
SE	330 000	320 000	290 000	234 000	210 000	235 000	235 000	213 850	219 000
SI	265 000	250 000	180 000	165 000	150 000	135 000	135 000	122 850	123 000
SK	270 000	250 000	180 000	189 000	180 000	165 000	165 000	150 150	151 000
UK	270 000	220 000	180 000	212 000	190 000	165 000	165 000	150 000	150 000

4. táblázat: A Customs támogatási programok (2013;2020) által az egyes tagállamok részére 2011-2019 között nyújtott támogatás mértéke EUR
Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: NAV.

Az adatok elsőkörös vizsgálatából azonnal látszik, hogy a magyar elnökségi feladatok által dominált 2011-es évben a 3. legnagyobb összeget nyerte el a magyar vámigazgatás, Csehországgal és Olaszországgal együtt. 2012-ben 4. volt a sorban, 2013-ban a 9. legnagyobb összeget kapta Romániával együtt, 2014-ben Finnországgal és Lengyelországgal a 5. helyen „végeztünk”. 2015-ben a magyar vámigazgatás az 5. legnagyobb összeget kapta a programokon való részvétel fedezetéül, holtversenyben Németországgal, Franciaországgal, Hollandiával és Svédországgal. 2016-ban a 2., 2017-ben a 3., 2018-ban 4. míg 2019-ben ismét az 5. helyen volt a támogatottak sorában.

A vizsgálat hatókörét a hasonló tagállamok csoportjára szűkítve ismét összevettem az elnyert források összegét, amely az alábbi következtetésekre vezetett.

Országok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BG	240 000	200 000	190 000	192 000	170 000	195 000	205 000	186 550	202 000
DK	265 000	300000	260 000	204000	190 000	155000	155 000	141050	187 000
IE	265 000	220 000	170 000	207 000	180 000	165 000	160 000	145 600	146 000
HU	315 000	300 000	200 000	219 000	210 000	225 000	225 000	204 750	237 000
BE	145 000	150 000	120 000	139 000	130 000	105 000	105 000	95 550	121 000
CZ	315 000	320 000	270 000	216 000	200 000	235 000	235 000	213 850	223 000
PT	235 000	250 000	190 000	192 000	190 000	195 000	205 000	186 550	206 000

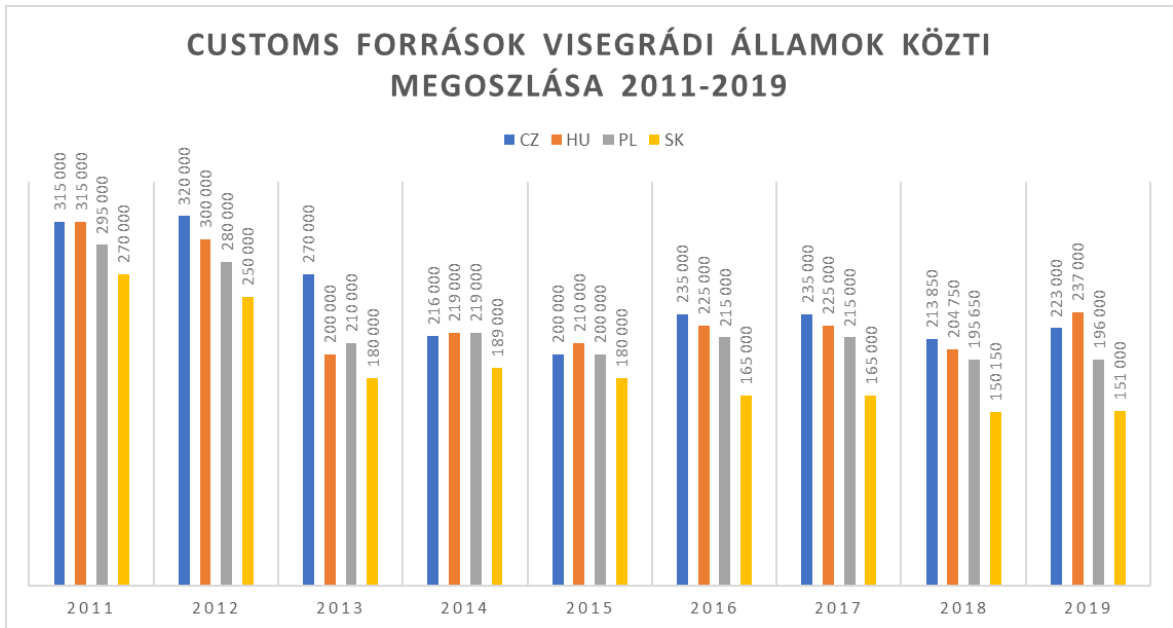
5. táblázat: A Customs támogatási programok (2013;2020) által az egyes tagállamok részére 2011-2019 között nyújtott támogatás mértéke EUR
 Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: NAV.

Megállapítható, hogy a hasonló tagállamok általánosságban kevesebb ilyen forráshoz jutottak. Kivétel ez alól Csehország, amely a vizsgált időszakban több esetben is megközelítette vagy meghaladta a Magyarország által elnyert forrásokat. Portugáliát kiemelve 2011, 2012 és 2014-ben jóval lemaradva, 2013-ban és 2015-ben kissé lemaradva, 2016, 2017, 2018 és 2019 során egyre csökkenő különbségekkel, de nem érte el a magyar vámigazgatás részére megítélt Customs források mértékét. Még szemléletesebb Bulgária, Belgium és Írország példája, amelyek a vizsgált évek során sosem voltak képesek megközelíteni a magyar vámigazgatást. Csehország 2012-ben, 2013-ban, 2016-ban, 2017-ben és 2018-ban is ugyanannyi vagy több forrást tudott lehívni a program terhére, mint hazánk. Érdekes példa Dánia is, a vizsgált időszak elején 2012 és 2013-ban nagy aktivitást mutat és meghaladja a magyar vámigazgatás által lehívott támogatási összegeket, majd aktivitása és ezzel együtt támogatásának mértéke is jelentős és folyamatos csökkenést mutat a vizsgált időszak végéig. A többi évben sem maradtak el jelentősen mögöttünk. A hasonló tagállamok Customs forrásainak éves megoszlását szemléltető grafikon a 15. mellékletben található.

A fenti tények arra engednek következtetni, hogy a Customs program tevékenységeiben a magyar vámigazgatás igen aktív szerepet játszik, aktívabbat, mint arra lakosságszáma, országmérete vagy gazdasági teljesítménye alapján számítani lehetett volna. Ez alátámasztja a H1 hipotézisemben megfogalmazott állítást, miszerint a „NAV ... a hasonló tagállamok vámigazgatásaihoz képest, jelentősebb aktivitást mutat az európai uniós vámegyüttműködési fórumokon”. Ezek alapján a Customs program nyújtotta keretek között teljes mértékben igazoltnak látom H1 hipotézisemet, miszerint a magyar vámigazgatás jelentősebb aktivitást mutat, mint a hasonló tagállamok.

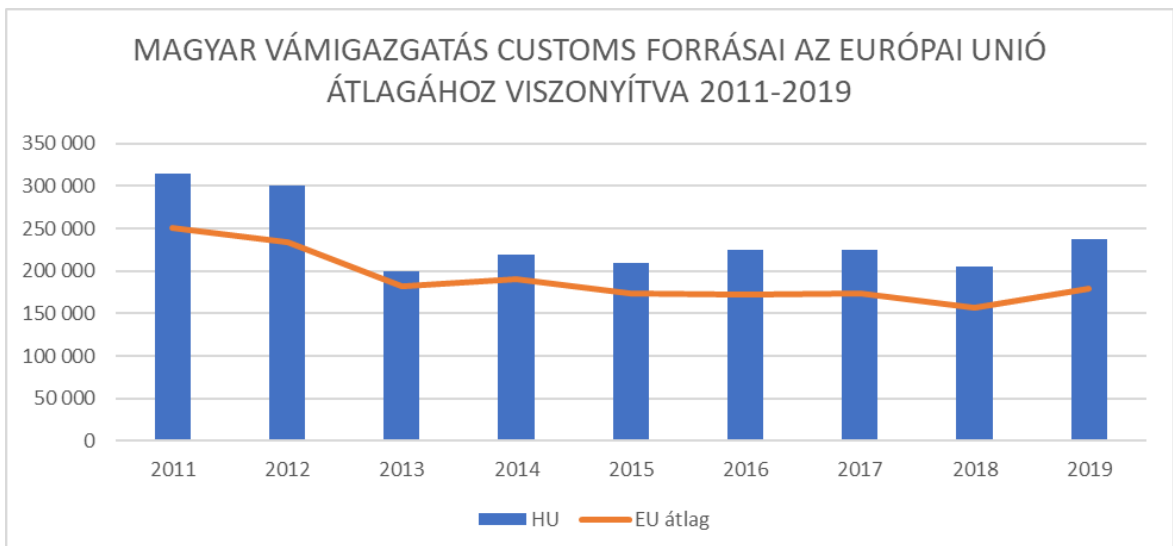
Elemzésemet a regionális együttműködések terén kiemelkedően teljesítő visegrádi együttműködés országaira is elvégeztem. Ha a visegrádi államok részére biztosított

forrásokat vizsgáljuk, akkor a következőket láthatjuk. Hazánk a visegrádi államok között is jól teljesít, a vizsgált időszakban rendszeresen az 1. vagy 2. legnagyobb összegre voltunk jogosultak.



43. ábra: Customs források visegrádi államok közti megoszlása 2011 és 2019 között
Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: NAV.

Érdekes megvizsgálni, hogy a magyar vámigazgatás részére biztosított források hogyan viszonyulnak az európai uniós átlaghoz. Az adatok elemzéséből egyértelműen látszik, hogy Magyarország minden évben átlag feletti forrásokhoz jutott.



44. ábra: Magyar vámigazgatás Customs forrásai az Európai Unió átlagához viszonyítva 2011 és 2019 között
Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: NAV.

Ebből egyértelműen levonható az a következtetés, hogy a magyar vámigazgatás Customs programokban mutatott aktivitása átlag feletti. Ez a tény igazolja a H1 hipotézisemet, azaz azt, hogy a NAV nemzetközi vámegyütműködési feladatait koordináló szervezeti eleme révén, a hasonló tagállamok vámigazgatásaihoz képest, jelentősebb aktivitást mutat az európai uniós vámegyütműködési közös feladatok végrehajtásában.

Figyelemmel arra, hogy a nemzetközi tevékenységekre fordítható források nem emelkednek abban a mértékben, mint a magyar vámigazgatás nemzetközi tevékenységével kapcsolatos belső és külső elvárások, a Customs program nyújtotta finanszírozásra a jövőben is, egyre növekvő mértékben, szükség lesz. Ezért javaslom, hogy a magyar vámigazgatás továbbra is aktívan vegyen részt a program egyes eszközeiben, közös cselekvéseiben. Megfontolásra érdemesnek tartom azt is, hogy a TAXUD Customs-Fiscalis programokat menedzselő osztályához kerüljön NAV-os kolléga kihelyezésre, akár nemzeti szakértőként, akár ideiglenes ügynöki státuszba.

Egyes prograemeszközökkel gyakrabban, másokkal ritkábban élt a NAV, a program keretében megvalósított munkalátogatások kifejezetten eredményesen járultak hozzá számos nemzeti fejlesztéshez, a projektesoportokban végzett munkája pedig kiváló terepet adott a magyar megközelítések nemzetközi artikulációjának. Kutatásom szempontjából célszerűnek tűnik a nemzetközi vámegyütműködés terén nemzeti érdekeink érvényesítésének egyik kiemelt területét adó CELBET szakértői csoport létrejöttének és tevékenységének részletesebb vizsgálata.

A CELBET SZAKÉRTŐI CSOPORT

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal nemzetközi vámegyütműködési céljai között a szervezet megalakulása óta kiemelkedő helyet foglalt el a külső határok védelme és az ezzel kapcsolatos tagállami és harmadikországos együttműködés. A magyar vámhatóság az Európai Unió különböző fórumain megjelenő összes olyan kezdeményezésben aktív szerepet vállalt, esetenként maga is kezdeményezőként lépett fel, amelyek a külső vámhatárokkal kapcsolatos koordinációs, támogatási, együttműködési feladatokat célozták.

A szakértői csoport a Customs 2020 program egyik új prograemeszköze volt. Az együttműködés szorosabb, intenzívebb formáját jelentette, amely a résztvevők formális elköteleződésén alapult (Grant Agreement aláírása), a szakértelem és emberi erőforrások

közös használatával, más programeszközökhöz képest nagyobb arányú európai uniós társfinanszírozással segítette a konkrét célok megvalósítását. A Bizottság az új program meghirdetését követően saját tervezése szerint kívánta életre hívni a szakértői csoportokat. Azonban az Európai Unió keleti határainak menedzsmentjéről szóló narvai workshop eredményeit alapul véve az észak-vámigazgatás a 2016. májusi Pozsonyi Club meetingen bejelentette, hogy élni kíván ezen programeszközzel és kezdeményezi a külső szárazföldi határokkal kapcsolatos kérdések áttekintésére egy szakértői csoport felállítását. A bejelentés a Bizottságot készületlenül érte, azonban a magyar vámigazgatás már ekkor is támogatásáról biztosította az észak-kezdeményezést és azóta is a CELBET¹⁷⁷ aktív résztvevője. A CELBET szakértői csoport célja, hogy a benne részt vevő országok erősítsék és elmélyítsék együttműködésüket és egységesebbé tegyék teljesítményüket az Európai Unió keleti és délkeleti külső határainak védelmét illetően, 6 témakörben: kockázatkezelés, vámellenőrzések, eszközök és beszerzés, képzés, teljesítménymérés és értékelés, együttműködés a határőrizeti szervekkel. A résztvevő országok: Észtország (támogatás koordinátora), Finnország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Szlovákia, Magyarország, Horvátország, Románia, Bulgária, Görögország.

A CELBET első hároméves projektidőszakát követően a részes tagállamok és a Bizottság kétszer is meghosszabbította a szakértői csoport működését, számokkal jelölve a különböző időszakokat.

A CELBET I. főbb eredményei: összehangolt ellenőrzések a 174 külső szárazföldi határátkelőhelyen, célzott kockázatelemzési profilok, vámellenőrzési eszközök és berendezések feltérképezése, bevált gyakorlatok a felderítő eszközök határátkelőhelyeken való optimális használata érdekében, képzési tervek, vámhatóságok kompetenciáinak azonosítása és pilot képzése, összehangolt mérések a határátkelőhelyeken és európai uniós szinten, párbeszéd a határátkelőhelyeken és a szomszédos országokban dolgozó vámhatóságokkal és határőrizeti szervekkel.

A CELBET I. szakértői csoport 2016. szeptembertől 2018. február végéig, 18 hónapon át működött, fő célja volt, hogy erősítse az operatív együttműködést új munkamódszerek és információmegosztás, valamint az emberi erőforrások megosztásának segítségével, ezáltal hozzájáruljon az Európai Unió keleti és délkeleti szárazföldi határainak

¹⁷⁷ Customs Eastern and South-Eastern Land Border Expert Team: Keleti és Délkeleti Szárazföldi Vámhatárok Szakértői Csoport

hatékonyabb és egységesebb színvonalú ellenőrzéséhez. A magyar vámhatóság a CELBET I. keretében - a nemzeti érdekeinknek megfelelően – az eszközbeszerzésekkel és a határok ellenőrzésének technikai megerősítésével kapcsolatos csoportot irányította, de részt vettünk majdnem minden csoport munkájában. A szakértői csoport támogatási megállapodása a Nemzeti Adó- és Vámhivatal részéről a csatlakozási nyilatkozat aláírásával 2016. augusztus 31-én elfogadásra került, melynek alapján a NAV, mint kedvezményezett, összesen 73 736 EUR uniós társfinanszírozás igénybevételére kapott lehetőséget.

A CELBET I. során látható volt, hogy a projekt sikeres és folytatásra méltó lesz, ezért a résztvevő tagállamok kidolgozták a CELBET II javaslatot. Számos CELBET I. tevékenység folytatódott és számos következtetés, ajánlás kipróbálásra, tesztelésre kerül a CELBET II-ben. A 18 hónap munkájának a Bizottság és a tagállamok számára benyújtott eredményei között találunk helyzet- és hiányelemzéseket, a közös tevékenységek alapján megfogalmazott következtetéseket és megállapításokat, jó gyakorlatokat és ajánlásokat, amelyek javíthatják a határátkelőhelyek általános teljesítményét az Európai Unió keleti és délkeleti szárazföldi határán.

A CELBET I. eredményeiből részletesebben a következők emelhetők ki: A Kockázatkezelési Csoport minden CELBET tagállam számára elérhető állandó kockázati profilokat hozott létre, melyek a nemzeti kockázatkezelési rendszerekben 2017. január 9. óta aktívak. A kockázati mutatók a tagállamok által közösen összegyűjtött és megosztott kockázati információkon alapulnak. A csoport megtervezett és végrehajtott három Fokozott Közös Ellenőrzést (JIA), amelyekre 2016. decemberben, 2017. áprilisban és 2017. decemberben került sor. A harmadik ilyen JIA összesen 62 lefoglalást eredményezett (kiterjedt a személyautókra és buszokra is). Az ilyen ellenőrzések jól alkalmazható módszernek bizonyultak arra, hogy több ország közös tevékenységeket tervezzen és hajtson végre. A modell a CELBET II. során továbbfejlesztésre került, hogy jobban megfeleljen a tagállamok igényeinek.

A Határellenőrzési Csoport áttekintette és elemezte a teherforgalom számára nem megnyitott határátkelőhelyek 2015. és 2016. évi forgalmi adatait. Ezen adatok alapján a csoport képzési anyagot dolgozott ki a Frontex¹⁷⁸-szel együtt, a külső szárazföldi

¹⁷⁸ Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség

határátkelőhelyeken a határőrség és a vámhatóság közötti együttműködés erősítése céljából. A csoport az Értékelési és Teljesítménymérési Csoporttal együttműködve útmutatókat és módszertant dolgozott ki a csempészet szintjének értékelésére (véletlenszerű ellenőrzések), és öt véletlenszerű ellenőrzési fázist bonyolított le.

Az Eszközbeszerzési Csoport elkészítette a határátkelőhelyeken jelenleg alkalmazott ellenőrző és érzékelő berendezések leltárját. Az eszközleltár alapján a csoport elvégezte a határátkelőhelyek helyzetének elemzését és kategóriákba sorolta az átkelőhelyeket. A tipológia a határátkelőhely-típusok három kategóriáját különbözteti meg, amelybe aztán minden határátkelőhelyet besoroltak. A tipológia alapján az érintett tagállamok aktív együttműködésével kidolgozták az ellenőrzési eszközök hiányelemzését. Az elemzés azonosítja a rendelkezésre álló berendezések külső határon belüli tényleges helyzetét és az egyes határátkelők optimális vámfelderítési eszközszükségletét. Ezek az egymásra épülő feladatok ahhoz vezettek, hogy kiszámíthatóvá vált a felderítési eszközök finanszírozásához szükséges források becsült értéke. Később ez az elemzés határozta meg a külső határok vámellenőrzésére fordítható európai uniós keretösszeg kiszámítását is. A külső határok erősítése a magyar vámhatóság és szakpolitika állandó célja volt, ezt megfelelően szolgálta az eszközbeszerzési területen mutatott aktív magyar részvétel, a csoportvezető személyének delegálása.

A csoport továbbá elemzést készített a közös beszerzési lehetőségekről, valamint ajánlásokat a finanszírozási lehetőségekről, elkészítette a minimális észlelési és teljesítménykritériumokat tartalmazó szakmai specifikációk modellkészletét, amellyel a beszerzési eljárásokat támogathatják az automatikus rendszámfelismerő (ANPRS)¹⁷⁹ rendszerek szélesebb körű használata érdekében.

A Képzési Csoport megvizsgálta a vámhatóságok egyes képzéseit, elemzést készített és összefoglalta a CELBET tagállamok tapasztalatait. Erre alapozva meghatározták a szárazföldi határokon dolgozó vámtisztviselők képzési igényeit. Kidolgozták a közúti határátkelőhelyeken dolgozó vámtisztviselők kompetencia keretrendszerét, az Európai Unió vámkompetencia keretrendszer¹⁸⁰ alapján. A csoport közös képzési rendszer

¹⁷⁹ ANPRS - Automatic number-plate recognition system, Automatikus rendszámfelismerő rendszer

¹⁸⁰ CustCompEU - EU Customs Competency Framework, EU Vámkompetencia keretrendszer: Az EU tagállamai, a Vám világszervezet (VVSz) és más nemzetközi szereplők szakértőivel együttműködve alakították ki. A CustCompEU két változatban készült el: A vámigazgatások számára készült változat és a vámügyekkel foglalkozó vállalkozások számára készült verzió

alapjául szolgáló képzési stratégiát, képzési koncepciót és képzési katalógust dolgozott ki és végrehajtották az első pilot képzésüket is.

Az Értékelési és Teljesítménymérési Csoport elkészítette a határátkelőhelyek értékelésére szolgáló gyakorlati módszertant. Ez a módszertan egy, a határátkelőhelyek teljesítményének értékelésére szolgáló ajánlás és legjobb gyakorlatok gyűjteménye, egy jó eszköz a vámhatóságok helyi vezetése számára a mindenkori határforgalmi helyzet értékelésére. Az értékelőeszközöket a CELBET II. továbbfejlesztette.

Az Együttműködési Csoport ajánlásokat dolgozott ki a vámigazgatások és a határőrségek, határrendőrségek közötti, a határátkelőhelyeken szolgálat közben megvalósuló információcsere javítására. Elemezték a DG TAXUD által kiadott, a határőrségek és vámigazgatási szervek közötti együttműködésre vonatkozó irányelvek alkalmazásának helyzetét, azonosították az összehangolt ellenőrzés legjobb gyakorlatait, javaslatokat tettek a határátlépési idő csökkentésére. A csoport foglalkozott továbbá a közösen üzemeltetett határátkelőhelyek lehetőségeinek feltérképezésével és a határmenti együttműködéssel a keleti és délkeleti szomszédos országok vonatkozásában.

A szakértői csoport első 18 havi tevékenységének tagállami és bizottsági fogadtatása is egyöntetűen pozitív volt. Az elért eredmények egy része rövidtávon is integrálható volt a napi munkavégzés gyakorlatába, másik része pedig a magyar vámigazgatás stratégiai célkitűzéseit támogatta megfelelően. A NAV az eszközbeszerzések témáját vizsgáló csoport vezetésével és további két csoportban szakértői szinten történő részvétellel járul hozzá a CELBET I. sikeréhez és a magyar érdekek érvényesítéséhez.

A CELBET I. Irányító Bizottság 2017. áprilisi ülésén a résztvevő vámhatóságok képviselői részéről egyöntetű döntés született a szakértői csoport folytatása mellett. Megfogalmazásra került a CELBET II. küldetése is: *„Intenzív együttműködés és networking által biztosítani a vámellenőrzés legmagasabb színvonalát az Európai Unió külső szárazföldi határain, védelmi garancia nyújtása az egész Európai Unió számára”*.

A CELBET I. Irányító Bizottságának 2017. novemberi ülésén a résztvevők áttekintették a CELBET I. megvalósításának aktuális helyzetét és addigi fő eredményeit, valamint a folytatáshoz szükséges lépéseket, illetve megválasztották a CELBET II. vezetőjét. A jelenlévő tagállami és bizottsági képviselők egyetértettek abban, hogy a szakértői csoport jelentős eredményeket ért el és hatalmas munkát végzett, amelynek folytatása indokolt, hiszen minden résztvevő számára hasznos és hasznosítható. Fontos szempont volt az is,

hogy a szakértői csoport által készített elemzések és ajánlások megfelelően támasztották alá és támogatták a magyar vámigazgatás és a Bizottság törekvéseit a vámos források bővítése kapcsán. A CELBET II. szakértői csoport keretében a csoportvezetői és a szakértői helyek újra pályáztatásra kerültek. A magyar vámhatóság az CELBET I-ben vállaltakhoz hasonlóan az eszközbeszerzés alcsoport vezetésével és további 2 alcsoportban szakértői szinten való részvétellel járul hozzá a CELBET II. eredményeihez.

A CELBET II. – egy új támogatási megállapodás aláírásával – 2018. áprilistól 24 hónapon keresztül tartott. A CELBET II. az előző projekt tapasztalataira és eredményeire épített.

A CELBET II.-nek három átfogó célkitűzése volt:

1. A CELBET I.-ben sikeres tevékenységeinek folytatása;
2. A határátkelőhelyek irányítási módszereire való fókuszálás, a bizonyítottan jó gyakorlatok megosztása a részt vevő tagállamok között;
3. A határátkelőhelyek vezetőiből álló hálózatok létrehozása, olyan emberekből, akik a határátkelőhelyek mindennapi munkájának megszervezéséért felelős helyi parancsnokok vagy szakértők.

A hálózatépítés kulcsfontosságú feladat volt a CELBET II.-ben, a résztvevő tagállamok illetékesei felismerték ugyanis, hogy a közös eredmények eljuttatása az érintett átkelőhelyekre csak személyes jó kapcsolatok útján lehet elég hatékony. A határátkelőhelyek mindennapi munkájának megszervezéséért felelős vezetők bevonása közvetlen összeköttetést képezett a projekttevékenységek és a „terep” között, így mélyítette el az együttműködést a CELBET II. tagországok határátkelőhelyei között, valamint az érintett határőrizeti szervekkel is.

Tekintettel arra, hogy a CELBET I. és a CELBET II. is szakértői csoport formában, projektszerűen működött, amelynek jellemzője, hogy van kezdete és vége, döntést kellett hozni a továbblépés, a CELBET III. életre hívását illetően. A CELBET programok során végzett eddigi tevékenység rávilágított arra, hogy a külső határok ellenőrzésében való gyakorlati együttműködés nem kezelhető egy konkrét eredmény elérését követően befejeződő projektként, hanem egy állandó struktúra kialakítása lenne célszerű. Indokoltnak látták más tagállamok bevonását és a projekt hatókörének kiterjesztését is,

elsősorban a tengeri határok irányába, hiszen a vámhatárokon az Európai Unió vámterületére beáramló áruk legnagyobb része tengeri úton érkezett¹⁸¹.

A CELBET II. tagországai egyöntetűen támogatták a CELBET folytatását a második mandátum leteltét követően. Az intézményesítés mellett kardoskodókkal szemben többen hangot adtak azon véleményüknek, hogy egy nemzetközi vámhatósági szervezet létrehozása nem reális, mert az eddigi törekvések mindig kudarcba fulladtak. Ez ugyanakkor – figyelemmel az vámunió irányításában felmerülő problémákra is – igenis valós és időszerű kérdés volt ekkor már. A vámunió tanácsi alapú irányítása mellett a TAXUD koordinációs szerepkörénél erősebb együttműködésre van szükség az egységes vámellenőrzések és vámszolgáltatások megteremtéséhez.

A CELBET II. során elért eredmények rövid áttekintése tematikus csoportonként: A Határátkelőhelyek irányítása és értékelése csoport égisze alatt megszervezésre került a határátkelőhelyek hálózata, a hálózat számos regionális (északi, középső és déli régió) és összevont találkozót szervezett. A hálózati találkozók sora egy tanulási folyamat részét képezték, amelynek célja volt, hogy a CELBET programokba delegált határátkelőhelyi szakértők felkészültségének, együttműködési készségének, rendszerlátásának fejlesztése. A határátkelőhelyek hálózata a CELBET I. és II. életciklusán túlmutató kezdeményezés, amely a szakértői csoport további működése során is hozzájárult a célok eléréséhez. A CELBET II. során – magyar mintára – tisztviselőcserét¹⁸² szerveztek, amelyen minden CELBET tagország 2-4 tisztviselője vett részt, elsősorban a határátkelőhelyek hálózatára támaszkodva.

A Kockázatkezelési Csoport a CELBET országok kockázatkezelési szervezetével és kockázatelemzési infromatikai rendszerével kapcsolatos információkat és lefoglalási adatokat gyűjtött. Megszervezésre került a CELBET kockázatkezelési központok hálózata, amely rendszeres ülésezéssel segítette a kockázatelemzők közös gondolkozását. A legnagyobb érdeklődésre számot tartó téma a kockázatkezelési rendszer számára szolgáló minimumkövetelmények meghatározásának feladata volt, amelyet sikeresen végrehajtott a csoport.

¹⁸¹ International trade in goods by mode of transport [International trade in goods by mode of transport](#) (letöltés dátuma:2021. szeptember 25.)

¹⁸² A magyar vámigazgatás a Frontex működése kapcsán tapasztaltak alapján, egy HERCULE projektben hajtott végre a vámhatóságok közti első tisztviselőcserét a külső szárazföldi határokon.

A Határellenőrzési Csoport közös ellenőrzési tevékenységeket¹⁸³ (a továbbiakban: JCA) tervezett és szervezett meg, a határátkelőhelyek és a határközeli utak ellenőrzésének egyidejű megerősítésével. Az akciók során figyelemre méltó volt a résztvevő mobil egységek által lefoglalt cigarettamennyiség, amely az ellenőrzési tevékenységek során növekedett is. Ennek hatására döntés született a mobil egységek intenzív bevonására a Határellenőrzési csoport által tervezett jövőbeli tevékenységekbe, mivel ezen intézkedések eredményesnek bizonyultak.

Az Eszközbeszerzési Csoport a CELBET II. során frissítette a rendelkezésre álló és ténylegesen használt ellenőrzési eszközök listáját. A csoport tanácsadással segítette azon vámhatóságokat, amelyek a vámellenőrzési eszközök technikai specifikációjának elkészítéséhez segítséget szeretnének kérni. Kidolgozták és egy pilot projekt keretében meg is valósították a vámellenőrzési eszközök tagállamok közötti közös használatát Felsőnémeti és Záhony határátkelőhelyek részvételével. A csoport a projektidőszakok alatt számos jó nemzeti gyakorlatot, például az észtt adó- és vámhatóságnál jelenleg működő automatikus rendszámfelismerő rendszert, is tanulmányozta, a tapasztalatok alapján kidolgozta a CELBET ANPRS létrehozására vonatkozó koncepciót.

A Képzési Csoport a CELBET II. során áttekintette és elemezte a kísérleti képzések nemzeti szintű megvalósítását. Az „oktatók oktatása” megközelítéssel elérték az elvárt eredményeket, képesek voltak megszólítani a legszélesebb körű célközönséget és biztosíthatóvá vált a képzések fenntarthatósága is. Létrehozták a CELBET képzési felelősök hálózatát, felmérték a képzési szükségleteket és azonosították a vámellenőrzési területen meglévő szakmai tapasztalatot a tagországok körében. Képzéseket szerveztek a röntgenképek elemzése és buszok átvizsgálása témakörben és közös Frontex-CELBET határőr-vámos képzési programot is indítottak.

Az Intézményközi és harmadik országos együttműködési Csoport számos jelentést készített, például a határőrségi és vámhatósági szolgálat szervezés harmonizálásának lehetőségeiről és az ennek érdekében megtenni javasolt intézkedésekről. Kidolgozásra került több ellenőrzőlista is, például az egyes váltásokat irányító szolgálatvezetők számára egy intézkedési ellenőrző lista.

¹⁸³ A szakértői csoport által használt angol megnevezése Joint CELBET Activity – Közös CELBET tevékenység

A CELBET III. szakasza 2020. május 31-én indult 3 éves időtartammal. A CELBET III indulásakor a szakértői csoport vezetésére kiírt pályázatot a CELBET korábbi vezetője, Jyrki Linna, a finn társhatóság szakértője és Bartha András pénzügyőr alezredes, a NAV KI Rendészeti Főosztály szakértője, a CELBET Eszközbeszerzési csoportjának vezetője közösen nyerték el. A CELBET III során a megalakult munkacsoportok tevékenysége zavartalanul működött tovább.

A Határellenőrzési Csoport megrendezte a 8. CELBET közös akciót, a JCA8-at, amely öt határátkelőhelyen (Kuznica, Röske, Tompa, Albita, Karasovići) valósult meg és a kereskedelmi forgalom ellenőrzése volt a fő profilja. Megkezdte a JCA9 megszervezését, mely a vasúti forgalom ellenőrzésére fog irányulni, amit a tervek szerint párhuzamosan fognak megvalósítani egy tisztviselőcsere-programmal. A Kockázatelemzési Csoport a CELBET III első félidejében a valós idejű együttműködés fokozására helyezte a hangsúlyt, így megvalósítva az összes CELBET tagállam közötti gyors adatcserét. Ehhez az OLAF által támogatott VOCU rendszer nyújtott segítséget a JCA8 során, melyhez az OLAF megfelelő felkészítést is biztosított. A virtuális formában működtetett akcióirányítási egységen keresztül az együttműködő tagállamok közvetlenül osztották meg egymással a kockázatosnak ítélt szállítmányokra vonatkozó információkat.

Az Együttműködési Csoport a tisztviselőcsere-programok terén fejtett ki nagyobb aktivitást, ezeken a CELBET III első félidejében összesen 20 vámtisztviselő vett részt. A vendégtisztek együtt dolgoztak a fogadó kollégákkal, és megosztották egymással tapasztalataikat, munkamódszereiket és felszereléseiket. A programból származó egyértelmű előny az a tudás és tapasztalat transzfer, amely a CELBET fogadó ország vámellenőrzés-technológiai ismereteinek elsajátítását és a programban résztvevő vámtisztviselők hazájában történő hasznosításában érhető tetten.

Az Oktatási Csoport munkájára a CELBET III első időszaka alatt a COVID-19 által okozott pandémiás helyzet jelentősen rányomta a bélyegét, az oktatási tevékenységeket ennek megfelelően átalakították, így sok információ webinárium formájában jutott el a tisztviselőkhöz. Összesen 11 webináriumot tartottak meg. Tovább bővítették a CELBET Training Platformot is, így azon egyre több e-learning tananyag elérhető. A Technikai Eszköz Csoport – hazánk szempontjából – legfontosabb feladata az, hogy az újonnan létrehozott CCEI-ben a CELBET III tanácsadói funkciót tölt be, így közvetlen ráhatása van a források elosztásának elveire. A csoport mellett sikeresen működik a röntgenkép-

és adatsere-platform, valamint a Beszerzési Szakértői Hálózat és a Röntgenszakértői Együttműködési Hálózat, amelyek célja a tagállami hatóságok támogatása a beszerzések során, elsősorban a műszaki leírások kialakítása terén.

A Határátkelőhely-értékelési Csoport a vasúti határátkelőhely értékelési módszerek kidolgozását kezdte meg a CELBET III során, amelynek keretében Magyarországon is jártak konzultációs célból. A közúti határátkelőhely értékelési vizsgálatok pedig – melyek kivitelezésére a világjárvány miatt bevezetett utazási korlátozások miatt eddig nem kerülhetett sor – szintén elkezdődtek. A CELBET III. programidőszakára a projekt társadalmi kapcsolatai, PR tevékenysége is kialakult. A programban résztvevő tisztviselők részére például a mindennapi munkában is jól használható kárpitszerelő eszközkészletet biztosított a program. De készültek kétnyelvű promóciós poszterek, hírlevelek és CELBET Magazin is.

A CELBET programok során kialakulni látszik a majdan intézményesülő vámkoordinációs központ feladatrendszere és intézményi struktúrája. Ezt a folyamatot a kutatási időszakban végig erősen befolyásolta a meglévő intézményi keretrendszerben megjelenő érdekek, elsősorban a TAXUD, az OLAF és kisebb részben az Europol részéről.

A magyar vámigazgatás szempontjából a CELBET sikeres program, lehetőséget adott arra, hogy a magyar vámigazgatás a szakmai álláspontját számos területen kifejtse, érvényesítse. Az a tény, hogy a kezdeményezés első támogatója, sőt bizonyos értelemben kezdeményezője is, a magyar vámhatóság volt, erős pozíciókat sikerült megszereznünk a projekt irányításában és végrehajtásában is. Ezzel nemcsak a határokon zajló vámellenőrzések egységesítésében értünk el eredményeket, de az eszközbeszerzési csoport által kidolgozott ajánlások jó támpontot adtak a Bizottság részére is az egyes határátkelőhelyeken alkalmazott felszerelésekről és azok fejlesztésének irányairól. Ez jelentős hatással volt az eszközbeszerzési alap tervezésére is. Tehát a magyar elnökség során megfogalmazott, a tagállamok eszközbeszerzéseit támogató Budapest nyilatkozatot sikerült a gyakorlati megvalósítás irányába elvezetni.

A CELBET együttműködés egyértelműen az intézményesülés irányába halad a 2027-ben kezdődő új, többéves pénzügyi keretben, már állandó struktúraként számolnak ezzel a kezdeményezéssel. Ez egyértelműen alátámasztja a H3 hipotézisemben megfogalmazottakat, hiszen az intézményesült CELBET lehet a vámügynökség alapja is.

A CELBET intézményesülésének folyamatában a magyar vámhatóságnak célszerű aktív szerepet játszani, figyelemmel arra, hogy külső határos elhelyezkedése – előre láthatólag – ezt még sokáig indokolni fogja. Javaslom, hogy a magyar vámpolitika, a pénzügyminisztérium mielőbb alakítsa ki az intézményesüléssel kapcsolatos álláspontját, mert ennek hiányában az érdemi előkészítő tevékenységben a magyar fél hátrányba kerül majd.

4.5. A VÁMUNIÓ IRÁNYÍTÁSA ÉS A REFORMTÖREKVÉSEK

Az Európai Unió vámuniója, az európai integráció és a közös politika egyik élenjáró példája, az egyik legrégebbi, és mára az egyik legkiforrottabb közös cselekvés. Az 1968. július 1-jén létrejött vámunió eltörölte a vámokat az Európai Gazdasági Közösség tagállamai (Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, a Német Szövetségi Köztársaság és Olaszország) között, és az elmúlt több, mint ötven év gazdasági fejlődésének egyik alapját adta¹⁸⁴. „*A Római Szerződés hatályba lépését követő tizenöt év – az első olajválságig – a gyors belső integráció jegyében zajlott. A tagállamok között a vámok és mennyiségi korlátozások lebontása a tervezett 1970-es határidő előtt két évvel, 1968 közepére befejeződött, s hatályba léptek a közös külső vámok is.*”¹⁸⁵ A vámunió tette lehetővé, hogy a tagállamok egymás közötti kereskedelmükben ne alkalmazzanak vámokat, ne foganosítsanak vámellenőrzéseket, és ezáltal ne korlátozzák a kereskedelem szabadságát. Ugyanakkor szintén a vámunió teremtette meg a harmadik országokból érkező áruk egységes vámtétellel és vámtarifa alapján történő szabad forgalomba helyezésének alapjait. Létrehozása óta a vámunió jelentős modernizáción esett át, fejlesztése folyamatosan zajlik, így válhatott az összeurópai közigazgatási szolgáltatások egyik „*húzóágazatává*”. Nemzetközi összehasonlításban is rendszeresen a legjobbak között teljesít.¹⁸⁶ Mára az elektronikus úton lefolytatott vámkezelés egész Európában bevett napi gyakorlat.

„Az elmúlt 50 év során a vámunió az egységes piac sarokkövévé nőtte ki magát, amely hozzájárul az uniós határok biztonságához, és védi polgárainkat a tiltott és veszélyes

¹⁸⁴ P6_TA(2008)0305 A vámunió negyvenedik évfordulója. Az Európai Parlament 2008. június 19-i állásfoglalása a vámunió negyvenedik évfordulójáról

¹⁸⁵ HORVÁTH, 2011., i.m., p. 31.

¹⁸⁶ World Bank – Doing Business 2012: Doing business in a more transparent world (<http://www.doingbusiness.org/rankings>); The World Economic Forum – Global Competitiveness Index-

áruktól, például a fegyverektől és a kábítószerektől. Emellett a világkereskedelem egyre növekvő részét fedi le: az uniós vámszervek 2017-ben a világ kereskedelmi forgalmának 16%-át kezelték.”¹⁸⁷

Értekezésem ezen fejezetében a vámunió irányításának 2012-ben megkezdett és a kutatási időszak végén is zajló reformjáról kívánok áttekintést adni, bemutatva az elért eredményeket, a még hátralévő döntések és viták kulcskérdéseit és lehetséges kifutásukat.

A vámunió az Európai Unió egyik legrégebbi és legalapvetőbb intézménye, egyszerre véd és szolgáltat. A vámunió teljesen az Európai Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik, míg a vámunió működtetésére és fenntartására alkotott jogszabályok alkalmazása a nemzeti hatóságok feladata¹⁸⁸. A vámunió irányítása ezen közös felelősség és feladatellátás mentén igen összetett és bonyolult szervezeti rendben valósul meg. A döntések előkészítésében és meghozatalában jelentős szerepe van az Európai Bizottságnak (amely ezeket kezdeményezi) és az Európai Unió Tanácsának egyaránt, amelynek dedikált munkacsoportjai ezen szabályzók és döntések részletes előkészítését végzik, ahogy ezt az előző fejezetekben részletesen bemutattam.

Disszertációm H3 hipotézisében megfogalmazott feltevés: ...a vámunió irányításának reformja eredményezheti egy új intézmény, az európai uniós vámügynökség létrejöttét, az új intézmény szervezete és hatásköre jól előre jelezhető. Ennek a hipotézisnek a vizsgálatát és bizonyítását célozza ez a fejezet.

4.5.1. A VÁMUNIÓ IRÁNYÍTÁSÁNAK RENDSZERE

Az egységes vámunió irányításában – mint ahogy az Európai Unió irányításának egészében is – a Lisszaboni Szerződés életbe lépését követően¹⁸⁹ egyre hangsúlyosabb szerep jutott az Európai Bizottságnak és a Parlamentnek, a Tanács kárára.

A vámunió irányításának alapvető jogi eszköze a mindenkori vámkódex, az európai tanácsi rendelet, amely meghatározza úgy az eljárásokat, amint a közös vámtarifát is.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Európai Bizottság – Sajtóközlemény: A vámunió ünneplése: 50 éves a világ legnagyobb kereskedelmi övezete, Brüsszel, 2018. június 30.

¹⁸⁸ EUMSZ Első rész, I. cím, 3. cikk (1) a) alapján

¹⁸⁹ A lisszaboni szerződés 2009. december 1-jén lépett hatályba.

¹⁹⁰ SZENDI Antal: *A vámunió*. In: Koncz István et al. (szerk.): „Együtt a biztosabb tudományos karrierért, a jövőtervezésért”: PEME VII. Ph.D. konferencia. Budapest, Professzorok az Európai Magyarországiért Egyesület (2013) pp. 30-35.;

A közösségi vámkódexről szóló rendeletet, 1992-ben fogadta el az Európai Unió Tanácsa, egységes szabályozóba foglalva a korábban számos helyen megjelenő vámszabályokat. A Közös Vámkódex¹⁹¹ 1994. január 1-jén vált minden tagállamban kötelezően és közvetlenül alkalmazandóvá. A tarifális besorolást leíró Közös Vámtarifa¹⁹² 1987-ben jött létre, majd 1994-től vált a mai formájában ismert TARIC rendszerré. A Közös Vámkódexet felváltó Uniós Vámkódex, 2016. május 1-jén lépett hatályba, egyes rendelkezései azonban 2020-ban lettek, illetve 2025-ben lesznek hatályosak, ezek elsősorban az automatizációval, digitalizációval és a közös európai uniós IT rendszerekkel kapcsolatosak.

Mindenképpen érdemes megemlíteni, hogy a Közös Vámkódex helyett, a Bizottság és a tagállamok egy modernizált vámkódex bevezetésén dolgoztak, a NAV megalakulásakor, azonban a modernizált vámkódex kidolgozása során nem voltak mindenben figyelemmel a lisszaboni szerződés előírásaira, így a modernizált vámkódex soha nem lépett hatályba, helyette léptették hatályba később az Uniós Vámkódexet. A modernizált vámkódex kidolgozásának sikertelensége, az ennek során felmerült uniós intézményeken belüli koordinációs és információ áramlási problémák is rámutattak a vámunió irányításának töredezettségére és elavultságára.

Az Uniós Vámkódex teremtette jogi környezetben a vámunió irányítási funkciói megoszlanak, a szabályozás terén a CUWG és a TAXUD szerepe jelentős, míg a vámtevékenységek, különösen pedig a vámcsalások elleni fellépésben a CCWP-nek, az OLAF-nak és az Europol-nak jut nagyobb szerep, a vámigazgatási és vámhatósági feladatok gyakorlati megvalósítása a tagállamok illetékes hatóságainak feladata és hatásköre. A vámunió irányításában résztvevő számos szereplő között több fórumon is folyamatos az egyeztetés és koordináció, ezek jelentős részét az előzőekben már bemutattam. Míg az Európai Unió számos szakpolitikai területen egységes, átlátható és letisztult vezetési és irányítási rendszerek működnek, addig a vámunió irányítását az

SZALAYNÉ Sándor Erzsébet: *Vámunió. Vámok és azzal egyenértékű díjak tilalma*. In: Mohay Ágoston – Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): *Az Európai Unió joga* Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, (2011) pp. 266-268.

¹⁹¹ Council Regulation (EEC) No 2913/92 establishing the Community Customs Code

¹⁹² Council Regulation (EEC) No 2658/87 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff

elmúlt ötven évben berögzült tanácsi és az újonnan kialakult bizottsági struktúrák kettősége jellemzi.

A TAXUD által kezdeményezett és lefolytatott reformfolyamat kizárólag a bizottsági struktúrákra, azon belül is elsősorban a CPG funkcióira fókuszált. Ezzel párhuzamosan a tagállamok kezdeményezték egy tanácsi vámvezetői formáció létrehozását is, amely pár ülést követően megszűnt, ebben a Bizottságnak nyilvánvalóan jelentős szerepe volt. A vámvezetők tanácsi formációját hivatalos megalapítási aktus nélkül, a soros elnökség döntése alapján hívták össze, egymás után többször is, ezeken az üléseken a Bizottság tanácskozási joggal vehetett csak részt.

A magyar elnökségről szóló fejezetben már ismertettem az elnökség azon eredményét, hogy a CUWG a és b formációját összevonta és ezzel egyszerűsítette a vámunió irányításának tanácsi struktúráit. A vámunió bizottsági struktúrái reformjának szükségessége először a Bizottság vámunió helyzetéről készült COM(2012) 791 final számú bizottsági közleményéből tűnik ki. A vámfőigazgatók sürgetésére a Bizottság a 2013 áprilisában tartott Vámpolitikai Csoport helyettesi szintű ülésén jelentette be, hogy magas szintű munkacsoport létrehozásával kíván foglalkozni a vámunió irányításának modernizációjával. A munkacsoport első ülését 2013. szeptember 12-én tartotta Brüsszelben.

A vámunió irányításának reformjára létrehozott magas szintű munkacsoport több tanulmányt is megvizsgált a munkája kiindulópontjaként: egyrészt a „*Vámunió tervezett üzleti folyamatairól készült önelemzést*”, másrészt pedig a „*Vámunió értékelése*”¹⁹³ című tanulmányt. A reform fő kérdését a Bizottság és a tagállamok viszonyának, felelősségi rendszerének és hatásköreinek vizsgálatában látták.

Az elkészült összefoglalók áttekintése és a vámunió irányítási rendszerének vizsgálata után a következő következtetésekre juthatunk:

1. A vámunió mérete, összetettsége, komplexitása megköveteli, hogy a reformra irányuló törekvések jelentős hozzáadott értéket képviseljenek.
2. A döntéshozatal töredezett és lassú, integrált és gyorsabb politikai döntéshozatalt kell kialakítani a Bizottság és a tagállamok bevonásával.

¹⁹³ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak a vámunió helyzetéről, Brüsszel, 2012.12.21. COM(2012) 791 final

3. Egységes megoldást kell találni a közös vámpolitika egységes végrehajtására.
4. Mind a központosított, mind a diverzifikált irányítási modell előnyeit és hátrányait is számba vették a munkacsoportok. Végkövetkeztetésükben egy olyan megoldást javasoltak, amely a tagállamok kizárólagos kompetenciájába utalja a vámjogszabályok végrehajtásának kérdését, ugyanakkor ezt egy újjászervezett és megerősített központi koordinációval kívánja támogatni.
5. Racionalizálni kívánták a működő munkacsoportok és irányítócsoporthoz számát, valamint javaslat született arra, hogy az irányítócsoporthoz irányítói hatásköreiket a Vámpolitikai Csoporttól delegáció útján kapják meg. Ezáltal a Bizottság elérné, hogy a Vámpolitikai Csoport legyen az Unió és a tagállamok vámpolitikájának legmagasabb szintű egyeztető fóruma.
6. Ki kell dolgozni a tagállamok közötti szorosabb együttműködés lehetőségeit, a legjobb gyakorlatokat rendszeresen fel kell mérni, meg kell osztani, és kiválósági központokat kell létrehozni. Ezek hatását minden esetben előzetes hatástanulmányokban kell megvizsgálni.
7. A központosított vagy hibrid számítástechnikai megoldások fejlesztése során jobban oda kell figyelni az interoperabilitásra azért, hogy minimalizálni lehessen a vámigazgatások és a gazdálkodók költségeit.

A fenti következtetésekkel összhangban a magas szintű munkacsoport tagjai egyetértettek abban, hogy az egységes szabályozás és a harmonizált jogalkalmazás a legfontosabb feltételei az európai vámunió hatékony és eredményes működésének. Az intézkedések egyenlőtlen alkalmazása azt a veszélyt rejtené magában, hogy a vámunió inkoherens és inkonzisztens működést mutatna. Ugyanakkor a vámfőigazgatók a nemzeti vámigazgatások nyújtotta rugalmasságot is olyan értéknek tekintették, amelyet meg kell őrizni. Az egyes vámigazgatások teljesítményének, és így az egész vámunió teljesítményének méréséhez indikátorok kidolgozását és bevezetését látták szükségesnek. A további központosítások és a Bizottság szerepének erősítését az adott jogi környezetben nem látták sem megvalósíthatónak, sem célszerűnek. A bizottsági közleményben megemlített gyengeségeket és kihívásokat olyan megoldással látták kezelhetőnek, amely fokozatosan, a legjobb gyakorlatok bevezetésével segíti a közös stratégia megvalósítását.

A közös uniós vámügynökség vagy más néven a fúziós központ¹⁹⁴ folyamatosan felmerülő kérdése tárgyában a vámigazgatók, amellet foglaltak állást, hogy a jelenlegi helyzetben további központosításnak és új intézmények létrehozásának nem látják értelmét. Alapvetően a Vámpolitikai Csoport megerősítését, a tagállamok és a Bizottság proaktív együttműködését és a vámigazgatások közti gyakorlati együttműködés elmélyítését javasolták. Ezen a téren sürgették a Bizottságot, hogy pragmatikus lépések útján haladjon előre. A magas szintű munkacsoport végkövetkeztetése a Bizottság és a tagállamok, valamint a tagállamok egymás közötti együttműködésének elmélyítését nevezte meg, mint a vámunió irányítási reformjának alapvető kérdését.¹⁹⁵

A vizsgált időszakban készített, a vámunióra irányuló felmérések és tanulmányok rámutattak arra, hogy az Uniós Vámkódexre, valamint az új pénzügyi programokra (pl: Customs 2020) is tekintettel, a vámunió a kialakult keretek között történő irányítása elérte lehetőségeinek határait. Olyan új szervezeti és működési struktúra kialakítására alakult ki igény, amelyben az Uniós Vámkódex végrehajtása és informatikai feltételeinek kialakítása biztosítható. A magas szintű munkacsoport ezen mandátumának nem tudott megfelelni, az általa felvázolt megoldási javaslatok a kialakult helyzet hosszútávú konzerválásához és a Bizottság erősödő befolyásához vezetett. Ennek egyik kézzelfogható jeleként értelmezhető a tanácsi keretek között üléselő vámvezetői fórum üléselőzésének megszüntetése is.

A tagállamok egy jelentős része, köztük Magyarország is, a CPG működésének alapvető reformját kívánta elérni. A magyar vámigazgatás aktív volt az irányítási reformfolyamatban. A 2014 tavaszán Athénban megrendezett szeminárium következtetéseinek nyomán 2014 májusában „*Tanácsi Következtések*” megnevezésű dokumentum kiadására került sor, amelyek tartalmazzák a CPG működésének megújított szabályait (Terms of Reference), részben a magyar javaslatok beemelésével.

A vámunió irányítási reformja kapcsán kezdeti lépésként 2014-ben összevonásra került a kétszintű Vámpolitikai Csoport, a rendes tagok (CPG FM) és a helyettesek (CPG D) ülése. A strukturális reformok eredményeképpen – a vámügyi tanácsi munkacsoportoknak a Tanács struktúrájában való jobb pozícionálása, valamint a CPG

¹⁹⁴ A vámszolgálatok egységes uniós ügynökségének másik gyakran használt megnevezése. Létrehozása hosszú idő óta napirenden van, mindeztidáig ezen a téren jelentős előre lépésről nem beszélhetünk.

¹⁹⁵ Conclusions of the High-Level Working Group on Governance Reform

szerepének újragondolása révén – a vám szerepének politikai szinten történő erősítésére, illetve a tagállamok erőteljesebb érdekérvényesítésére nyílt lehetőség.

A munkacsoport alapvető állásfoglalása az volt, hogy a Bizottság és a tagállamok közötti együttműködés színvonalának emelését a Vámpolitikai Csoport keretein belül kell végrehajtani. Az előterjesztők szerint ez biztosította azt a fórumot, amely megfelelően elégíti ki a közösségi és a tagállami igényeket is. A Vámpolitikai Csoport a politikai és stratégiai egyeztetés kulcsszereplője lett, tanácsait az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság éves tervébe¹⁹⁶ foglaltan is megjelenítette ettől kezdve. A csoport tagjainak személye (vámfőigazgatók és a TAXUD főigazgatója) biztosítja azt, hogy a vámunió kérdéseiben a tagállamok és a Bizottság egységesen lépjenek fel. Ugyanez segíti elő azt is, hogy az egyes nemzeti vámigazgatások esetlegesen eltérő gyakorlatai összehangolásra kerüljenek. A TAXUD részére fontos feladatként határozta meg a munkacsoport azt, hogy erősítse meg a Bizottság különböző főigazgatóságaival való együttműködést, annak érdekében, hogy a vámunió működéséhez egységes elvárásokat lehessen megfogalmazni. A vámigazgatók hangsúlyozták a bizottsági struktúrán kívüli eszközök és fórumok hasznosságát is, így különösen a Vámegyüttműködési Tanácsi Munkacsoportot, ahol a tagállami érdekek képviselőjére nagyobb tér mutatkozott. A tanács soros elnökségét ellátó tagállam felelőssége hangsúlyosan megjelent a vámfőigazgatók véleményében.

Fontos itt is rámutatni, hogy a Vámegyüttműködési Tanácsi Munkacsoport olyan gyakorlati kérdésekben koordinálja a tagállamok vámhatóságainak erőfeszítéseit (például közös vámműveletek, legjobb gyakorlatok feltérképezése stb.) amely távol esik a tanács átalakuló vámkompetenciáin. Egyes esetekben ez a munkacsoport kifejezetten mikromenedzsment jellegű kérdéseket emel be a tanácsi struktúrába. Álláspontom szerint ez a tanácsi struktúrába kevésbé illeszkedő feladat egyértelműen önálló kompetencia központot, esetlegesen önálló szervezetet igényelne az Európai Unió struktúrájában. Figyelemmel arra, hogy a vámunió az Európai Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik, különös, hogy nincs ezen gyakorlati feladatok koordinálására hivatott ügynökség vagy szervezet. Egyrészt a vámunió irányításának reformja kapcsán, másrészt a CELBET

¹⁹⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/management-plan-taxud-2020_en.pdf (letöltés dátuma: 2021. október 2.)

projekt intézményesítése keretében is felmerült ismét az igény egy ilyen állandó struktúrára.

A Bizottság mellett számos, a Customs 2020 programból vagy más forrásokból finanszírozott munkacsoport és bizottság működik, amelyek célja a Bizottság munkájának segítése egyes szakmai kérdések megválaszolásával, a megfelelő szakmai válaszok kimunkálásával. Kutatásom eredményeképp kijelenthető, hogy ezen fórumok számát soknak, az általuk alkalmazott egyeztetési módszereket pedig szegényesnek ítélnéljük. Erre a felismerésre jutott a vámunió irányításának reformját végző magas szintű munkacsoport is, ezért felhívta a Bizottságot, hogy a támogatási programok váltásával együtt (Customs 2013 – Customs 2020) 2014 áprilisában tegyen lépéseket annak érdekében, hogy ezen munkacsoportok, projektcsoporthozok száma csökkenjen. Ennek megfelelően az új program időszakban minden projektcsoporthoz tevékenység áttekintésre és újragondolásra került, a tagállamok megerősíthették vagy visszavonhatták szándékukat a munkacsoportban való részvétel tekintetében. A rendelkezésemre álló adatok elemzéséből azonban kitűnik, hogy ez nem eredményezte a munkacsoportok ülések számának jelentős csökkenését, bár tény, hogy egyes munkacsoportok összevonásra kerültek.

A magas szintű munkacsoport javasolta továbbá, hogy a személyes találkozók mellett az érintettek fontolják meg az írásbeli eljárások és a videokonferencia alkalmazhatóságának kérdését is, hiszen ezzel jelentős költségmegtakarítást lehetne elérni a munkacsoportok működtetésében. Vizsgálatom szerint az ülések és találkozók tartása mellett a reformot követő időszakban sem honosodott meg a videokonferencia, és nem nőtt az írásbeli eljárások száma sem. A személyes találkozók és az ülésezés olyan mértékben részei az európai uniós döntéshozatali kultúrának, hogy ezen innovatív módszerek térnyerése, a COVID-19 járvány kitöréséig még váratott magára.

A magas szintű munkacsoport elkötelezett volt a tagállami vámhatóságok közötti szorosabb együttműködés létrehozásában és ennek egyik alapelemét a képzésben látta. A vámjogszabályok teljes harmonizáltsága okán a vámtisztviselők képzésének tartalmában a tagállamok között lényeges eltérések nem mutatkozhatnak, így javasolták, hogy ez legyen a szorosabb együttműködés egyik kezdő eleme. A vámszakmai kompetenciák uniós keretrendszerének megerősítését javasolta a munkacsoport, alkalmasnak tartva ezt az eddig önkéntességen alapuló rendszert a teljes vámképzés harmonizációjára.

Megítélésem szerint ez a javaslat gyenge és indirekt beavatkozásnak minősíthető a vámunió irányításának kérdéseibe, hiszen a képzés útján történő harmonizált működés elérése igen időigényes feladat.

A Bizottság által javasolt számos más eszközzel (kiválósági központok és szakértői csoportok létrehozása, közösen kialakított és minden tagállamban egységes és kötelezően alkalmazandó tarifális besorolások, közös kockázatelemzési alapadatok) kapcsolatban pilot projektek, két- és többoldalú egyeztetések lefolytatását tűzte ki céljául a munkacsoport. Ezek tekintetében minden alkalommal kiemelte, hogy ezek komplex gazdasági, biztonsági és versenyképességi hatásait nagyon körültekintően kell megvizsgálni még a bevezetésüket megelőzően. Határozottabban támogatta azonban a Bizottság és a tagállamok által kialakítandó mennyiségi és minőségi mutatókat is magában foglaló – az egész vámunió teljesítményét mérni hivatott – rendszer megalkotását. Ebben a rendszerben a legjobb gyakorlatok és eredmények megosztásának és elterjesztésének lehetőségét is beleértve.

Az európai vámunióban évente benyújtott 300 millió vámárnyilatkozat 90%-a¹⁹⁷ elektronikus úton érkezik meg a vámhatóságokhoz, az informatikai rendszerek a vámigazgatások működésének meghatározó és alapvető komponensei¹⁹⁸. A magas szintű munkacsoport felismerte az informatikai rendszerek fejlesztésének szükségességét, előnyeit és gyakorlati hasznát. Így maga is a Bizottság és a tagállamok együttműködésén alapuló hibrid rendszer fenntartását és további fejlesztését javasolta. Ez a megoldás lehetővé tette a tagállamok számára, hogy közvetlenül alkalmazzák a Bizottság rendszereit, de azt is, hogy nemzeti szinten fejlesszenek maguknak teljesen interoperatibilis interfészeket, ráépülő alkalmazásokat, programokat. Ez a megoldási javaslat volt hivatott biztosítani a tagállamok szabad választása mellett a teljes egységességet is. E tekintetben a vámfőigazgatók nem látták szükségesnek a hatáskörök átszabását és a feladatok leosztásának újragondolását. Annak ellenére sem, hogy a Bizottság részéről erős nyomás nehezedett a tagállamokra a közös rendszerek kizárólagos kialakítása és alkalmazása kapcsán.

¹⁹⁷ The Future of Customs in the EU 2040 JRC Publications Repository-
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121859>

¹⁹⁸ Vö.: EU kibervédelmi stratégia <https://www.enisa.europa.eu/publications/corporate-documents/a-trusted-and-cyber-secure-europe-enisa-strategy> (letöltés dátuma: 2022. február 10.)

A vámunió irányításának reformját vizsgáló kutatásom egyértelműen azonosította az információtechnológia területét, mint egy jelentős kihívást, amelyre a Bizottság és a tagállamok folyamatosan keresték a megoldást. Az is egyértelmű, hogy ezen a területen a gyors megoldások helyett a rendszeres határidő módosítások és halasztások voltak a jellemzőek.

4.5.2. VÁMPOLITIKAI CSOPORT (CPG – CUSTOMS POLICY GROUP)

A tanácsban működő jogalkotói formációk és a komitológia mellett a vámunió irányításának egyik legfontosabb politikai szintű tanácsadó szerve a Bizottság által irányított és a 28¹⁹⁹ tagállam vámfőigazgatóját²⁰⁰ tömörítő Vámpolitikai Csoport. A Római Szerződés 1958. január 1-jei hatályba lépésével megalakított fórum 1962-ben, mint Vámproblémák Tanácsa jött létre. Hosszú évek szerves fejlődésének útján jutott el a Vámpolitikai Csoport elnevezésig, és jelenlegi feladatrendszeréig. Alapvető feladata, hogy áttekintse a Bizottság (általában a TAXUD Főigazgatója) által elé tárt ügyeket, és azokban iránymutatást adjon a Bizottság részére, legyenek ezek akár új kezdeményezések (pl.: „e-vám” vagy a „vám jövője kezdeményezés”), akár hosszabb időn át zajló folyamatok. A csoport számos magas szintű irányítócsoporthoz, projektcsoportot, bizottságot felügyel, szinte minden „vamos” formáció valamilyen módon ebbe a fórumba van becsatornázva, akár közvetlenül, akár a TAXUD útján. Ugyanakkor – a szerves fejlődés okán – a csoport működésének szabályozása a vizsgált időszak kezdetén kezdetleges volt, hatásköre elsősorban hagyományokon és szokásjogon alapult. Jogi szempontból a Vámpolitikai Csoport a Bizottságot segítő szakértői csoport, amelyre hivatkozik a Customs 2013 határozat²⁰¹, a Customs 2020 rendelet²⁰² és az e-vám

¹⁹⁹ Az Egyesült Királyság 2020. január 31-én kilépett az Európai Unióból, azóta a CPG 27 tagállami vámfőigazgató részvételével működik.

²⁰⁰ Hivatalosan a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt a vám- és pénzügyőri szakmai elnökhelyettes (2011-2015), később a vám- és nemzetközi ügyekért felelős szakmai helyettes (2016-2018), majd a vámszakmai szakfőigazgató képviselte, Európa számos államának vámhatóságait pedig a főigazgatók (Director General). Az egyszerűsítés kedvéért rájuk, mint vámfőigazgatókra hivatkozom.

²⁰¹ Decision No 624/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing an action programme for Customs in the Community

²⁰² Regulation (EU) No 1294/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 establishing an action programme for Customs in the European Union for the period 2014-2020 (Customs 2020)

határozat²⁰³. Saját szabályzórendszere a vámunió irányításának reformja keretében került kialakításra.

A Vámpolitikai Csoport a NAV működésének első időszakában két formációban ülésezett: a rendes tagok (full members) és helyettesek (deputies) formációja külön napirenddel és eltérő időpontokban tartotta üléseit. A helyettesek fél évente, míg a teljes tagok évente egyszer találkoztak. Ezen a fórumon megvitattott kérdések nagy átfedést mutatnak a Club Meeting informális találkozóin áttekintett ügyekkel. Habár a csoport valóban lényegi kérdésekkel, az Európai Unió vámpolitikájának kulcskérdéseivel is foglalkozik, álláspontja általában homályos és felületes, nagy teret adva így a TAXUD értelmezéseinek és megoldásainak. Esetenként problémaként jelenik meg az is, hogy a CPG-n képviselt álláspontok nem kötik a tagállamokat más fórumokon, így különösen a Vámunió Tanácsi Munkacsoportban folytatott munkájuk során. Így egyes tagállamok Vámpolitikai Csoportban és a Tanácsban megfogalmazott álláspontja inkonzisztens, amely nagyban megnehezíti a vámunió irányítását. Ennek okait elsősorban a tagállami képviselet koordinációs mechanizmusainak hiányosságaiban kell keresni.

A magyar elnökséget követően, a Vámpolitikai Csoport Teljes Jogú Tagjainak 2011. december 2-i ülésén, az Európai Bizottság bejelentette, létrehoz egy munkacsoportot a külső határok témakörében. A munkacsoport munkájában az észt, a lengyel, a lett, a litván, a német, az osztrák, a román, a szlovák társhatóságok és a magyar vámigazgatás is részt vettek; a munkacsoport tevékenységét a Bizottság finanszírozta. Ez volt a magyar elnökségi periódust követő első gyakorlati lépés a külső szárazföldi határok megerősítése irányába, amely közvetlenül is szolgálta a vámtevékenység finanszírozásának ügyét is.

A Vámpolitikai Csoport kiemelkedő szerepet játszott az Uniós Vámkódex bevezetésében, a felmerült problémák megoldásában. A csoport ülésein számos napirend mellett 2017-ben a VVSz főtitkári posztjára történő „közös európai uniós jelölt” kiválasztásáról döntöttek, a később elbukott kezdeményezés fontos lépés volt az Európai Unió, mint vámunió, Vám Világszervezetben történő egységes megjelenése és képviselete szempontjából. Habár a kezdeményezést nem koronázta siker, a közös munka számos tapasztalatot és konklúziót eredményezett.

²⁰³ Decision on the paperless environment for Customs and trade - 'Electronic Customs Decision' (Decision N° 70/2008/EC)

Az UVK életbelépése óta a CPG állandó témája az UVK-hoz kapcsolódó informatikai fejlesztésekre vonatkozó tájékoztatás és vita, ezek során számos tagállam fejtette ki aggályait, mind a rendszerek bevezetése, mind a bevezetés kapcsán megállapított átmeneti időszak miatt. Több projekt esetében a 2020-as bevezetési időpontot módosítani voltak kénytelenek, előreláthatólag 2025 végéig. Az elmúlt évek ülései során a magyar vámigazgatás többször jelezte, hogy az egységes vámos pénzügyi alap létrehozásának szükségességét nem szabad a napirendről levenni, legyen ez akár a Customs program része, vagy teljesen önálló új kezdeményezés. Vámigazgatásunk nemzetközi érdekérvényesítésének sikereként értékelhető a CCEI néven létrehozott eszközfejlesztési alap.

A Vámpolitikai Csoport működésével kapcsolatban fontos áttekinteni azt a folyamatot, amely a vámunió irányításának reformja elnevezést viseli, bár tartalmát illetően inkább a CPG reformjának tekinthető csak.

4.5.3. A VÁMPOLITIKAI CSOPORT MEGÚJÍTÁSA

Mint azt fentebb már bemutattam, a vámunió irányítási reformját meghatározó magas szintű munkacsoport és a Bizottság a Vámpolitikai Csoport átalakításában, megerősítésében, szerepének újragondolásában látta az egész irányítási reform kulcskérdését. El kell mondani ugyanakkor azt is, hogy ha ez a kezdeti javaslat szerint valósul meg, az a bizottsági befolyás jelentős növekedését jelentette volna. Ennek szabott más utat a vámfőigazgatók részvételével létrehozott magas szintű munkacsoport. A reform végrehajtását két fázisban tervezték megvalósítani, az első fázis sikerétől téve függővé a második fázis megkezdését. Azt is meg kell említeni, hogy a Vámpolitikai Csoport bár fontos eleme a vámunió irányításának, mégiscsak a bizottsági struktúrákon belül működő magas szintű tanácsadó csoport, amely mellett a vámunió irányításának egyes szakkérdéseiben részt vesz a vámunió és jogalkotás, valamint a vámegyütműködési tanácsi munkacsoport, továbbá számos európai ügynökség és egyéb szervezet is, mint az Europol vagy az OLAF. Egyértelmű tehát, hogy a vámunió irányításának heterogenitásában rejlő nehézségét nem lehetett csak a bizottsági struktúrákon belüli átalakításokkal megoldani.

Az első fázisban a Vámpolitikai Csoport helyének és szerepének stratégiai újragondolása és az ehhez szükséges irányítási dokumentumok (ideértve alapvetően a csoport új feladatmeghatározását – terms of reference) kidolgozása és elfogadása volt a fő feladat.

Tekintettel arra, hogy a Vámpolitikai Csoport ezt megelőzően nem rendelkezett feladatmeghatározással, a kialakult szokások és kompromisszumok mentén dolgozta ki a magas szintű munkacsoport az új és egyben első feladatszabást.

Az első fázisban végrehajtott feladatokat értékelni és elemezni kellett ahhoz, hogy a reform második fázisa megindulhasson. A második fázis ambiciózusabb célkitűzést tartalmazott: alapvető célja a CPG által végzett irányító szerep hatékonyságának megerősítése és a döntési folyamatok felgyorsítása volt. Mindemellett a vám láthatóságának növelését is célul tűzte ki maga elé, különös tekintettel a pénzügyminiszterekből álló Gazdasági és Pénzügyek Tanácsa irányába. Megjegyzendő, hogy a vámunió és jogalkotás tanácsi munkacsoport szintén ilyen célokat fogalmazott meg magának. Ennek keretében javasolták, hogy a Vámpolitikai Csoport a Bizottság vezetésével készítsen éves jelentést a Gazdasági és Pénzügyek Tanácsa részére a vámunió működéséről, eredményeiről. Ennek keretében megfogalmazódott az a felvetés is, hogy a vámunió és jogalkotás tanácsi munkacsoport kerüljön a versenyképességi tanács felügyelete alól a pénzügyminiszterek tanácsa alá, illetve a vámegyütműködési munkacsoport a Bel- és Igazságügyi Tanács felügyelete alól szintén a Gazdasági és Pénzügyek Tanácsa alá. Alternatívaként javasolták, hogy a jelenlegi szervezeti keretek meghagyása mellett hozzanak létre egy magas szintű vámcsoportot (vámfőigazgatók tanácsi formációját), amely a Tanács szervezetébe illeszkedve közvetlenül a Gazdasági és Pénzügyek Tanácsát támogatná tanácsaival, szakértelmével. Ez a kezdeményezés 2016-ban meg is valósult. A magas szintű vámvezetői csoportot a soros elnökségek 2017 végéig ritkán ugyan, de összehívták, ezt követően a Bizottság hatására a formáció összehívására nem került sor.

A magas szintű munkacsoport döntést hozott arról is, hogy a Vámpolitikai Csoport helyettesi formációjának rendszeres ülésezését megszünteti, a jövőben a helyettesek esetleg egyes feladatok végrehajtására, megvitatására ülnek majd össze. Megjegyzendő, hogy jelen értekezés adatgyűjtésének lezárásáig, ilyen ülésre nem került sor.

4.5.4. KÖVETKEZTETÉSEK A VÁMUNIO IRÁNYÍTÁSÁNAK REFORMJÁRÓL

A vámunió az Európai Unió egyik legelső, teljesen harmonizált területe, az unió hat kizárólagos hatáskörének²⁰⁴ egyike, a négy szabadság elvét megvalósító egységes piac működésének alapja. Irányításának fórumai és szereplői a Római Szerződés hatályba lépése óta szervesen fejlődtek ki a tanácsi, bizottsági struktúrában egyaránt, sajátos egymásrautaltságot és együttműködési kényszert teremtve. A közösen alkotott vámjogszabályok végrehajtása azonban a vámunió létrejötte óta folyamatosan a tagállamok és a tagállami vámhatóságok felelőssége és feladata. Így tehát nemcsak az unió döntéshozatali fórumain, de az unió és a tagállamok között is igen nagy jelentősége van a hatékony és szerves együttműködésnek.

A vámunió irányítási reformjának szükségessége rendszeresen felmerült a különböző fórumokon. Sokan, sokáig egy fúziós központ („*európai uniós ügynökség a vámigazgatás irányítására vagy vámügynökség*”) létrehozásától várták a megoldást, azonban ezen központ létrehozásához ezidáig nem volt meg a tagállamok és a Bizottság közös szándéka. A CELBET szakértői csoport III. fázisa azonban olyan helyzetet eredményezett, amiben valamilyen állandó koordinációs struktúra, elsősorban a külső határok ellenőrzésének feladatával, létrejöhet. Ez nagyban segítené a nemzeti törekvések koordinációját, a vámunió sérülékeny pontjainak megerősítését, elsősorban az információk gyors megosztásával.

A vámunió jogalkotásának áttekintését követően a soros magyar elnökség 2011-ben összevonta a Vámunió Tanácsi Munkacsoport két formációját (CUWG/a – jogalkotás és CUWG/b – tarifális ügyek), amely ettől kezdve egy fórumként ülésezik. Ezzel az elnökség megkezdte a vámunió irányításában résztvevő formációk racionalizálását, a vámunió irányításának korszerűsítését. Az összevonás lehetőségét vizsgáló munkacsoport felvetette ugyan a Vámunió Tanácsi Munkacsoport és a Vámegyüttműködési Tanácsi Munkacsoport összevonását is, azonban ezt az eltérő jogszabályi alapok sem akkor, sem azóta nem tették lehetővé. A magyar elnökségi időszak után a Bizottságban elkezdett munka eredményeképp 2013 tavaszán bejelentésre került, hogy a Bizottság a vámunió irányításának reformját kívánja végrehajtani, ennek

²⁰⁴ EUMSZ Első rész, I. cím, 3. cikk.

előkészítésére – a tagállamok nyomására – magas szintű (vámfőigazgatói) munkacsoport jött létre. A munkacsoportban majd minden tagállam képviseltette magát, a magyar vámigazgatás jelentős aktivitást mutatott.

A munkacsoport megvizsgálta a vámunió működésének és irányításának egészét, értékelte a jelenlegi jogi környezetet és arra a következtetésre jutott, hogy a tagállamok egymás közötti és Bizottsággal folytatott együttműködését is meg kell erősíteni, kissé át kell alakítani. A vámunió irányításának első számú fórumát a Vámpolitikai Csoportban látták a vámfőigazgatók és a Bizottság képviselői is, így alapvetően ezen fórum átalakításának, szabályozásának kérdései tekintetében foglaltak állást. Célul tűzték ki, hogy a tagállamok és a Bizottság hatékonyabban és eredményesebben működjenek együtt (ennek első számú területként az oktatást jelölték meg), csökkenteni szándékoztak a Bizottság mellett működő szakértői csoportokat, felhívták a figyelmet az informatikai támogatás jelentőségére, amely tekintetben a hibrid megoldást javasolták, és részben újrafogalmazták, pontosították a Vámpolitikai Csoport szerepét a vámunió irányításában. Értekezésem adatgyűjtésének végén a kétfázisú reformfolyamat második fázisának elején járunk, a reform sikerességének értékeléséhez szükséges tapasztalatok egyelőre nem állnak rendelkezésünkre. Azonban az előzőekben ismertetett tényekből számos következtetés levonására nyílik lehetőség. A tagállamok jelenleg még nem nyitottak a lényegi változtatásra a vámjogszabályok végrehajtásának harmonizációja és egységesítése érdekében. A fúziós központ teljes elvetése, és a többi (OLAF, Europol) európai ügynökség mellőzése a reformfolyamatból egyértelműen arra utal, hogy a tagállamok a végrehajtási hatáskörök tekintetében csak mérsékelt uniós beavatkozásra nyitottak. A Vámpolitikai Csoport megerősítése egyértelműen korlátozta a tagállamok befolyását. Bár álláspontjukat nem csak a tanácsi fórumokon tudják hivatalosan előadni, hanem a CPG ülésein is, a vámvezetők tanácsi formációjával összehasonlítva ez a Bizottság által irányított tanácsadói csoport szűkebb lehetőségeket biztosít a tagállami érdekek érvényesítésére. A CPG megerősített státusza hatékony belső koordináció és konzekvensen képviselt álláspontok mellett azonban számos lehetőséget tartogatott a tagállami vámigazgatásoknak. A Bizottság melletti munkacsoportokban való tagállami részvétel igen nagy megterhelés az egyes vámigazgatások számára, ezen csoportok számának csökkentése és ülésezési módszereik áttekintése erőforrásokat szabadított fel az egyes vámigazgatásoknál. Az informatikai rendszerek tekintetében kialakított hibrid megoldás egyértelműen a különböző képességekkel és méretekkel rendelkező

tagállamoknak kedvez, és számukra nyújt rugalmasságot az informatikai támogatás megvalósításában.

Összességében megállapítható, hogy bár a rendszer egészét érintő nagyszabású változtatásokról és alapvető reformokról nem beszélhetünk, a tagállamok egyes kérdésekben kedvezőbb helyzetbe kerültek az irányítási reform végrehajtásával, miközben a Bizottság hatásköre nem, de döntési lehetőségei kis mértékben növekedtek. A CCWP keretei között a tevékenységintegráció komponensei pedig továbbra is a tanácsi struktúrában a vámjogszabályoktól eltérő környezetben kerültek megvitatásra és végrehajtásra, növelve ezzel a számos párhuzamossággal terhelt területet.

4.6. A NAV EURÓPAI UNIÓS TÁMOGATÁSSAL MEGVALÓSULÓ PROJEKTJEI

A projekt olyan egyedi feladat megvalósítását jelenti, amelyet külön erre a célra alakult csoport végez, a szervezet rendes költségvetésétől elkülönült forrásokkal rendelkezik, általában saját költségvetése van.²⁰⁵ A Nemzeti Adó- és Vámhivatal esetében számos nemzeti és nemzetközi fejlesztési projektet lehet azonosítani. A nemzetközi – elsősorban európai uniós – finanszírozású projektek egy részét az operatív programokon és a nemzeti irányító hatóságokon keresztül, másik részét közvetlenül a kiíró szervezetnél lehet megpályázni és elnyerni. A NAV megalakulása óta kiterjedt projekttevékenységet végez, nemzeti felhívások esetében a gazdasági szakterületen, míg a nemzetközi felhívások vonatkozásában a nemzetközi szakterületen.

A vizsgált időszakban a NAV jogelődjeihez hasonlóan aktívan vett részt az uniós és a nemzeti támogatási projektek megpályázásában, megvalósításában. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal már 2011-es megalakulásakor is számos projekt kedvezményezettje volt, hiszen az elődszervek projektjeit fennakadások nélkül sikerült a NAV keretein belül is folytatni. Az uniós és egyéb nemzetközi pályázatok forrásainak bevonása és ezzel az egyes szakmai feladatok támogatása a Hivatal felsővezetésének folyamatos prioritása volt. A szükséges adminisztratív képességet a Központi Hivatal/Központi Irányítás

²⁰⁵ BODA József, 2019. i.m. p.452.

nemzetközi szakterületén teremtették meg, alapvetően tovább folytatva a Vám- és Pénzügyőrségnél kialakult hagyományokat.

Az európai uniós támogatási lehetőségek megpályázása és felhasználása látszólag nem mutat összefüggést az egyes tagállamok nemzetközi tevékenységével és nemzetközi vámközösségbe való beágyazottságával. Ez azonban csak látszólag van így, a nemzetközi kapcsolatrendszer felhasználása elengedhetetlen az egyes pályázati konzorciumok létrehozásakor, a pályázatok beadásához szükséges nemzetközi benchmarkok elkészítésekor és a megvalósítás szakaszában egyaránt. Az alábbiakban olyan adó, vám és bünyügyi szakterületet érintő uniós támogatásokat mutatok be, amelyek nem normatív módon – mint például a Customs és Fiscalis programok –, hanem kifejezetten pályázás útján voltak elérhetőek a NAV számára a vizsgált időszakban.

Kutatásom rámutatott, hogy a NAV működése során kétféle módon jutott uniós forrásokhoz. Egyfelől, mint a források közvetlen kedvezményezettje, amikor direkt módon az EU Bizottság ítelt oda valamilyen támogatást, vagy közvetetten, megosztott irányítási rendszerben, egy nemzeti felelős hatóság döntése alapján nyílt lehetőség az európai uniós pénzek felhasználására. Ilyen megosztott irányítási rendszerben működő uniós program volt a Külső Határok Alap és a Belső Biztonsági Alap. Az uniós források elérésének további módja, amikor donorszervezetként veszünk részt nemzetközi kapacitásfejlesztési, képzési célú projektek lebonyolításában. Erre kiváló példa a Twinning, illetve TAIEX²⁰⁶ programok.

A NAV működésének már az első két éve is sikeresnek tekinthető, mivel az igényelt uniós források közel 90%-át, összesen 1,456 milliárd Ft-ot sikerült elnyernie a hivatalnak, ez az arány a későbbiekben csak javult. A vizsgált időszakban a nemzetközi szakterület által kezelt pályázatok 92%-ban voltak sikeresek, azaz nyerte el a hivatal a megpályázott forrásokat.

A következőkben az egyes pályázati programok bemutatásával adok betekintést az európai uniós pályázati tevékenység és a nemzetközi kapcsolattartás, a vámrendészeti nemzetközi kapcsolatok közötti viszonyrendszerébe, bemutatom azon összefüggéseket,

²⁰⁶ European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/funding-and-technical-assistance/taix_en

amelyek ezt a nagyon fontos területet a NAV esetében a nemzetközi szakterület irányítása alá rendelték.

4.6.1. HERCULE PROGRAM

A Hercule program az OLAF irányítása alatt álló, a csalások megelőzését és felderítését szolgáló programsorozat. Az első Hercule program 2004-ben kezdődött, a vizsgált időszakra a Hercule II.²⁰⁷ és a Hercule III.²⁰⁸ programidőszak esik.

A Hercule II. program 2007 – 2013 között zajlott, részben érintette az integráció utáni időszakot. A program által az Európai Unió célja a Közösség pénzügyi érdekeit sértő csalások és egyéb jogellenes tevékenységek elleni küzdelem volt.²⁰⁹ A Hercule II. program keretében képzés, valamint eszközbeszerzés megpályázására nyílt lehetőség. A költségek az alábbiak szerint oszlottak meg: beszerzés esetén a nettó elszámolható költségek maximum 50%-át az OLAF, a fennmaradó 50%-ot és az ÁFA összegét pedig a NAV finanszírozta, képzés esetén a nettó elszámolható költségek maximum 80%-át biztosította az OLAF, és a fennmaradó 20%-ot és a teljes költség ÁFA összegét finanszírozta a NAV. A Hercule program a magyar forgalmiadó mértékkel számolva egy alacsony támogatási intenzitású program jegyeit mutatta.

A Hercule II. 2011. évi és 2012. évi programja keretében a NAV fix, mobil és kézi hőkamerákat, kutatóeszközöket szerzett be, 497.225,8 euró értékben, illetve a maradványösszegeből 182.496 euró értékben speciális bűnüldözési eszközök beszerzésére is sikeresen pályázott. A 2012. évi program keretében az OLAF és a NAV között 2012 augusztusában létrejött Támogatási Szerződés alapján „Az Európai Unió gazdasági és pénzügyi biztonságát veszélyeztető bűncselekményekkel szembeni nemzetközi bűnügyi együttműködés fejlesztésének lehetőségei” címmel 95.791,81 euró költségvetésből a NAV 2013 márciusában 120 fős, 4 napos budapesti konferenciát rendezett 16 uniós

²⁰⁷ Decision No 878/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 July 2007 amending and extending Decision No 804/2004/EC establishing a Community action programme to promote activities in the field of the protection of the Community's financial interests (Hercule II programme)

²⁰⁸ Regulation (EU) No 250/2014 of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 establishing a programme to promote activities in the field of the protection of the financial interests of the European Union (Hercule III programme) and repealing Decision No 804/2004/EC

²⁰⁹ Vö.: MADAI Sándor: *Új büntetőjog? Közpénzvédelem az Európai Unióban.* In: Honnan Hová? A közpénzek védelméről, Debreceni Egyetem, 2017. p. 266.

tagállam vám, rendőri és ügyészségi tisztviselőinek, valamint az OLAF²¹⁰, Europol, Interpol és a VVSz képviselőinek részvételével. A konferencia nagy lendületet adott a pénzügyi nyomozók európai szintű fedett műveleti együttműködésének. A 2013. évi program keretében a román rendőrség cigarettacsempészet és hamisítás elleni harc témájú, elnyert projektében a NAV partnerszervezetként vett részt.²¹¹

A Hercule III. program 2014. évi felhívására bruttó 24,9 millió forint értékű, a bűnügyi és rendészeti szakterületet érintő témájú képzési pályázat került benyújtásra, majd a 2014-ben később megjelent új pályázati felhívására bűnügyi és rendészeti szakterületet érintő eszközbeszerzési pályázatot is benyújtott a NAV bruttó 815 millió forint értékében.

A Hercule program a NAV megalakulása óta számos, a Hivatal csalás elleni fellépését segítő eszköz beszerzésére nyújtott fedezetet. A Hercule II. program bruttó 68,39 millió forint értékben drón kamerarendszer és nyomkövető rendszer beszerzését, a Hercule III. program a cigarettacsempészet és korrupció elleni küzdelemhez elengedhetetlen személyi kamerák beszerzését tette lehetővé 2015. évben. Ebben az évben a programváltás okán lehetőség volt mind a II. programidőszak maradványára, mind a III. programidőszak időarányos részére pályázatot benyújtani, ezekkel a lehetőségekkel a NAV aktívan élt is.

A NAV nemzetközi ismertségének növekedésével a nemzetközi szintű tapasztalatcserét és kapcsolatépítést nagymértékben elősegítő képzések egyre jelentősebb szeletét képezték a forrásleghiadásoknak. Így valósulhatott meg bruttó 17,36 millió forintból a Hercule III. program támogatásával 10 külföldi ország és az Európai Bizottság, valamint az EUBAM részvételével a nagy nemzetközi sikert aratott, röntgenkezelőknek, felderítőknek és kutyavezetőknek cigarettacsempészet témakörében tartott, gyakorlati tapasztalatcserével egybekötött három napos konferencia. Ez a kifejezetten gyakorlati szakemberek részére megszervezett konferencia elsősorban az Európai Unió külső szárazföldi határain szolgálatot teljesítő vámtisztviselőkre fókuszált, tematikájában előrevetítve a későbbi CELBET együttműködéseket. Ezen pályázat előkészítése és sikeres megvalósítása jól mutatja a hivatal rendszerszintű elköteleződését a külső határok védelmének ügye mellett.

²¹⁰ OLAF éves jelentése 2013. https://ec.europa.eu/anti-fraud/system/files/2021-07/olaf_report_2013_en.pdf (letöltés dátuma: 2022. május 15.)

²¹¹ https://ec.europa.eu/anti-fraud/system/files/2021-07/com_report_hercule_ii_en.pdf (letöltés dátuma: 2022. május 15.)

A NAV partnerként vett részt a bolgár, szlovák és román társhatóságok képzési jellegű Hercule III. projektjeiben is. Jelentős sikerként könyvelhető el, hogy az Európai Csalás Elleni Hivatal a Hercule III. program keretében 223,6 millió Ft biztosításával támogatta a bűnügyi szakterület munkáját segítő bruttó 355 millió Ft értékű elektronikus adatgyűjtő eszköz beszerzését. Az OLAF hatáskörébe tartozó csalás elleni fellépés a Nemzeti Adó- és Vámhivatalon belül elsősorban a vámhatárok védelmét és a mélységi mobil ellenőrzési feladatokat ellátó rendészeti, valamint a bűnügyi szakterületet érinti, így a Hercule programok keretében megpályázott projektek elsősorban ezeket a szakterületeinket erősítik.

Az OLAF 2017. évi pályázati felhívására a NAV két pályázatot – egy bruttó 39,15 millió Ft értékű, rendészeti témájú tisztviselőcsere programjavaslatot, valamint egy bruttó 461,9 millió Ft értékű, cigarettacsempészet ellen irányuló, vámlaboratóriumi eszközbeszerzési projektjavaslatot – nyújtott be. A tisztviselőcsere projekt végrehajtását az OLAF 26,2 millió Ft-tal (84,992.21 EUR) támogatta.²¹²

A fentiek alapján egyértelműen következtethetünk arra, hogy a Hercule programok a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kedvelt és rendszeresen megpályázott forrásai, amelyek megszerzésével a nemzeti költségvetés terhei csökkentek. A fent bemutatott pályázati tevékenység volumenéből látszik, hogy a NAV ezen a területen is jelentős aktivitást mutatott pályázóként és együttműködő partnerként egyaránt.

4.6.2. ISEC PROGRAM

A 2007–2013-as időszakra vonatkozó „Bűnmegelőzés és a bűnözés elleni küzdelem programot” a Biztonság és a szabadságjogok védelme általános program keretében hozta létre az EU Bizottság. A projektek célja többek között a rendvédelmi szervek, más nemzeti hatóságok és az érintett uniós szervezetek közötti koordináció, együttműködés és közös tevékenységek elősegítése és kialakítása, így ez a program is elsősorban a NAV bűnügyi és vámrendészeti területének támogatására nyújtott lehetőséget. Ezen program társprogramja volt 2007 és 2013 között a külső határok alap, amely elsősorban a határőrizeti szervek munkájának támogatására fókuszált²¹³.

²¹² https://ec.europa.eu/anti-fraud/system/files/2022-01/herculeiii_comm_report_ep_council_en.pdf (letöltés dátuma: 2022. május 10.)

²¹³ http://solidalapok.hu/solid/pa_kha (letöltés dátuma: 2022. május 9.)

A legkedvezőbb pályázási konstrukciót megtestesítő keret-partnereknek szóló felhívásra történő jelentkezés csak azon szervezetek számára állt nyitva, amelyek előzetesen Keret-megállapodást kötöttek az Európai Bizottsággal. A megállapodásban a szerződő tagállamnak minimum három projekt megvalósítását kellett vállalnia, cserébe viszont az Unió a 95%-os finanszírozás, és zártkörű pályázatokon történő részvétel lehetőségét biztosította. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szakterületi felső vezetése felismerte az ebben rejlő lehetőségeket és a nagy intenzitású támogatások lehívásának céljával 2012-ben keretpartneri megállapodást írt alá.

A programban történő részvétel társfinanszírozást igényelt, amelynek mértékét az éves programok, továbbá az egyes pályázati felhívások határozták meg. A 2007-2012-es évek során az uniós támogatás mértéke folyamatosan növekedett. A pályázati időszakban alkalmazandó uniós előírások alapján a projektek elszámolható nettó költségeinek maximum 90%-át – keret-partnerek esetében, mint a NAV akár 95%-át – finanszírozta az Európai Unió.

Az ISEC 2009 „*Bűnmegelőzés és a bűnözés elleni küzdelem*” című program keretében 2011. szeptember 15-i dátummal aláírásra került a 216.733 euró összköltségvetésű HOME/2009/ISEC/AG/115 számú projekt támogatási szerződése, amely tagállami partnerekkel, illetve az Europol-lal tapasztalatcsere lehetőséget biztosított a NAV szakértői részére a kábítószer-kereskedelemből származó jövedelmek pénzmosása területén.²¹⁴

A 26 hónapos program keretében 2011-ben sor került egy tanulmányútra Hollandiába 6 fő részvételével, egy tanulmányútra Németországba, szintén 6 fő részvételével, valamint egy összesen három hónapos Europol gyakornoki programra, 2 fő részvételével. 2012-ben két tanulmányútra Bulgáriába, alkalmanként 8 fővel, három, összesen három hónapos Europol gyakornoki programra, 2 fő részvételével, illetve egy, egyenként három hónapos Europol gyakornoki programra 1 fő részvételével került sor. 2013-ban a program része volt egy tanulmányút Hollandiába 6 fő részvételével, három, egyenként három hónapos Europol gyakornoki program 1 fő részvételével, egy tanulmányút Németországba 6 fő

²¹⁴ REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Ex-post evaluation report for the period 2007-2013 of actions financed by the "Prevention and fight against crime" programme (ISEC) and the "Prevention, preparedness and consequence management of terrorism and other security related risks" programme (CIPS) COM/2018/455 final

részvételével, majd egy záró konferencia Budapesten. A pályázattal a NAV bünygyi szakterülete célirányosan készítette fel állományát az Europol-lal való közös tevékenységekre, egyre több munkatársat bevonva a hospitációk és tanulmányutak rendszerébe, hogy a NAV Bünygyi Főigazgatóságának minél több szolgálati helyén jelenjen meg a nemzetközi bűnüldözéssel kapcsolatos gyakorlati tapasztalat és szaktudás. Az ISEC program kiváló eszköze volt ennek, magas támogatási intenzitása és a keretpartneri megállapodás nyújtotta egyszerűbb adminisztráció olyan lehetőséget adott a magyar pénzügyi nyomozóknak, amelyre a későbbiekben számos sikeres európai szintű felderítést tudtak építeni.

A 2011-es felhívás sikereire tekintettel az ISEC 2012 „Bűnmegelőzés és a bűnözés elleni küzdelem” című program keretében a NAV ismét pályázatot nyújtott be keretpartnerségi megállapodás megkötésére vonatkozó felhívásra, a benyújtott pályázat által elérhető támogatás becsült összege 297.000.000 Ft volt. A NAV pályázatában a bünygyi szakterület, a vámrendészeti szakterület, a NAV Szakértői Intézete, valamint az OLAF Koordinációs Iroda által javasolt projektelemek szerepeltek.

A 2011. évi programban a bázisolajokkal kapcsolatos visszaélések témakörében elnyert projekt keretében egy nyitó konferencia, két szeminárium és két képzés, továbbá az Olasz Pénzügyőrség, „Gazdasági és Pénzügyi Nyomozók” című projektjében három, három hónapos alap nyomozati képzés valósult meg 9 fő NAV tisztviselő részvételével. A 2012. évi program keretében a NAV pénzmosás elleni küzdelem témájú 105.361 EUR értékű projektjét, továbbá a román rendőrségnek az Európai Unión belüli csalások megelőzése és üldözése terén tartott képzését célzó projektjét – amelyben a NAV partnerként vett részt – az Európai Bizottság támogatta. A 2013. évi program keretében a NAV két pályázatot nyújtott be cigarettacsempészet és termékhamisítás, valamint pénzmosás elleni küzdelem területén tapasztalatcsere-programra vonatkozóan.

Képzések terén az ISEC 2011. évi programban a bázisolajokkal kapcsolatos visszaélések témakörében bruttó 45,7 millió forint értékű, 16 hónapos projekt keretében 2014-ben egy szeminárium és a projekt záró konferenciája valósult meg, ezzel a projekt sikeresen lezárult. A 2012. évi program keretében a NAV pénzmosás elleni küzdelem témájú, bruttó 35,2 millió értékű projektje keretében 2014-ben az angol és szlovák vámhatóság részvételével egy konferencia és öt tanulmányút megtartására került sor. Az európai uniós források felhasználásával 2014. évben az előző évhez viszonyítva 2,5-szer több

munkatárs számára nyílt lehetőség a tagállami partner hatóságok gyakorlatának megismerésére.

Az ISEC program keretében a NAV 2015-ben is számos projektben vett részt kedvezményezettként és más társhatóságok által bevont résztvevőként. A pénzmosás elleni küzdelem tárgyában elnyert bruttó 35,19 millió forint értékű projekt a NAV, Szlovákia és az Egyesült Királyság társhatóságainak tapasztalatcseréjét szolgálta tanulmányutak és a tapasztalatokat összegző kézikönyv összeállítása által. Ezen túl az ISEC program égisze alatt a NAV meghívottként vett részt a román rendőrség által rendvédelmi szervek részére tartandó, az Európai Unión belüli csalások elleni fellépést célzó, valamint az Olasz Pénzügyőrség által pénzügyi nyomozók részére tartott, 2015 folyamán szintén lezárult projekteknél.

Az ISEC program a 2014-2020-as költségvetési időszakban a Belső Biztonsági Alap keretében folytatódott tovább. A program működése során a Nemzeti Adó- és Vámhivatal bünygyi és rendészeti szakterülete aktív kezdeményezéssel, két keretpartnerségi felhívásban való részvétellel sok pénzügyi nyomozónak tette lehetővé a bűncselekmények elleni közös európai fellépés eszköztárának megismerését. Ezáltal aktívan szolgálta a NAV bünygyi stratégiájának megvalósítását, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni fellépés eszköztárának bővítését.

A fentiekből egyértelműen látszik, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal megalakulása óta aktívan és innovatívan használta fel az ISEC program forrásait elsősorban bünygyi, vámrendészeti szakterületének fejlesztésére, a munkatársak ismereteinek bővítésére. A bünygyi szakterület Europol keretében végzett munkáját alapjaiban határozta meg az a széleskörű és hosszú időn keresztül zajló hospitációs program, amelyre ez a program adott lehetőséget.

4.6.3. KÜLSŐ HATÁROK ALAP (KHA) ÉS BELSŐ BIZTONSÁGI ALAP (BBA)

A program Európai Bizottság általi életre hívását a migrációs áramlások jelentette biztonsági fenyegetések által támasztott kihívás eredményezte, amely problémákat a tagállamok csak közösen tudják kezelni.

Magyarország, a jelenleg 26 tagot (22 európai uniós tagállam és 4 nem európai uniós tagállam) számláló ún. schengeni térséghez, teljes jogú tagként 2007-ben csatlakozott,

így a határellenőrzés áttevődött az 1103 km hosszú schengeni külső magyar-ukrán, magyar-román, magyar-szerb, magyar-horvát határszakaszokra. A külső határok védelmével kapcsolatos feladatok ellátását nehezítette, hogy hazánk a nyugat-európai országokba irányuló illegális migráció tranzit-útvonalába esik. A schengeni külső határszakaszokon a migránsok növekvő száma mellett a határátkelőhelyeken a nyugat-európai szabadságolási időszakokban az Unióba turisztikai céllal érkező utasok, valamint az Unió területéről kiutazó turisták, illetve az otthonuk és a munkahelyük között ingázó vendégmunkások száma is jelentős. Miután 2013. július 1-jén Horvátország is az Európai Unió tagja lett, figyelemmel a folyamatosan napirenden tartott román schengeni övezethez való csatlakozásra is, Magyarország vonatkozásában a két külső vám és schengeni határszakasz (magyar-szerb és magyar-ukrán), amelyek fejlesztésére a KHA támogatás igénybe vehető.

Magyarország számára a KHA keretében a 2007-2013-as időszakra 62,58 millió EUR (~19,4 Mrd Ft) állt rendelkezésre, mely összeg az érintett hazai szervezetek által benyújtott, a Belügyminisztérium, mint felelős hatóság által támogathatónak ítélt projektjavaslatokat tartalmazó, az Európai Bizottság által jóváhagyott éves terv alapján évenként került elosztásra, felhasználásra. A tagállamok a társfinanszírozás rendszerére épülő, és fejlesztési irányokat mutató többéves programok és éves forráselosztás alapján működő alapokhoz projektek révén juthattak hozzá.

A NAV a Külső Határok Alap 2011. évi program keretében összesen 2,086 millió EUR, azaz 494.114.062,- Ft támogatási összeget nyert el, melyből két projektet valósított meg. Egyik a „Záhony közúti határátkelőhelyen az ellenőrzés technológiai módosításhoz kapcsolódó infrastruktúra-fejlesztés”. Ezen projekt célja a schengeni követelményeknek megfelelő „egy megállásos” ellenőrzési technológiát támogató integrált (pénzügyőri-határrendészeti) fülkerendszer kialakítása és ennek keretében fülkecsere. A támogatás összege: 125.881.851,- Ft volt. A másik „A röszei közúti határátkelőhely kapacitásának bővítése” projekt, melynek keretében sávszélesítés és új integrált fülkerendszer kialakítása valósult meg, szintén az „egy megállásos” ellenőrzési technológiát jobban kiszolgáló infrastruktúra-fejlesztés céljából. A támogatás összege: 367.023.252,- Ft volt.

A Külső Határok Alap 2012. évi program keretében közzétett pályázati felhívás kapcsán a NAV összesen bruttó 651.003.125,- Ft értékben nyújtott be projekt javaslatokat a BM részére. Az egyik csoport a határátkelőhelyek (Záhony közúti és vasúti, Eperjeske vasúti,

Lónya közúti, Barabás közúti, Beregsurány közúti, Tiszabecs közúti, Tiszasziget közúti, Rösztke közúti, Kelebia vasúti, Tompa közúti, Bácsalmás közúti, Hercegszántó közúti határátkelőhely) térfigyelő, valamint rendszám- és konténerazonosító rendszerének továbbfejlesztése volt. A projekt a „Határátkelőhelyek térfigyelő rendszerének továbbfejlesztése” nevet kapta, amelyben az európai uniós támogatás és a BM általi hazai társfinanszírozás összege együtt bruttó 350.345.000.- Ft. A másik projekt pedig a „Határátkelőhelyek rendszám és konténerazonosító rendszerének továbbfejlesztése” néven folytatódott, amelyben az támogatás és a hazai társfinanszírozás összege együtt bruttó 226.653.125.- Ft volt. A projektek ilyen megosztásából is látszik, hogy a Külső Határok Alap elsősorban a határrendészeti jellegű beruházásokat és fejlesztéseket támogatta, a vámellenőrzéssel kapcsolatos projektek beillesztése a támogatható tevékenységek körébe minden alkalommal nehézségekbe ütközött. A határvámellenőrzés támogatására – bár ennek kialakítására a magyar vámigazgatás folyamatos lépéseket tett az Európai Unió különböző fórumain – még hosszú éveket kellett várni.

A KHA 2012. évi program másik támogathatónak ítélt pályázata a „Beregsurányi határátkelőhelyen a személyforgalmi kezelőépület, a másodlagos vizsgálóépületek és szociális épületek utólagos hőszigetelése, nyílászárók cseréje” amelyben az európai uniós támogatás és a hazai társfinanszírozás összege együtt bruttó 74.005.000,- Ft volt.

A NAV a 2012. évi programban bruttó 310.844.954,- Ft értékben határátkelőhelyek térfigyelő rendszerének fejlesztésére, továbbá a maradvány összegre 9.678.460,- Ft értékben sávok működési állapotának jelzésére szolgáló elektronikus kijelző rendszer megtervezésére nyert el támogatást. A 2013. évi program keretében a NAV a régi Rösztke-Horgos határátkelőhely megnyitására bruttó 390.796.624,- Ft-ot nyert el. A projekt megvalósult és ezzel részben tehermentesíthető lett a rösztkei autópálya határátkelőhely.

Összességében a kezelt uniós források legnagyobb hányadát a beruházási és eszközbeszerzési típusú projektek kezelése jelentette. 2014 folyamán a Külső Határok Alap 2012. évi programja keretében elnyert bruttó 370 millió forintból 14 helyszínen 279 új kamera felszerelésével kibővült a határátkelőhelyek térfigyelő rendszere. A 2013. évi programban megnyert régi Rösztke-Horgos határátkelőhely újraindítására 2014-ben a projekt pályázati és közbeszerzési dokumentációinak előkészítésével és a tervezéssel kezdődött meg. A kiviteli tervek elkészültét követően a projektet a NAV

jogszabályváltozás következtében a rendőrség részére átadta, így a kivitelezési munkálatok irányítását már az Országos Rendőr-főkapitányság kezdte meg. Az ORFK megkeresésére a NAV részt vett továbbá Nagyhódos közúti határátkelőhely létesítésének tervezésére irányuló KHA projekt előkészítésében. A határátkelőhelyek kezelése, fejlesztése hosszú évtizedekig a vámhatóság feladata és felelőssége volt, a rövidülő vámhatárok és a Nemzeti Adó- és Vámhivatalba integrált vámhatóság bevételi jellegének erősödése a határátkelőhelyek, mint rendészeti jellegű objektumok Belügyminisztérium rendőrség részére való átadását eredményezték. Magyarország határátkelőhelyeinek kezelését 2015. január 1-jétől a rendőrség végzi.

A támogatási projekteket a felelős hatóság és az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF), valamint esetenként az Európai Bizottság is ellenőrizte.

Az infrastruktúra fejlesztésekkel kapcsolatban a korábban megvalósult rőszkei és záhonyi közúti határátkelőhely fejlesztések, valamint a határátkelőhelyek térfigyelő rendszerének fejlesztésére irányuló beruházás kapcsán kutatásom során megállapítottam, hogy garanciális felülvizsgálatra és igényérvényesítésre került sor a projekt lezárultát követően. A KHA támogatásból megvalósult térfigyelő kamerarendszer fejlesztési projektet az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság vizsgálta, és rendben találta. A felújított Rőszke-Horgos közúti határátkelőhely, már a rendőrség üzemeltetésében, ünnepélyesen megnyílt 2015-ben, amely kapcsán a felelős hatóság által lefolytatott helyszíni ellenőrzés a fejlesztéseket rendben találta. A 2007-2013-as költségvetési ciklus lezárásaként 2015 októberében az Európai Bizottság szakértői ellenőrizték a KHA forrásból megvalósult rőszkei autópálya határátkelőhely fejlesztési projektet. A NAV nemzetközi szakterület személyes interjú keretében információt szolgáltatott a KHA 2011. és 2013. Programok keretében társfinanszírozott projektek értékelő jelentésének összeállításához is.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal partnerként vámszakmai érdekeket érvényesítve vett részt a KHA 2013. éves programból finanszírozott, Nagyhódos közúti határátkelőhely létesítésének tervezését célzó, az Országos Rendőr-főkapitányság által benyújtott és lebonyolított projektben. A határátkelőhely kiviteli terveinek elkészíttetése és maga a kivitelezés finanszírozása már Belső Biztonsági Alap (BBA) programból került támogatásra.

A határokkal és migrációval kapcsolatos rendészeti projektek és a terrorizmussal, szervezett bűnözéssel szembeni fellépést támogató projektek a 2014-2020 közötti

támogatási időszakban összevonásra kerültek, egy egységes, az Európai Unió egészségét védeni hivatott Belső Biztonsági Alapba. A „*Belső Biztonsági Alap a 2014-2020-as költségvetési ciklusban létrehozott új, komplex, átfogó instrumentum, amely lefedi a külső határok őrzését és ehhez kapcsolódóan az uniós vízumpolitikát, a bűncselekmények és a terrorizmus megelőzését, illetve a velük szemben folytatott harcot szolgáló, illetve a szolidaritás elve alapján újraelosztásra kerülő uniós források körét.*”²¹⁵ Ilyen módon integrálja a fentebb bemutatott ISEC és KHA projektek törekvéseit is.

„*A tagállamoknak a Lisszaboni Szerződésből fakadó, illetve néhány Unión kívüli schengeni állam speciális pozíciójára tekintettel az Alapot két pénzügyi eszköz alkotja:*

- *a Belső Biztonsági Alap részét képező, a rendőrségi együttműködés, a bűnmegelőzés és a súlyos, szervezett, határon átnyúló bűnözés elleni küzdelem, valamint a válságkezelés pénzügyi támogatására szolgáló eszköz, valamint*
- *a Belső Biztonsági Alap részét képező, a külső határok és a vízumügy pénzügyi támogatására szolgáló eszköz.*

A Kormány 1691/2013. (X.2.) Korm. határozatával elfogadta az Európai Unió által a 2014-2020 közötti uniós programozási időszakban létrehozásra kerülő Belső Biztonsági Alaphoz kapcsolódó hétéves szakpolitikai stratégiát.”²¹⁶

A határátkelőhelyek fenntartása és üzemeltetése generálta pályázati tevékenység megszűnését követően a NAV pályázati fókusza a rendészeti és bűnügyi szervei technikai és humánkapacitásainak megerősítésére fókuszált. A nemzetközi szintű tapasztalatcserét és kapcsolatépítést nagymértékben elősegítő képzések egyre jelentősebb szeletét képezték a forráslehívásoknak. Ehhez a 2014-2020. közti időszakban elsősorban a Hercule és a kifutó ISEC forrást felváltó BBA nyújtott pénzügyi fedezetet.

A BBA keretében két, a hazai és külföldi Pénzügyi Információs Egységek közti tapasztalatcserét, a bűnügyi felderítői képességek fejlesztését célzó, egy Europol hospitációs, illetve egy a határon átnyúló műveletek és adatcsere pénzügyi támogatását célzó önálló támogatási kérelem került benyújtásra.

²¹⁵ Belső Biztonsági Alap <http://belugyialapok.hu/alapok/belso-biztonsagi-alap> (letöltés dátuma: 2019. augusztus 25.)

²¹⁶ Belső Biztonsági Alap <http://belugyialapok.hu/alapok/belso-biztonsagi-alap> (letöltés dátuma: 2019. augusztus 25.)

A BBA ezen kívül támogatást biztosított az EMPACT²¹⁷ éves műveleti cselekvési terv sikeres lebonyolításához, amelyre a NAV-ot is magában foglaló konzorcium pályázott az áfa csalások és a jövedéki csalások elleni küzdelmet szolgáló MTIC²¹⁸ és Chess Knight III. műveletek sikeres és hatékony végrehajtása érdekében. Az Europol-tól elnyert forrásból a projektek sikeresen végrehajtásra kerültek, és több éves folytatásukat az éves műveleti cselekvési tervekben a NAV rendre szerepeltette. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal bázisolajokkal elkövetett csalások elleni nemzetközi fellépésének, amelyről részletesen majd a visegrádi vámegyütműködésről szóló fejezetben írok, ez a támogatás is fontos eszköze. A visegrádi kezdeményezés keretei között megfogalmazott jövedéki, rendészeti célok bünygyi nemzetközi támogatását az MTIC prioritás keretében 2015 óta az Europol finanszírozza. Ez nemcsak forrásbevonást jelentett a nemzetközi akciók előkészítésébe és lefolytatásába, a bázisolajokkal kapcsolatos visszaélések elleni fellépés Europol prioritások közötti szerepeltetése, különösen pedig a Chess Knight akciók Europol társfinanszírozásának koordinációja, komoly szakmai előrelépés is volt. Az Europol teljes elemzői kapacitásának bevonását jelentette a közös munkába. Ez pedig igen fontos tényező volt a magyar kezdeményezés sikerében. A BBA támogatást biztosított az Europol EMPACT éves műveleti cselekvési tervének sikeres lebonyolításához. Erre a 2015. év pozitív tapasztalatai alapján a NAV-ot is magában foglaló konzorcium ismételten pályázott az élelmiszertermékekre elkövetett eltűnő kereskedős áfa csalások és a bázisolajok vonatkozásában elkövetett jövedéki csalások elleni küzdelmet szolgáló műveletek sikeres és hatékony végrehajtása érdekében 2016-ban is.

A BBA keretében 2016-ban három képzési jellegű, illetőleg nemzetközi elméleti és gyakorlati tapasztalatcserét, együttműködést segítő projekt zajlott le sikeresen. Ezek a hírszerzők számára tartott tanfolyam, valamint vezetéstechnikai tréning útján a bünygyi felderítői képességek fejlesztését célozták, 3 hónapos Europol hospitációkra és vezetői munkalátogatásra adtak lehetőséget, továbbá határon átnyúló műveletek és adatcsere

²¹⁷ Európai Multidiszciplináris Platform a Bünygyi Fenyeggettség Ellen: Az EMPACT egy olyan ad hoc menedzsment környezet, amely azért fejleszt ki egyes cselekvéseket, hogy biztosítsa az előre meghatározott célok elérését. A tagállamok, az Európai Unió ügynökségei és intézményei, a harmadik államok, valamint az állami és magán szervezetek olyan strukturált multidiszciplináris együttműködési platformja, amely a prioritásként meghatározott súlyos és szervezett nemzetközi bűncselekmények ellen küzd. Az Európai Unió Tanácsa 14518/2012 számú dokumentuma 2. pont, Brüsszel, 2012. október 3

²¹⁸ Az EMPACT egyik prioritása a Missing Trader Intracommunity Fraud, az eltűnő kereskedővel megvalósított áfa-/jövedékiadó-csalás

megvalósulását tették lehetővé 55,3 millió forint értékben. További egy, a pénzmosás elleni küzdelem témájú képzési projekt támogatási kérelme visszavonásra került, tekintettel arra, hogy a projekt alapkoncepciójának megvalósulásához szükséges stratégiai partnereként megjelölt amerikai társszerv a projektben való részvételét visszamondta.

Az ORFK megkeresésére a NAV szakértők biztosításával vett részt egy olyan projektben, amely az illegális migrációra vonatkozó országos elemző-értékelő hálózat létrehozását célzó közös, Sharepoint alapú adatbázis létrehozására irányult a NAV, az ORFK, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, és a Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda között. A NAV csatlakozott továbbá a Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ (ROKK) által támogatni kért projekt végrehajtásába, amely *„Az Európai Bűnüldözési Képzési Rendszer (a továbbiakban: LETS)²¹⁹ kialakítása és képzések szervezése”* elnevezésű pályázat keretében pilot-tananyag kidolgozását, teszt-oktatását és képzési rendszerbe történő beillesztését célozta a ROKK, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem bevonásával.

A NAV bűnügyi szakterületének Europol irányába történő aktív kapcsolatépítése több éven keresztül a Hercule programból került finanszírozásra. A program alacsony támogatási intenzitása okán később előtérbe került egyes tevékenységek más forrásból történő finanszírozása. A BBA program lehetőséget adott arra, hogy a bűnügyi szakterület munkatársai 3 hónapos Europol hospitációk során belülről ismerjék meg az Europol működését, a használt adatbázisokat, amely lehetővé teszi az adatcsere hatékonyságának fokozását. Ennek keretében 2017 folyamán a NAV 4 munkatársa vett részt hospitáción. Ezzel a korábban más forrásokból finanszírozott – és nagyon hasznosnak tartott – Europol hospitációs programot egy intenzívebb támogatási környezetben tudta a NAV folytatni, ezzel kímélve a NAV saját költségvetését. Továbbá, BBA forrásból körhintacsálás elleni és cigarettacsempészet elleni küzdelem témájú humán bűnügyi hírszerző tanfolyam, vezetéstechnikai tréningek, határon átnyúló műveletekhez kapcsolódó gyakorlatok kerültek megszervezésre, amelyeken az osztrák, a román, a szlovák, a szlovén, a horvát, a német, a holland és az angol társhatóságok munkatársai is részt vettek. Az említett tevékenységek elemzését követően megállapítható, hogy azok összességükben hozzájárultak az adatcsere, az elméleti és gyakorlati tapasztalatcsere, nemzetközi

²¹⁹ European Law Enforcement Training Scheme

együttműködés eredményességének javításához. 2017-ben a felelős hatóság két képzési projekt kapcsán hajtott végre pénzügyi ellenőrzést, amelyek hiányosságokat nem tártak fel. A NAV a 2017-ben megvalósult projektek esetében 15.499.701,- Ft-ot számolt el BBA forrás terhére.

A folyamatban lévő projektek menedzselése mellett, a 2017. évi BBA munkaprogram keretében megjelent pályázati felhívásokra, a NAV önállóan egy képzési és egy eszközbeszerzésre irányuló támogatási kérelmet nyújtott be összesen bruttó 126,2 millió Ft értékben. A képzési projektjavaslat célja nyolc, egyenként 3 hónapos Europol hospitáció megvalósítása volt. Az eszközbeszerzésre vonatkozó támogatási kérelem laboratóriumi és bűnügyi technikai kapacitás fejlesztését célozta.

Az európai uniós együttműködés terén 2018. év egyik kiemelkedő szakmai eseménye volt az Europol szellemi tulajdon elleni bűncselekményekről szóló konferenciája, amely a NAV társrendezésével 2018. június 26–27. között Budapesten került megrendezésre. Az esemény lehetőséget biztosított a rendvédelmi, a vám-, illetve az ügyészi szervezetek képviselői (hozzávetőlegesen 400 fő) számára a szellemi tulajdonjogokat sértő bűncselekmények (pl. kalózkodás, gyógyszerhamisítás, élelmiszerlánc-biztonsági visszaélések) elleni fellépés legújabb innovációjának és a vámügyi együttműködés aktualitásainak megismerésére.

A KHA és a BBA források felhasználásának elemzése során kiválóan azonosítható az az időpont, amelytől kezdve a NAV már csak korlátozottan tudja azokat lehívni. Az elemzések egyértelműen rámutatnak arra is, hogy a külső határos határátkelőhelyek fejlesztését követően a hangsúly a bűnügyi képességek és együttműködési rendszer felé tolódott el. Ezen források lehívásához azonban széleskörű nemzetközi tevékenységre, ismertségre és megfelelő kapcsolatokra volt szükség, ezeket a NAV nemzetközi együttműködési rendszere megfelelően biztosította.

A fenti elemzésből az is egyértelműen látszik, hogy a vámellenőrzésekhez szükséges infrastrukturális és eszközberuházásokra a vizsgált időszakban nem volt dedikált forrás, azokat vagy valamelyik bűnügyi, rendészeti pályázat forrásaiból hívta le a magyar vámigazgatás, vagy saját költségére valósította meg a beszerzéseket. Ez is megerősíti, hogy a NAV létrejötte óta számos fórumon képviselt vámos alap létrehozása valós szükségleteken alapult.

4.7. AZ EURÓPAI UNIÓ KÖZÖS VÁMÜGYNÖKSÉGE

A közös vámügynökség, vagy fúziós központ létrehozásának ötlete időről időre felmerül a vámunió döntéshozóiban és a tagállamok vámvezetőiben is. Ezek a törekvések ezidáig mindig zátonyra futottak, egy esetben sem sikerült a meglévő és bemutatott struktúrákon túl új szervezeti keretet létrehozni a vámunió koordinációs igényeinek kielégítésére. Értekezésem szempontjából a legutóbbi ilyen törekvések bemutatása bír relevanciával, ezért az alábbiakban részletesen bemutatom a Foresight projekt néven a vámunió hosszútávú tervezésével foglalkozó munkacsoport eredményeit, majd a későbbiekben elemezni fogom a CELBET III intézményesítési folyamatát is.

A Bizottság 2018-ban elindított egy projektet, amely a politikai döntéshozókat hivatott segíteni annak biztosításában, hogy az uniós vámhatóságok hosszú távon hatékonyak maradjanak. „A vám jövője az Unióban – 2040” elnevezésű innovatív előrettekintő projekt²²⁰ (továbbiakban: Foresight projekt) célja a jelenlegi és jövőbeni vámügyi kihívások kezelésének lehetőségeivel kapcsolatos közös és stratégiai látásmód kialakítása volt, valamint egy vízió felvázolása arról, hogy milyeneknek kellene lenniük az uniós vámügyeknek 2040-ben.

Ezen előrettekintés eredményeképpen egy olyan jövőbeni uniós vámunió képe rajzolódott ki, ahol a vámhatóságok teljes mértékben integrált módon járnak el az alábbiak érdekében:

- a társadalom, a környezet és az uniós gazdaság védelme a jogszerű kereskedelem könnyítése és az ellátási láncok intelligens, kockázatalapú felügyelete révén;
- proaktív fellépés, az érdekelt felekkel való zökkenőmentes együttműködés, az innováció és a fenntarthatóság iránti elkötelezettség, hogy az Európai Unió vámszervei világszerte referenciaként szolgáljanak a vámhatóságok számára;
- egységes fellépés a vámunióban.

Ahhoz, hogy ez megvalósuljon, a résztvevők elengedhetetlennek ítélték az adatbányászat fokozását és az adatforrások jobb felhasználását; a vámhatósági és más határellenőrzési informatikai rendszerek közötti jobb interoperabilitást; a vámunió hatékonyabb

²²⁰ Future of customs <https://blogs.ec.europa.eu/eupolicylab/?s=future+of+Customs> (letöltés dátuma: 2021. október 2.)

irányítását; a vámtisztviselők képzési rendszerének egységesítését és modernizálását; valamint az Európai Unió és a harmadik országok közötti jobb multilaterális és bilaterális együttműködést.

A Vámpolitikai csoport 2018. decemberi ülésén született döntés értelmében szükségessé vált a jövő kihívásainak felmérése a vámunió 2030-ig terjedő, valamint az azt követő időszakra, különös tekintettel arra, hogy a vámunió 50. évfordulója alkalmából 2018 nyarán az Európai Unió pénzügyi, illetve gazdasági miniszterei aláírták az „*Európai Unió Vámhatóságainak Kartáját*”²²¹. A miniszterek az aláírásukkal politikai állásfoglalást tettek a jövő mellett, hangsúlyozva az egységes fellépés és a modernizáció szükségességét, amelynek keretében az eljárásokat és a folyamatokat a jövő kihívásaihoz kell igazítani.

A CPG ülésén kapott mandátum alapján ezzel a célkitűzéssel jött létre 2019-ben az Európai Bizottság Közös Kutatóközpont²²² koordinálása mellett a Foresight munkacsoport, amelynek tevékenységében az Európai Bizottság, a tagállamok, a gazdálkodói szféra és a nemzetközi szervezetek is részt vettek.

A Foresight, a 2040-ig történő előre tekintés, témája ezt követően szinte minden vámvezetői fórumon napirendre került, majd ez lett a fókusz a Helsinkiben 2019. októberében megrendezett magas szintű szemináriumon is, melynek következtetései szerint 2040-ben már nem csak „egyként viselkedünk, hanem egyek leszünk”, miután a vámhatóságok harmonizálták nemzeti intézkedéseiket, az oktatást és megállapodtak az új irányítási szervezet tekintetében. Ez egy európai uniós szintű közös vámhatóság felállítását vetítette előre. A Vámpolitikai Csoport 2019. decemberi ülése mentén informális egyeztetések kezdődtek, amelyek alapján úgy tűnt, hogy a vámunió következő szintre emelésének a csalások elleni fellépés és a külső határok védelme érdekében a vámszolgálatok fellépésének szorosabb koordinációja, esetleges integrációja lenne az egyik területe. Az Európai Bizottság által megfogalmazott javaslatok között egyre gyakrabban jelentek meg olyan elemek, amelyek a vámhatóságok részfeladatainak, a vámeljáráások egyes elemeinek nagyobb fokú harmonizálására, európai uniós szintre emelésére vonatkoztak.

²²¹ Charter https://ec.europa.eu/taxation_Customs/charter_en (letöltés dátuma: 2020. december)

²²² A Közös Kutatóközpont a Bizottság tudományos szolgálata. Az uniós szakpolitikai döntéshozatalt kutatási eredményeken alapuló, független tudományos tanácsadással segíti.

A 2020. február 6-7-i Foresight workshopon elkészített ütemtervben a következő 20 év prioritást élvező feladatai és a későbbiekben végrehajtandó célkitűzések kerültek meghatározásra öt éves intervallumokban, az alábbiak szerint:

I. időszak: 2020-2025

- Vám Akció Terv és kommunikációs kampány 2040,
- adat felhasználás (CRMS, ICS2),
- adatbányászat/ analízis követelmények,
- vámpolitikai keretek interoperabilitása.

II. időszak: 2025-2030

- egyablakos ügyintézés bevezetése,
- az Európai Unió vám- és kapcsolódó más szolgáltatások szervezeti kialakításának racionalizálása,
- e-vám (vám kódex),
- jogi alap (interoperabilitás),
- a CELBET állandó struktúrává fejlesztése,
- integrált rakomány átvilágító rendszerek az EU külső határain,
- közös európai uniós folyamatba épített kockázatkezelés,
- európai uniós vám irányítási rendszer és vámpolitikai folyamatok optimalizálása,
- partnerségi kapcsolatok kialakítása harmadik országokkal,
- pénzügyi alap kialakítása a vám fejlesztéséért.

III. időszak: 2030-2035

- közös fejlesztési program az európai uniós vám forrásokra,
- eredmény alapú megközelítés a vámigazgatási eljárásokban,
- európai uniós egységes kockázatkezelési hatóság létrehozása,
- adat felhasználás és irányítás kiaknázása,
- valós idejű ellátási lánc információkhoz és a gazdálkodók IT rendszereihez való hozzáférés,
- egyablakos rendszer következő szintre emelése,
- krízis reagáló egység létrehozása,

- Vám Akadémia 2030,
- bizonyos tevékenységek kiszervezése (nem a fő tevékenységeké),
- közös uniós szankció rendszer,
- Uniós Vámügynökség.

IV. időszak: 2035-2040

- teljesen integrált vámos EU informatikai rendszer,
- Vámkódex 2.0,
- MASP²²³ XXL,
- a vám végrehajtó testületből szabályozó testületté alakul,
- EU Vám 50+Akcióterv.

Az Európai Bizottság elnöki tisztét 2019. december 1-je óta betöltő Ursula von der Leyen a globális kereskedelem gyors fejlődése, az új technológiák, termékek megjelenése által jelentett kihívások kezelése, és az Európai Unió versenyképességének megőrzése érdekében az Európai Bizottság 2019-2024-re tervezett programjában rögzítette *„Itt az idő, hogy a Vámuniót következő szintre (next level) emeljük, valamint ellássuk egy olyan erősebb kerettel, amely lehetővé teszi számunkra polgárainak és egységes piacunk védelmét. Az integrált európai megközelítésre vonatkozó merész csomagot fogok előterjeszteni, amely megerősíti a vámokkal kapcsolatos kockázatkezelést és támogatja a hatékony tagállami ellenőrzéseket.”*²²⁴. A tény, hogy az Európai Bizottság új elnökének programjában a vámigazgatás ilyen súllyal jelenik meg önmagáért beszél. Az uniós struktúrák kialakulásának kezdeteitől szervesen, de nem tervezetten fejlődő vámegyütműködési rendszer megérett az érdemi reformokra, amelyeknek eddigi elmaradása már így is jelentős költségeket eredményezett. Megítélésem szerint az integrációs kihívásokkal küzdő területeken az érdemi, hatékony és takarékos együttműködés megszervezését elősegítené az előre vetített európai uniós vámügynökség létrehozása.

²²³ Multi-Annual Strategic Plan for electronic Customs – Többéves stratégiai terv a vám digitalizációjára

²²⁴ VON DER LEYEN, Ursula: *A Union that strives for more. My agenda for Europe.* <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/43a17056-ebf1-11e9-9c4e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-254656946> (letöltés dátuma: 2021 november)

Ezzel összhangban volt az Európai Bizottság 2020. évi munkaprogramja²²⁵ is, amely szerint a Bizottság elfogadja a vámunióról szóló cselekvési tervet az alábbi három pillérré összpontosítva:

- a határok védelmének biztosítása,
- a vámszabályok betartásának előmozdítása,
- és a vámunió irányításának javítása.

Ez a közlemény egy cselekvési terv elkészítését határozta meg annak érdekében, hogy Ursula von der Leyen elnök politikai iránymutatásai kézzelfogható előnyöket biztosítsanak az európai polgárok, vállalkozások és társadalom számára.

A vámunió tanácsi munkacsoport 2020. május 25-i ülésén a tagállamoktól beérkezett prioritások alapján a Bizottság bemutatta a Vám Cselekvési Terv (Customs Action Plan – CAP) 1.0 verzióját. A CAP ambiciózus intézkedéssorozatot határozott meg a 2025-ig tartó időszakra figyelembe véve a tagállamok és az érdekelt felek véleményét. Célja a következetesebb és erősebb vámunió létrehozása, a meglévő erőfeszítések megerősítése volt. A CAP összesen 17 intézkedési javaslatot, akciót tartalmazott.

A CAP számos különböző területet érintő kezdeményezést tartalmaz, többek között a kockázatkezelés, az e-kereskedelem kezelése, a jogszabálykövetés előmozdítása és a vámhatóságok egységes fellépése terén.

- Kockázatkezelés: a terv különösen arra összpontosít, hogy javítsa az adatok és az adatelemzés vámigazgatási célú elérhetőségét és felhasználását. Felhív az ellátási láncok intelligens, kockázatalapú felügyeletének és egy, a vámügyi adatok gyűjtését, elemzését és megosztását szolgáló új, Bizottságon belüli kapcsolattartó pont szükségességére, amely a kritikus döntések megalapozójaként segítené a vámhatóságokat abban, hogy könnyebben tudják azonosítani az Európai Unió külső határainak gyenge pontjait, és kezelni tudják a jövőbeli válságokat.
- Az e-kereskedelem új kihívásainak kezelése érdekében meg kell erősíteni a pénzforgalmi szolgáltatók és az online értékesítési platformok kötelezettségeit az e-

²²⁵ COM (2020) 37 final COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Commission Work Programme 2020

kereskedelmi térben megvalósuló vám- és adócsalás elleni küzdelem támogatása céljából.

- A jogszabálykövetés elősegítése: a küszbön álló „egyablakos kezdeményezés” révén a jogszerűen működő vállalkozások egyszerűen, egy külön portálon keresztül végezhetik el a határátlépesi formalitásokat. Lehetőség lesz ezenfelül az információk együttműködésen alapuló feldolgozására, megosztására és cseréjére, valamint a vámhatóságok szempontjából a jobb kockázatértékelésre.
- Egységesen fellépő vámhatóságok: a CAP tartalmazza a korszerű és megbízható vámellenőrzési berendezések beszerzésének a következő uniós költségvetés keretében történő részleteit, továbbá javaslatot tesz egy, a tagállamok és a vállalkozások képviselőiből álló új vitacsoport felállítására, amely segítene felkészülni a jövőbeli válságokra és kihívásokra, úgymint az előre nem látott globális fejleményekre, illetve a jövőbeli üzleti modellekre.

Az Európai Bizottság a COVID-19 világjárványra reagálva több jogalkotási intézkedést is elfogadott, és iránymutatásokat adott ki a jogszabályok értelmezéséhez, hogy segítse a vámhatóságokat és a kereskedőket a válság folyamán. Emellett kérdés, hogy az Uniós Vámkódex kellően rugalmas-e ahhoz, hogy válságok idején megoldott legyen a vámalakiságok kezelése. Ugyanakkor voltak olyan javaslatok, amelyek szerint a Vámkódexen túlmutató megoldásokra van szükség. Igény volt arra is, hogy a Foresight projektet követően folytatódjanak az eszmecserek a vámunió jövőre való felkészítésének kapcsolódó kérdésköréről.

E fejlemények tükrében a Bizottság vitacsoport felállítását javasolta a tagállamok és érdekelt felek részvételével a vámügyi program keretében, annak megvizsgálása céljából, hogy miként tehető a vámunió intelligensebbé, rugalmasabbá, technológiailag fejlettebbé és válságállóbbá. A mérlegelhető elképzelések között volt az, hogy miként lehet jobban előre jelezni a problémákat és felkészülni rájuk, milyen gyorsreagálású mechanizmusok vezethetők be, milyen tanulságok vonhatók le a COVID-19 válságból, és miként lehet a legjobban biztosítani, hogy a vámunió elérje céljait.

Ezenkívül szükségessé vált egy, a vámügyi tevékenységekhez kapcsolódó operatívabb keretrendszer létrehozásának mérlegelése. Figyelembe véve a hatáskörök ügynökségekre ruházása tekintetében a szerződések által meghatározott korlátokat, szükséges lett annak vizsgálata, hogy miként válna be egy ügynökségi struktúra. Ennek céljából a Bizottság

2022-ben hatásvizsgálatot indít annak megállapítására, hogy egy megfelelő hatáskörökkel rendelkező (akár újonnan létrejövő, akár valamely meglévő ügynökség részeként működő) uniós vámügyi ügynökség jobb és összehangoltabb válaszokat tudna-e adni válság esetén, lehetővé téve a tendenciák és mintázatok nyomon követését és a gyenge pontok beazonosítását. A hatásvizsgálat a vámügyi együttműködés számos területére kiterjed, hogy dönteni lehessen arról, javaslatot kell-e tenni egy ilyen ügynökségre a következő többéves pénzügyi keret összefüggésében.

A hatásvizsgálat törekszik annak megállapítására is, hogy lehetővé tenné-e egy ügynökség felállítása az adatelemzések kezelését, tárolását, jelentősebb fejlesztését és eredményes megosztását, támogatva az összes tagállamot a kockázatkezelési és csalás elleni tevékenységekben, valamint segíthetné-e egy hathatós és egységes kockázatkezelési megközelítésmód alkalmazásának biztosítását az Európai Unió vámterületének egészén. Az értékelés során az is megállapításra kerülne, hogy javulna-e a vámügyi elektronikus rendszerek irányítása, fejlesztése és karbantartása, ha egy uniós ügynökség kezelné őket, csökkentve azokat a költségeket, amelyeket a tagállamoknak kell viselniük, amennyiben külön-külön finanszírozzák ezeket a rendszereket. A Bizottság értékelné továbbá azt is, hogy egy ügynökség hivatalos struktúrát szolgáltatathatna-e a tagállamok közötti, vámellenőrzésekkel kapcsolatos együttműködéshez és szükség esetén a gyorsreagálású, nemzeteken átívelő szakértői csoportokhoz, segítené-e a vámtisztviselői hivatás népszerűsítését, valamint – mobilitási programok és közös képzés révén – csökkentené-e a tagállamok képzési költségeit. Annak eldöntésekor, hogy egy ügynökségi megközelítés irányába kell-e elmozdulni, alaposan mérlegelni kell a meglévő jogérvényesítési ügynökségekkel való szinergiákat és a potenciális átfedéseket.

Az ügynökségi megközelítés előnyeiről és hátrányairól szóló hatásvizsgálat eredményei előre láthatóan 2023-ra lesznek elérhetőek.

A magyar vámigazgatás és a szakpolitika egyetértett a vámunió következő szintre emelésének szükségességével, azonban továbbra is azon az állásponton volt, hogy be kell azonosítani a konkrét célokat és alapos vizsgálatot igényel, hogy azok milyen módon hajthatók végre a legjobban, különös tekintettel arra, hogy az egyes megoldások milyen előnyökkel és hátrányokkal járnak. A javaslatok egy közös vámügynökség felállítása irányába tett első lépésének is tekinthetőek, amelyhez az idő előrehaladtával egyre több

feladat és hatáskör csatlakozna annak érdekében, hogy 2040-re akár egy egységes uniós vámhatóság is létrejöhessen.

A NAV véleménye szerint a közös vámügynökség felállítása alkalmas lenne arra, hogy az európai uniós vámhatóságok egységes eljárási szabályok mentén, egységes gyakorlatot követve lépjenek fel, elkerülve azt, hogy egyes gazdálkodói körök a leggyengébb pontokat keressék a vámunió területén. Egy uniós vámhatóság létrehozása emellett hosszú távon megoldást jelenthet a tagállami humán- és anyagi erőforráshiánnyal küzdő vámhatóságok számára is, mely azonban csak a finanszírozás részleteinek ismeretében jelenthető ki kellő megalapozottsággal.

Az Európai Bizottság törekvései ugyanakkor a nemzeti szuverenitást is érintik, tekintettel arra, hogy egy egységes európai uniós vámhatóság felállítása esetén a nemzeti vámhatóság feladat- és hatáskörei jelentősen szűkülhetnek vagy teljesen megszűnhetnek. Tekintettel arra, hogy a vámhatóság elsődleges feladatai közé nem csupán a vámok és a behozatalhoz, illetve kivitelhez kapcsolódó egyéb közterhek beszedése tartozik, hanem az országba beérkező áruk közbiztonsági, nemzetbiztonsági vagy akár élelmiszerbiztonsági szempontú ellenőrzése is, ezért e hatáskörök részben vagy egészben történő elvesztése túlmutat a vámigazgatási hatáskörök gyakorlásával kapcsolatos kérdéseken. Az uniós vámhatóság felállítása esetén emellett elveszne annak a lehetősége, hogy a tagállamok saját gazdasági és társadalmi viszonyaiknak megfelelő eljárási szabályokat és szankciórendszert állítsanak fel.

Paolo Gentiloni biztos, 2020. szeptember 28-án mutatta be a CAP-ot és azzal kapcsolatos több éves, hosszú távú elképzeléseit, amelyet a Bizottság 2020. szeptember 23-án fogadott el és a Vámunió Tanácsi Munkacsoport 2020. szeptember 30-ai ülésen kezdte meg annak tárgyalását.

A CAP a középtávú feladatok között sorolja fel a vámügynökség létrehozásáról szóló hatástanulmány elvégzését. A német elnökség a CAP-ra fókuszálva tanácsi következtetéseket szövegezett meg, amelynek első vitájára a Vámunió tanácsi munkacsoportban 2020. október 27-én került sor. A vámügynökséggel kapcsolatban a tervezet ugyanakkor visszafogottan fogalmaz, a vámügynökség kifejezés használatát is kerüli, helyette az „*alternatív megoldás*” és a „*jelentős strukturális átalakítás*” kifejezés szerepel.

Az informális Vámvezetői Fórum 2020. november 3-i fórumán is megvitatták a vámügynökség esetleges létrehozásának témáját. A résztvevők egyetértettek abban, hogy egyértelmű hozzáadott értékre van szükség, ezért hatásvizsgálatot kell készíteni, figyelembe véve a különböző szempontokat, beleértve a képzést, a kockázatelemzést, az informatikai fejlesztéseket, a finanszírozást. A főigazgatók egyetértettek abban, hogy a nemzeti vámhatóságoknak tisztában kell lenniük a hatáskör bővítési szándékokkal és stratégiákkal, amelyek egyes uniós intézmények részéről megjelennek. Magyarország azon a véleményen volt a kérdést illetően, hogy hatásvizsgálatot kell indítani a vámügynökség előnyeiről és hátrányairól a tisztánlátás érdekében.

A Bizottság a DGCF 2021. április 27-i ülésén ismertette, hogy szükségesnek tartja egy tanácsadó testület létrehozását, amely akár a Vám Cselekvési Tervben megnevezett „*Reflection Group*”-pá is válhat. A Wise Persons Group (WPG) egy tanácsadó testület lenne, a döntéseket a későbbiekben megalakítandó Reflection Group fogja meg hozni, ami közvetlenül a CPG-nek számol be, ezáltal a folyamat az intézményi keretei biztosítottak lesznek. A WPG tagok kiválasztási eljárása 2021 őszére befejeződött. A csoportból alakuló Reflection Group létrehozásának folyamata 2022-től kezdődik majd meg, a csoport a következő 10-15 év kihívásait fogja azonosítani, és azokat a Bizottság elé tární, szükség szerint új szabályozási igényeket is megfogalmazva.

A DGCF 2021. novemberi ülését megelőzően a tagállamok egy nagyobb létszámú csoportja lengyel vezetéssel (PL, AT, BE, BG, HR, EE, IE, IT, LV, LT, LU, MT, RO, SI, ES) egy, a Bizottság javaslatát határozottan támogató levelet tett közzé, sőt, a vámunió irányításával kapcsolatos megfontolások stratégiai jelentőségét hangsúlyozzák. Hivatkoznak többek között a Vámunió Cselekvési Terv 17. pontjában említett uniós vámügyi ügynökségre (EU Customs Agency), amellyel kapcsolatban az Európai Bizottság hatásvizsgálatot indít. Lengyelország ebben a témában különösen aktívvá vált. A magyar vámigazgatás azonban továbbra is óvatos álláspontra helyezkedett, elsősorban a nemzeti hatáskörök védelme érdekében.

4.7.1. A CELBET LEHETSÉGES SZEREPE AZ UNIÓS VÁMÜGYNÖKSÉG LÉTREHOZÁSÁBAN

A 2019. december 10-11-i CPG üléshez kapcsolódóan a delegációvezetők részére tartott vacsorán aktív beszélgetés alakult ki egy vámügynökség lehetséges létrehozásával kapcsolatban. A CELBET projekt sikereire építve több résztvevő fontosnak tartotta (V4-

ek vezetésével), hogy a CELBET a jelenleg futó 3. fázist követően valamilyen állandó szervezeti elemként segítse a külső határokon folyó munkát, elsősorban a képzések, a kockázatkezelés és a közös műveletek terén. A jelenlévők nem értettek egyet abban, hogy a szükséges funkciókat milyen szervezeti keretekben lehetne a legjobban kezelni, de abban nem volt vita, hogy a vámunió irányítása elavult sémákat követ. A tagállamok javasolták, hogy a Bizottság fókuszáljon a tagállami hatóságok által használható szolgáltatások fejlesztésére, a reaktív megoldások helyett a proaktív kezdeményezések irányába mozduljon el.

A DGCF 2020. november 30-ai ülésén Lengyelország is azt hangoztatta, hogy támogatja a CELBET és a Vám Cselekvési Terv közötti ambiciózusabb együttműködést.

A CELBET fejlődése jó tapasztalatokkal szolgálhat az uniós vámügynökség létesítésére vonatkozó koncepció kidolgozásában, figyelemmel a Bizottság Cselekvési Tervére is. A CELBET törekvései és tevékenysége beleillenek a CAP-ban felsorolt intézkedések 15. (tagállamok jobb felszerelése korszerű és megbízható vámellenőrzési berendezésekkel) és a 17. (a vámunió intelligensebb irányítása) pontjában megfogalmazott irányelvekbe. Ezek miatt a CELBET intézményesítésének lehetőségeit vizsgáló megvalósíthatósági tanulmánynak (a továbbiakban: Feasibility Study) a korábban meghatározott 2022 májusa helyett, 2021 decemberére kellett elkészülnie. A megvalósíthatósági tanulmány összegzi az egyes munkacsoportok tevékenységének legfontosabb elemeit, elemzi jelenlegi kihívásait és megoldásokat javasol a jövőbeli közép- illetve hosszútávú együttműködésre. A tanulmány részletesen foglalkozik az intézményesülés különböző forgatókönyveivel és egyértelműen az önálló intézményesülési forgatókönyvet támogatja.

A tanulmány egyik forgatókönyvként vizsgálja a CELBET intézményesülésének lehetőségét a Frontex ügynökségen belül. Hiszen a vámhatósági uniós együttműködés természetes fóruma lehetne a határrendészeti feladatokat koordináló Frontex ügynökség is. Érdemes ezt a lehetőséget mélyebben is áttekinteni, annak ellenére is, hogy a tanulmány végkövetkeztetése a Frontex-en kívül képzelel el a vámügynökséget. Ugyanakkor a Frontex létrejötte és szervezetének fejlődése számos hasznosítható tapasztalatot szolgáltat a vámügynökség létrehozásán dolgozóknak.

A Frontex, az Európai Határ-és Partvédelmi Ügynökség segíti, koordinálja az uniós országok és a schengeni társult országok külső határigazgatás terén végzett munkáját,

valamint a határellenőrzés uniós szintű harmonizációját. Az ügynökség technikai segítséget és szakértői támogatást biztosítva megkönnyíti az egyes uniós országokban működő határigazgatási hatóságok közötti együttműködést. Az utóbbi években soha korábban nem tapasztalt mértékben növekedett meg Európa külső határai mentén az Európai Unióba belépni kívánó migránsok és menekültek száma. A külső határral rendelkező országok kizárólagos felelősséggel tartoznak e határok ellenőrzésért. A Frontex azonban kiemelt technikai támogatást nyújthat azoknak az országoknak, amelyekre súlyos migrációs nyomás nehezedik. Ezt kiegészítő műszaki eszközök (pl. légi járművek és hajók) és különlegesen képzett határigazgatási szakemberek helyszínre történő küldésének összehangolása révén valósítja meg. A Frontex műveleteket koordinál a tengeren (pl. Görögországban, Olaszországban és Spanyolországban) és a külső szárazföldi határok mentén, többek között Bulgáriában, Lengyelországban, Romániában és Szlovákiában. Ezenfelül az ügynökség számos európai repülőtéren is jelen van.

A Frontex több különböző területért tartozik felelősséggel, melyeket az ügynökséget létrehozó jogszabályok²²⁶ rögzítenek. Ezek közé tartoznak a következő területek:

- Kockázatelemzés – a Frontex összes tevékenysége kockázatelemzésen alapul. Az ügynökség felméri az Európai Unió határbiztonságát veszélyeztető kockázatokat. Képet alkot azokról a mintázatokról és tendenciákról, amelyek az irreguláris migrációt és a több tagországot érintő bűnözést, többek között az embercsempészetet jellemzik a külső határok mentén. Megállapításait megosztja az uniós országokkal és a Bizottsággal, és felhasználja saját tevékenységeinek megtervezésénél.
- Közös műveletek – a Frontex összehangolja a különlegesen képzett határigazgatási szakembereknek és a műszaki eszközöknek (légi járműveknek, hajóknak és határellenőrzési/határrendészeti berendezéseknek) a fokozott segítséget igénylő külső határterületekre történő küldését.
- Gyors reagálás – ha a tagállamok valamelyikére rendkívüli nyomás nehezedik a külső határokon, különösen akkor, ha nagy számban érkeznek oda nem uniós országok állampolgárai, a Frontex összehangolja az európai határvédelmi csapatok helyszínre küldését.

²²⁶ Frontex jogszabályok <https://frontex.europa.eu/about-frontex/legal-basis/> (Letöltés dátuma: 2021. december 3.)

- Kutatás – az ügynökség lehetővé teszi, hogy a határellenőrzési szakértők együtt dolgozzanak kutatókkal és ipari szereplőkkel annak érdekében, hogy az új technológiák megfeleljenek a határellenőrzési hatóságok szükségleteinek.
- Képzés – a Frontex közös képzési normákat dolgoz ki a határigazgatási szervek számára abból a célból, hogy harmonizálja a határőrök képzését az uniós és a schengeni társult országokban.²²⁷ A harmonizáció azt hivatott biztosítani, hogy az utazók az Európai Unió külső határainak átkelése során mindenütt ugyanolyan normáknak megfelelő, egységes határellenőrzési eljárásokon menjenek keresztül. A harmonizáció azt is lehetővé teszi, hogy a különböző országok határőrei hatékonyan dolgozhassanak együtt a Frontex által koordinált közös műveletek során.
- Közös visszatérési műveletek – az ügynökség javasolt módszereket alakít ki a visszatérésre kötelezett migránsoknak az Európai Unióból harmadik országba történő visszaszállítására vonatkozóan, és összehangolja ezeket a műveleteket (azt azonban az egyes tagállamok maguk határozzák meg, hogy kit utasítanak ki a területükről).
- Információmegosztás – a Frontex olyan információs rendszereket fejleszt ki és működtet, amelyek lehetővé teszik az információk gyors cseréjét a határigazgatási hatóságok között.²²⁸

A fenti felsorolás és a CELBET szakértői csoport 4.4.2. fejezetben bemutatott munkacsoportjai között jelentős átfedés mutatkozik.

Véleményem szerint ezek közül a Frontex képzése²²⁹ az, amely a legnagyobb hatással lehet az Európai Unió új közös vámügynöksége létrehozására. Nagyon fontos lenne az új

²²⁷ Vö.: KISS Lajos: *A határrendészeti képzés fejlődési vonalai a schengeni térségben*, Doktori (PhD) értekezés, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2015, pp. 12-13.

²²⁸ Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) https://epso.europa.eu/job-opportunities/institutions-and-agencies/2223-euroopan-rajja-ja-merivartiovirasto-frontex_hu (Letöltés dátuma: 2021. október 4.)

²²⁹ KISS Lajos: *A Frontex oktatási és képzési tevékenységének várható hatása a nemzeti határrendészeti oktatásra és képzésre*. In: Hautzinger Zoltán – Verhóczy János (szerk.): *Sodorvonalon: Tanulmányok Virányi Gergely 60. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2012, pp. 119-135.;

KISS Lajos: *First steps towards the harmonized European border guard training and education*.

ACADEMIC AND APPLIED RESEARCH IN MILITARY SCIENCE 11:1, 2012, pp. 51-59.

KISS Lajos: *A Frontex mid-level képzésének lehetséges helye és szerepe a határrendészeti képzésben a Stockholmi Program megjelenését követően*. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok "Quo vadis rendvédelem? Szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és a biztonság"* című tudományos

közös vámügynökségben is hasonló közös képzési normákat dolgozzanak ki az egyes európai uniós országos hatóságok számára abból a célból, hogy harmonizálják a vámügyi képzést az uniós országokban. A harmonizáció azt a célt szolgálja, hogy az uniós minden vámhatárán egyforma legyen a vám eljárások, vámellenőrzések módszertana. A képzés lehetővé tenné azt, hogy az európai uniós vámhatóságok egységes eljárási szabályok mentén, egységes gyakorlatot követve lépjenek fel, elkerülve azt, hogy egyes gazdálkodói körök a leggyengébb pontokat keressék a vámunió területén.

Kiss (2015) tanulmánya alapján véleményem szerint a Frontex képzésből a következő célokat tudná átvenni, és majd megvalósítani az új közös európai uniós vámügynökség a saját képzései során:

- A tagállami képzési programok során alakítsanak ki egységes normákat.
- Legyenek egységes tananyagok és a képzések végrehajtásához megfelelően képzett oktatók.
- Széles körben hozzáférhetővé kell tenni a csereprogramokat a legjobb gyakorlatok elterjesztése és a bizalom erősítése érdekében. Ezek a csereprogramok különböző szintűek legyenek.
- El kell érni, hogy a határokon átnyúló együttműködés eredményes végzéséhez megfelelő számú, elődlegesen az angol nyelvet megfelelően ismerő tisztviselő álljon rendelkezésre.
- A képzések minőségének biztosítása érdekében a koppenhágai, a bolognai folyamat eredményeire és az egész életen át tartó tanulás képesítési keretrendszerére építve el kell érni a vámügyi képesítések összehasonlíthatóságát, az ágazati képesítési keretrendszerek kidolgozását. Ki kell alakítani az uniós képzések oktatóinak profilját.
- A különböző képzési eszközök fejlesztése a közös képzési követelmények megteremtése és a modern képzési módszerek alkalmazásának elősegítése érdekében.
- A különböző angol nyelvi képzéseknek a tisztviselők speciális szaknyelvi felkészítését kell támogatniuk.

- Új megközelítés és szemlélet alkalmazása a hatékonyabb képzés megvalósítása érdekében, és olyan rövid távú projektek elindítása, amelyek hosszú távú fejlődést indítanak el.
- A közös továbbképzési követelmények megvalósítása érdekében annak támogatása, hogy ezeket a képzéseket az új közös vámügynökség által minősített oktatók végezzék.²³⁰

A másik elem, amely nagy hatással lehet az új európai uniós közös vámügynökségre, az a Frontex kockázatelemzése. A Foresight tanulmány²³¹ e témakörben javasolja az Európai Unió egységes kockázatkezelési hatóságának létrehozását. Ez azért lenne fontos, mert nemcsak a Frontex-nek az összes tevékenysége alapul kockázatelemzésen, hanem az új közös vámügynökségnek is. A kockázatkezelés azt a célt szolgálja, hogy javítsa az adatok és az adatelemzés vámügyi célú elérhetőségét és felhasználását. Fontos, hogy a vámhatóságok könnyebben tudják azonosítani az Európai Unió külső határainak gyenge pontjait, és kezelni tudják a kockázatot jelentő szállítmányokat.

Összefoglalásként megállapíthatjuk, hogy a fentebb bemutatottak a H3 hipotézisemet támasztják alá, azaz azt, hogy a vámunió irányításának reformja eredményezheti egy új intézmény az európai uniós vámügynökség létrejöttét, az új intézmény szervezete és hatásköre jól előre jelezhető. Ebben új elem az, hogy feltételezem, hogy a Frontex létrejötte és szervezete is hatással lesz a vámügynökség létrehozására, különösen a Frontex képzési és kockázatkezelési tevékenysége.

Ahogy ebben az alfejezetben láthattuk, az európai vámunió irányítása összetett, bonyolult rendszert alkot, amely megújítása időszerű. Az Európai Bizottság 2019-2024-re tervezett programjában rögzítette is ezt, hogy itt az ideje a vámunió következő szintre lépésének. Az Európai Bizottság ennek megfelelően az integrált európai megközelítésre vonatkozó olyan csomagot fog előterjeszteni, amely megerősíti a vámokkal kapcsolatos kockázatkezelést és támogatja a hatékony tagállami ellenőrzéseket.

Ebben a fejezetben a H3 hipotézisem nyert alátámasztást, ugyanis a vámunió irányításának reformja eredményezheti – és előre láthatóan eredményezni is fogja – egy új intézmény az európai uniós vámügynökség létrejöttét. Ennek az új intézménynek a

²³⁰ Kiss, 2015, i.m., pp. 58-67.

²³¹ Foresight tanulmány (JRC Publications Repository)

<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121859> (letöltés dátuma: 2022. április 12.)

szervezetére vonatkozóan a következő fejezetben adok előrejelzést. Azt is megállapíthatjuk, hogy a közös vámügynökség felállítása alkalmas lenne arra, hogy az európai uniós vámhatóságok egységes eljárási szabályok mentén, egységes gyakorlatot követve lépjenek fel, elkerülve azt, hogy egyes gazdálkodói körök a leggyengébb pontokat keressék a vámunió területén. Egy uniós vámhatóság létrehozása emellett hosszú távon megoldást jelenthet a tagállami humán- és anyagi erőforráshiánnyal küzdő vámhatóságok számára is, mely azonban csak a finanszírozás részleteinek ismeretében jelenthető ki kellő megalapozottsággal.

4.7.2. AZ EURÓPAI UNIÓ VÁMÜGYNÖKSÉGÉNEK LEHETSÉGES SZERVEZETE ÉS HATÁSKÖRE

A létrehozandó uniós vámügynökség vonatkozásában nehéz előrejelzéseket adni. Ennek elsősorban az az oka, hogy jelenleg nem ismert, hogy a Bizottság milyen hatásköröket kíván a létrejövő új ügynökséghez telepíteni. Azonban az előző fejezetekben bemutatott rendszerekből és folyamatokból egyértelműen arra következtethetünk, hogy a Bizottság elégedett a TAXUD által megvalósított politikai szintű irányítással. Így elsősorban a tagállamok vámhatóságainak koordinálása, a közös kockázatkezelés és a kapacitásfejlesztés területén marad hely a fejlesztésre. Megjegyzendő, hogy a Foresight tanulmány is ezeken a területeken nevesít konkrét szervezeteket a 2030-as időszakra. A tanulmány négy lehetséges jövőképet vázol fel az európai unió közös vámigazgatása elé, amelyben elsősorban globális és uniós gazdasági és politikai hatásokat vesz górcső alá és csak érintőlegesen foglalkozik olyan szervezeti kérdésekkel, mint a közös vámügynökség.

Kutatásaim alapján két fő forgatókönyvet azonosítottam a vámügynökség létrehozása tekintetében. Az első a Foresight tanulmány és a CAP stratégiai alapjaira építi az ügynökséget, a másik a már kialakult CELBET struktúra intézményesítése mentén alulról építkezik, ezt a forgatókönyvet két változatban is vizsgálom. Harmadik forgatókönyvként foglalkozom azzal a kevésbé valószínű lehetőséggel is, hogy a TAXUD saját hatásköreinek egy részét is a létrejövő új szervezethez delegálja, ezáltal létrehozva az európai unió közös vámhatóságát.

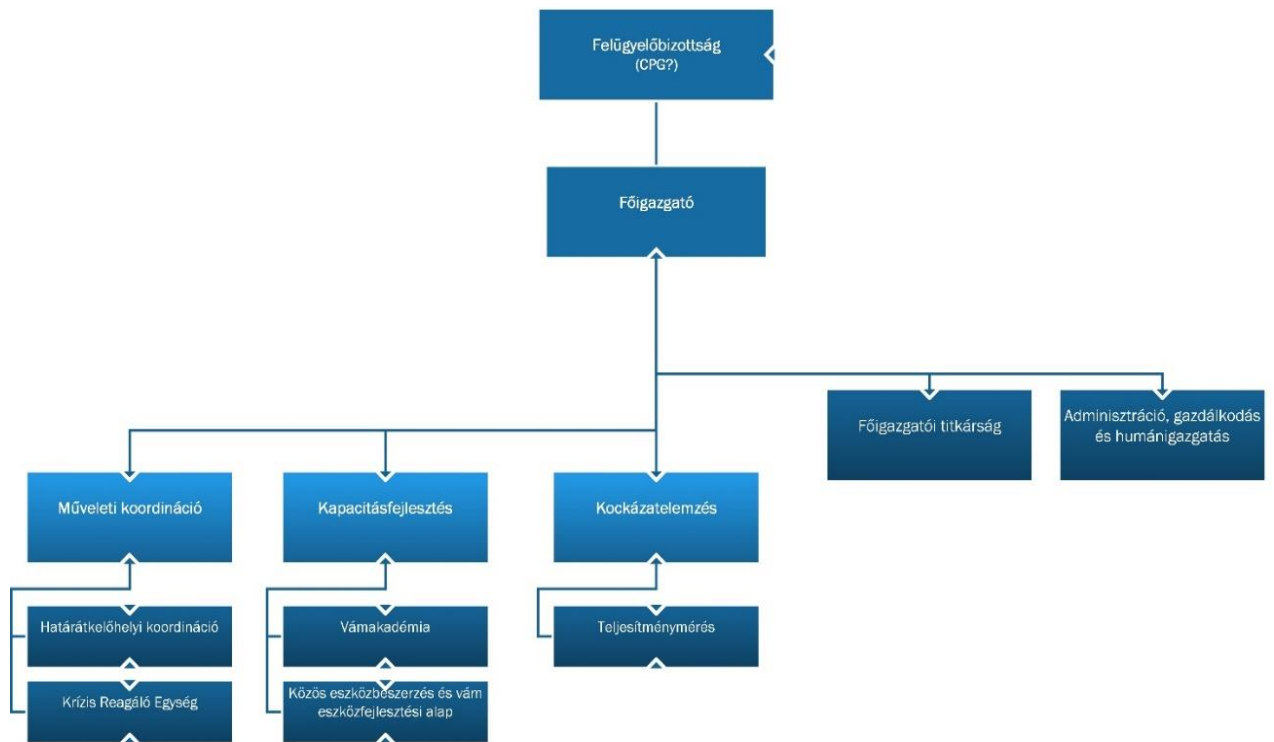
A Foresight tanulmány 2030-2035 közé prognosztizálja a közös kockázatkezelési hatóság, a vámakadémia és a vámügynökség létrejöttét is. A tanulmány nem tér ki arra, hogy ezek egy szervezeten belül, vagy párhuzamosan működnének, de egyértelműen

azonosítja a szorosabb együttműködés lehetséges területeit. Első forgatókönyvben azt a lehetőséget vizsgálom meg, hogy a Foresight tanulmány által elindított folyamatok és a CELBET szakértői csoport intézményesítési törekvései egyszerre, egy új intézmény létrehozásával valósulnak meg 2027-ben az új MFF indulásával.

Az ügynökséget főigazgató irányítja, akinek a felügyeletét egy felügyelőbizottság látja majd el. A felügyelőbizottságba a tagállamok képviselői mellett a Bizottság illetékeseinek is ott kell ülnie, kézenfekvő módon ezt a funkciót a CPG is elláthatná. Bár az uniós ügynökségek felügyelő bizottságainak elnöklését általában választással a tagok döntenek el, figyelemmel arra, hogy a vámunió egy erősen harmonizált területe az európai együttműködések, és az unió kizárólagos kompetenciáinak egyike, így a Bizottság általi elnöklése a felügyelőbizottságnak, szerintem elfogadható megoldás. A főigazgató tevékenységét egyfelől titkárság, ideértve az intézményközi és harmadik országos együttműködések, az adatvédelmet is, másfelől adminisztratív, humánpolitikai és logisztikai egység támogatná a szervezet működtetésében. Ha a szervezet mérete megkívánja főigazgató helyettesi pozíció vagy pozíciók is létrehozhatóak, egy szakmai és egy támogató. Ezek közös elemek előrejelzésben, hiszen ezek nélkül nem lehetséges az ügynökség önálló működése.

Ha az első forgatókönyv szerint feltételezzük, hogy a Foresight tanulmány és a CAP által 2030-ra előre jelzett intézményesítési feladatok egy szervezetben valósulnak meg, akkor három fő szakmai területet különíthetünk el a létrejövő vámügynökség szervezetében. A CELBET szakértői csoport folytatásaként létrejövő határ-vámellenőrzés koordinációval foglalkozó egységet, amely tevékenysége kibővíülhet ekkorra a tengeri és légi határátkelőhelyi vámellenőrzésekre is. Ide tagozódhat be a Foresight tanulmányban szintén csak érintőlegesen említett kríziskezelő csoport is, amelyről egyelőre nem áll rendelkezésünkre ennél több információ. A vámakadémiaként nevesített, részben a vámkompetencia keretrendszeren (CustCompEU - EU Customs Competency Framework), másrészt a CELBET oktatási munkacsoportjának tevékenységén alapuló közös Európai Uniói vámképzési egység lehet a második szakmai egysége a létrejövő új vámügynökségnek. A kockázatkezelési tevékenység megvalósításáért felelős egységes uniós kockázatkezelési hatóság jelentheti a harmadik szakmai egységét az ügynökségnek. Ez a funkció, csakúgy ahogy a képzés már túlmutat a vámhatárok ellenőrzésével kapcsolatos feladatokon és az európai uniós vámigazgatás(ok) egészére érdemi hatást gyakorol. Egyben a tagállamok - és részben uniós intézmények például az OLAF -

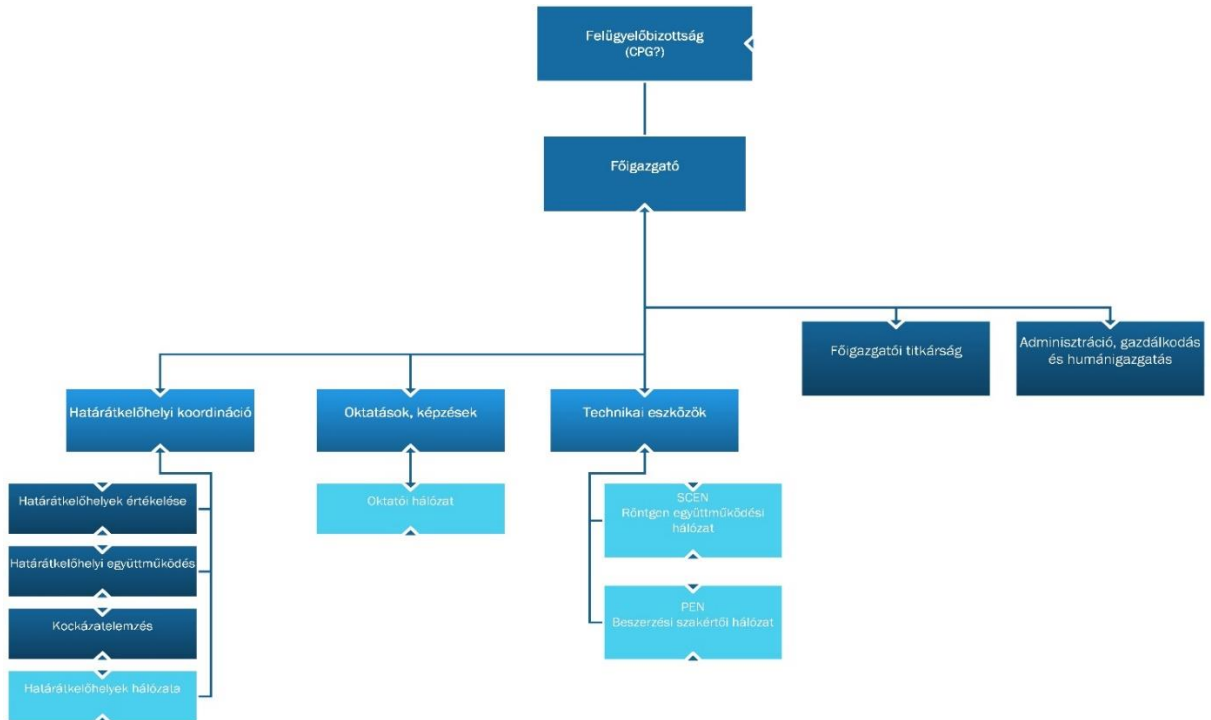
részéről hatásköröket csoportosít át a létrejövő új szervhez. Egyértelműen azt feltételezem, hogy ezek a hatásköri átcsoportosítások a tagállamok mozgásterét és lehetőségeit fogják szűkíteni az uniós közös fellépésekkel szemben. Az első forgatókönyv szerint létrejövő ügynökség szervezeti ábráját alább közlöm.



45. ábra: A Foresight tanulmány alapján létrejövő uniós közös vámügynökség lehetséges szervezeti ábrája
Forrás: saját szerkesztés.

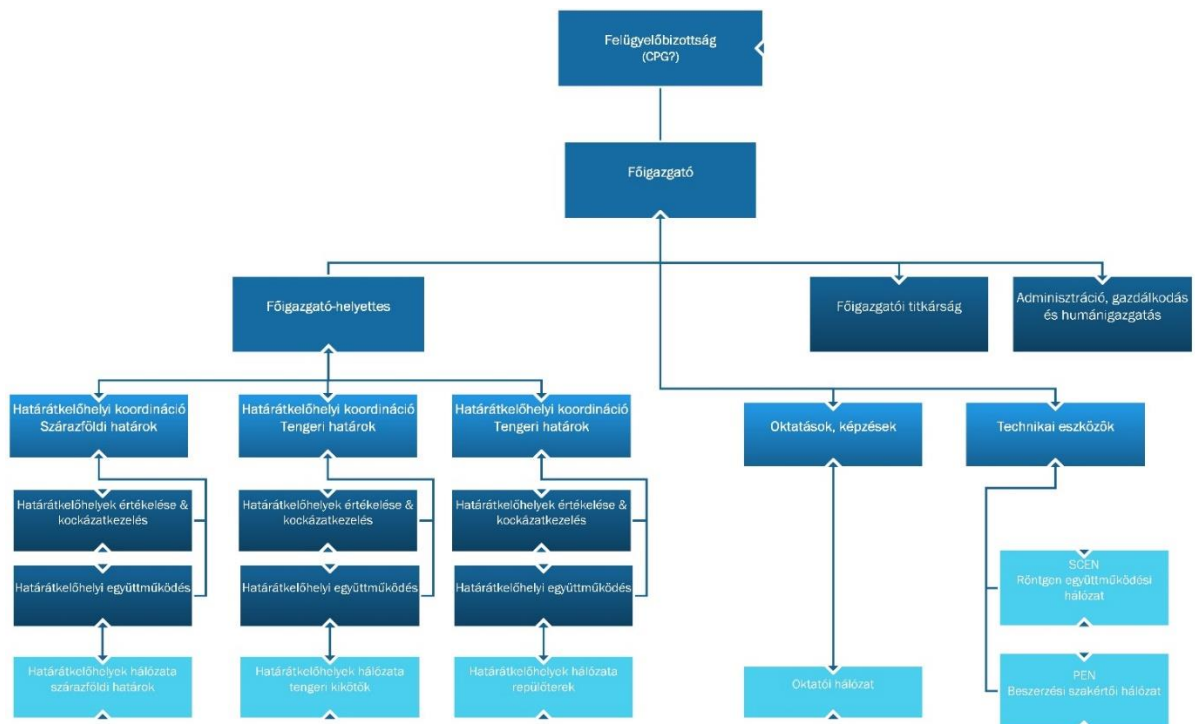
A második forgatókönyvem szerint nem születik meg a szükséges politikai kompromisszum a tagállamok és a Bizottság között így a Foresight tanulmányban 2030-ra előre jelzett és közösnek elképzelt funkciók közül csak a CELBET szakértői csoport intézményesülése valósul meg. Azaz a létrejövő vámügynökség a CELBET munkacsoportjai szerint szervezve, azoknak a funkcióit megvalósítva jön létre. Ez elenyésző mértékben érintené a tagállami és az uniós intézmények hatásköreit, megtartaná a vámunióban jelenleg tapasztalható status quo-t. Feltételezve, hogy a CELBET hatásköre a szárazföldi határok mellett kiterjesztésre kerülne a tengeri és légi kikötőkre is, a fentebb bemutatott felügyelő bizottsági struktúra ebben az esetben is megvalósítható és ésszerű lenne. A CPG átvehetné a CELBET irányító bizottság helyét és szerepét. Ha ilyen hatáskör bővítésre nem kerül sor, akkor a felügyelőbizottság feladatait továbbra is a CELBET Steering Committee látná el, melynek elnökét a részes államok maguk közül választhatnák meg. A létrejövő ügynökség szakmai szervezetét a

CELBET struktúrája határozza meg, így az alábbiakban bemutatott ábrák mentén jelzem előre, attól függően, hogy a szakértői csoport hatásköre kiterjesztésre kerül-e tengeri és légi irányba. Fontos megjegyezni, hogy bár nagyon hasonló elnevezésű szervezeti elemek jelennek meg, mint az első forgatókönyv szerinti ábrán, mégis az általuk ellátott feladat a CELBET - esetleg kiterjesztett - hatóköre szerint korlátozottabb.



46. ábra: A CELBET szakértői csoport intézményesülésével létrejövő uniós közös vámügynökség lehetséges szervezeti ábrája
 Forrás: saját szerkesztés.

A tengeri és légikikötőkkel bővített CELBET szakértői csoport intézményesítésével kapcsolatban az alábbi szervezeti előrejelzést adom.

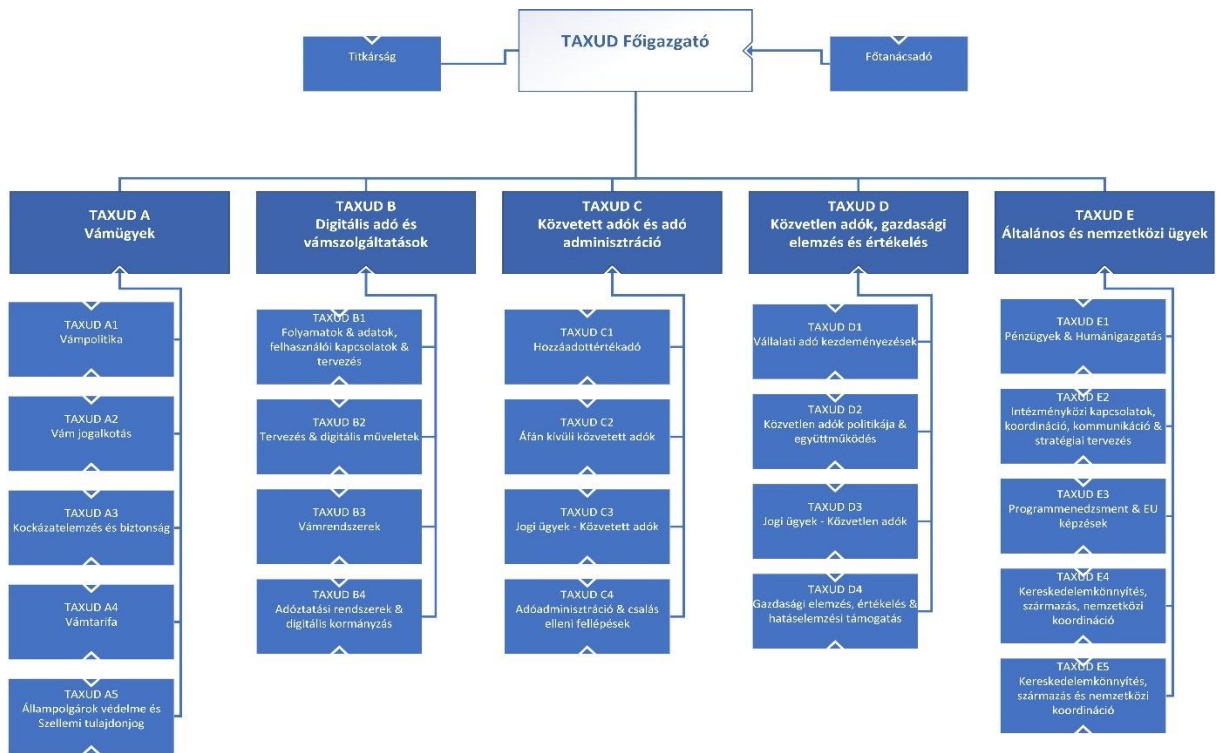


47. ábra: A kibővített CELBET szakértői csoport intézményesülésével létrejövő közös uniós vámügynökség lehetséges szervezeti ábrája
 Forrás: saját szerkesztés.

A harmadik forgatókönyvben azt feltételezem, hogy a TAXUD egyes feladatait is kiszervezi a létrejövő új vámügynökségbe. Ez tehát az első forgatókönyv egy bővített megoldását jelenti, amely az ott már nevesített feladatok és hatáskörök mellett a TAXUD egyes funkcióit is átvehetné. Logikusan feltételezhetjük azt, hogy a TAXUD elsősorban a politikai és stratégiai döntéshozatal és ennek folyamányaként a szabályozás területét tartaná meg magánál, míg az általa ma ellátott más feladatokat átadná az uniós vámügynökség részére.

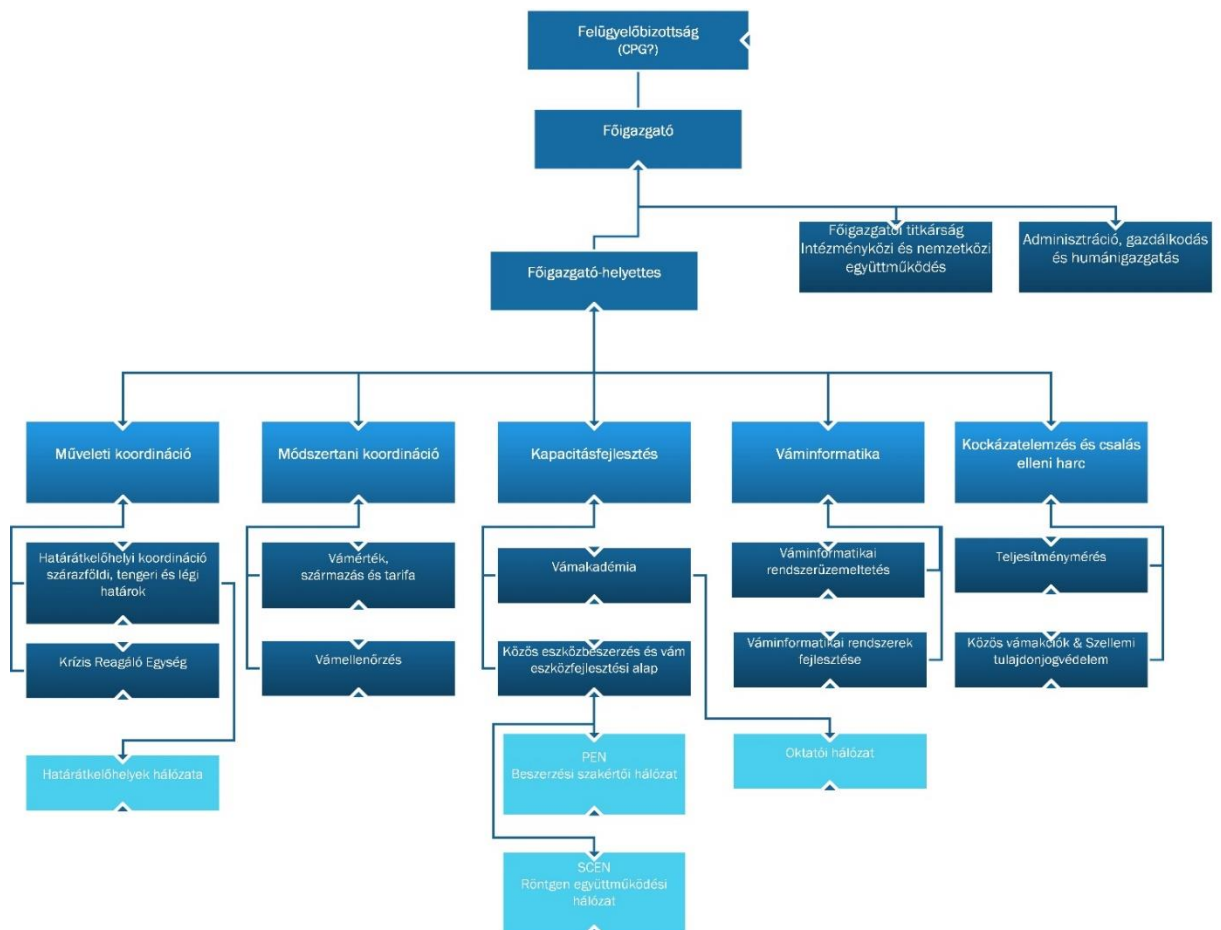
A lehetőségek számbavétele érdekében érdemes röviden áttekinteni a TAXUD felépítését. A főigazgató alatt öt igazgatóság helyezkedik el: vám, vám és adó digitalizáció, közvetett adók és adóadminisztráció, közvetlen adók, adó-koordináció és elemzések, nemzetközi és általános ügyek. Megítélésem szerint az uniós vámügynökség létrehozása elsősorban az A, vám és a B, digitalizációs igazgatóságokat érintheti. Az A igazgatóság tekintetében az A.3 kockázatkezelési és biztonsági részleg, valamint az A.5 állampolgárok védelme és szellemi tulajdonjogok részleg kerülhet az új ügynökség szervezetébe. A digitalizáció tekintetében pedig a vámszakmai rendszerekkel foglalkozó B.3 részleg látszik könnyen illeszthetőnek az új szervezetbe. Az E.4 és E.5 részlegeken

megvalósított nemzetközi és intézményközi kapcsolatok áthelyezése az ügynökség feladatkörébe jelentősen csökkentené a vámpolitika és vámszabályozás (A.1 és A.2) területek cselekvési szabadságát így ezt nem tartom valószínűnek.



48. ábra: A TAXUD szervezete 2020
 Forrás: saját szerkesztés.

A harmadik forgatókönyv szerint felálló uniós vámügynökség lehetséges szervezeti ábráját az alábbiakban mutatom be. Fontos kiemelni, hogy elsősorban kockázatkezelési és védelmi funkciókat, IT kompetenciákat vesztené a TAXUD, amely lehetővé tenné számára a vám és adópolitikai feladatokra történő koncentrációt, egyben racionalizálná is az azonos feladatokat ellátó közösségi intézmények számát.



49. ábra: Az Európai Unió közös vámügynökségének lehetséges szervezete a TAXUD-tól átvett hatáskörökkel kiegészítve
 Forrás: saját szerkesztés.

A lehetséges forgatókönyvek a fenti szervezeti felépítéssel létrejövő vámügynökségeket eredményezhetik. A kiszolgáló területek változatlan felépítése mellett az ügynökség által gyakorolt hatáskörök változása mentén alakítottam ki a szervezet belső feladatmegosztását és szervezését. Figyelve a párhuzamosságok elkerülésére úgy az ügynökségen belül, ahogy a felügyelő DG TAXUD irányába is.

4.8. A NAV EURÓPAI UNIÓS EGYÜTTMŰKÖDÉSEINEK ÖSSZEFOGLALÁSA ÉS A LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK

A negyedik fejezetben részletesen bemutattam és elemeztem a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2011-2020 között az Európai Unió különböző szerveivel és fórumain folytatott nemzetközi együttműködését, részvételét a szupranacionális fórumokon, és tagállami működését.

A nemzetközi vámegyüttműködés meghatározó tere és kerete az Európai Unió vámuniójában való részvételünk, amely az uniót meghatározó egyik legrégebbi vívmány és az egységes piac működését biztosító intézmény. A vámunió, „*mely 1968 óta létezik, az Európai Unióba behozott termékekre vonatkozó egységes vámtarifák révén megkönnyíti az uniós vállalkozásoknak a kereskedést, továbbá védi Európa polgárait, állatállományát és a környezetet. A gyakorlatban a vámunió azt jelenti, hogy a 27 uniós tagállam vámhatóságai összehangolják tevékenységeiket, mintha csak egyetlen szervezet alkotnának. Egységes vámtarifák érvényesek a világ más részeiből az Európai Unió területére behozott árukra, a belső áruforgalomra pedig nem alkalmaznak vámokat.*”²³² Kutatásaim alapján egyértelmű, hogy a vámunió működtetéséhez jelentős nemzetközi erőfeszítésekre, egyeztetésekre és a nemzetközi térben megvalósuló közös munkára van szükség. A negyedik fejezetben bemutatott, az Európai Unió szervei és a magyar Nemzeti Adó- és Vámhivatal közti együttműködések, ideértve a különböző támogatási projekteket is, megalapozzák és meghatározzák a magyar vámhatóság nemzetközi mozgásterét, ezáltal eredményeinek egy részét is. A fejezetben leírtak alátámasztják H1 hipotézisemet, azaz azt, hogy a NAV nemzetközi vámegyüttműködési feladatait koordináló szervezeti eleme révén, a hasonló tagállamok vámigazgatásaihoz képest, jelentősebb aktivitást mutat az európai uniós vámegyüttműködési közös feladatok végrehajtásában.

A vámunió működtetése és irányítása elsősorban a Bizottság és a Tanács egyes szerveinek és fórumainak összetett és bonyolult rendszerében valósul meg. A NAV működésének első tíz évében folyamatosan, bár változó intenzitással, napirenden volt a vámunió irányításának reformja, amely alapvetően a Bizottság szerepének növelését célozta. Ezen

²³² Európai Bizottság- Vámügyek https://europa.eu/european-union/topics/Customs_hu (letöltés dátuma: 2020.május 10)

törekvések ellensúlyozására jelent meg a soros elnökségek javaslata a Tanácsi vámvezetői fórum, amely az egyeztetéseket a tanácsi szintre helyezte át, illetve a vámvezetők informális fóruma, mint alulról jövő kezdeményezés.

A vámunió működtetéséből a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hatáskörébe tartozó nemzetközi jellegű feladatokat és fórumokat teljes egészében bemutattam, kitekintést adva az adóztatás és a pénzügyi nyomozások körében végzett területi együttműködésekre is. Leírtam és elemeztem Magyarország 2011. évi soros európai uniós elnökségének vámszakmai feladatait, az azok során elért sikereket és mai napig érezhető hatásokat. Bemutattam és elemeztem a magyar vámigazgatás munkáját, helyét és szerepét a tanácsi munkacsoportok rendszerében, részletesen leírva a vámszakmai nemzetközi kapcsolattartás szempontjából jelentős fórumokat. Röviden ismertettem a tanácsi működés mellett megvalósuló informális találkozók rendszerét is.

Áttekintettem az Európai Bizottság keretei között végzett vámszakmai nemzetközi együttműködések és komitológiai fórumokat. Részletesen szóltam a vámpolitikai csoport szerepéről, külön fejezetet szentelve a vámunió irányítási reformjában betöltött szerepének. Bemutattam hazánk és a magyar vámigazgatás törekvéseit a vámunió irányításának reformjában. Átfogó képet adtam a Customs és Fiscalis támogatási programokról, bemutatva azok kedvező hatását a nemzeti kiadásokra, részletesen szóltam a CELBET külső szárazföldi határok ellenőrzésének összehangolásáért felelős – erős magyar támogatással létrejött – szakértői csoportról és a csoport tevékenysége során elért hazai eredményekről, valamint az európai uniós pályázati tevékenységről. Érintőlegesen tárgyaltam az Európai Parlament szerepét.

A NAV Európai Unió különböző szerveivel és fórumain folytatott nemzetközi együttműködéseinek elemzése is alátámasztja H4 hipotézisemben megfogalmazott állítást, amely szerint: *„Az európai uniós vámegyüttműködésben megjelenő egyes kihívások kezelésére – komplementer megoldásként – a NAV – többek között – a visegrádi államok közötti szoros vámszakmai együttműködést alkalmazza”* A vámunió irányításának különböző fórumain történő aktív részvételünk, kezdeményezéseink és más tagállamok innovatív kezdeményezései felkarolásának alapvető oka a vámszakmai feladatellátás közvetlen vagy közvetett támogatása, hatékonyságának és eredményességének növelése. Példaként kiemelve a jövedéki visszaélésekkel kapcsolatos Europol-lal megvalósított aktív együttműködésünket, kijelenthető, hogy a fejezetben

bemutatott folyamatok igazolják, miszerint a NAV nemcsak reagál, de aktív kezdeményezéssel (H1) érdemben befolyásolja is az Európai Unió közös fellépéseit.

Következtetésként megállapítható, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal az Európai Unió számos fórumán végez munkát, az ország méretéhez és gazdasági súlyához képest jelentős aktivitást (H1) mutatva. A Customs program pénzügyi adatainak és a CCWP akciótervekben való aktivitásunk adatainak elemzése igazolja H1 hipotézisemet. A bemutatott további együttműködések volumene is alátámasztani látszik ezt a hipotézist, ugyanakkor ennek érdemi bizonyítására – összehasonlító adatok híján – nem volt lehetőségem.

Rá kell ugyanakkor mutatni arra is, hogy a legaktívabb nemzetközi tevékenység mellett sem sikerül az egységes piac működésének sajátosságaiból fakadó egyes kockázatokat megszüntetni. Vannak olyan visszaélések – mint például a bázisokkal elkövetett jövedéki csalások – amelyek elleni fellépés kérdésében az Európai Unió fórumain hosszú ideje nem született megnyugtató megoldás, ezért a tagállamok regionális és bilaterális együttműködések keretében törekszenek a helyzet megoldására. Ezt fogalmaztam meg H4 hipotézisemben: *„Az európai uniós vámegyüttműködésben megjelenő egyes kihívások kezelésére – komplementer megoldásként – a NAV – többek között – a visegrádi államok közötti szoros vámszakmai együttműködés rendszerét alkalmazza.”*, amelyet a visegrádi vámegyüttműködéssel foglalkozó fejezetben igazolok majd.

5. A VISEGRÁDI ÁLLAMOK VÁMEGYÜTTMŰKÖDÉSE

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal által megvalósított intenzív nemzetközi vámegyüttműködési tevékenység tanulmányozása során arra a következtetésre jutottam, hogy a hivatal rendszerszerűen, az egyes kapcsolati elemekben rejlő lehetőségek messzemenő kiaknázásával építi fel vámegyüttműködési rendszerét. Ez magában foglalja azt is, hogy azokra a kérdésekre vagy problémákra, amelyekre valamely nemzetközi fórum nem nyújt megfelelő megoldást, egy másik együttműködési formában keresnek megoldást. A NAV így egészíti ki nemzetközi együttműködéseit a megfelelő érdekérvényesítés érdekében. Figyelemmel arra, hogy a vámuniós működésünket az európai uniós szabályozás igen erőteljesen meghatározza, így általánosságban elmondható, hogy az uniós együttműködési térben keletkeznek meg azok a szükségletek, amelyekre a hivatal más együttműködési formákban rejlő lehetőségek kiaknázásával reagál. Ennek számos példája lelhető fel a NAV nemzetközi működésében, ezek közül választottam ki a visegrádi vámegyüttműködést, mint a legjellemzőbb példát.

A visegrádi vámegyüttműködésen keresztül jól bemutatható az a folyamat, ahogy államok egy kis közössége együtt keres megoldásokat az európai uniós szabályozások hiányosságaira. Ugyanakkor az is látszik majd, hogy kiegészítő, komplementer jellege mellett az európai uniós fórumokon képviselt álláspontok koordinálásával, kölcsönös támogatásával egy új közép-európai erőter is létrejött ezen együttműködés által.

A visegrádi államok szövetsége egy sajátos együttműködés. A visegrádi csoport nem egy szervezet, hanem egy máig sem teljesen körvonalazódott, folyamatosan változó formáció. Intézményi és szervezeti keretei hiányoznak, nincs struktúrája, hogy csak az egyik legfontosabb összetartó elemet vizsgáljuk, nincs székhelye, nincsenek szerződésben rögzített működési szabályai, a döntések alkalmasszerűen, a találkozókön születnek²³³. Hatványozottan igazak ezek a megállapítások a visegrádi vámegyüttműködésre is, bár mit azt látni fogjuk, az együttműködés érdekében a vámhatóságok egymás között számos

²³³ DR. KISS Éva (szerk.): *A visegrádi csoport együttműködése*. Ungvár, II. Rákóczi Ferenc Kárpátajai Magyar Főiskola, Számvitel és Auditálás tanszék, 2020. p. 13.
<http://genius-ja.uz.ua/images/files/kiss-eva-a-visegradi-csoport-egyuttmukodese-2020.pdf>

kérdésben írásban is megállapodtak, ezzel megteremtve az együttműködés intézményes alapjait.

5.1. ELŐZMÉNYEK

Az európai uniós és a kétoldalú nemzetközi kapcsolattartás fórumain túl a Nemzeti Adó- és Vámhivatal megalakulása óta törekedett arra, hogy a többoldalú, multilaterális kapcsolatrendszerben rejlő lehetőségeket is kihasználja és egységes képet és karaktert mutasson ezen fórumokon is. Az elődszervezetek aktív szereplői voltak a különböző regionális és globális szakmai kezdeményezéseknek és a szakterületek az integrációt követően is eredményesen vitték tovább a kapcsolatrendszereiket.

A vizsgált időszakban a NAV aktívan vett részt az intézményesített, mint a Vám Világszervezet, vagy az IOTA, és az intézményes keretek nélkül működő formációkban, mint a visegrádi államok vagy a quadrilaterale együttműködés is.

Megállapítható, hogy a NAV megalakulása óta törekszik a bilaterális, regionális, szupranacionális és multilaterális együttműködések közötti egyensúllyal nemcsak fenntartani a magyar adó- és vámigazgatás jó nemzetközi megítélését, de aktívan támogatni a külgazdasági törekvéseinket is. A fórumrendszerekben rejlő lehetőségek kiaknázásával olyan szinergiákat ért el a hivatal, amelyek kedvező irányba befolyásolták hazánk érdekérvényesítő képességét és nemzetközi beágyazottságát.

A vizsgált időszakban a többoldalú kapcsolatok regionális jellegű fórumai kiváló lehetőséget teremtettek a közös geopolitikai helyzetekben rejlő lehetőségek kiaknázására, a társhatóságokkal való együtt gondolkodásra és a közös cselekvésre is. Ennek egyik legjobb példája volt a visegrádi együttműködés, amely kiválóan egészítette ki az európai uniós együttműködési keretet, sajátos erőt adva a formációban együtt dolgozó államoknak.

A Visegrádi Csoport 1991-ben történő megalakításakor a kelet-közép-európai térség három rendszerváltó országának alapvető célja az euro-atlanti intézményekhez történő csatlakozás felgyorsítása, közös pozícióik, esélyeik erősítése, növelése volt. A Visegrádi Csoporton belüli kulturális kohézió megőrzése és további mélyítése érdekében a résztvevő országok erősíteni kívánták az együttműködést a kultúra, az oktatás, a tudomány és az információcsere területén, melynek alapja elsősorban a közös érdekek, a

hasonló problémák és a közel azonos fejlettségi szint volt. Csehszlovákia kettéválásával a szerveződés négytagúvá (HU, CZ, PL, SK) vált. A V4-es együttműködés gerincét a kormányfői találkozók jelentették és jelentik. A részes államok hamar felismerték, hogy gazdaságpolitikai érdekeiket a szoros gazdasági és ezen belül is szoros vámegyüttműködés szolgálja leginkább²³⁴. Ezért már a visegrádi együttműködés kezdetén összehívták a vámvezetők találkozóját, amely rendszeres fórummá vált a részes államok vámfőigazgatói részvételével. A vizsgált időszakban a vám- és adószakmai terület regionális szinten történő képviselését a NAV KI NFO koordinálta az illetékes szakmai főosztályok bevonásával.

A visegrádi együttműködés a magyar regionális külpolitika egyik kiemelkedő területe, legutóbb az Országgyűlés a Visegrádi Együttműködés létrejöttének 30. évfordulója alkalmából fogadott el ünnepélyes politikai nyilatkozatot, amelyben megerősíti, hogy folytatni kívánja a visegrádi országok közösségeinek integrációjára és fejlesztésére irányuló erőfeszítéseket és a megkezdett közös munkát.

A vizsgált időszakban a vámvezetői szintű találkozók célja a négy ország vámigazgatásai közötti aktuális problémák megvitatása, a regionális együttműködés elmélyítése, az érdekképviselés és összefogás megerősítése volt. A találkozók rotációs alapon kerülnek megrendezésre, évente más-más tagországban. A regionális visegrádi együttműködés alapját a vámvezetői szintű találkozók teremtették meg.

A NAV megalakulásakor a visegrádi vámegyüttműködés válságát élte, a tagállamok 2004-es európai uniós csatlakozása a regionális vámegyüttműködési keretek kiüresedésével és a felsővezetői találkozók formalizálódásával jártak. A visegrádi államok vámvezetői 2011-ig nem ismerték fel a formációban rejlő lehetőségeket és ennek megfelelően a találkozók kiüresedtek, elmaradoztak.

A NAV nemzetközi tevékenységének aktivitását és kezdeményezőképességét bizonyítja a 2011. és 2012. év során szorosabbra fűzött felsővezetői és az újonnan kialakított szakértői szintű vámegyüttműködés. Az újonnan létrehozott és V4 formációban évente megrendezésre kerülő szakértői munkacsoportok fő célja kezdetben az elméleti- és

²³⁴ Vö.: DANGERFIELD, Martin: *V4: A new brand for Europe? Ten years of post-accession regional cooperation in Central Europe*. *Economics and Business Review* EBR 14.4: pp 73-76

gyakorlati tapasztalatcsere az Ázsiából származó áruk alulszámlázásával, valamint a jövedéki termékekkel elkövetett csalások visszaszorításával kapcsolatos témákban volt.

5.2. VÁMVEZETŐI ÜLÉSEK

A Visegrádi Négyek 2011. évi vámvezetői találkozásán, Pozsonyban merült fel először szakértői szintű munkacsoport létrehozásának lehetősége a mind a négy tagállamot érintő jövedéki adócsalás témakörében. A magyar javaslat az addig kizárólag vezetői találkozókat kívánta a gyakorlati problémák irányába elmozdítani, elősegítve ezzel a társszervek szakmai munkáját, egyben pedig dinamizálni az együttműködést. A vámvezetők egyetértettek abban, hogy a probléma európai uniós szintű kezeléséig a tagállamoknak együtt kell fellépniük a bázisolajokkal elkövetett csalások ellen. A döntés háttérében a NAV azon törekvése húzódott meg, hogy az addig protokolláris jelleggel működtetett vámvezetői találkozók helyett egy kiszélesített és elmélyített visegrádi együttműködés jöjjön létre, amely képes a NAV minden érintett szakterületén végzett munka nemzetközi támogatására. Az országok közös figyelmére számot tartó témák hazai szempontok szerinti kiválasztásával a NAV hosszútávon is tematizálni kívánta az együttműködést.

2012-ben Budapesten a VVSz Regionális Oktatási Központjában gyűlek össze a visegrádi államok vámigazgatásinak vezetői, szerencsés helyzet volt ez a magyar vámigazgatás számára, hiszen a vendéglátói szerep és az itthoni környezet lehetőséget teremtett arra, hogy az előző évben elindított szakértői csoportok tevékenységét tovább erősítsék. Az ülésen nemcsak megerősítésre került a 2011-ben létrehozott két munkacsoport („*Ázsiai országokból származó textilárúk alulszámlázása*”, „*Ásványolajjal kapcsolatos visszaélések visszaszorítása*”) de a vámadatcsere egyszerűsített és szabványosított formájának kidolgozására egy új formáció is létrehozásra került.

A Visegrádi Négyek vámvezetői ülése 2013-ban Zakopane-ban, a lengyel vámigazgatás szervezésében került megrendezésre. A V4 tagországok képviselői megegyeztek az alulszámlázási csalások, valamint az ásványolaj elleni küzdelemmel foglalkozó munkacsoportok tevékenységének folytatásáról, továbbá a V4 tagországok vámhatóságai közötti vámügyi együttműködés egyszerűsítését szolgáló formanyomtatvány kidolgozásáról. A vámvezetői ülésen a NAV javasolta a bázisolajokkal kapcsolatos csalások elleni akcióba bevonni a V4 tagállamokon kívül - földrajzi elhelyezkedésük és

érintettségük okán - Romániát, Bulgáriát, Németországot és Ausztriát is. A V4 tagállamok vámvezetői az akció jóváhagyása mellett egyetértettek továbbá abban, hogy a témát az Európai Unió Jövedéki Bizottságában kell tovább vinni az ellenőrzötti körbe vonás és a jogszabályi környezet megváltoztatása érdekében. A Visegrádi Négyek 2013. évi közös tevékenységének összefoglalójából kitűnik, hogy a V4 tagállamok közötti együttműködés a regionális érdekérvényesítés elmélyítése mellett mind vámvezetői, mind szakértői szinten szorosabbá vált, amelyben a NAV fokozott aktivitást vállalt.

A 2014 évi vámvezetői ülésre a csehországi Luhačovice-ben került sor. A vámvezetők éves találkozásán elfogadásra került a jól működő ásványolaj csalás elleni munkacsoport további bővítése, az alulszámlázási munkacsoport tevékenységének folytatása, valamint új munkacsoportok létrehozása, a dohánylevél elleni csalás és utólagos vámellenőrzés témában. A felsővezetői együttműködés fontos momentumra volt a Luhačovice Nyilatkozat aláírása. A közös érdekeket szolgáló és elkötelezettséget kifejező V4 nyilatkozatban rögzítették az alulszámlázási munkacsoport részére kijelölt irányvonalat és főbb feladatokat, úgy, mint a „*tisztességes ár*” kialakításának közös módszertanát, az ahhoz szükséges adatok meghatározását, amely elengedhetetlen volt a V4 regionális érdekképviselő fokozásához és az alulszámlázás elleni hatékonyabb fellépés, a csalások visszaszorítása céljából.

A V4 együttműködés további elmélyítését szolgálta az is, hogy a V4 soros elnökeként a Szlovák Köztársaság programjában kiemelt szerepet kapott az adó- és vámhatóságok régiós együttműködésének szorosabbá fonása az adók és vámok megfizetésének elkerülése elleni küzdelem eredményesebbé tétele érdekében „*Az együttműködés, mint a régiós hatékonyság és versenyképesség fokozásának eszköze*” címmel 2014. november 13-14. között Pozsonyban nemzetközi konferenciára került sor. A NAV nemzetközi szakterületének aktív érdekérvényesítése eredményeként fent nevezett konferencián a szervezők lehetőséget biztosítottak az új magyar kezdeményezés, a Nemzetközi Pénzügyi Nyomozói Akadémia, az ICOFI bemutatására is. A konferencia tematikájába jól illeszkedett a háttérben meghúzódó koncepció az illetékes – rendőri és vám – hatóságok közötti együttműködés nemzetközi szinten való elmélyítése a pénzügyi és költségvetési bűncselekmények elleni harcban. A konferencia programjában fontos momentum volt a Visegrádi Csoport „*Közös Nyilatkozat a Vám- és Adóterület kölcsönös együttműködés fokozásának szükségességéről*” („*Joint Declaration on the need of enhancement of the mutual cooperation in customs and tax areas*”) aláírása is. A nyilatkozat a kölcsönös

négyszögletes kapcsolatok egységes feltételek szerinti intenzívebbé tételének, valamint a Visegrádi Együttműködés elmélyítésének céljából került aláírásra.

2014-2015 között, a V4 soros elnöki tisztét betöltő szlovák társhatóság programjában kiemelt szerepet kapott az adó- és vámszakmai együttműködés szorosabbá tétele, amelynek értelmében először fordult elő, hogy az éves vám- és adóhivatali vezetők ülése egy időben és egy helyen került megrendezésre. A 2015-ben Trencsénben, Szlovákiában megrendezett ülés az első alkalommal hozta össze a Visegrádi Négyek vámhivatali és Visegrádi Hatok adóhivatali vezetőit. Ennek nyilvánvaló oka az volt, hogy a régiós együttműködésben résztvevő négy hatóság közül kettő teljesen integráltan (magyar és szlovák) működött és a lengyel társhatóság is az integráció előkészítésén dolgozott. Aláírásra került az alulszámlázás elleni munkacsoportban kidolgozott *„Az ázsiai országokból behozott textil- és cipőipari termékekre vonatkozó kockázati profilok bevezetéséről”* szövegű V4 közös nyilatkozat. Amelyben a részes államok vállalták, hogy azonos kockázati profilokat alkalmazna majd a behozatali eljárások kockázatelemzése során 2016. január 1-jét követően.

A NAV nemzetközi szakterületének kreativitását jellemzi, hogy 2016-ban Visegrádon – két új vámigazgatás meghívásával – megrendezésre került a Visegrádi Hatok adó- és vámvezetői találkozója. A találkozó során az adó és vámvezetők közös plenáris ülésen vitathatták meg a két szakterületet egyaránt érintő kérdéseket. A találkozó plenáris ülésének napirendjén szerepeltek többek között a gazdaság fehérítése érdekében tett intézkedések, a 42-es eljárskóddal vámeljárás alá vont termékekkel kapcsolatos problémák, a V4 országok nemzetközi ellenőrzési műveleteinek értékelése, mobil csoportok alkalmazása, továbbá a nemzetközi együttműködésből származó információk kockázatkezelési célú felhasználása. A Visegrádi Hatok adó- és vámvezetőinek ülésén hozott döntéseket a NAV *„2017. évi együttműködési terv”* formájában foglalta össze. A visegrádi tagországok együttműködésének további kiszélesedését jelzi, hogy az alulszámlázás és ásványolajcsalás, az utólagos vámmellenőrzés mellett, egyre több témában került sor szakértői ülésekre, mint például a mobil egységek adminisztratív és operatív együttműködése, dohánytermékekkel elkövetett csalások, az import termékek biztonságával foglalkozó tapasztalatcsere, adójogi kérdések megvitatása, illetve bünyügyi hatóságok vezetőinek találkozója terén is.

A 2017. évi vámvezetői ülésre a lengyel társhatóság szervezésében, október 3-4. között Niepołomice-ben került sor. A 2015. évi, Trencsénben és a 2016. évi, Visegrádon megrendezett ülésekkel ellentétben, a lengyel társhatóság két egymást követő napon, külön szekcióként szervezte meg a V6 adóhivatali- és V4 vámvezetői ülést. A vámvezetői ülésen részt vett Stephen Quest, az Európai Bizottság Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság főigazgatója is, aki biztosította a megjelent vámvezetőket, hogy mind a vámszakmai informatikai rendszerek fejlesztését, mind az innovációt támogatni fogja az Európai Bizottság.

Az ülés mentén került sor annak a közös nyilatkozattervezetnek az aláírására, amely Dohány termék irányelv (TPD) Nyomon követési rendszer kapcsán a dohányipar kis- és középvállalkozásainak szempontjainak figyelembevétele és védelme érdekében, racionális, kevésbé költséges és valóban megvalósítható megoldást javasolt. A nyilatkozatot a lengyel és szlovák fél írta alá, a cseh társhatóság tartózkodott. A közös nyilatkozat a 2017. október 11-i Vámvezetők Magas Szintű Munkacsoportjának (HLWG) ülésén került bemutatásra.

2018-ban a cseh társhatóság külön helyszíneken szervezte meg a vám- illetve adóhivatali vezetők találkozóját, ennek alapvető oka abban keresendő, hogy a cseh társhatóságok nem integrált formában működnek és nem is volt céljuk az integráció. A vámvezetői találkozóknak Telc adott otthont. A vámvezetői ülés napirendje keretében 3 fő témakör került részletesen megvitatásra: a 42-es eljárással elkövetett csalások, a nemzetközi áru fuvarozás ellenőrzése, illetve az elektronikus kereskedelem.

A vámvezetők következő éves ülésére a szlovák társhatóság szervezésében került sor, amelynek keretében „Magyar-szlovák együttműködési megállapodás” került aláírásra 2019. szeptember 26-án. A szóban forgó megállapodás a szabálytalanságok visszaszorítását és az együttműködés hatékonyabbá tételét szolgálta, külön vám és büntügyi fejezetekre tagolódott és tartalmazta a két hatóság közötti adóügyi információcsere megállapodás részleteit és az EKAER-rel kapcsolatos együttműködési szabályokat is. A megállapodás ilyen összetettségű előkészítését és aláírását kizárólag az tette lehetővé, hogy a magyar és a szlovák adó és vámigazgatás szervezeti és működési rendszerei jelentős hasonlóságokat mutatnak, így célszerű volt a korábbi megállapodások egy megállapodással való kiváltása.

A regionális együttműködést meghatározó visegrádi csoport vámvezetői találkozójának soros szervezője 2020-ban Magyarország lett volna. Ennek megfelelően folyamatosan zajlott a Győrbe tervezett és a járványhelyzet miatt 2021-re halasztott esemény szakmai előkészítése. 2020. szeptember 17-én videokonferenciára is sor került a nemzetközi szakterületek vezetőinek részvételével. A találkozó tervezett témái között szerepelt a COVID-19 járvány hatásai a V4-országokban és az e-kereskedelemmel kapcsolatos csalási módszerek felderítése. Lezajlott a vámérték megállapítására szolgáló, 2015-ben a V4 vámvezetők által aláírt Trencsényi Nyilatkozat felülvizsgálata: a véglegesen jóváhagyott módosított nyilatkozat aláírására alfabetikus sorrendben, levélváltással került sor, miután a magyar részről aláírt négy eredeti példány decemberben megküldésre került a cseh társhatóság nemzetközi vezetője részére, akit az aláírás során előbb a lengyel, végül pedig a szlovák partner követett. A vámvezetői ülésre végül 2021. októberében került sor, az előzetes tervezésnek megfelelően Győr városában.

A vámvezetői ülések bemutatásából is egyértelműen látszik, hogy a magyar vámigazgatás a H4 hipotézisemet igazoló módon kereste folyamatosan a regionális együttműködésben rejlő lehetőségeket és aktívan használta (H1) a létrehozott fórumokat a felmerült szakmai problémák megoldására.

5.3. A V4 VÁMEGYÜTTMŰKÖDÉS MUNKACSOPORTJAI

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal vezetésének célkitűzése a visegrádi államok közötti vámegyüttműködés fejlesztése volt, abból a célból, hogy a régiókat sújtó csalások ellen közösen tudjunk fellépni. A vizsgált időszak közepére azonban egyértelművé vált, hogy a szakértők közös munkáján túl jelentős hozzáadott értéket képvisel ez a formáció az európai uniós fórumokon zajló együttműködésekben is.

A 2011. évi pozsonyi találkozón a NAV kifejezett célja volt, hogy munkacsoporti tevékenységek elindításával a hasonló problémákkal és jelenségekkel küzdő szakértőket egy asztal köré gyűjtse, és célt, valamint keretet adjon közös munkájuknak.

A vizsgált időszakban a V4 regionális együttműködési forma legnagyobb eredménye a jól működő szakértői csoportok működtetése lett, amelyek kézzel fogható eredményekhez vezettek („*Ázsiai országokból származó textilárak alulszámlázása*”, „*Ásványolajjal kapcsolatos visszaélések visszaszorítása*”, „*A vám adatcsere egyszerűsített és szabványosított formájának kidolgozásával*”). A részes államok igényei szerint

összehívott, esetenként összevont vagy megszüntetett munkacsoportok képesek voltak új lendületet adni a kiüresedni látszó V4 vámegyütműködésnek. Alapvetően azzal, hogy közel valós időben reagáltak a kihívásokra és elősegítették, hogy a részes államok közös erőfeszítéseket tegyenek. Pragmatikus kutatási módszerrel az ásványolaj csalások elleni visegrádi fellépést választottam ki, mint legjellemzőbb példát H4 hipotézisem bizonyítására.

5.3.1. ÁSVÁNYOLAJ CSALÁSOK ELLENI FELLÉPÉS

2012. szeptemberében a NAV szervezésében került sor a V4 vámvezetői találkozóra. A felsővezetői találkozó napirendjén a V4 ásványolajcsalással foglalkozó munkacsoport és az Európai Bizottság által létrehozott projektcsoport munkája egyaránt kiemelt jelentőséggel szerepelt. A NAV tudatos kapcsolatépítése és a V4-ek együttműködésének formalizálása érdekében 2011-es kezdeményezés folytatásaképpen a 2012-ben megrendezett vámvezetői ülésen első ízben foglalták írásba a tagállamok együttműködési céljait és feladatait. Elfogadásra került 2012-2013 időszakra vonatkozó munkaterv, amely mind a jövedéki, mind a vámszakmai szakterületen történő együttműködés elmélyítését és további erősítését tűzte ki a célul. Az együttműködési célok, feladatok és fórumrendszer írásba foglalásával a részes tagállamok elköteleződése nőtt, a kapcsolatok transzparenciája fejlődött.

A munkacsoporti rendszert az ásványolaj csalások elleni fellépés kérdésére építette fel a hivatal. A 2011. évi V4 vámvezetői ülésen kiemelt momentum volt a jövedékiadó-csalások elkerülése érdekében aláírt nyilatkozat, amelyben a Visegrádi Csoport vámigazgatásai kinyilvánították a jövedékiadó-csalások problémáinak az Európai Unió illetékes hatósága – DG TAXUD – általi megoldására irányuló közös törekvésüket és erős szándékukat a jövedékiadó-csalások megszüntetése érdekében.

A visszaélési séma lényege az, hogy a nem harmonizált adókörnyezetben jövedékiadómentesen vásároltak, az uniós nyomonkövetési rendszeren kívül szállítottak és használtak fel általában mezőgazdasági üzemanyagként olyan kenőanyagokat, amelyek 95%-ban gázolajból állnak. A helyzet legegyszerűbb megoldása és a „kiskapu bezárása” a 2003/96/EK Tanácsi irányelv módosítása útján történhetett volna meg, erre egyébként több tagállam javaslatot is tett (litván javaslat néven lett ismert), de az illetékes európai uniós fórum a vizsgált időszakban, a visszaélés nyilvánvaló volta ellenére sem szigorította az eljárást, mint ahogy azt az uniós együttműködésről szóló fejezetben már bemutattam.

A bázisolajokkal elkövetett jövedékiadó-csalások elleni első munkacsoportos ülés 2011 októberében történő megszervezését a NAV vállalta Budapesten. Az alakuló ülésen esettanulmányok útján mutatták be az adócsalást elősegítő problémákat, az elkövetés tipikus módozatait és az eredményes felderítés nehézségeit. A V4 államok jövedéki szakterületének képviselői egyetértettek abban, hogy a 2003/96/EK Tanácsi irányelv módosítása, a csalás elkövetésére alkalmas ásványolaj-termékek ellenőrzötti körbe történő bevonása megoldást jelenthetne a problémára. Az ülésen résztvevő szakértők megállapodtak abban, hogy szorosabbra fűzik a bázisolaj-szállítványok útjával kapcsolatosan rendelkezésre álló információk cseréjét. *„Az információk fő forrása Lengyelország, tekintve, hogy a régióban ebben az országban található legnagyobb számban azok az adóraktárak, ahol jelentős mennyiségben állítják elő az érintett ásványolajtermékeket.”*²³⁵ Tekintettel arra, hogy Lengyelországban ezen olajok nemzeti szabályozás alapján ellenőrzés alá esnek, a lengyel fél vállalta, hogy rendszeresen megküldi minden tagország részére a lengyel adóraktárakból indított bázisolajjal kapcsolatos termelési és kiszállítási adatokat, amellyel segítséget nyújtanak a tagországi nyomon követési és ellenőrzési munkához – ezzel kezdetét vette a szakértők közötti kommunikáció.

Ezt megelőzően és ezzel párhuzamosan már több tagállam jelezte az Európai Bizottság felé, hogy komoly jogsértéseket tapasztal egyes ásványolajokkal kapcsolatosan. Ezért 2011 októberében, a Bizottság egy projektcsoportot állított fel azzal a céllal, hogy a probléma megoldására vonatkozóan készítsenek szakértői szintű anyagot, amely a Jövedéki Bizottság érdemi döntésének alapjául szolgálhat. A projektcsoportban 14 tagállam jelezte részvételét, köztük az összes visegrádi tagállam is. Ebben az eseményben jól tetten érhető a V4-ek koordinált fellépésének hatása más nemzetközi fórumokra, fontos itt újra rámutatni, hogy ennek az együttműködésnek a magyar vámigazgatás volt az elsődleges kezdeményezője.

A problémát az jelenti, hogy a bázisolaj és gázolaj keverésével előállított termékek üzemanyagként, illetve tüzelő- vagy fűtőolajként is felhasználhatók, viszont tarifális besorolásuk miatt nem tekintették ezeket harmonizált jövedéki termékeknek, azaz

²³⁵ Európai Bizottság „Bűnmegelőzés és bűnözés elleni küzdelem” (ISEC) programjának keretében a NAV elindította a „Képzési program az üzemanyagokkal kapcsolatos csalások elleni hatékony fellépés érdekében” című, HOME/201/ISEC/AG/400002597 számú projektjét

forgalmazásuk, kereskedelmük, továbbá felhasználásuk nem volt engedélyhez kötött. Kihhasználva a rendszer szintű ellenőrzés hiányát, a jövedékiadó megfizetése elmaradt, sőt gyakran – körhintacsálás módszerével – az áfa és a környezetvédelmi termékadj sem került megfizetésre, ez nyilvánvalóan jelentős bevételkiesést jelentett a tagállamoknak.

Az Európai Bizottság projektcsoportjának ülésein résztvevő ásványolaji szövetségek azonban nem támogatták az egyes kenőolajokra bevezetni tervezett szigorúbb jövedéki szabályozás javaslatát azzal az indokkal, hogy aránytalanul magas adminisztrációs terhet róna tagvállalataik számára, amely elsősorban az érintett termékek EMCS (Excise Movement Control System – Jövedéki Árumozgás-ellenőrző Rendszer) hatálya alá kerüléséből, valamint az egyéb kapcsolódó (biztosítéknyújtási, nyilvántartási, szigorúbb adóraktári feltételeknek történő megfelelési, stb.) kötelezettségből adódna. Mindemellett fontosnak tartották kiemelni, hogy az egyes kenőolajokkal történő visszaélés zömmel a keleti tagállamokra jellemző, továbbá a hivatkozott termékek üzemanyaggal való összekeverésével nyert hajtóanyag tönkreteszi a „modern autók” motorját.

2012 áprilisában került sor a második V4 munkacsoporti ülésre a lengyel társhatóság szervezésében azt követően, hogy a lengyel adóraktárakból heti rendszerességgel érkező adatokat a szakértők egymás között megosztották és elemezték, szükség esetén intézkedést kezdeményeztek. Az ülésen elhangzottak és a bemutatott prezentációk alapján a munkacsoport tagjai megállapították, hogy a kenőolaj-tartalmú üzemanyagok nemzetközi körhintacsálás során kerülnek ki a hatóságok látóköréből. Megállapítást nyert, hogy a végső címzettek tulajdonosi köre legtöbb esetben nem érhető el. A cseh, lengyel és szlovák állampolgárok sok esetben más visegrádi tagállamban hoznak létre vállalkozásokat, és ezeket a szállítási okmányokon, mint vevőt szerepeltetik. A céljuk az ellenőrző hatóságok figyelmének elterelése és az időnyerés volt. A nemzetközi körhintacsálásban számos más tagállam is érintett volt. A szakértői szintű információcsere jelentős volt, amely számos felderítésre adott lehetőséget.

Látva a visegrádi államok igyekezetét, más uniós tagállami társhatóságok is felfigyeltek a problémára. A Fiscalis 2013 Program keretében az osztrák társhatóság 2012 májusában multilaterális ellenőrzést kezdeményezett a bázisolajokkal elkövetett visszaélések visszaszorítása érdekében. A többoldalú ellenőrzés célja az volt, hogy egyes – az érintett országokban bejegyzett – gazdálkodók ásványolajtermékek illegális forgalmazásához, illetve felhasználásához kapcsolódó, meghatározott időszakra vonatkozó tevékenységét

(az áruk tényleges útját, rendeltetési helyét, illetve a kapcsolódó pénzmozgásokat) vizsgálja, melynek a feltételezések szerint áfával, jövedéki adóval, továbbá – Magyarország tekintetében – környezetvédelmi termékdíjjal kapcsolatos vonatkozása is volt. Az MLC keretében lefolytatott vizsgálatok szintén igazolták, hogy az egyes kenőolajokkal elkövetett visszaélések a körhinta módszerén alapulnak. A visszaélésekben érintett gazdálkodók nem tettek eleget adóbevallási kötelezettségüknek, illetve nem voltak fellelhetők az adóhatóság számára. Szintén megállapítható volt, hogy az ellenőrzések nem tudták feltárni a szállítmányok végső címzettjeit, végfelhasználóit, illetve a valós rendeltetési helyeket sem.

A V4 összefogásra kiváló példa, hogy a regionális érdekek szem előtt tartása érdekében a 2012-es vámvezetői ülésen a cseh delegáció képviselője lobbizásra szólította fel a V4 országok képviselőit, hogy a Jövedéki Bizottság 2012 októberi szavazásán többségi szavazatot nyerhessen a csalásra alkalmas ásványolajok ellenőrzött kategóriába történő átsorolása. Végül, bár egyre több tagállam állt az eredetileg litván beadvány és kezdeményezés – az érintett ásványolajtermékek ellenőrzötti körbe vonása – mellé, a minősített többséget nem szerezte meg a javaslat. A szavazást végül elhalasztották, további üléseken sem került napirendre, a Jövedéki Bizottság – a tagállamok sürgetése ellenére – évekig nem tűzte napirendjére a problémakör ismételt megvitatását.

2012 novemberében Csehországban került sor a harmadik V4 munkacsoporti ülésre. Az ülésen bemutatták a 2012. január 1-jétől bevezetett szlovák jogszabályváltozást, amely az ásványolaj-termékekkel gazdasági tevékenységet végző gazdálkodók részére regisztrálási kötelezettséget és az eseti tevékenységre bejelentési kötelezettséget határozott meg. 2012 végére a lengyel társhatóságnál több személyi változás történt, az információcsere és az adatok küldése akadozni kezdett, az év végétől jogszabályi változások miatt a lengyel adatszolgáltatás havi szintűre változott, nagymértékben lassítva a korábbi gyors információcsereét. A megváltozott gyakoriságú adatszolgáltatás ellenére a szakértők együttműködése folytatódott, a szlovák kollégákkal szoros maradt a kapcsolat, és az információk napi szintű megosztása vált gyakorivá.

2013 tavaszán a NAV a nemzetközi szakterület koordinálásával elindította a HOME/2011/ISEC/AG/4000002597 számú, az Európai Bizottság által támogatott „*Képzési program a bázisolajokkal kapcsolatos csalások elleni hatékony fellépés érdekében*” című, 16 hónapos projektjét, amelyben a V4, valamint a román és bolgár

társhatóságok képviseltették magukat. A pályázat törekvés volt arra, hogy az egyre kiszélesedő együttműködést ne a tagállamok, hanem az Európai Unió finanszírozza. A magyar vámigazgatás és ezáltal az NFO ilyen irányú törekvései majd minden hasonló volumenű projektben megfigyelhetőek voltak.

Az ISEC projekt 4. tevékenységének keretében – „*Szeminárium az ásványolaj-termékekkel történő jövedéki adócsalások felderítéséről*” – került sor a bázisolajokkal kapcsolatos visszaélések terén a bünyügyi tapasztalatok megvitatására, különös tekintettel az elkövetési magatartásokra, módozatokra, trendekre és tendenciákra, esetpéldákkal együtt. Ezt követően került sor az ásványi olajokra vonatkozó jogsértésekkel kapcsolatos jövedéki szabályozás szankciórendszerének ismertetésére interaktív keretek között. A szeminárium legfőbb eredményeként fogalmazódott meg az a javaslat, hogy az adminisztratív szintű adatsere mellett operatív akciók kerüljenek megszervezésre. Figyelemmel arra, hogy az adatszolgáltatást a lengyel fél tudta biztosítani, a lengyel delegáció javaslatot tett egy operatív akció megszervezésére, amelynek keretében egyes kiválasztott cégek szállítmányainak két előre meghatározott lengyel adóraktárból induló, az egyes tagállamok vámigazgatásai által ellenőrzött területen megtett útvonalát javasolta nyomon követni a szállítmányok tervezett célállomásáig.

2013 szeptemberében a NAV szervezésében került sor – az ISEC projekt szemináriumának köszönhetően – a negyedik V4 munkacsoporti ülésre, Budapesten. Ekkor első alkalommal történt meg a bünyügyi szakterület aktív bevonása, és kezdődött meg a jövedéki-bünyügyi szakterület aktív együttműködése. Az ülésen kidolgozták az operatív ellenőrzések lebonyolításának tervét annak érdekében, hogy a soron következő – 2013. októberében megrendezésre kerülő – vámvezetői ülés jóváhagyhassa a kidolgozott akciótervet. Az operatív ellenőrzés tervének kialakítása során a szakértők között egységes álláspont alakult ki abban a tekintetben, hogy az első tesztakcióban csupán a V4 országainak vámigazgatásai vesznek részt. A szakértői álláspontok azonban eltértek a másik négy állam (RO, BG, DE, AT) együttműködésbe történő bevonása tekintetében, noha a földrajzi elhelyezkedés és érintettség a bünyözői kör hatékonyabb leleplezésére adott volna lehetőséget.

A 2013. évi vámvezetői találkozóra októberben, a lengyel társhatóság szervezésében került sor, amely nemcsak jóváhagyta a szakértői csoport által felterjesztett Chess Knight névre keresztelt operatív akció lebonyolítását, de elfogadta a NAV javaslatát is, miszerint

a V4 tagállamokon kívül – földrajzi elhelyezkedésük és érintettségük okán – az ásványolaj-csalással foglalkozó regionális fellépés témájában Németország, Ausztria, Románia és Bulgária társszervezeteit is kerüljenek megkeresésre.

A vámvezetői ülésen hozott döntés is jól mutatja, hogy a visegrádi országok együttműködése már a vizsgált időszak első harmadában is elmélyült és intenzitását tekintve fokozódott, hiszen a korábbi vámvezetői találkozók mellett szakértői szintű munkacsoportokban és közös akciókban is eredményesen működtek együtt a tagállamok. A NAV alapvető célja volt, hogy a kialakított sikeres együttműködést kiszélesítse és abba más államokat is bevonjon, ezért kézenfekvő ötlet volt a régió másik négyoldalú együttműködése, a Quadrilaterale felé történő nyitás.

2014 szeptemberében a V4 vámvezetői találkozón a bázisolajokkal elkövetett csalásokkal foglalkozó munkacsoport tevékenységéről Lengyelország számolt be, míg a magyar delegáció a Chess Knight akció eredményeit ismertette. Tájékoztatást adott továbbá a – 2013. évi vámvezetői ülésen született döntés értelmében – megkeresett országok (Ausztria, Bulgária, Németország és Románia, majd később a quadrilaterale országainak) pozitív visszajelzéseiről, valamint arról, hogy az érintett országok vámvezetői megküldték az akcióban résztvevő kapcsolattartóik listáját, amely jelentősen megkönnyítette az együttműködést. A szlovák fél meghívást intézett a V4 társhatóságok vezetői felé, hogy a bázisolajjal elkövetett csalásokkal foglalkozó munkacsoport soron következő ülését 2014 novemberében, 11 ország részvételével Szlovákiában kívánja megrendezni. Elfogadták továbbá, hogy az ülést követően kerül sor egy budapesti, a Chess Knight következő akcióját előkészíteni hivatott munkacsoporti ülésre, szintén 11 ország részvételével. Az együttműködés történetének vizsgálatából egyértelműen látszik, hogy az érintett államok száma dinamikusan nőtt, kijelenthető, hogy az ásványolaj csalások elleni együttműködési rendszer kiszélesedett. A NAV elkötelezettségét – és az integrált nemzetközi kapcsolattartás sikerét is – mutatta a fentiekben leírt koordinációs tevékenység, a német, osztrák, román és bolgár vámvezetők megkeresése, valamint a quadrilaterale tagországoknak a vámvezetői ülésen tartott előadás eredményeként megszerzett részvételi támogatása.

2014 novemberében került sor a munkacsoport 5. ülésére a szlovák társhatóság szervezésében, az ülés elsődleges célja a kiterjesztett együttműködés formájának és tartalmának kialakítása volt, amelynek érdekében a munkacsoport korábbi résztvevői

ismertették a szakmai együttműködés menetét, bemutatták az eddigi tapasztalatokat és eredményeket. Ugyanekkor jelentette be érdeklődését az együttműködéssel kapcsolatban az Európai Rendőrségi Hivatal, az Europol is. A NAV nemzetközi szakterülete 2015-ben tovább folytatta az ásványolajcsalás elleni fellépés iránt érdeklődő országok akcióhoz történő csatlakozása érdekében szükséges koordinációt, amelynek eredményeként az őszi akciót kiértékelő és a következő akciót megtervező ülésre már 16 ország részvételével, és az Europol támogatásával 2016 elején kerül sor. Az együttműködés – jogi megoldások híján – a vizsgált időszak végéig töretlenül működött, a 16 országosra bővült fórum az Európai Unió társfinanszírozásával komoly eredményeket ért el Európa szerte ezen csalások visszaszorítása terén.

5.3.2. ÁSVÁNYOLAJ CSALÁSOK ELLENI FELLÉPÉS KISZÉLESÍTÉSE

A visegrádi együttműködés, és azon belül is az ásványolajokkal elkövetett csalások elleni szoros szakértői és operatív együttműködés kiváló példája a hasonló háttérű és hasonló problémákkal küzdő országok Európai Unión túlmutató együttműködésének és a problémák relatíve gyors és hatékony kezelésének. A NAV jövedéki, rendészeti és bünyügyi, nemzetközi, támogatás-koordinációs szakterületének összehangolt, eredményes munkája nemzetközi szinten is elindította a közös gondolkodást, a közös tenni akarást. Ez a folyamat a visegrádi együttműködés aktivizálása és tematizálása érdekében végzett érdekérvényesítő munka nélkül nem valósulhatott volna meg.

Az ásványolajokkal kapcsolatos csalások elleni fellépés V4 keretekben történő megszervezése és a Chess Knight akciók egyértelműen az európai uniós fórumrendszer hiányosságainak kiegyensúlyozására jöttek létre, egyfajta kiegészítéseképp a meglévő rendszereknek. Egyértelműen megállapítható, hogy a multilaterális együttműködési formák szabályozatlan keretei között került sor egy – egyebekben – európai uniós hatáskörbe tartozó jövedéki adóztatás kijátszását célzó probléma megoldására, úgy, hogy annak finanszírozásába az Europol-on keresztül az Unió is bekapcsolódott.

Ez igazolja H4 hipotézisemben (Az európai uniós vámegyüttműködésben megjelenő egyes kihívások kezelésére – komplementer megoldásként – a NAV – többek között – a visegrádi államok közötti szoros vámszakmai együttműködést alkalmazza.) megfogalmazott aktív kezdeményezést. S egyben bemutatja azt, hogy a kétoldalú, regionális, európai uniós és globális vámegyüttműködési formák kölcsönösen hatással

vannak egymásra, és a NAV törekszik arra, hogy a kölcsönhatások tudatos építésével támogassa szakmai feladatait.

2014-2015 között a V4 soros elnöki tisztét betöltő szlovák társhatóság programjában kiemelt szerepet kapott az adó- és vámszakmai együttműködés szorosabbá tétele. A 2015. évben folytatódott a korábbi kezdeményezések továbbvitele, az adócsalás elleni küzdelem terén különböző szintű és formátumú egyeztetések a V4 és a közép-európai régiót érintő áfa-, valamint a jövedékiadó-csalás és adóelkerülés témákban. A visegrádi tagországok szakértői 2015-ben már 7 munkacsoporti ülésen vettek részt.

A szakértői szintű együttműködés terén a bázisadókkal kapcsolatos jövedéki adóelkerüléssel foglalkozó kiterjesztett V4 munkacsoport Chess Knight III. akciót koordináló ülésre Budapesten került sor. A fél napos, az osztrák társhatóság szervezésében megrendezett akciót véglegesítő ülést követően került végrehajtásra az első kibővített akció 2015 tavaszán, amely eredményeként több illegális raktár és átrakodó állomás került reflektorfénybe. Ezt egy hónapon belül követte a Budapesten a teszt akciót kiértékelő-, illetve a következő – 2015 szeptemberi – akciót előkészítő ülés.

A szakértői csoport római ülésén a szakértők kiértékeltek a Chess Knight (CHK) III. 2015 őszi megrendezett akcióját, továbbá megegyeztek a soron következő CHK IV. akció részleteiről, valamint aktualizálták az immáron 16 országra bővült munkacsoport tagjainak adatait is. A NAV koordinációjának köszönhetően, a havi rendszerességgel adatot szolgáltató országok köre további országokkal (Belgium, Észtország, Lettország, Litvánia) bővült. A szeptemberi akció sikeréhez hozzájárult, hogy – magyar közbenjárás eredményeként – a VVSz rendelkezésre bocsátotta a CENcomm elnevezésű megbízható és biztonságos kommunikációs csatornáját, valamint az Europol a pénzügyi és szakmai támogatás mellett technikai segítséget mobil irodákat is biztosított az akció sikere érdekében.

A visegrádi tagországok együttműködésének további kiszélesedését jelzi, hogy egyre több témában került sor ülésekre, így 2015 márciusában a dohánylevél-csalás elleni fellépés témájában a lengyel társhatóság szervezésében, 2015 nyarán a mobilcsoportok lehetséges együttműködésének témájában a cseh társhatóság szervezésében, valamint a V4 vám utólagos ellenőrzésekkel foglalkozó munkacsoport második ülésére 2015 decemberében a szlovák társhatóság szervezésében.

A Chess Knight akciókba és a munkacsoport üléseibe a 22 tagállam és az Europol mellett bekapcsolódott az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége, a CEPOL is. A 2018 évi V4-es magyar elnökségi munkacsoportülés során az ásványolajcsalások felszámolásának folytatása érdekében a magyar fél újabb javaslatot terjesztett elő a korábbi akciók új alapokra történő helyezése és nagyobb volumenű akciók végrehajtása érdekében. A résztvevők támogatták azt a magyar javaslatot is, mely szerint az érintett országoknak két, határon átnyúló többoldalú adóellenőrzést (MLC) kellene közösen lefolytatniuk.²³⁶ Ez a példa is kiválóan bemutatja, az integrált bevételi hatóságok azon képességét, hogy egyes adóelkerülési sémákat integrált megközelítésben, a vámhatósági és adóhatósági eszközök párhuzamos alkalmazásával szorítsák vissza. A közös gondolkodás fejlődését jelzi az is, hogy a kezdetben bázisolajokkal elkövetett csalásokként megnevezett magatartást 2018 után már dizájner üzemanyagoknak nevezi a szakma, egyértelmű áthallással a dizájner drogok irányába.

A NAV képviseltette magát társirányítóként a CCWP „*Dizájner üzemanyagok csempészete*” elnevezésű, 21 tagállam és az Europol részvételével lezajlott 9.1.2.2 akciójában is, amely a V4 irányítású CCWP 8.6.2. akció folytatása volt. Szakértőivel közreműködött a szlovák társhatóság által összeállított záró jelentés elkészítésében, különösen a javaslatok kidolgozásában. Az akció eredményeiről készített jelentést a CCWP 2019. december 17-i plenáris ülésén egyhangúan elfogadta. A szlovák-magyar irányítású akció megállapításait tartalmazó munkaanyag – figyelembe véve a valamennyi tagállam, illetve az olajipari szakmai szövetségek felé megküldött kérdőívekre adott válaszokat – átfogó képet adott a dizájner üzemanyagokkal elkövetett visszaélések európai uniós helyzetéről, illetve javaslatokat fogalmaz meg a tagállamok, a Bizottság (10 javaslat, ebből 8 jogszabály módosítási indítvány) és a CCWP részére is. A tagállamok felé tett javaslatok között szerepel többek között az EKAER-hez hasonló rendszer bevezetésének megfontolása a tagállamok közötti kockázatos termékmozgások hatékonyabb kontrollja érdekében.

A munkacsoport – amelynek motorja továbbra is a kibővített V4 ásványolaj csalásokkal foglalkozó munkacsoport – biztosította a szükséges szinergiát a hivatkozott visszaélésekkel foglalkozó szakterületek, illetve valamennyi európai uniós platform

²³⁶ NAV: NAV évkönyv 2018. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2018. évi tevékenységéről. Budapest, 2019. p. 72.

között (Európai Unió Tanácsa, Jövedéki Bizottság, Europol stb.), így évről-évre jobb eredményeket sikerült elérni európai uniós szinten a nemzetközi szervezett bűnözés eme kifinomult szegmense ellen. Jelentős eredménynek számít, hogy a 26 ország mellett 2020-tól már 4 nemzetközi szervezet is tagja a munkacsoportnak, amelynek köszönhetően egyre átfogóbb és nagyobb volumenű felderítéseket sikerül realizálni. Mind a tagállamok, mind az érintett nemzetközi szervezetek (Frontex, Europol, Eurojust, VVSz) elkötelezett volt az aktív és eredményes együttműködés mellett.

Míg 2018-ban 5, addig 2019-ben a NAV irányítása mellett már 10 nemzetközi összehangolt operatív akció lebonyolítására került sor az Europol EMPACT Jövedéki Csalás prioritású projekt keretében. 2020-ban 17 nemzetközi akciót koordinálta hivatal a többi V4 ország aktív támogatásával. Ezen akciók lefedték Európa valamennyi főbb régióját.

5.3.3. HARC AZ ALULÉRTÉKELÉS ELLEN

A szakértői szintű együttműködés terén, a magyar kezdeményezésű, az *„Ázsiai országokból származó textilárak alulszámlázása”* elleni fellépés érdekében és az egységes normarendszer kialakítása céljából a 2011-ben újtárra indított munkacsoport is komoly eredményeket tudhat a magáénak a vizsgált időszak tekintetében. A munkacsoporti tevékenység eredményeképp 2014. szeptemberében a tagállamok, a csehországi Luhačovice -ban a V4 vámvezetői közös nyilatkozatban fejezték ki szándékukat az alulértékelés elleni fellépés koordinálására.

A vámvezetők által elfogadott Luhačovice Nyilatkozatban foglaltaknak megfelelően – a méltányos árak és küszöbértékek megállapítására vonatkozó V4 közös módszertan felállítása céljából 2015 tavaszán Prágában került sor a szakértői csoport ülésére. Figyelemmel arra, hogy a prágai ülésen csak részleges javaslat kialakítására került sor, ezért a NAV nemzetközi szakterület szervezésében 2015 nyarán, Budapesten megrendezett találkozón kialakításra került egy közös álláspont, amelyet a szeptemberben, Trencsénben megtartott vámvezetői ülés *„V4 Közös Nyilatkozatot”* formájában jóváhagyott. A fent említett nyilatkozat jelentősége abban állt, hogy V4 tagországok vállalták közös kockázati profilok legkésőbb 2016. január 1-jétől történő bevezetését és alkalmazását.

A nyilatkozatot a 2015-ös trencsényi vámvezetői találkozó megerősítette és 2016. január 1-jétől a részes államok egységesen az AMT modulban az Európai Unió által közzétett tisztességes árak felhasználásával végzik a vám alapeljárások automatikus kockázatkezelését. Ezzel pedig megteremtették az ázsiai országokból származó textilárúk egységes kezelésének lehetőségét a visegrádi térségben. Az érintett vámtarifaszámok kezdeti szűk körét a rendszer működésének 2016-os kiértékelését követően 2017. január 1-jétől tovább bővítették. A munkacsoport folyamatosan figyelemmel kísérte az alulszámlázás ellen bevezetett uniós és nemzeti intézkedéseket, azok összhangjának megteremtésén dolgozott. A munkacsoport munkájának elismerését jelzi továbbá az is, hogy az OLAF égisze alatt létrehozott Alulszámlázási Munkacsoport (UWG) 2015 őszén Varsóban megrendezett második ülésén ismertetésre került a Trencsényben aláírt „V4 Közös Nyilatkozatban” foglalt módszertan. Az alulértékelés elleni uniós fellépés erősödésével, a küszöbárak kötelező jellegű alkalmazásával a V4-ek gyakorlati együttműködése kiüresedett, ezért a 2019-es vámvezetői ülés a munkacsoporti tevékenység megszüntetése mellett foglalt állást, megerősítette ugyanakkor az Európai Unió illetékes bizottságának ülései mentén zajló V4 koordináció szerepét. Az alulszámlázással kapcsolatos közös tevékenységek kiválóan bemutatják a visegrádi államok gyors reagálását a változó helyzetekre, a probléma közös kezelésétől egészen az Európai Unió fórumain való koordinációig. Ebben az esetben is kiválóan tetten érhető a H4 hipotézisemben foglalt komplementer jellegű együttműködés szerepe az európai uniós térben.

A NAV megalakulását követően két elnökségi periódus során tudta hazánk tovább erősíteni a visegrádi együttműködés szerepét. 2013-2014-es²³⁷ és 2017-2018²³⁸-as években került sor az egy-egy év időtartamú magyar elnökségi időszakokra. Az elnökségi programok mindkét időszakban hangsúlyosan tartalmazták a vám- és adóügyi együttműködés aktuális kérdéseit, az elérni szándékozott célkitűzéseket. Az, hogy a magyar adó- és vámigazgatás ilyen hangsúlyosan és ilyen konkrét cselekvések mentén tudta kivenni a részét a visegrádi együttműködésből jól jelzi, hogy a nemzetközi regionális együttműködésnek milyen fontos szerepe van a csalások elleni fellépés és a

²³⁷ Visegrad Group- Sectoral Policies (Economy) http://www.visegradgroup.eu/documents/presidency-programs/20132014-hungarian#_economy (letöltés dátum: 2021. október 4.)

²³⁸ Visegrad Group- 2017-2018 Hungarian Presidency <http://www.visegradgroup.eu/documents/2017-2018-hungarian/20172018-hungarian> (letöltés dátuma:2021. október 4.)

gazdaság megfelelő támogatása tekintetében. Azaz, ahogy a H4 hipotézisemben megfogalmaztam: „Az európai uniós vámegyütműködésben megjelenő egyes kihívások kezelésére – komplementer megoldásként – a NAV – többek között – a visegrádi államok közötti szoros vámszakmai együttműködést alkalmazza.” Egyértelműen igazolja ezt a hipotézist, hogy az európai vámegyütműködés mellett a tagállamok regionális együttműködési formákat is kialakítottak, amelyek eredményesek. Ráadásul ezekben a regionális együttműködésekben a magyar adó- és vámigazgatás nagyon aktívan vett és vesz a mai napig részt, ez pedig a H1 hipotézisemet támasztja alá, miszerint: „A NAV nemzetközi vámegyütműködési feladatait koordináló szervezeti eleme révén, a hasonló tagállamok vámigazgatásaihoz képest, jelentősebb aktivitást mutat az európai uniós vámegyütműködési fórumokon.”

5.3.4. V4 KÖZÖS KÉPZÉSI TEVÉKENYSÉG

A V4 tagállamok széleskörű vámegyütműködésének további elmélyítése volt a NAV egyik kiemelt célja 2016-ban. Ezt a munkacsoporti struktúra eredményes működtetése mellett egy új eszközzel, a közös képzések megindításával kívánta elérni. A 2016-ban útjára indított V4 képzési program első rendezvénye sikerrel zárult 2017 szeptemberében. A képzési program alapelgondolása szerint négy-négy tagállami szakértő egy-egy hetet tölt el mind a négy tagállamban. Az egyhetes kiküldetések során az adott témában (2016-os programban ez a kockázatkezelés volt) részletesen megismerik a tagállami gyakorlatot, lehetőségeket, jogi és technikai korlátokat. Így a negyedik hét végére átfogó és mély ismeretekkel fog rendelkezni a kijelölt négy szakértő a visegrádi térség gyakorlatáról, az államok közti együttműködés gyakorlati lehetőségeiről. Ez kiválóan járul hozzá a regionális szintű szakértői együttműködés további elmélyítéséhez és hatékonyabb fellépéshez a csalások eredményesebb felderítése érdekében, valamint erős személyes kapcsolati háló felépítését is lehetővé tette. A közös képzéssorozat második témája a rendészeti szakterületek közötti együttműködés szorosabbá tétele érdekében a járőregységek tevékenységére épült, középpontban az árumozgások és információáramlási folyamatok feltérképezésével és közös alkalmazásának lehetőségeivel. A harmadik képzés az eredményesebb felderítések érdekében a vámellenőrzéshez használt berendezések, mint például a röntgenberendezések alkalmazását és a röntgenképek elemzését járta körül.

A képzési program sikeres lebonyolítása és a nagyon pozitív résztvevői visszajelzések azt eredményezték, hogy ez az együttműködési forma is beépült a rendszeres visegrádi tevékenységek közé, így 2016 és 2019 között évi rendszerességgel megtartásra is került, majd a pandémia miatt fel lett függesztve. A képzési program minden évben más tartalommal, más szakterület részére került megrendezésre, erről a tagállamok kijelölt vezetőiből álló előkészítő ülés döntött, ez a fórum határozta meg az egyes képzési hetek programját és fő oktatási kérdéseit is.

A képzéseken túl említésre érdemes még a lengyel társhatóság kezdeményezésére import termékek biztonságával foglalkozó közös visegrádi akció is, amelyre 2017. szeptember 1. és október 31. között került sor DOLLS V4 elnevezéssel. Az akcióba bevonásra kerültek a V4 országok fogyasztóvédelmi hatóságai is. Az akció célja az volt, hogy a régióban kialakításra kerülő egységes ellenőrzési intézkedések megakadályozzák, hogy az egyik tagállamban visszautasított termék egy szomszédos tagállamban kerüljön szabadforgalomba bocsátásra. Az akció során 438 szállítmányban, 2.256.624 különböző terméket vizsgáltak meg, 104 esetben laborvizsgálatot rendeltek el. A laborban megvizsgált tételek 35%-a a megengedettnél több talátot tartalmazott, 15%-a pedig több feltételnek sem felelt meg²³⁹. A Chess Knight akciók mellett ez a gyakorlati vámegyüttműködési lépés is igazolja a V4 formáció működésének dinamizálására, kiszélesítésére és elmélyítésére tett magyar vámigazgatási erőfeszítések létjogosultságát és eredményességét.

5.4. A VISEGÁRDI VÁMEGYÜTTMŰKÖDÉS ELEMZÉSÉBŐL LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK

Az ötödik fejezetben részletesen bemutattam a visegrádi vámegyüttműködés fórumait és eredményeit, elemeztem a vámvezetői találkozók sorozatát, leírtam a munkacsoporti tevékenységek létrejöttét és eredményeit, feldolgoztam a közös visegrádi vámképzések eddig megvalósult állomásait. Összegzésként megállapítható, hogy a vámegyüttműködés a visegrádi együttműködés egyik elsőként létrejövő, dinamikusán változó, a kihívásokra rugalmasan reagáló területe.

²³⁹ „DOLLS V4” Final Report 2018. május

A Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodás, a CEFTA létrehozásával egy vámunió jött létre, amelyben az alapító államok (a V4-ek) vámuniós helyzetbe kerültek. Ez a helyzet erőteljesen megváltozott a visegrádi államok európai uniós csatlakozásával, ennek következménye a 2004-2009 közé tehető útkeresés időszaka. Ezt követően – és erre az időszakra esik a NAV működése is – a visegrádi együttműködés szerepe felértékelődött, úgy az európai uniós fórumokon, mint az azokat kiegészítő tevékenységekben.

A fejezetben részletesen bemutatott együttműködési rendszer magán hordozza a NAV nemzetközi helyzetéből fakadó összes jellegzetességet, a közös uniós jogi alapoktól, az uniós fórumok lassú reagálásán keresztül, a problémák regionális keretek közötti, komplementer jellegű megoldásáig (H4). A visegrádi vámegyüttműködésről kijelenthető tehát, hogy magán hordozza az Európai Unió tagállamai vámegyüttműködésének tipikus és atipikus jegyeit is és ezért alkalmas a fenti következtetések levonására. A legjellemzőbb példaként általam kiválasztott ásványolajcsalások elleni közös fellépésének a magyar vámigazgatás volt a kezdeményezője és fő szervezője is, később a szlovák társszervvel közösen a NAV koordinálta a Chess Knight majd a Chain Bridge akció sorozatokat is. A magyar hatóság aktivitása (H1) ezen a téren nyilvánvaló, célja pedig egyértelmű: az európai uniós fórumokon meg nem oldott adóelkerülési megatartás felszámolása. Ez egyértelműen igazolja azt, hogy a magyar vámigazgatás megfelelő aktivitás mellett komplementer jelleggel alakítja uniós és regionális vámegyüttműködéseit (H4).

A fentiekben bemutatottak egyértelműen és teljeskörűen igazolják H4 hipotézisemet: „Az európai uniós vámegyüttműködésben megjelenő egyes kihívások kezelésére – komplementer megoldásként – a NAV – többek között – a visegrádi államok közötti szoros vámszakmai együttműködést alkalmazza.” Értekezésem ezen fejezete alapján megállapíthatjuk, hogy a V4 együttműködés államai sajátos megoldásokat, számos esetben nemzetközi megoldásokat dolgoztak ki – jellemzően nemzetközi ismertetőjegyeket mutató – csalások ellen. A kidolgozott együttműködési formák a vizsgált időszakban eredményesek voltak.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal a globális és regionális többoldalú kapcsolatok terén is jelentős aktivitást mutat, a szakmai érdekek mentén kialakított kapcsolatrendszerben mind a vámszakma, mind az adóztatás, mind a pénzügyi nyomozás vagy a pénzmossás

elleni szakterület képviselteti magát. Azt is megállapíthatjuk, hogy a V4 együttműködés kiváló példája a szoros vámszakmai kooperációnak, amint azt a fejezetben részletesen bemutatottak jól alátámasztják.

Dolgozatom H1 hipotézise az volt, hogy a NAV nemzetközi vámegyütműködési feladatait koordináló szervezeti eleme révén a hasonló területű és lakosság számú és gazdasági teljesítményű országok vámigazgatásaihoz képest jelentősebb aktivitást mutat az európai uniós vámegyütműködési fórumokon. A visegrádi vámegyütműködés történetének és fő folyamatainak részletes bemutatása és elemzése során tárgyalt tények megerősítik ezt a hipotézist is, hiszen egyértelműen tettenérhetőek az európai uniós együttműködési fórumokon közösen mutatott aktív szerepvállalások, fellépések. Ez rámutat a H4 hipotézisben megfogalmazottak helyességére is.

Ebben a fejezetben részletesen bemutattam a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszakterületi legjelentősebb regionális együttműködési formáját a visegrádi államok közti vámszakmai kooperációt. Ez az együttműködési fórum az útkeresés időszaka után, a NAV nemzetközi szakterületének aktív közreműködésével az európai uniós és bilaterális együttműködések kiválóan kiegészítő együttműködési területté fejlődött. Miközben egyes tagállamok az együttműködés intenzitásának csökkentése mellett érveltek, a magyar vámigazgatás eredményesen mutatott rá arra, hogy számos kérdésben közös fellépésre, koordinációra van szükség akár az Európai Unió fórumain, akár más téren. A fentiek részletes vizsgálata igazolta H4 hipotézisemben megfogalmazottakat, miszerint az európai uniós vámegyütműködésben megjelenő egyes kihívások kezelésére a NAV nemzetközi vámegyütműködési feladatait koordináló szervezeti eleme a kétoldalú és regionális együttműködési formákat kiegészítő megoldásként aktívan alkalmazta.

A visegrádi vámegyütműködés részletes bemutatásából levonható az a következtetés, hogy az magán hordozza az addig megismert együttműködési formák jellegzetességeit, de újszerű megközelítéssel törekszik a más együttműködési fórumokon nem kezelt problémák – legalább átmeneti – megoldására. Ilyen komplementer jellegű célkitűzést vagy kezdeményezést más együttműködési területen csak elvétve látunk, ez a V4 vámegyütműködés sajátossága.

Megállapítottam, hogy a visegrádi együttműködésben kialakított munkacsoporti struktúra átültetésre került a Q4 területére, ahol rendszeresen feldolgozásra kerülnek a V4

együtműködés eredményei is. A két formáció közti összeköttetést a magyar vámigazgatás biztosítja, ezzel is erősítve a régió gazdaságbiztonságát.

Az 5. fejezetben leírt együtműködési rendszer igazolja továbbá, hogy a kétoldalú, regionális, európai uniós és globális vámegyütműködési formák kölcsönösen hatással vannak egymásra, és a NAV törekszik arra, hogy a kölcsönhatások tudatos építésével támogassa szakmai feladatait. A kapcsolatok elemzéséből egyértelműen látszik, hogy az európai uniós, globális, regionális és kétoldalú kapcsolatok kölcsönös függőségi viszonyokban alakulnak és fejlődnek annak érdekében, hogy a vámszolgálatok megfelelően elősegítsék, ellenőrizzék és szabályozzák a világkereskedelmet.

6. ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK

Dolgozatomban átfogó és teljes körű képet adtam a Nemzeti Adó- és Vámhivatal európai uniós és visegrádi régiós vámegyütműködéséről, megvizsgálva és elemezve annak történeti alakulását, az azt megvalósító szervezetrendszer fejlődését, eredményeit. Célom volt rámutatni arra, hogy a NAV nemzetközi kapcsolatainak leghangsúlyosabb területe a vámszakmai együttműködések területén található.

A 2010-es kormányváltást követő külpolitikai fordulat, amely újra pozícionálta hazánk helyzetét a nemzetközi térben, majd ennek kiteljesedéseként a Külgazdasági és Külügyminisztérium 2014-es létrehozása (a külgazdasági feladatok Pénzügyminisztériumról való leválasztása), jelentősen megváltoztatta az állami szervek nemzetközi kapcsolatrendszerét is, az aktivizálódó külpolitika a szakpolitikák felé is új kihívásokat támasztott. Az állami szervek nemzetközi kapcsolatainak is követni kellett ezt az aktivizálódó és esetenként új irányokba – keleti, majd déli nyitás politikája – is nyitó folyamatot. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal nemzetközi tevékenysége mind a regionális együttműködések (elsősorban a V4 terén), mind a keleti nyitás kapcsán a bilaterális kooperációban sokkal aktívabb, kezdeményezőbb lett.

Értekezésemben bemutattam a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2011. évi létrejöttét, szervezetének változásait, a nemzetközi szakirányítási feladatokat ellátó szervezeti elemének megszervezését és feladatvégrehajtását. Ennek keretében szóltam az elődszervezetek nemzetközi tevékenységéről, és a 2010. évi APEH-VP integráció folyamatáról is. A bemutatott tényekkel igazoltam, hogy az integrált szervezet folytatta, kiszélesítette és elmélyítette az elődszervezetek nemzetközi kapcsolatrendszerét az egyes szakterületeken alkalmazott módszerek kölcsönös széleskörű alkalmazásával.

A második fejezetben elemzett statisztikai adatok és bemutatott tények igazolták a NAV aktív részvételét a nemzetközi vámszakmai kapcsolatokban, egyben rámutattak arra is, hogy az eredményesség mellett a szakterület a költséghatékonyságra is jelentős figyelmet fordított. A rendelkezésemre álló adatok kiválóan alátámasztották a H1 hipotézisben megfogalmazott állítást.

Kérdőíves felmérést követően a 3. fejezetben bemutattam, részletesen elemeztem és értékeltem Szlovákia, Lengyelország, Horvátország, Finnország, Spanyolország és a

Cseh Köztársaság vámhatóságainak nemzetközi együttműködési rendszerét, a nemzetközi szakterületeik által ellátott feladatokat. A külföldi társhatóságok gyakorlatát összevettem a hazai tapasztalatokkal, megállapítva, hogy a nemzetközi kapcsolatok ilyen széles spektrumával és ilyen mély támogatásával a többi vizsgált állam nem rendelkezik. Rámutattam, hogy a NAV KI NFO létszáma megfelelően illeszkedik az ellátott feladatokhoz és az elért eredményekhez is, megalapozza a nemzetközi térben tetten érhető kezdeményező magatartást. Ezen következtetéseimmel igazoltam H2 hipotézisemet.

A felmérésben bemutatott külföldi társhatóságok nemzetközi szakterületeinek feladatellátása – összhangban a H2 hipotézisemben megfogalmazottakkal – nagy egyezőséget mutatott a NAV nemzetközi szakterületének feladataival. A kérdőívre adott válaszokból egyértelműen arra következtetek, hogy a NAV nemzetközi szakterülete szolgálja ki legteljesebb körben az adott szerv nemzetközi kapcsolatainak feladatait. Nem volt más olyan válaszadó, amely a magyar válaszokkal azonos feladatrendszert lefedő válaszokat adott volna. Ez a tény egyértelműen alátámasztja az H2 hipotézisemben foglaltakat. Így igazoltnak látom, hogy a NAV nemzetközi vámegyüttműködését koordináló szervezeti eleme összetettebb feladatrendszert valósít meg, mint más európai uniós vámhatóságok hasonló feladatokat ellátó szervezetei.

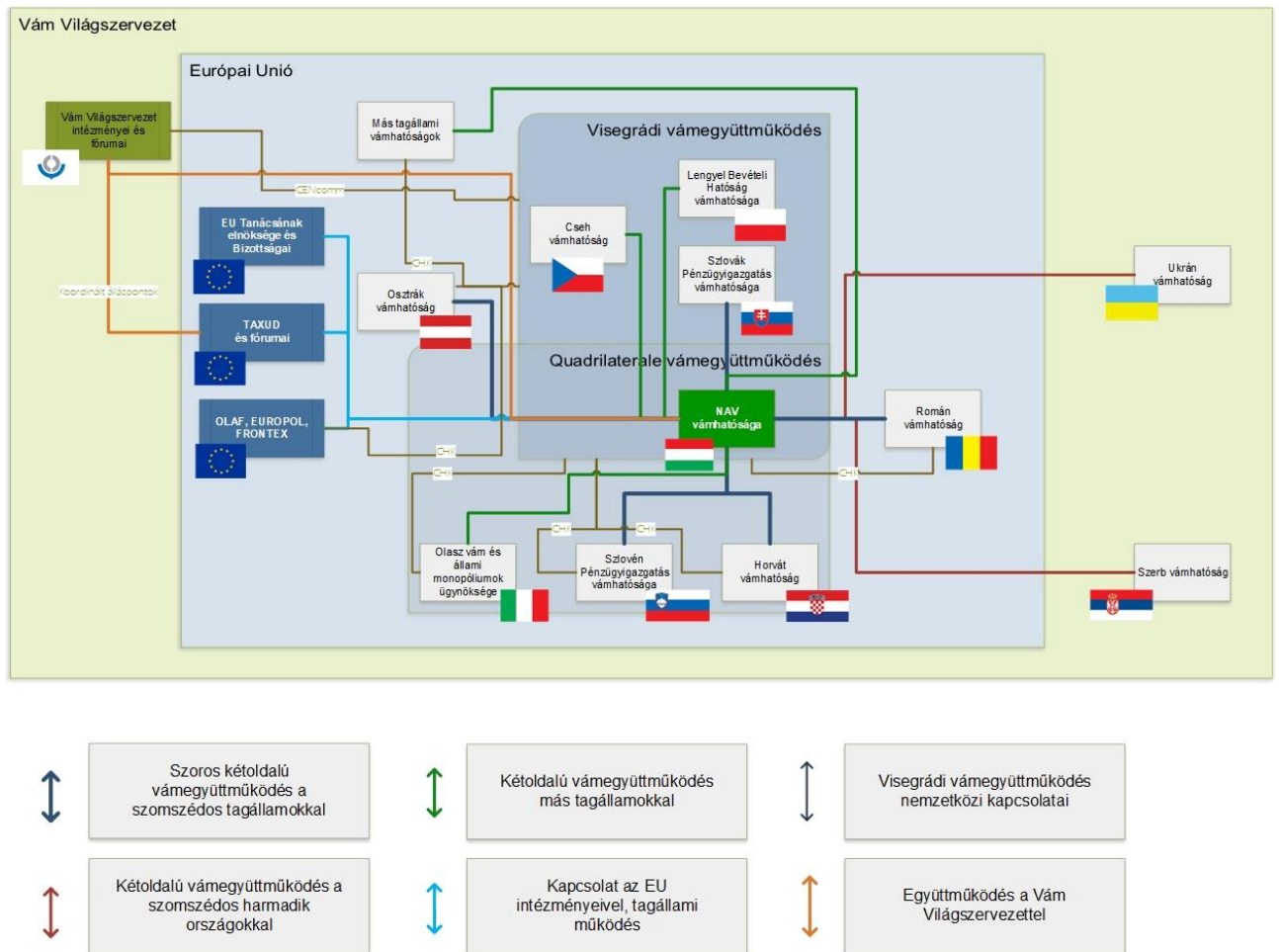
A NAV nemzetközi szakterületének válaszadó hatóságokhoz képest jelentősebb létszáma alátámasztani látszik H1 hipotézisemben megfogalmazott állítást is, amely szerint a magyar vámigazgatás jelentősebb aktivitással vesz részt a nemzetközi vámegyüttműködési feladatokban, mint más uniós vámhatóságok. A NAV KI NFO létszáma a szakterület aktivitásának és eredményeinek tükrében nem túlzó. A nemzetközi kapcsolattartás szervezeti és működési kereteinek bemutatása és más társhatóságokkal történt összehasonlítása teljes mértékben igazolja H2 hipotézisben megfogalmazott feltevésemet, és részben igazolja a H1 hipotézisemben foglaltakat is.

Az Európai Unió szerveivel mind a Tanács, mind a Bizottság keretei között fenntartott nemzetközi vámkapcsolatainkat bemutattam. Részletesen írtam a vámunió irányításának rendszeréről és az azzal kapcsolatos jövőbeni törekvésekről. Szóltam a hazai európai uniós elnökség tapasztalatairól és a különböző uniós forrásokból a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vám és bünyügyi szakterületére fókuszáló pályázatokról, az ezek során beszerzett eszközökről és megvalósult beruházásokról. Rámutattam a Tanácsi és

Bizottsági vámvezetői formációk közti rivalizálásra, amelyben a NAV a tanácsi formációk erősítésének álláspontját képviselte. Tudományos módszerekkel vizsgáltam a Customs projektet és az annak keretében megvalósított együttműködést, amely során megállapítottam, hogy a dedikált forrásokból a magyar vámigazgatás jelentős mértékben részesült azért, hogy a program keretében aktív tevékenységet tudjon végezni. Rámutattam, hogy a források elosztásának elemzésével egyértelműen igazolható a H1 hipotézisben megfogalmazott feltevésem. Egyértelmű arányosságot igazoltam a program költségei és a programban résztvevő tagállamok aktivitása között. Ez nyilvánvalóan szoros összefüggést mutat a NAV általános nemzetközi aktivitásával is. Szintén ezt igazoltam a CCWP akciótervek tekintetében mérhető magyar vámhatósági részvétel elemzésével is. Az Európai Unió fórumain folytatott nemzetközi és nemzetközi jellegű tevékenységeink részletes ismertetése egyértelműen igazolta a H1 hipotézisemben megfogalmazottakat.

A vámunió irányítási reformjának és a CELBET szakértői csoport működésének elemzése egyaránt a vámunió irányítási struktúrájának intézményesülése irányába mutat. Míg a CPG reformja, a Wise Persons Group által tett ajánlások, a Foresight tanulmány és a CAP egyértelműen stratégiai oldalról mondják ki a közös vámügynökség létrehozásának igényét, amelyet 2030 utánra terveznek. Addig a CELBET III. kifejezetten a külső határokon zajló vámellenőrzések összehangolása, koordinációja céljából tervezi 2027-től egy állandó struktúra, közös vámügynökség felállítását. A két folyamat látszólagos ellentmondásban van, ugyanakkor eredőjük ugyanabba az irányba hat a közös vámügynökség létrehozása felé. A téma tudományos vizsgálata megfelelően igazolta H3 hipotézisemet. A létrehozandó uniós intézmény szervezetét és tervezhető hatásköreit a fenti két megközelítés mentén előre jeleztem. Kutatásaim alapján egyértelmű, hogy a vámunió működtetéséhez jelentős nemzetközi erőfeszítésekre, egyeztetésekre és a nemzetközi térben megvalósuló közös munkára van szükség a tagállamok részéről is. A negyedik fejezetben bemutatott együttműködések, amelyek az Európai Unió szervei és a magyar Nemzeti Adó- és Vámhivatal között működnek megalapozzák a magyar vámhatóság nemzetközi mozgásterét, ezáltal eredményeinek egy részét is. A vámunió irányításának különböző fórumain mutatott aktivitásunk, kezdeményezéseink, más tagállamok kezdeményezései felkarolásának alapvető oka a vámszakmai feladatellátás támogatása, hatékonyságának és eredményességének növelése.

A NAV európai uniós, bilaterális és regionális nemzetközi együttműködési fórumait az alábbi kapcsolati ábrán mutatom be szemantikusan.



50. ábra: NAV európai uniós, bilaterális és regionális nemzetközi együttműködési fórumai
 Forrás: saját szerkesztés.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal V4 keretében folytatott regionális vámegyüttműködése szoros kölcsönhatásban van az európai uniós szerepvállalásunkkal. Azt megfelelően egészíti ki, a NAV egyértelműen törekszik ezen kapcsolatok komplementer jellegű fejlesztésére, építésére. A visegrádi vámegyüttműködés részletes bemutatása és elemzése egyértelműen igazolta H4 hipotézisemet. Részletesen bemutattam és értékeltem a visegrádi együttműködés terén megmutatkozó aktív és kezdeményező magyar szerepvállalást, amely – a H1 hipotézis során már bizonyított aktivitással – kiválóan alkalmazza a nemzetközi térben rejlő lehetőségeket. Ezzel az európai uniós és a bilaterális kapcsolatok által le nem fedett együttműködési területek lefedésére, ezeken a területeken aktív problémamegoldásra, szorosabb kooperációra nyílik lehetőség. Rámutattam, hogy ezeket a lehetőségeket a NAV nemzetközi szakterülete jól ragadta meg, és aktív

kezdeményezéssel tematizálta a visegrádi együttműködést. A fejezetben leírtakból levont következtetések egyértelműen igazolták H4 hipotézisemet, azaz azt, hogy a magyar vámigazgatás megfelelő aktivitás mellett komplementer jelleggel alakítja regionális vámegyüttműködéseit. A visegrádi vámegyüttműködés elemzéséből levonható következtetésem megfelelően igazolták a H4 hipotézisemben megfogalmazottakat.

Értekezésemben átfogó képet adtam a NAV vámszakmai nemzetközi tevékenységének két súlyponti tevékenységéről, az európai uniós vámegyüttműködésről (H1, H2, H3) és a visegrádi államok között zajló vámszakmai kooperációról (H4). Ezek kölcsönhatásai és egymást erősítő, kiegészítő jellegzetességei egyértelműen igazolhatók elemzéseim alapján. Fontos, aktuális és közös eredője ezeknek a folyamatoknak az európai vámunió irányításának reformja keretében előkészítés alatt álló közös uniós vámügynökség létrehozásának (H3) lehetséges forgatókönyvei is. Ezek hipotetikus bemutatását dolgozatomban szintén elvégeztem.

A tizenegy éves Nemzeti Adó- és Vámhivatal európai uniós és visegrádi vámegyüttműködésének jelen értekezésem az eddig megjelent legrészletesebb bemutatása és elemzése, amelynek célja az empirikus szakmai megismerés mellett a tudományos megismerés lehetőségének biztosítása is.

6.1. ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK

A kutatásom kezdetén megfogalmazott kutatási célkitűzések és a felállított hipotézisek kutatási eredményekkel történő összevetése alapján értekezésem tudományos eredményeinek tekintem a következőket:

1. Részletesen bemutattam a 2011. január 1-jén létrejött Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszakmai nemzetközi együttműködésének szervezetrendszerét, annak kialakulását és feladatait. Az európai uniós fórumok és támogatási projektek számszerűsíthető adataival igazoltam, hogy: a NAV nemzetközi vámegyüttműködési feladatait koordináló szervezeti eleme révén, a hasonló tagállamok vámigazgatásaihoz képest, jelentősebb aktivitást mutat az európai uniós vámegyüttműködési közös feladatok végrehajtásában
2. Külföldi társhatóságok kérdőíves felmérésével nemzetközi összehasonlításban is elemeztem a NAV nemzetközi feladatokat ellátó szervezetrendszerét, annak eredményeit. Igazoltam, hogy: A NAV nemzetközi vámegyüttműködését

koordináló szervezeti eleme összetettebb feladatrendszert valósít meg, mint más európai uniós vámhatóságok hasonló feladatokat ellátó szervezetei.

3. A vámunió irányításának reformja a NAV megalakulása óta témája az uniós együttműködési fórumoknak. A vámunió középtávú tervezésével foglalkozó Foresight munkacsoport a 2040-ig tartó előrejelzésében már olvasható a közös uniós vámügynökség létrehozásának igénye. Összevetve ezt a tényt a CELBET szakértői csoport intézményesülése irányába ható folyamatokkal elemeztem az Európai Unió vámügynöksége felállításának folyamatát és előre jeleztem a lehetséges forgatókönyveket. Rámutattam, hogy a vámszakmai feladatok általános rendszere jelentősen befolyásolja a létrejövő ügynökség lehetséges szervezetét és hatáskörét. A lehetséges szervezeti felépítéseket bemutattam. Ezekkel igazoltam, hogy: a folyamatosan fejlődő európai uniós vámegyüttműködés eredményeként a vámunió irányításának reformja eredményezheti egy új intézmény, az európai uniós vámügynökség létrejöttét, melynek fő szervezeti keretei, feladatrendszere és hatáskörei előre jelezhetők.
4. Feltártam a visegrádi együttműködés keretében zajló vámegyüttműködési folyamat komplementer jellegét, részletesen bemutattam és elemeztem folyamatait, eredményeit. A V4 vámegyüttműködésének részletes bemutatásával és elemzésével igazoltam a tagállamok azon törekvését, hogy a kétoldalú és regionális együttműködési fórumokat az uniós fórumok kiegészítéseképp alkalmazzák. Bizonyítottam, hogy a magyar vámigazgatás ezt elsőként felismerve meghatározó szerepet játszott a visegrádi vámegyüttműködés 2004 utáni elmélyítésében. Ezzel igazoltam azt, hogy: az európai uniós vámegyüttműködésben megjelenő egyes kihívások kezelésére – komplementer megoldásként – a NAV – többek között – a visegrádi államok közötti szoros vámszakmai együttműködés rendszerét alkalmazza.

6.2. AJÁNLÁSOK A KUTATÁSI EREDMÉNYEK GYAKORLATI HASZNOSÍTHATÓSÁGÁRA

Az európai uniós és visegrádi vámegyütműködés tudományos kutatásával és értekezésem megírásával kifejezett célom volt, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal részére hasznosítható ajánlásokat fogalmazzak meg, amelyek tovább segítik az együttműködés fejlesztését és erősítik a magyar vámigazgatás nemzetközi súlyát. A vám, mint a külkereskedelem ellenőrző és szabályozó hatósága soha nem lehet eredményes nemzetközi együttműködések nélkül, ezek folyamatos fejlesztése mind a hatóságok, mind a gazdasági szereplők érdeke. Az európai unió vámhatóságai egy kialakult szupranacionális szervezeti keretben végzik mindennapi munkájukat, amely ötvözi a Vám Világszervezet globális megoldásait, az Európai Unió szabályrendszerét és a kialakult két- vagy többoldalú vámegyütműködéseiket. A hatóságok egy része – köztük a magyar vámigazgatás is – jelentős erőforrásokat mozgósít mind a globális, mind a regionális együttműködési formák felé, annak érdekében, hogy feladataikat hatékonyabban és eredményesebben láthassák el. Ennek eredményeképp javul a régió gazdaságbiztonsági helyzete és fejlődnek a gazdasági szereplők részére nyújtott szolgáltatások is. Dolgozatom következtetései, igazolt hipotézisei és tudományos eredményei alapján a következő ajánlásokat fogalmazom meg.

Annak érdekében, hogy a magyar vámigazgatás a jövőben is megtartsa kezdeményező szerepét és innovációs lehetőségeit a nemzetközi térben elengedhetetlen, hogy megfelelő erőforrásokkal rendelkezzen a nemzetközi térben történő érdekérvényesítés területén. Ez részben jelenti a nemzetközi szakterület kapacitásainak fejlesztését, de legalábbis szinten tartását. Jelenti ugyanakkor a vám és rendészeti szakterület (ideértve a NAV területi szerveit is) állományának nemzetközi feladatokra történő felkészítését, felkészültségük szinten tartását. Ennek megfelelően javaslom, hogy a nemzetközi tevékenységbe bevonni tervezett személyi állomány felkészítésére szervezett keretek között (oktatás/tréning jelleggel) kerüljön sor. Javaslom továbbá, hogy a különböző nemzetközi fórumokon a magyar vámigazgatást rendszeresen képviselők részére az ülésre készített tárgyalási álláspontokon túl is készüljön egységes, a NAV stratégiai nemzetközi céljaival kapcsolatos álláspontot és beszéd paneleket tartalmazó felkészítő anyag.

A NAV nemzetközi szakterületének összetettsége megfelelő belső szolgáltatásokkal segíti a NAV nemzetközi érdekérvényesítését és így a vámegyütműködéseinket is.

Ennek a feladatrendszerek további bővítése – jelentős létszámfejlesztés nélkül – nem tűnik célravezetőnek. Ugyanakkor lehetőség mutatkozik a nemzetközi feladatrendszer szakmai területekhez sorolt elemeinek aktívabb bekapcsolására a stratégiai nemzetközi feladatokba, az információs folyamatok és a koordináció fejlesztésével. Rendszeres értekezletek, csapatépítő programok mellett javaslom, hogy online együttműködési platformon is meg lehessen osztani az információkat a különböző szervezeti elemek között.

Értekezésem egyik legfontosabb része a CELBET szakértői csoport intézményesítéséről és az Európai Unió vámügynökségének létrehozásáról szól. A magyar vámigazgatás ezen a téren is jelentős aktivitást mutat, amely fenntartása lehetővé teheti a magyar érdekek hangsúlyos érvényesítését a folyamatban. Javaslom, hogy a magyar vámigazgatás a CELBET intézményesítését tekintse a vámügynökség létrehozásának logikus következő lépésének és ezt az álláspontot képviselje a nemzetközi fórumokon is. Javaslom, hogy a NAV kezdje meg a létrejövő vámügynökségbe majdan delegálandó szakemberek kiválasztását és felkészítését, úgy szakmai téren ahogy nyelvi és diplomáciai készségeik tekintetében. Ezzel párhuzamosan pedig fontolja meg a létrejövő ügynökség magyarországi elhelyezésének kérdését.

Javaslom, hogy a CELBET következő projektidőszakára is jelöljön magyar szakembert vezetőnek, hiszen jelentősen elősegíti a nemzeti érdekek képviseletét. Megfontolandónak tartom, hogy amennyiben a CELBET következő projektidőszakában a szakértői csoport mandátuma kibővítésre kerül (tengeri és légi határok tekintetében) akkor ezeken az új területeken is aktív szerepvállalással segítse a NAV a közös munkát.

A visegrádi vámegyüttműködés hatékonyan és eredményesen egészítette ki a magyar vámigazgatás európai uniós, globális és kétoldalú nemzetközi kapcsolatait is. A magyar vámigazgatás nemzetközi szerepének megőrzéséhez célszerűnek látszik a V4 keretében a jövőben aktív és kezdeményező szerepvállalással élni. Megfontolásra javaslom, hogy a Chess Knight, Chain Bridge tapasztalataira építve, a DOLLS V4 művelethez hasonlóan vám szakterületi akciók vagy akció sorozatok kerüljenek megszervezésére elsősorban az elektronikus kereskedelem és a távol-keleti textil és lábbeli termékek importjára fókuszálva. Javaslom, hogy az akciók időszakában valamely tagállamban kerüljön közös akciótörzs felállításra. A sikeres V4 vámegyüttműködés egyik következő lépése lehet a közös fellépés harmadik országok irányába. Figyelemmel a külkereskedelem világszintű

folyamataira elsősorban a Kínai Népköztársasággal ápoltságok elmélyítése látszik előnyösnek. Ebben a tárgykörben megfontolandó közös összekötőtiszt/ek vagy vámattasé/k delegálása Pekingbe, Sanghajba vagy más ipari és kereskedelmi szempontól jelentős kínai nagyvárosba. Ezzel egyrészt növelni lehetne a régió láthatóságát a kínai vámigazgatás szempontjából, másrészt csökkenteni lehetne az egyes országokra jutó költségeket.

Lehetőség nyílik továbbá értekezésem felhasználására az oktatásban, mind a vámigazgatást tanulók, mind a nemzetközi kapcsolatok iránt érdeklődők számára.

Az általam készített kimutatásokat, különösen a CCWP aktivitásunkat feldolgozó táblát, a Customs program támogatását bemutató grafikont és a kiküldetések elemzése során elkészített kimutatásaimat közvetlenül is fel lehet használni a nemzetközi szakterület elmúlt időszakai eredményeinek bemutatására szakmai anyagokban és jelentésekben egyaránt.

7. ÁBRAJEGYZÉK

1. ábra: Közlemények száma évenként	29
1.kép: Kulcskifejezések szófelhője	30
2. ábra: A NAV szervek hierarchiája.....	40
3. ábra: A NAV engedélyezett létszáma és a NAV által kezelt bevételek alakulása 2011-2014	53
4. ábra: A NAV Központi Irányítása Nemzetközi Főosztálya terület alapú referatúráinak feladatkörébe tartozó országok Európában.....	55
5. ábra: A NAV Központi Hivatal Nemzetközi Főosztályának a felépítése	58
1.táblázat: Kiküldetések száma a finanszírozás módja szerint 2011-2019.....	63
6. ábra: Kiküldetések száma 2011-2019.....	63
7.ábra: A NAV és az Európai Unió által finanszírozott kiküldetések száma 2011-2019 között.....	64
2.táblázat: A NAV és az Európai Unió által finanszírozott kiküldetések száma 2011-2019 között.....	65
8.ábra: Kiküldöttek finanszírozás szerinti megoszlása 2011-2019 között.....	66
9.ábra: NAV és Európai Unió által finanszírozott kiküldöttek megoszlása 2011-2019 között.....	67
3.táblázat: A kiküldetések összköltsége 2011 és 2019 között.....	67
10.ábra: Nemzetközi kiküldetések kiadásai 2011 és 2019 között	68
11.ábra: Kiküldetések és az Európai Unió általi finanszírozás megoszlása 2011 és 2019 között.....	68
12.ábra: Kiutazások átlagköltségei 2011 és 2019 között	69
13. ábra: Az alábbiakból melyik írja le leginkább az Ön vámigazgatásának intézményi létét? Kérdésre adott válaszok eredményei	75
14. ábra: Milyen bevételeket szed a hatóság? Kérdésre a válaszok eredményei	75
15. ábra: Van a hivatalnak rendészeti/rendvédelmi feladata? Kérdésre adott válaszok eredményei.....	76
16. ábra: Folytat-e le a hivatal büntetőeljárást? Kérdésre adott válaszok eredményei. 77	
17. ábra: A hivatal nemzetközi kapcsolatait egyetlen főosztály irányítja, támogatja? Kérdésre adott válaszok eredményei	78
18. ábra: A nemzetközi szakterület folytat együttműködést a következő európai uniós intézményekkel? Kérdésre adott válaszok eredményei	79

19. ábra: Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület a CCWP kapcsán? Kérdésre adott válaszok eredményei	79
20. ábra: Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület a CUWG kapcsán? Kérdésre adott válaszok eredményei	80
21. ábra: Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület a D8 munkacsoport kapcsán? Kérdésre adott válaszok eredményei	81
22. ábra: Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület a LEWP kapcsán? Kérdésre adott válaszok eredményei	81
23. ábra: Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület a Fiscalis program kapcsán? Kérdésre adott válaszok eredményei	82
24. ábra: Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület a Customs program kapcsán?	82
25. ábra: A nemzetközi szakterület nyújt-e logisztikai segítséget a belföldi európai uniós rendezvények megszervezéséhez	83
26. ábra: A nemzetközi szakterület részt vesz-e olyan európai uniós szakértői csoportok tevékenységében, mint például a CELBET? Kérdésre adott válaszok eredményei.	84
27. ábra: A Központi Kapcsolattartó Iroda (CLO) vagy a Jövedéki Kapcsolattartó Iroda (ELO) a nemzetközi szakterületen belül működik? Kérdésre adott válaszok eredményei.	84
28. ábra: Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület a kétoldalú kapcsolattartás terén	85
29. ábra: Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület a regionális együttműködések (V4, Q4) terén Kérdésre adott válaszok eredményei	86
30. ábra: Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület a Vám Világszervezettel fenntartott kapcsolatok terén? Kérdésre adott válaszok eredményei	86
31. ábra: Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület az OECD-vel folytatott kapcsolatok terén?	87
32. ábra: Milyen feladatokat végez a nemzetközi szakterület az IOTA-val folytatott kapcsolatok terén? Kérdésre adott válaszok eredményei	87
33. ábra: Részt vesz a nemzetközi szakterület az Európai Vámспорт Szövetséggel kapcsolatos nemzetközi feladatokban?	88
34. ábra: Nemzetközi szakterület dolgozik-e támogatási projektekkel (TAIEX, ISF, Twinning, Hercule, etc.)? Kérdésre adott válaszok eredményei	89

35. ábra: Nemzetközi szakterület milyen kiküldetés szervezési feladatokat végez? Kérdésre adott válaszok eredményei	90
36. ábra: Van az útijelentéseknek bárki számára elérhető és kereshető adatbázisa? Kérdésre adott válaszok eredményei	91
37. ábra: A nemzetközi szakterület részt vesz a szervezet stratégiai döntéshozatalában? Kérdésre adott válaszok eredményei	91
38. ábra: A nemzetközi szakterület részt vesz a szervezet idegen nyelvű holnapjának kezelésében? Kérdésre adott válaszok eredményei	92
39. ábra: Végez a nemzetközi szakterület tolmácsolási és fordítási feladatokat? Kérdésre adott válaszok eredményei	93
40. ábra: A nemzetközi szakterület kezeli a protokollajándékok raktárát? Kérdésre adott válaszok eredményei	93
41. ábra: tagállamok CCWP akciókban való részvétele 2011-2020.....	115
42. ábra: V4 államok CCWP akciókban való részvétele 2011-2020.....	116
4. táblázat: A Customs támogatási programok (2013;2020) által az egyes tagállamok részére 2011-2019 között nyújtott támogatás mértéke EUR.....	146
5. táblázat: A Customs támogatási programok (2013;2020) által az egyes tagállamok részére 2011-2019 között nyújtott támogatás mértéke EUR.....	147
43. ábra: Customs források visegrádi államok közti megoszlása 2011 és 2019 között	148
44. ábra: Magyar vámigazgatás Customs forrásai az Európai Unió átlagához viszonyítva 2011 és 2019 között.....	148
45. ábra: A Foresight tanulmány alapján létrejövő uniós közös vámügynökség lehetséges szervezeti ábrája	205
46. ábra: A CELBET szakértői csoport intézményesülésével létrejövő uniós közös vámügynökség lehetséges szervezeti ábrája	206
47. ábra: A kibővített CELBET szakértői csoport intézményesülésével létrejövő közös uniós vámügynökség lehetséges szervezeti ábrája.....	207
48. ábra: A TAXUD szervezete 2020	208
49. ábra: Az Európai Unió közös vámügynökségének lehetséges szervezete a TAXUD-tól átvett hatáskörökkel kiegészítve.....	209
50. ábra: NAV európai uniós, bilaterális és regionális nemzetközi együttműködési fórumai.....	240

8. RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

AFCOS	Anti-fraud coordination service	Csaláselleni Koordinációs Szolgálat
AMAROK		Arnold Mihály Altábornagy Regionális Oktatási Központ
APEH		Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal
AEO	Authorised Economic Operator	engedélyezett gazdálkodó
AEOI	Automatic Exchange of Information	Automatikus információcsere
ART	Activity Reporting Tool	Tevékenyséjelentő rendszer
BSTF	Baltic Sea Taskforce on Organised Crime	Baltitengeri Szervezet Bűnözés Elleni Munkacsoport
CCC	Customs Co-operation Council	Vámegüjtműködési Tanács
CCEI	Customs Control Equipment Instrument	Vámellenőrzési Eszközbeszerzési Alap
CCWP	Customs Cooperation Working Party	Vámegüjtműködési Munkacsoport
CEFTA	Central European Free Trade Agreement	Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodást
CELBET	Customs Eastern and South- Eastern Land Border Expert Team	EU Szárazföldi Külső Határok Szakértői Csoport
CHK	Chess Knight	Bázisolajokra elkövetett csalások elleni küzdelmet célzó akció sorozat elnevezése (sakk huszár)
CLO	Central Liaison Office	Központi Kapcsolattartó Iroda
COM	(EU) Commission	(EU) Bizottság
COMALEP	Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal	A Latinamerikai, a Spanyol és a Portugál Vámhatóságok Közötti Adminisztratív Segítségnyújtásról Szóló Többoldalú Megállapodás

COMPET	Competitiveness Council configuration	Versenyképességi Tanács
COREPER	Council Représentants Permanents Adjoints	Európai Unió Tanácsának Állandó Képviselek Bizottsága
CPG	Customs Policy Group	vámpolitikai csoport
CRMS	Common Risk Management System	Közös Kockázat Menedzsment Rendszer
CUP	Customs Union Performance	Vámunió Teljesítmény(mérés)e
CUWP / CUWG	Customs Union Working Party (Working Group)	Vámunió Munkacsoport
CFSP	Common Foreign and Security Policy	az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája
DAC	Directive 2011/16/EU on Administrative Cooperation in the field of taxation	A Tanács 2011/16/EU irányelve az adózás területén történő közigazgatási együttműködésről
DG HOME	Directorate-General for Migration and Home Affairs	Európai Bizottság Migrációs ügyek és uniós belügyek Főigazgatósága
DG BUDG	Directorate-General for Budget	Európai Bizottság Költségvetési Főigazgatósága
DG REGIO	Directorate-General for Regional and Urban Policy	Európai Bizottság Regionális és várospolitikáért felelős Főigazgatósága
DG TAXUD	Directorate-General for Taxation and Customs Union	Európai Bizottság Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság
DGCF	Directors General of Customs Forum –	Informális Vámvezetői Fórum
EBF	External Border Fund	Külső Határok Alap

EC	Enforcement Committee	Rendészeti Bizottság
ECSA	European Customs Sports Association	Európai Vámспорт Szövetség
EIS	European Information Systems	Európai Információs Rendszer
EGK		Európai Gazdasági Közösség
EKÁER		Elektronikus Közúti Árufuvarozási Rendszer
EKTB		Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság
ELO	Excise Liaison Office	Jövedéki Kapcsolattartó Iroda
EMCS	Excise Movement and Control System	Jövedéki Árumozgást Ellenőrző Rendszer
EMPACT	European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats	Európai Multidisziplináris Platform a Bűnügyi Fenyegettség Ellen
Europol		Európai Rendőrségi Hivatal
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act	Külföldi Számlák Adómegfelelésére Vonatkozó Törvény
FCTC	Framework Convention on Tobacco Control	Dohánytermékek Ellenőrzésére Vonatkozó Keretegyezmény
FEUVE		Folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés.
FRONTEX		Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség
HERCULE	HERCULE	Az EU pénzügyi érdekeit sértő csalások elleni küzdelem program
HLS	High Level Seminar	magas szintű vámvezetői szeminárium
ICOFI	International College of Financial Investigation	Nemzetközi Pénzügyi Nyomozói Akadémia
IFCBA	International Federation of Customs Brokers Associations	Vámügynökök Világszövetsége

IMCO	Committee on the Internal Market and Consumer Protection	Európai Parlament Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottság
IOTA	Intra-European Organization of Tax Administrations	Adóigazgatások Európai Szervezete
ISF	Internal Security Fund	Belső Biztonsági Alap
ITEG	Indirect Tax Expert Group	Európai Bizottság közvetett adózási szakértői csoportja
JCO	Joint Customs Operation	Közös vámakció
JCPO	Joint Customs and Police Operation	közös vám és rendőri művelet
JHA	Justice and Home Affairs	bel- és igazságügy
LEWP	Law Enforcement Working Party	Rendészeti Tanácsi Munkacsoport
LFCG	Land Frontier Contact Group	szárazföldi határok kontaktcsoport
MANITC	Manpower for IT cooperation	IT Együttműködést Támogató Szakértői Csoport
MAP	Mutual Agreement Procedure	Kölcsönös egyeztetési eljárás
MASP	Multi-Annual Strategic Plan	többéves stratégiai terv
MDMOF	Multiple directorates in Ministry of Finance	pénzügyminisztérium több igazgatósága
MFF	Multiannual Financial Framework	többéves pénzügyi keret
MLC	Multilateral Control	Többoldalú ellenőrzés
MoU	Memorandum of Understanding	Egyetértési nyilatkozat, formális nemzetközi jogi kötőerővel nem bíró két vagy többoldalú megállapodás.
NKKF		VPOP Nemzetközi, Koordinációs és Kommunikációs Főosztálya
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	Gazdasági és Fejlesztési Együttműködési Szervezet
OLAF	European Anti-Fraud Office	Európai Csalás Elleni Hivatal

OPH		Országos Parancsnok Hivatala
PEST	Political, Economic, Socio-cultural, Technological	Politikai, gazdasági, társadalmi és technológiai faktorokat elemző vizsgálati módszer
PHARE	Poland-Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy	gazdaság átalakítását szolgáló segítség Lengyelország és Magyarország számára
PHARE CBC	Cross Border Cooperation	határmenti együttműködés
PICS	Programme Information and Collaboration Space	Programinformációs és együttműködési felület
SOCTA	Serious and Organised Crime Threat Assessment	bűnügyi fenyegetettségi elemzés
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange	Technikai Segítségnyújtási Információcsere
TGC	Task Group Cigarettes	Cigaretta Munkacsoport
TOR	Traditional Own Resources	hagyományos saját források
TWINNING	TWINNING	Ikerintézményi Program
USB	Unified semi-autonomous body	egységes, részben önállóan gazdálkodó állami szerv
USBB	Unified semi-autonomous body with formal board or advisory group comprised of external officials	egységes, részben önállóan gazdálkodó szerv külső tisztségviselők alkotta hivatalos tanáccsal vagy tanácsadói csoporttal
SDMOF	Single directorate in Ministry of Finance	pénzügyminisztérium egyik igazgatósága
VP		Vám- és Pénzügyőrség
V4		Visegrádi Négyek
VET		Vámegyüttműködési Tanács
VVSZ	World Customs Organization	Vám Világszervezet

9. IRODALOMJEGYZÉK

9.1. KÖNYVEK, MONOGRÁFIÁK, TANULMÁNYOK, CIKKEK

1. ACHARYA, AMITAV ÉS ALASTAIR IAIN JOHNSTON szerkesztésében. 2007. *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective* (Együttműködés teremtése: Regionális nemzetközi intézmények összehasonlító szemszögből) Cambridge: Cambridge University Press.
2. BABBIE, Earl, *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Budapest, Balassi Kiadó, 2008.
3. BAKAI Kristóf Péter: *A 42-es eljárásban történő adómentes termékbehozattal kapcsolatos visszaélések elleni nemzetközi fellépés tapasztalatai*. In: Zsámbokiné, Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Válogatott tanulmányok a Vám- és Pénzügyőri Tanszék fennállásának 25. évfordulója alkalmából*. Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Rendészettudomány Kar, Vám- és Pénzügyőri Tanszék, 2016, pp. 12-33.
4. BAKAI Kristóf Péter: *A vámunió irányításának reformja: Az Európai Unió egyik legégetőbb kérdése*. In: *Magyar Rendészet* 2014/6. pp. 119-130.
5. BAKAI Kristóf Péter: *Integrált nemzetközi kapcsolattartás eredményei a Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkájában- a jövedéki adócsalással kapcsolatos regionális együttműködés, mint példa áttekintése*. In.: Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes – Szabó Andrea (szerk.): *Az adó- és vámsholgotok aktuális kihívásai*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2015, pp. 107-117.
6. BAKAI Kristóf Péter: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal nemzetközi együttműködése*. Oktatási segédanyag. Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 2013. <http://hdl.handle.net/20.500.12944/100141>

7. BÉRCES Kamilla: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkajogi-humánpolitikai vizsgálata a 2011–2013 közötti időszakban*, Köszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Kvk., 2014.
8. BODA József et al. (szerk.): *Rendészettudományi Szaklexikon*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2019.
9. BÓKA János – GOMBOS Katalin – SZEGEDI László: *Az Európai unió intézményrendszere*, Dialógus Campus, 2019.
10. BORCHARDT, Klaus-Dieter: *Az Európai Unió jogi ábécéje*, 2016.
11. CHECKEL, Jeffrey T. 2001. *Why Comply? Social Learning and European Identity Change* (Miért megfelelni? Társadalmi tanulás és az európai identitás változása). *International Organization* 55(3):553–88.
12. CZUPRÁK Ottó - KOVÁCS Gábor: *A szervezetvezetés elmélete. A közzolgálati szervezetek vezetésének elméleti alapjai*. Dialóg Campus, 2017.
13. CSABA Zágon et al.: *Kompetenciaalapú vámügyi felsőoktatás az EU tagállamokban*. In: Csaba Zágon – Szabó Andrea (szerk.): *Közös kihívások – egykor és most*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, 2020, pp. 35-52.;
14. CSEJTEI István: *Keleti Partnerség: a magyar uniós elnökség egyik prioritása*. In: *Külügyi Szemle*, 2010. tavasz
15. DANGERFIELD, Martin: *V4: A new brand for Europe? Ten years of post-accession regional cooperation in Central Europe*. *Economics and Business Review EBR* 14.4: pp 73-76
16. DAVIS, James W. 2005+ *Terms of Inquiry: On the Theory and Practice of Political Science* (Vizsgálati feltételek: A politikatudomány elméletéről és gyakorlatáról) Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press+, 61–91+

17. DE SOLLA PRICE, Derek J: *Little Science, Big Science*. Columbia University Press, New York, 1963. <https://doi.org/10.7312/pric91844>
18. DÉZSI Zsolt: *A blended-learning módszer bevezetése a pénzügyőrök szakképzésébe*. PhD értekezés. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Kossuth Lajos Hadtudományi Kar Hadtudományi Doktori Iskola. 2010.
19. DR. BALASKA Andrea: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal felsőszintű irányításának és vezetésének elvei, specifikumai*. In. Horváth József - Kovács Gábor (szerk.): *A rendészeti szervek vezetés- és szervezélmélete*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.
20. DR. BÁNHALMI Zsolt et al (szerz): *Pályakezdő rendőrtisztek kézikönyve*, Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., 2016. Második, bővített kiadás, p. 18. ISBN: 9786155527951
21. DR. BATÉ Zsuzsanna: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal feladata és szervezete 2011*. Adózási Kézikönyvek, Saldo, Budapest, 2011.
22. DR. KISS Éva (szerk.): *A visegrádi csoport együttműködése*. Ungvár, II. Rákóczi Ferenc Kárpátjai Magyar Főiskola, Számvitel és Auditálás tanszék, 2020. p. 13. <http://genius-ja.uz.ua/images/files/kiss-eva-a-visegradi-csoport-egyuttkukodese-2020.pdf>
23. Dr. KISS Károly: *Kinek kedvez a globalizáció?* <http://kisskaroly.x3.hu/vilgazd/kinek-kedvez2.pdf> (letöltés dátuma: 2021. november 16.)
24. EARNEST, David C.: *Coordination in Large Numbers: An Agent-Based Model of International Negotiations*. 2008. (Koordináció nagy számok esetén: Ügynök alapú modell nemzetközi tárgyalásoknál) *International Studies Quarterly* 52(2):363–82
25. ERALP, Nilgün Arısan: *The unique nature of modernizing the Customs union*. In: EVALUATION NOTE Economic Policy Research Foundation of Turkey

26. FRIEDRICHS, Jörg: *Fighting Terrorism and Drugs: Europe and International Police Cooperation* (A terrorizmus és a kábítószer elleni küzdelem: Európai és nemzetközi rendőri együttműködés). London, Routledge. 2008.
27. FRIEDRICHS, KRATOCHWIL: *On Acting and Knowing: How Pragmatism Can Advance International Relations Research and Methodology* (A cselekvésről és az ismeretről: Hogyan viheti előrébb a pragmatizmus a nemzetközi kapcsolatok kutatását és módszertanát?) in *International Organization* 63, Fall 2009, pp+ 701–31 by The IO Foundation+ doi:10+10170S0020818309990142
28. GAZDAG Ferenc: *Mérlegen a 2011-es magyar EU-elnökség*. In: *Nemzet és Biztonság*, 2011. december
29. GLASER, Barney G. and STRAUSS, Anselm L. 1967. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Grounded Research* (A megalapozott elmélet felfedezése: Megalapozott kutatási stratégiák) New York, Aldine
30. GOERTZ, Gary: *Social Science Concepts: A User's Guide* (Társadalomtudományi fogalmak: Felhasználói útmutató) Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2005.
31. GÖMÖRI Dóra: *A nemzetközi együttműködés új területe – ICOFI*. In.: Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes – Szabó Andrea (szerk.): *Az adó- és vámügyek aktuális kihívásai*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2015, pp. 177-196.;
32. GÖMÖRI Dóra: *ICOFI – Nemzetközi együttműködés továbbképzések útján*. In.: Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Válogatott tanulmányok a Vám- és Pénzügyőri Tanszék fennállásának 25. évfordulója alkalmából*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudomány Kar, Vám- és Pénzügyőri Tanszék, 2016, pp. 122-134.;
33. HERVAI Szabó Gyöngyvér: *Nemzetközi Politika Elmélete II. A nemzetközi viszonyok nem államközpontú alrendszere*. KJF, 2003.

34. HOBGING, Peter: *Customs Cooperation in the Area of Freedom, Security and Justice*. In: The CEPS Liberty and Security in Europe, 2011.
35. HORNYACSEK Júlia: *A tudományos kutatás elméleti és gyakorlati kérdései 2. (A tudományos kutatás folyamata)*. In.: Műszaki Katonai Közlöny 23.Special Edition, 2013, pp.17-43.
36. HORVÁTH József – KOVÁCS Gábor: *A rendészeti szervek vezetés és szervezéselmélete*, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Budapest, 2014.
37. HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2011.
38. HUG, Simon and KÖNIG, Thomas: *In View of Ratification: Governmental Preferences and Domestic Constraints at the Amsterdam Intergovernmental Conference* (A ratifikálásra nézve: Kormányzati preferenciák és belföldi korlátok az amszterdami kormányközi konferencián) International Organization 56(2):447–76.
39. KISS Lajos: *A Frontex mid-level képzésének lehetséges helye és szerepe a határrendészeti képzésben a Stockholmi Program megjelenését követően*. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok "Quo vadis rendvédelem? Szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és a biztonság"* című tudományos konferenciáról. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2010, pp. 351-359.
40. KISS Lajos: *A Frontex oktatási és képzési tevékenységének várható hatása a nemzeti határrendészeti oktatásra és képzésre*. In: Hautzinger Zoltán – Verhóczy János (szerk.): *Sodorvonalon: Tanulmányok Virányi Gergely 60. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2012, pp. 119-135.;

41. KISS Lajos: *A határrendészeti képzés fejlődési vonalai a schengeni térségben*, Doktori (PhD) értekezés, Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, 2015, pp. 12-13.
42. KISS Lajos: *First steps towards the harmonized European border guard training and education*. ACADEMIC AND APPLIED RESEARCH IN MILITARY SCIENCE 11:1, 2012, pp. 51-59.
43. KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. 2004. *Explaining Government Preferences for Institutional Change in EU Foreign and Security Policy* (Az EU közös kül- és biztonságpolitikájának intézményi változására vonatkozó kormányzati preferenciák magyarázata). International Organization 58(1).
44. KOVÁCS Gábor: *A rendészeti szervek külső és belső együttműködésének megszervezése*. In. Horváth József - Kovács Gábor (szerk.): *A rendészeti szervek vezetés- és szervezéselmélete*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2014 pp. 83-84. ISBN:9786155305412
45. KRAUSS, Stefan: *The European Parliament in EU External Relations: The Customs Union with Turkey* European Foreign Affairs Review Volume 5, Issue 2, 2000, pp. 215 – 237.
46. LIPPAI Zsolt: *A Nemzetközi Oktatási Központ, a vele kapcsolatban álló nemzetközi szervezetek és az idegennyelvi képzés*. In.: Czene-Polgár Viktória – Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Innováció, elektronizáció, tudásmenedzsment*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, 2018, pp. 163-186.
47. LIUTKUTE-GUMAROV Vaida, ROSS Hana: *Tobacco industry compliance with the EU track and tracing system in Lithuania* Tobacco Control Published Online First: 16 November 2021. doi: 10.1136/tobaccocontrol-2021-056992
48. LYONS, Timothy: *EU Customs Law*, Oxford University Press 2018.
49. MADAI Sándor: *Új büntetőjog? Közpénzvédelem az Európai Unióban*. In: Honnan Hová? A közpénzek védelméről, Debreceni Egyetem, 2017. p. 266.

50. MAGASVÁRI Adrienn: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományának jogviszonyára vonatkozó általános szabályok*. In: Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I.: Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, 2018.
51. MAGASVÁRI Adrienn: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerepe, szervezete, feladatai, személyi állománya*. In: Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I.: Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, 2018.
52. MAGASVÁRI Adrienn: *Az emberi tényező szerepe a szervezeti változás sikerében - egy integráció margójára*. In: Keresztes, Gábor (szerk.) *Tavaszi Szél 2018 Konferencia = Spring Wind 2018: Konferenciakötet II*. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ), 2018.
53. MEDVÉNÉ Szabad Katalin: *A fenntartható fejlődés gazdaságtana*, Budapesti Gazdasági Főiskola, 2013.
54. MEHBOOB, Danish: *Public CbCR fails to move forward in EU Council*, *International Tax Review*; London 2019. november 29.
55. MORAVCSIK, Andrew: *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics* (Komolyan venni a preferenciákat: a nemzetközi politika liberális elmélete). *International Organization* 51(4):528–30, 1997.
56. MORAVCSIK, Andrew: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Európa választása: Társadalmi cél és államhatalom Messinától Maastrichtig). Ithaca, N.Y. Cornell University Press, 1998.
57. MORAVCSIK, Andrew: *The European Constitutional Settlement* (Az európai alkotmányos megállapodás). *World Economy* 31(1):158–83. 2008.

58. MUNK Sándor: *Az informatikai irányítás alapjai*, Hadmérnök VI. Évfolyam 4. szám
59. NAGY János: *A magyar vám jövője. A gazdaság védelmében, mindannyiunk érdekében*. In.: Torda Csaba (szerk.): *Tudományos tevékenység a Vám- és Pénzügyőrségnél*. Budapest, VIVA Média Holding, 2008.
60. NAGY János: *A Vám- és Pénzügyőrség jövője*. Rendvédelmi Füzetek. Rendőrtiszti Főiskola. 2009/2. szám. Budapest, 2009. pp. 118-123.;
61. PAP Norbert-REMÉNYI Péter-VÉGH Andor-KITANICS Máté-VATI Tamás:
Geopolitikai szótár
http://tamop412a.ttk.pte.hu/files/foldrajz7/geopolitikai_foldrajz/www/ch02.html
(letöltés dátuma: 2021. szeptember 30.)
62. RAGIN, Charles C 2004. *Turning the Tables: How Case-Oriented Research Challenges Variable-Oriented Research* (Visszajára fordítani: Milyen kihívást jelent a változó-orientált kutatás számára az eset-orientált kutatás?) In *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards* (Társadalmi kutatások újragondolása: Eltérő eszközök, közös alapelvek), szerkesztette Henry E+ Brady and David Collier, 123–38. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield.
63. RAGIN, Charles C. 2000. *Fuzzy-Set Social Science* (Elmosódott halmazok társadalomtudománya) Chicago: University of Chicago Press.
64. ROMHÁNYI Antal: *Mobillaboratóriumi vizsgálatok – a magyar tapasztalatok bemutatása*. In.: Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes – Szabó Andrea (szerk.): *Az adó- és vámszolgálatok aktuális kihívásai*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2015., pp. 126-131.
65. SAMMUT-BONNICI,Tanya- GALEA David: *PEST analysis*. In: *Wiley Encyclopedia of Management Online*

66. SARTORI, Giovanni. 1970. *Concept Misformation in Comparative Politics* (Téves fogalomalkotás az összehasonlító politikában) *American Political Science Review* 64 (4):1033–53
67. SASVÁRI Péter – URBANOVICS Anna: *A tudományos publikálás alapjai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2019. <http://real.mtak.hu/id/eprint/101076>
68. SLAPIN, Jonathan B. 2008. *Bargaining Power at Europe's Intergovernmental Conferences: Testing Institutional and Intergovernmental Theories* (Alkupozíció Európa kormányközi konferencián: Intézményi és kormányközi elméletek gyakorlati kipróbálása) *International Organization* 62(1):131– 62.
69. STRAUSS, Anselm, and CORBIN J. 1998. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory* (Megalapozott elméletek kidolgozási technikái és eljárásai). Második kiadás. Thousand Oaks, California: Sage.
70. SUBA László – SZENDI Antal: *Az uniós vámjog vázlatja*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018. pp. 88-89.
71. SZABÓ Andrea – HÁJER Tamara: *A vámfelsőoktatás uniós elismerési eljárásának elemei*. In: Csaba Zágón; Zsámbokiné, Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Tehetség, szorgalom, hivatás*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, 2021., pp. 153-179.
72. SZABÓ Andrea – TURI Zsolt: *A politikus és tudós – Szemelvények Lónyay Menyhért életéből*. In.: Czene-Polgár Viktória et al. (szerk.): *A „fináncztudomány művelői – Szent Mátétól Berg Ottóig*. Pécs, Kronosz Kiadó, 2021.
73. SZABÓ Andrea: *A pénzügyi igazgatás szervezeti keretei egykor és most a rendészeti feladatok tükrében*. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig*. Pécs, Magyar

Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2017, pp. 351-356.;

74. SZABÓ Andrea: *Egy új „státusú” központi hivatal rendvédelmi feladatai*. In: Deák József et al. (szerk.): *A toll sokszor erősebb, mint a kard: rendészettudományi tanulmányok Prof. Dr. Fórizs Sándor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., 2016.
75. SZABÓ Andrea: *Kormányhivatal - rendészet?* Magyar Rendészet. 12: 4, 2012.
76. SZABÓ Andrea: *Rendészeti kontroll a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál*. Magyar Rendészet. 13:2., 2013.
77. SZALAYNÉ Sándor Erzsébet: *Vámunió. Vámok és azzal egyenértékű díjak tilalma*. In: Mohay Ágoston – Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): *Az Európai Unió joga* Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2011, pp. 266-268.
78. SZENDI Antal: *A vámjogi környezet 25 évvel ezelőtt*. In: Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Válogatott tanulmányok a Vám- és Pénzügyőri Tanszék fennállásának 25. évfordulója alkalmából*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudomány Kar, Vám- és Pénzügyőri Tanszék, 2016. pp. 135-147.
79. SZENDI Antal: *A vámunió*. In: Koncz István et al. (szerk.): *„Együtt a biztosabb tudományos karrierért, a jövőtervezésért”*: PEME VII. Ph.D. konferencia. Budapest, Professzorok az Európai Magyarországért Egyesület, 2013. pp. 30-35.
80. SZENDI Antal: *Az Európai Unió vámintézkedései magyar (tagállami) szemmel*. Magyar Rendészet. XIV. évfolyam, 2014/2. pp. 73-81.
81. SZENES Zoltán: *Akadémiai viták a hadtudomány struktúrájáról*. HADTUDOMÁNY 2013/3–4.

82. TOMCSÁNYI Pál: *Általános kutatómódszertan* (Az ismeretalkotás- és közlés tudományszaktól független elmélete és gyakorlata), Gödöllő-Budapest, Szent István Egyetem, 2000.

9.2. EGYÉB, FELHASZNÁLT DOKUMENTUMOK

1. Europol- Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)- Identifying the priorities in the fight against major crime
<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/serious-and-organised-crime-threat-assessment>
2. Visegrad Group- Sectoral Policies (Economy)
http://www.visegradgroup.eu/documents/presidency-programs/20132014-hungarian#_economy
3. Visegrad Group- 2017-2018 Hungarian Presidency
<http://www.visegradgroup.eu/documents/2017-2018-hungarian/20172018-hungarian> (letöltés dátuma:2021. október 4.)
4. Európai Biztonsági Stratégia- Biztonságos Európa egy jobb világban., Luxembourg, Európai Unió Kiadóhivatala, 2009
<https://www.consilium.europa.eu/media/30811/qc7809568huc.pdf>
5. EU Kibervédelmi startégiája -
<https://www.enisa.europa.eu/publications/corporate-documents/a-trusted-and-cyber-secure-europe-enisa-strategy>
6. European Union Politics, Journal of Common Market Studies vagy Journal of European Public Policy (2002)
7. Pénzügyi Nyomozók 1999-2019. Nemzeti Adó- és Vámhivatal kiadványa, 2020. december.
8. VON DER LEYEN, Ursula: *A Union that strives for more. My agenda for Europe.*
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/43a17056-ebf1-11e9-9c4e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-254656946>
9. Az Európai Unió hivatalos portáljához tartozó weboldal (https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/internal_market.html?locale=hu&root_default=SUM_1_CODED%3D24#:~:text=Az%20Eur%C3%B3pai%20Uni%C3%B3

9.3. JOGSZABÁLYOK

9.3.1. NEMZETKÖZI JOGANYAGOK

1. Európai Unióról szóló szerződés (Maastrichti Szerződés)
2. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés
3. Egyezmény a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora)
4. A Bizottság (EU) 2018/574 végrehajtási rendelete a dohánytermékek nyomon követhetőségi rendszerének létrehozására és működtetésére vonatkozó műszaki előírásokról
5. A Bizottság (EU) 2015/2447 végrehajtási rendelete (2015. november 24.) az Unió Vámkódex létrehozásáról szóló 952/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet egyes rendelkezéseinek végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról
6. Az Európai Parlament és a Tanács 952/2013/EU rendelete (2013. október 9.) az Unió Vámkódex létrehozásáról
7. A Bizottság felhatalmazáson alapuló 2015/2446/EU rendelete (2015. július 28.) a 952/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az Unió Vámkódex egyes rendelkezéseire vonatkozó részletes szabályok tekintetében történő kiegészítéséről
8. Az Európai Parlament és a Tanács 450/2008/EK rendelete (2008. április 23.) a Közösségi Vámkódex létrehozásáról (Modernizált Vámkódex)
9. Az Európai Parlament és Tanács 1294/2013/EU rendelete a 2014 és 2020 közötti időszakra szóló, európai uniós vámügyi cselekvési program (Vám 2020) létrehozásáról, valamint a 624/2007/EK határozat hatályon kívül helyezéséről.
10. A Tanács Határozata (2014. május 26.) az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről (2014/335/EU, Euratom)
11. Az Európai Parlament és a Tanács 1482/2007/EK határozata (2007. december 11.) a belső piac adózási rendszerei működésének javítását célzó közösségi program létrehozásáról

12. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Számvevőszéknek- az Európai Unió éves beszámolója 2020. (2021/C 436/01)
13. COUNCIL DECISION of 29 October 1993 on the adoption of a programme of Community action on the subject of the vocational training of indirect taxation officials (Matthaeus-Tax)
14. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Számvevőszéknek- az Európai Unió éves beszámolója 2020. (2021/C 436/01)
15. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak a vámunió helyzetéről, Brüsszel, 2012.12.21. COM(2012) 791 final
16. Decision No 624/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing an action programme for Customs in the Community
17. Regulation (EU) No 1294/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 establishing an action programme for Customs in the European Union for the period 2014-2020 (Customs 2020)
18. Decision on the paperless environment for Customs and trade - 'Electronic Customs Decision' (Decision N° 70/2008/EC)
19. Council Regulation (EEC) No 2913/92 establishing the Community Customs Code
20. Council Regulation (EEC) No 2658/87 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff
21. AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS HATÁROZATA a belső piac adózási rendszerei működésének javítását célzó közösségi program létrehozásáról (Fiscalis 2013 program)
22. Regulation (EU) No 1294/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 establishing an action programme for customs in the European Union for the period 2014-2020 (Customs 2020) and repealing Decision No 624/2007/EC

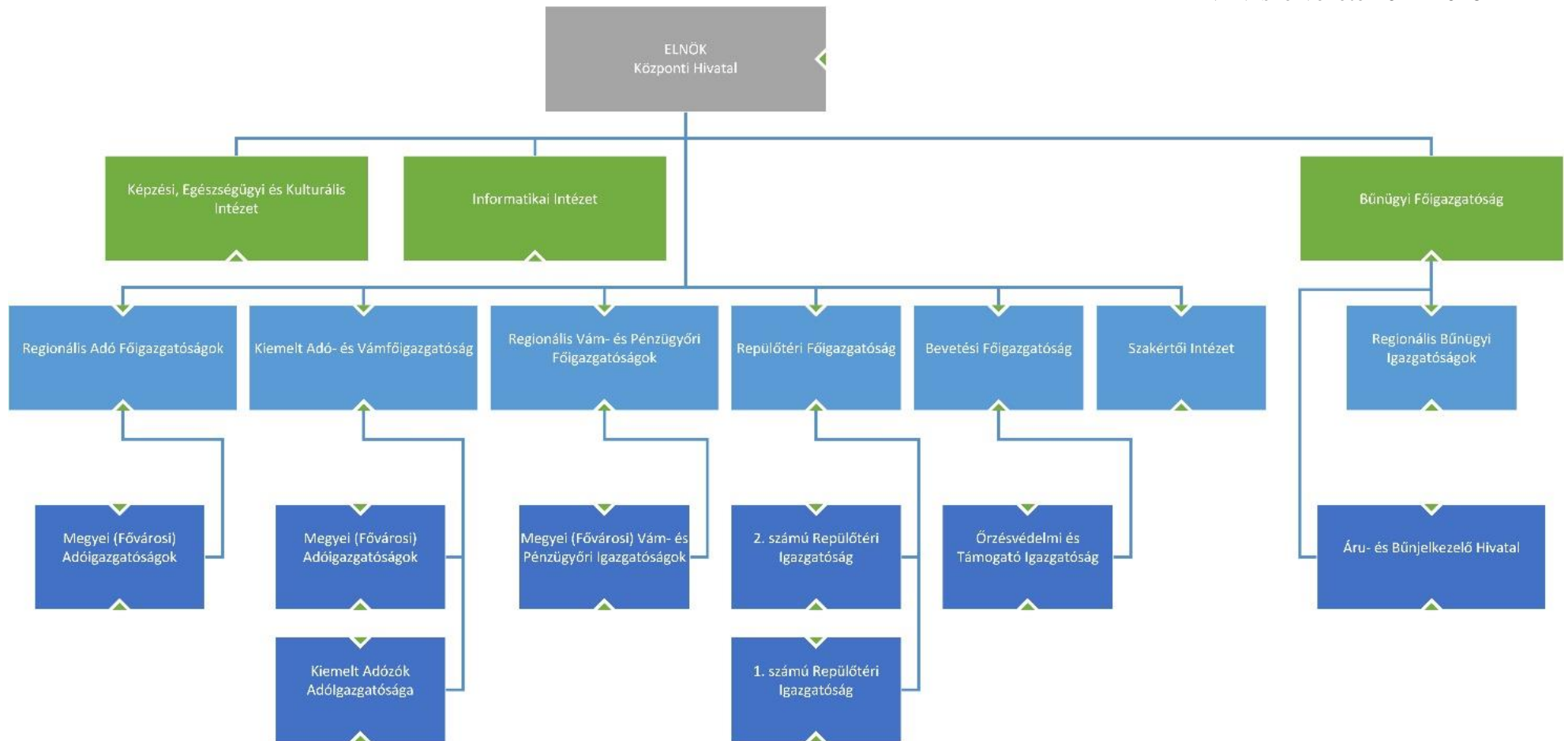
9.3.2. NEMZETI JOGSZABÁLYOK

1. 1992. évi XXXVIII. törvény államháztartásról

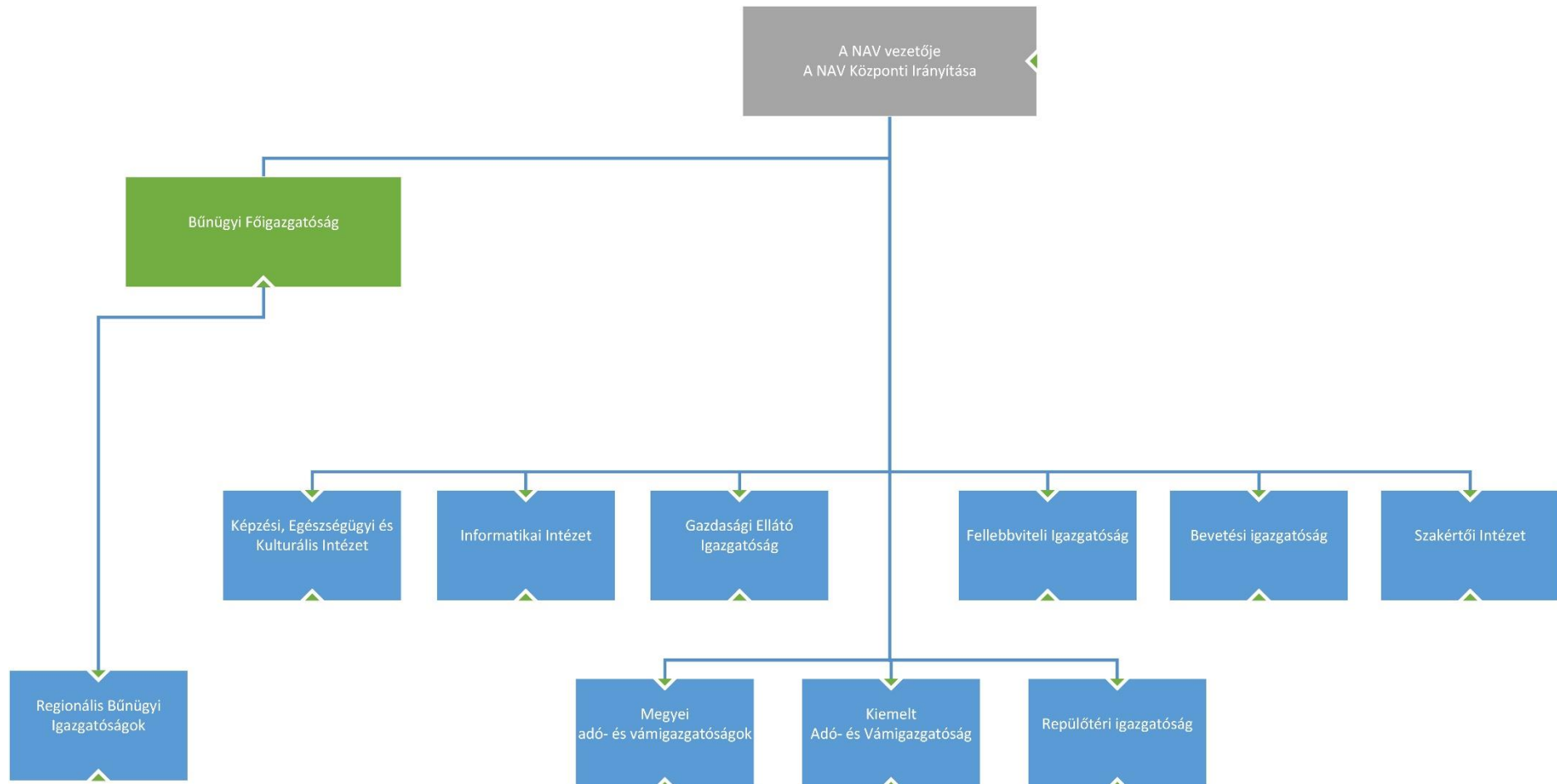
2. 1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról
3. 1999. évi LIV. törvény az Európai Unió bűnüldözési információs rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről
4. 2002. évi LIV. törvény a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről
5. 2003. évi XXXII. törvény a Washingtonban, 1973. március 3. napján elfogadott, a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény kihirdetéséről
6. 2004. évi XIX. törvény a Vám- és Pénzügyőrségről
7. 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
8. 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról
9. 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
10. 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről
11. 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról
12. 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
13. 2020. évi CXXX. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról
14. 273/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalról
15. 314/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a Vám- és Pénzügyőrség szervezetéről, valamint egyes szervek kijelöléséről
16. 485/2015. (XII. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerveinek hatásköréről és illetékességéről
17. 24/2004. (IV. 23.) PM rendelet a Vám- és Pénzügyőrségről szóló törvény végrehajtásáról
18. 25/2020. (XII. 30.) PM utasítás a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról
19. 1147/2010. (VII.7.) kormányhatározat az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal és a Vám- és Pénzügyőrség egyesítését előkészítő kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól

10. Mellékletek

1. melléklet
A NAV szervezete 2011-2016



2. melléklet
A NAV szervezete 2016-2021

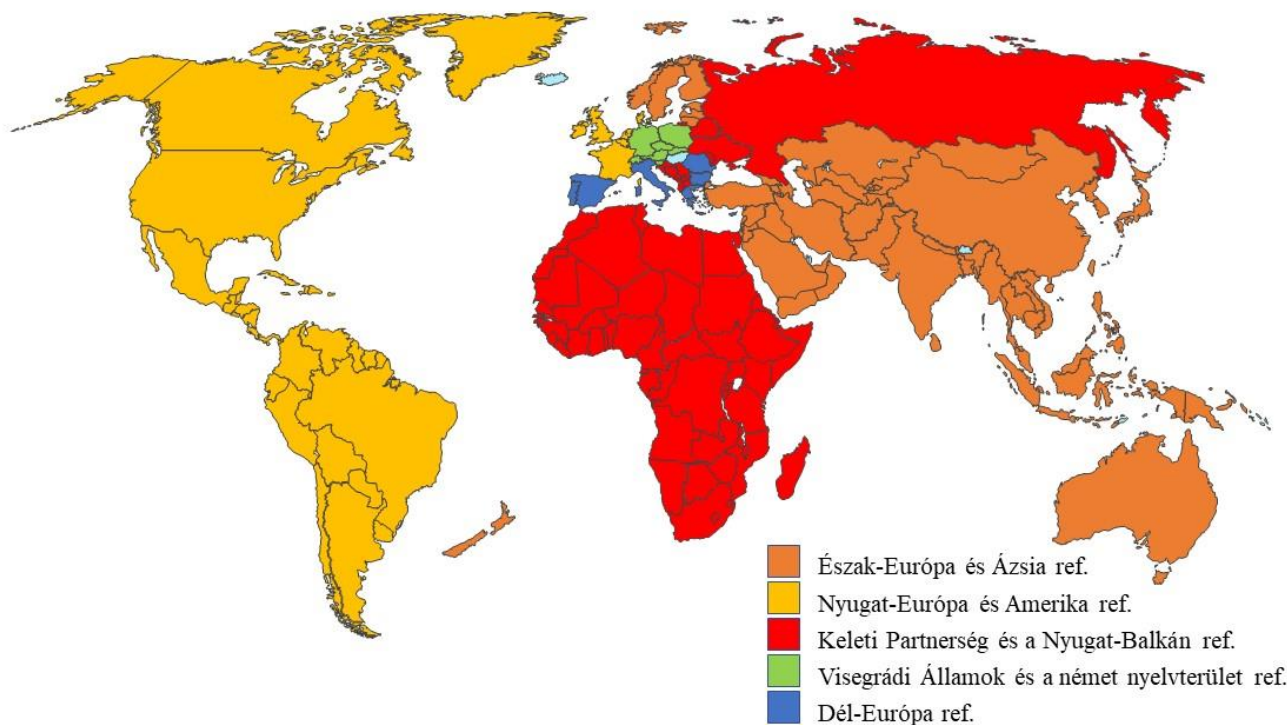


A NAV KH majd KI Nemzetközi Főosztályának terület alapú referatúra szervezetének feladatmegosztása:

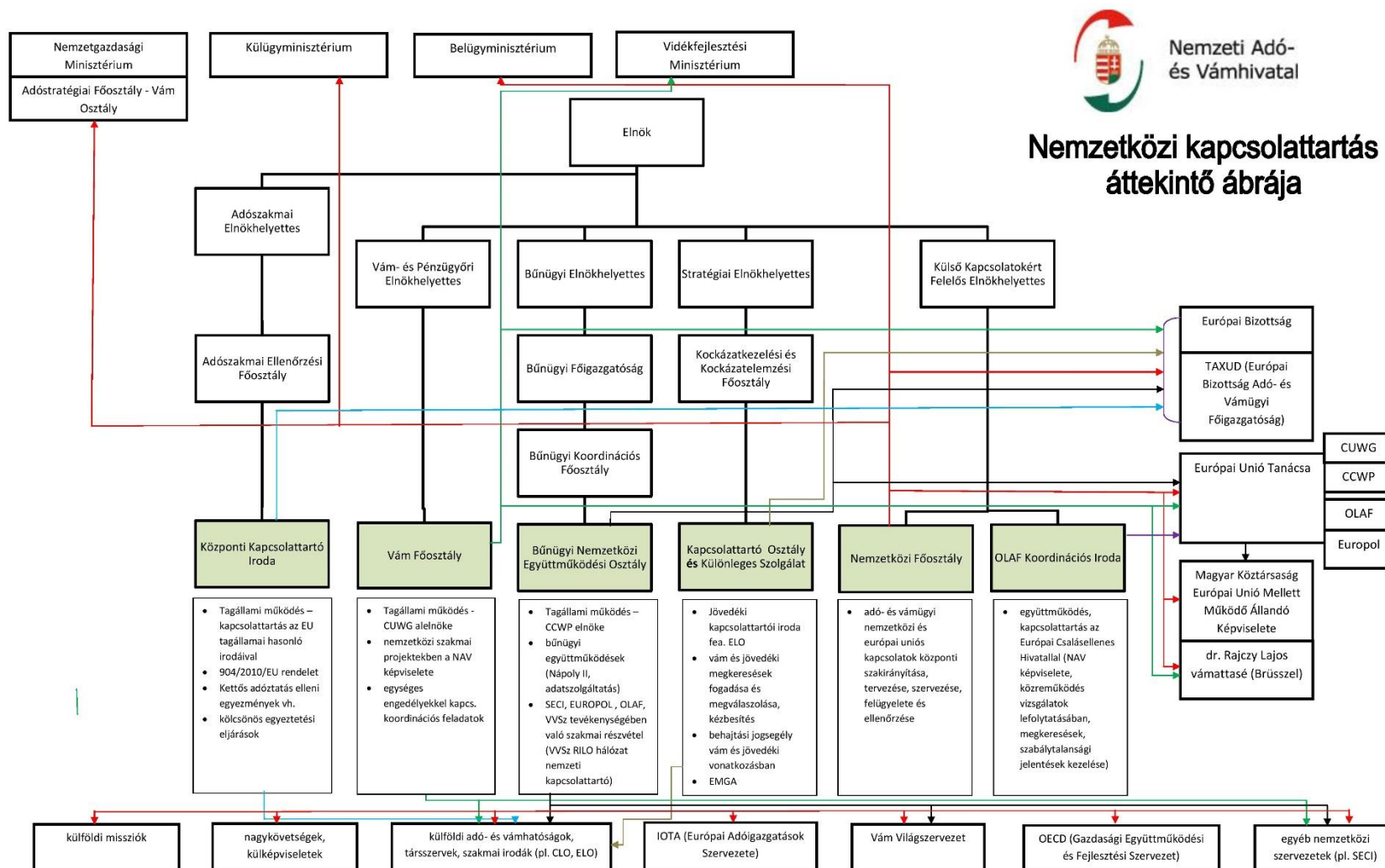
- Észak-Európa és Ázsia:
 - Svédország
 - Finnország
 - Norvégia
 - Észtország
 - Lettország
 - Litvánia
 - Izland
 - és az ázsiai országok;
- Nyugat-Európa, Benelux országok, valamint Amerika:
 - Egyesült Királyság
 - Írország
 - Belgium
 - Luxembourg
 - Liechtenstein
 - Hollandia
 - Dánia
 - Franciaország
 - és az amerikai kontinens államai
- Keleti partnerség államai és a Nyugat-Balkán (RU, UA, SR, HR, BH, AL, FY, MD, MK), továbbá Afrika;
 - Oroszország
 - Fehéroroszország
 - Ukrajna
 - Szerbia
 - Horvátország
 - Bosznia-Hercegovina
 - Koszovó
 - Albánia
 - Montenegró

- Észak-Macedónia (korábban: Macedónia)
- Moldova
- és az afrikai kontinens országai
- Visegrádi Államok és a német nyelvterület államai:
 - Csehország
 - Szlovákia
 - Lengyelország
 - Ausztria
 - Németország
 - Svájc
- Dél-Európai államok:
 - Románia
 - Görögország
 - Ciprus
 - Bulgária
 - Málta
 - Olaszország
 - Spanyolország
 - Portugália
 - Monaco
 - San Marino
 - Vatikán

NAV KI NFO referatúráihoz tartozó országok



A NAV nemzetközi együttműködési rendszerének áttekintő ábrája 2014-es állapot



Dear Respondent,

As PhD student specialized in customs administration at the National University of Public Services – I am turning to you with a request to assist me in filling in the below survey in order to get a deeper knowledge on the organization and operation of the international relations management of the customs services.

1. What is the status of your administration? Please choose one.
 - USB: Unified semi-autonomous body;
 - USBB: Unified semi-autonomous body with formal board or advisory group comprised of external officials;
 - SDMOF: Single directorate in Ministry of Finance;
 - MDMOF: Multiple directorates in MOF.
2. Is there a ministerial overview or control over the activities of the administration? If yes, which ministry?
3. What types of revenues are collected by your administration?

Customs duties	
Excises	
PIT	
SSC	
CIT	
VAT	
Real estate	
Estate	
Wealth	
Motor vehicle	
other (please specify)	

4. Does your administration have a law enforcement, policing role?
5. Does your administration deal with criminal procedure under the ruling of the penal code?
6. Are the maintenance and the management of the international relations of your institution organized into a single department or performed by several organizational units?

6.1. Please attach an organigram showing the structure of your administration.

6.2. How many colleagues deal with international affairs? Please also indicate the total staff number of your organization.

7. Please explain the content of your work in the following areas (if there is more than one unit dealing with these functions, please indicate the distribution of the responsibilities).

7.1. EU cooperation

7.1.1. Cooperation with EU institutions

TAXUD	OLAF	EUROPOL	FRONTEX	Other (please specify)

Comments:

7.1.2. Working in the Working Parties of the Council of the EU (preparation and/or coordination of national position)

Working Party	Preparation of national position	Coordination of national position	Taking part in the meetings	Reporting	other (please specify)
CUWG					
CCWP					
D8					
LEWP					
other (please specify)					

Comments:

7.1.3. Does your international department deal with the coordination of the Customs 2020 and/or Fiscalis 2020 program?

	Committee membership	National coordination	ART reporting	Working Visit coordination	MLC coordination
Customs 2020					
Fiscalis 2020					

Comments:

7.1.4. Is your international relations department engaged in the professional, technical and logistical preparation and performance of the EU meetings/workshops/seminars organized in your country?

7.1.5. Is your international relations department engaged in the management/administration of the Customs 2020 expert teams such as CELBET? If yes, please explain it.

7.1.6. Is the Central Liaison Office or the Excise Liaison Office incorporated in the International relations department?

7.2. Non EU cooperation

Area of cooperation	Letters, emails, phone, personal contacts	Organization of meetings (e.g. professional, technical and logistical arrangements)	Preparation of international agreements, MoU	Preparation of reports, background info sheets for the management
Bilateral cooperation				
Regional cooperation (like: V4, Q4, other please specify)				
WCO				
OECD				
IOTA				

other (please specify)				

8. Is the international relations department involved in the work of the European Customs Sport Association?
9. Is the international relations department responsible for the national coordination of the joint operations (eg. JCOs, JCPOs) initiated by OLAF, WCO or other international organization?
10. Is the international relations department involved in international projects (e.g. Internal Security Fund, Hercule, Twinning, Technical Assistance, TAIEX, etc.):

Receiving calls for proposal	Internal coordination (in the preparation, execution, control)	External coordination (e.g. consortium with other States)	Planning of the project	Budgeting	Reporting	Project management

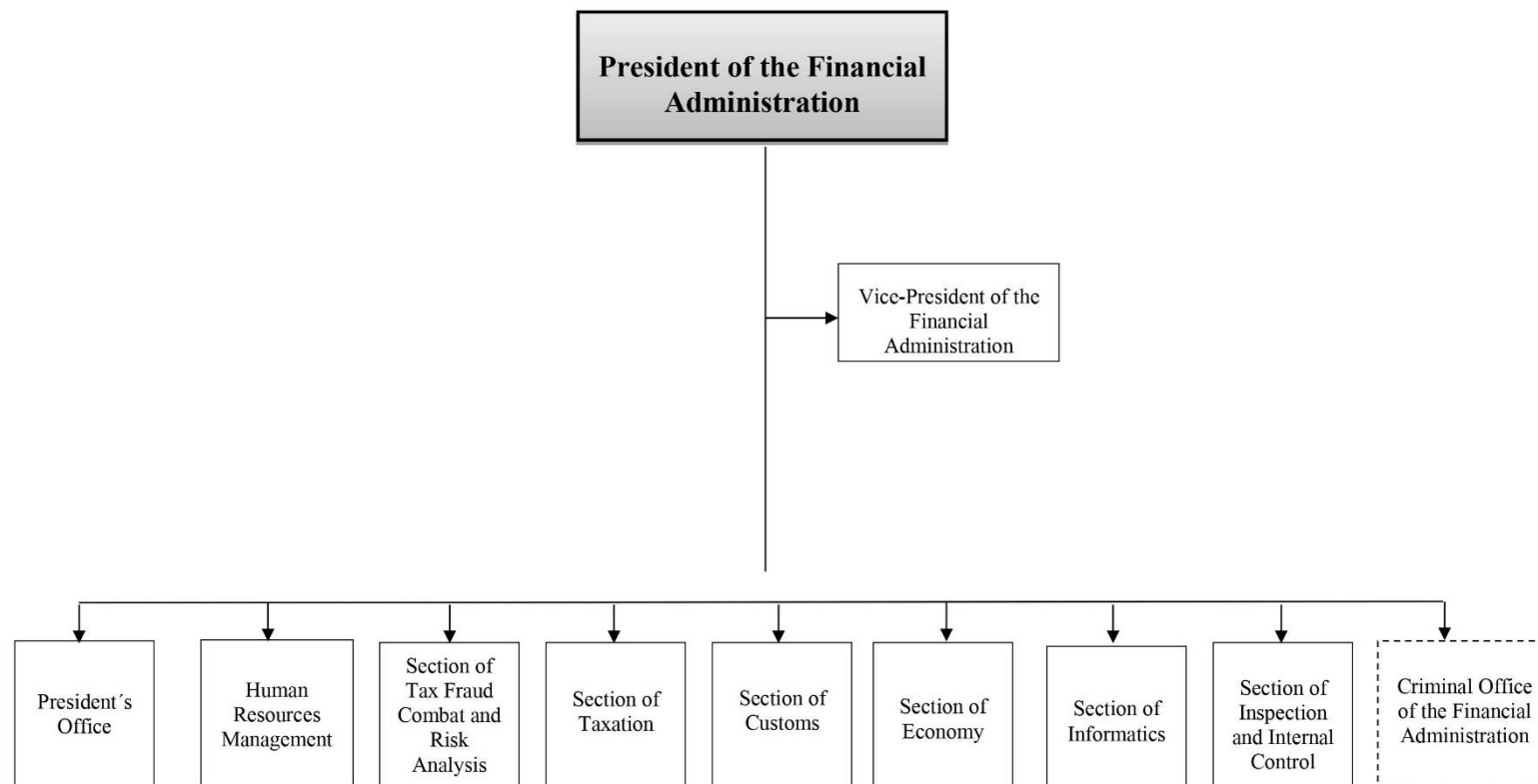
11. What is the overall budget of your project activities (including the national co-financing as well)?
12. Is the international department involved in the practical organization and preparation of the foreign trips/missions?

Planning	Approval of the plan	Approval of the individual trips	Booking of accomodation/flight	Cash payment and cost accounting	Estimated overall cost of foreign missions	Overview of reports

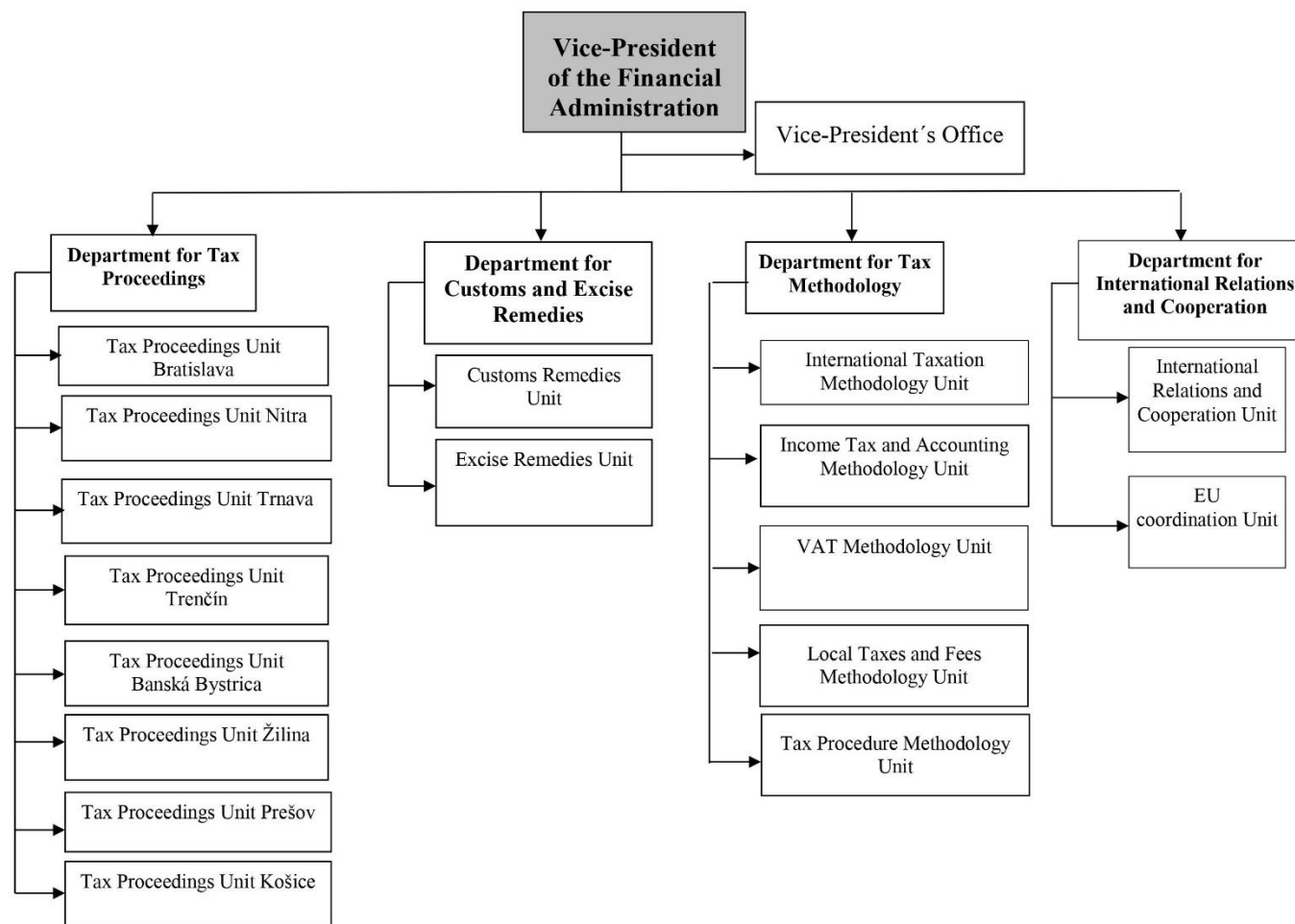
13. Is there any on-line or off-line registry for the reports of different missions? Is it available for the whole organization?

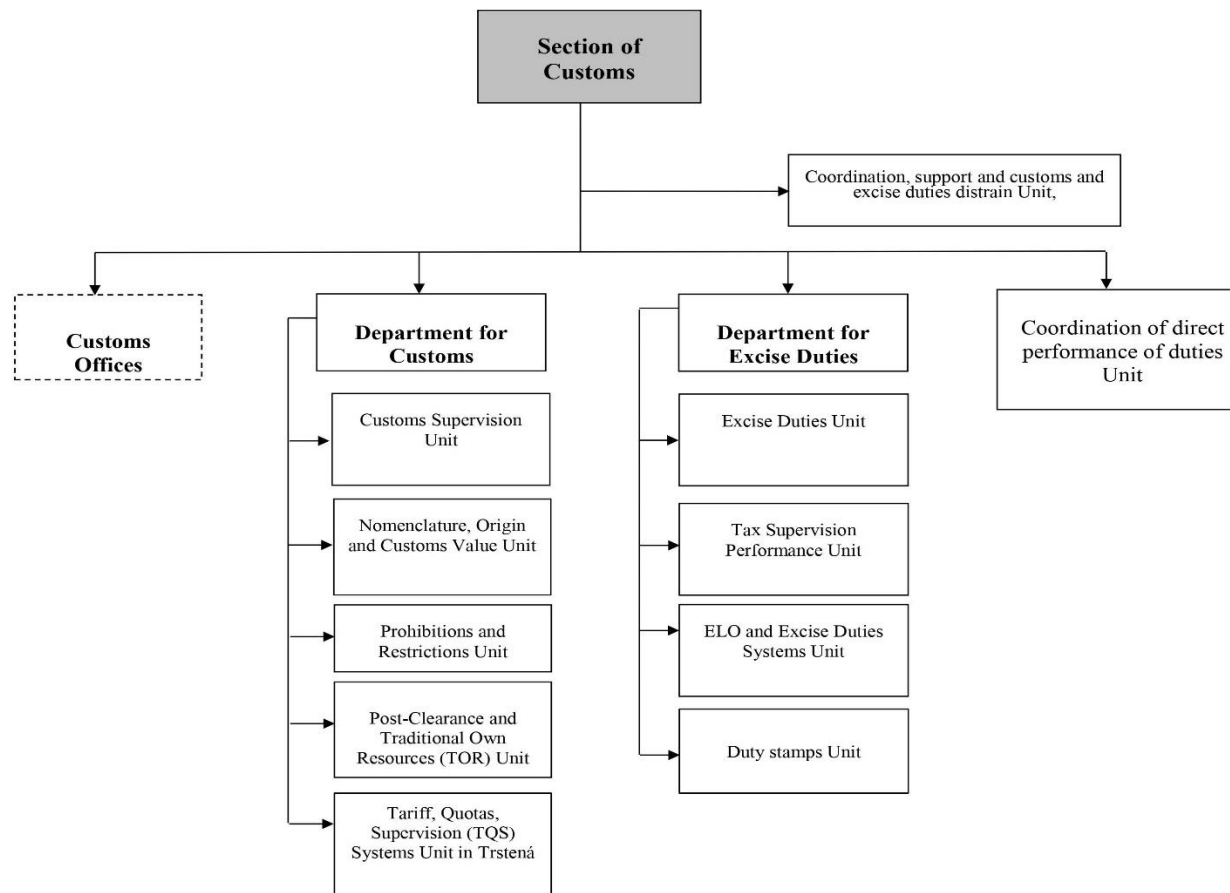
14. Is the international relations department involved in the strategic decision making process, are they member of the Commissioner's/DG's advisory board?
15. Is the international relations department involved in the planning and maintenance of the foreign language website of the administration?
16. Is the international department in charge of interpretation and translation of different official meetings/document? If yes, please indicate some figures (e.g. hours and languages of interpretation / number of pages of translation/languages)
17. Is the international relations department involved in the procurement process of the protocol gifts (please specify the character of the involvement), does it manage the stock of the protocol gifts?
18. Is the international relations department involved in the internal communication of the organization (e.g. intranet page, promoting Customs or Fiscalis programs, articles in the organizational newspaper?)

Financial Administration of the Slovak Republic organisational chart



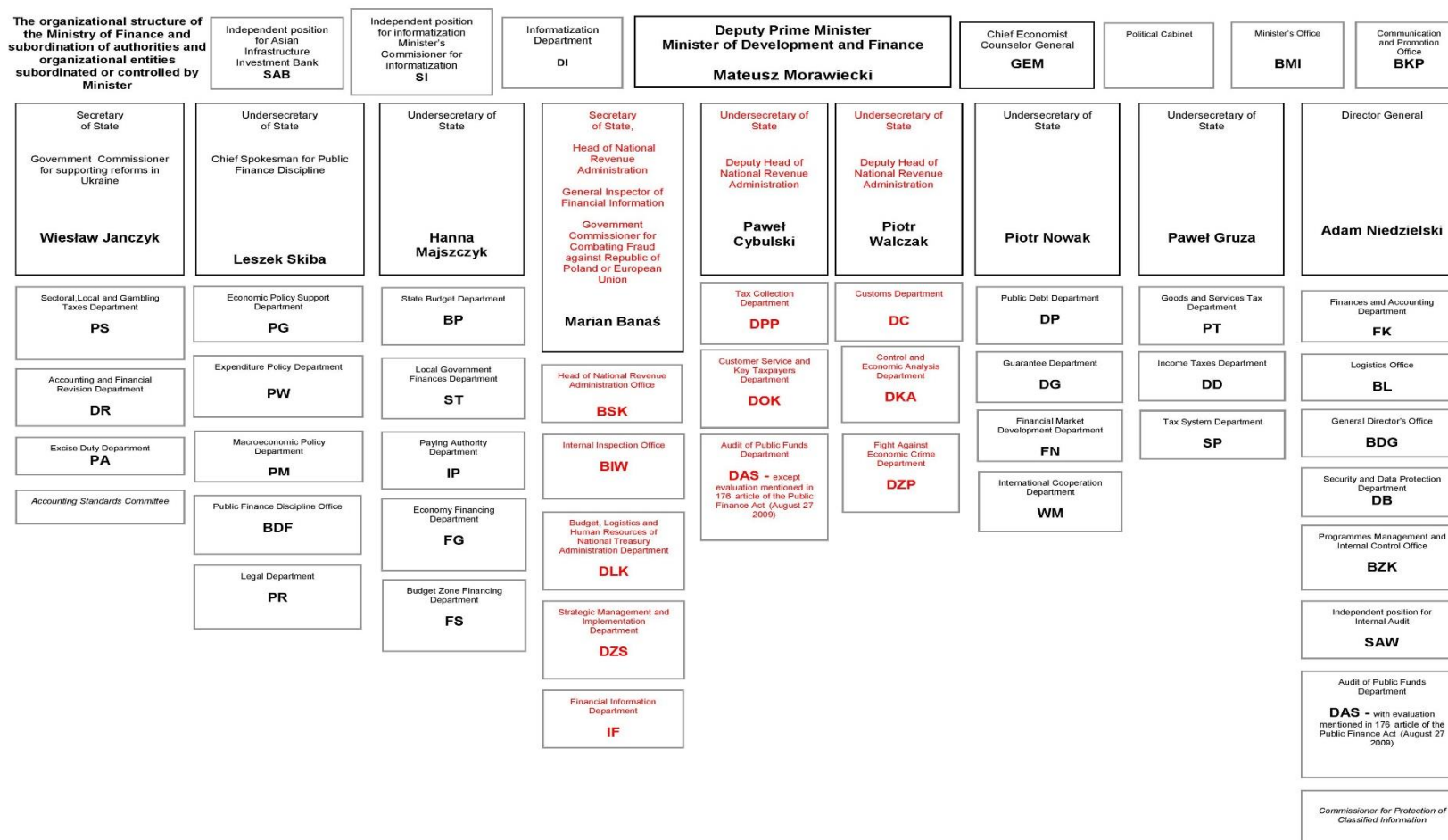
A Szlovák Pénzügyigazgatás Elnökhelyettese által irányított szervezetek szervezeti ábrája (2017)





7

A Lengyel bevételi Hatóság központi szervezetének szervezeti ábrája (2017)



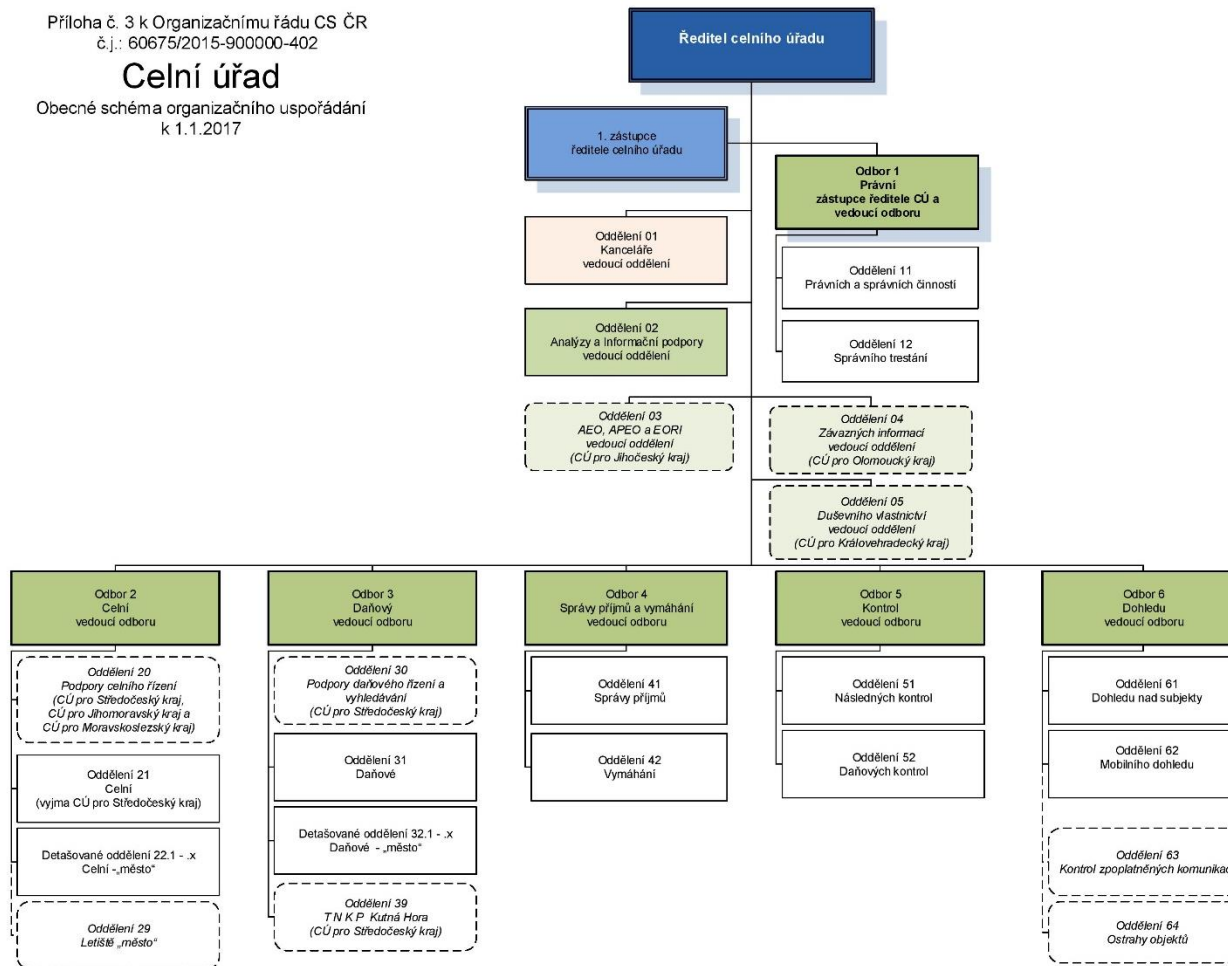
10. melléklet
Cseh vámigazgatóság szervezete (2017)

Příloha č. 3 k Organizačnímu řádu CS ČR
č.j.: 60675/2015-900000-402

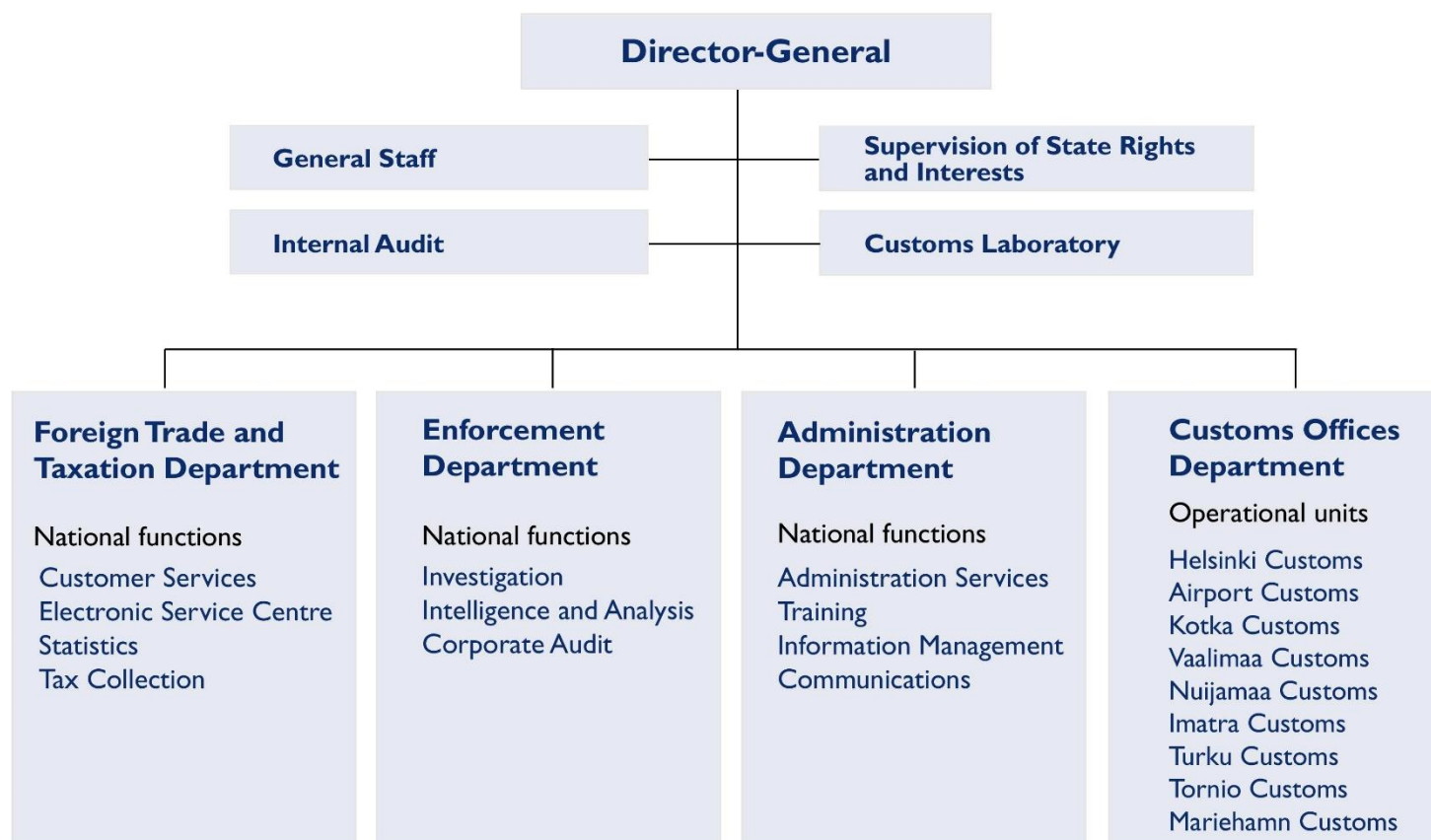
Celní úřad

Obecné schéma organizačního uspořádání
k 1.1.2017

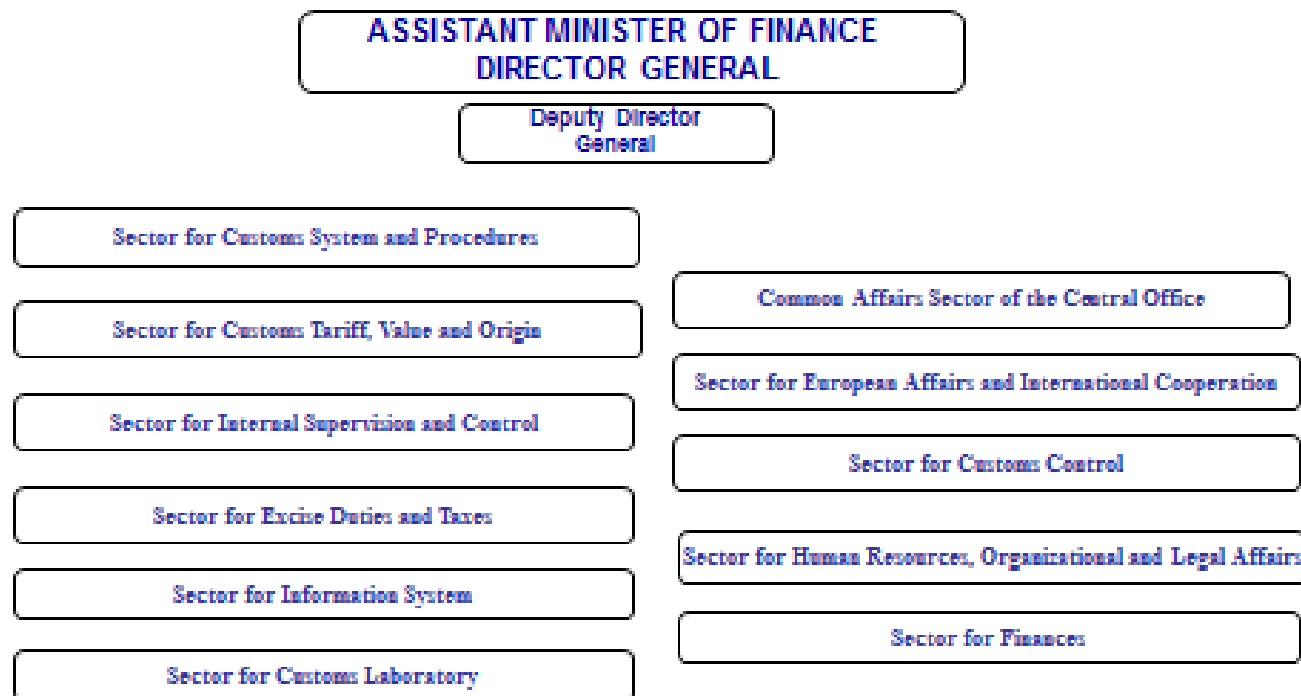
příloha č. 2 k rozkazu GR č. /2016

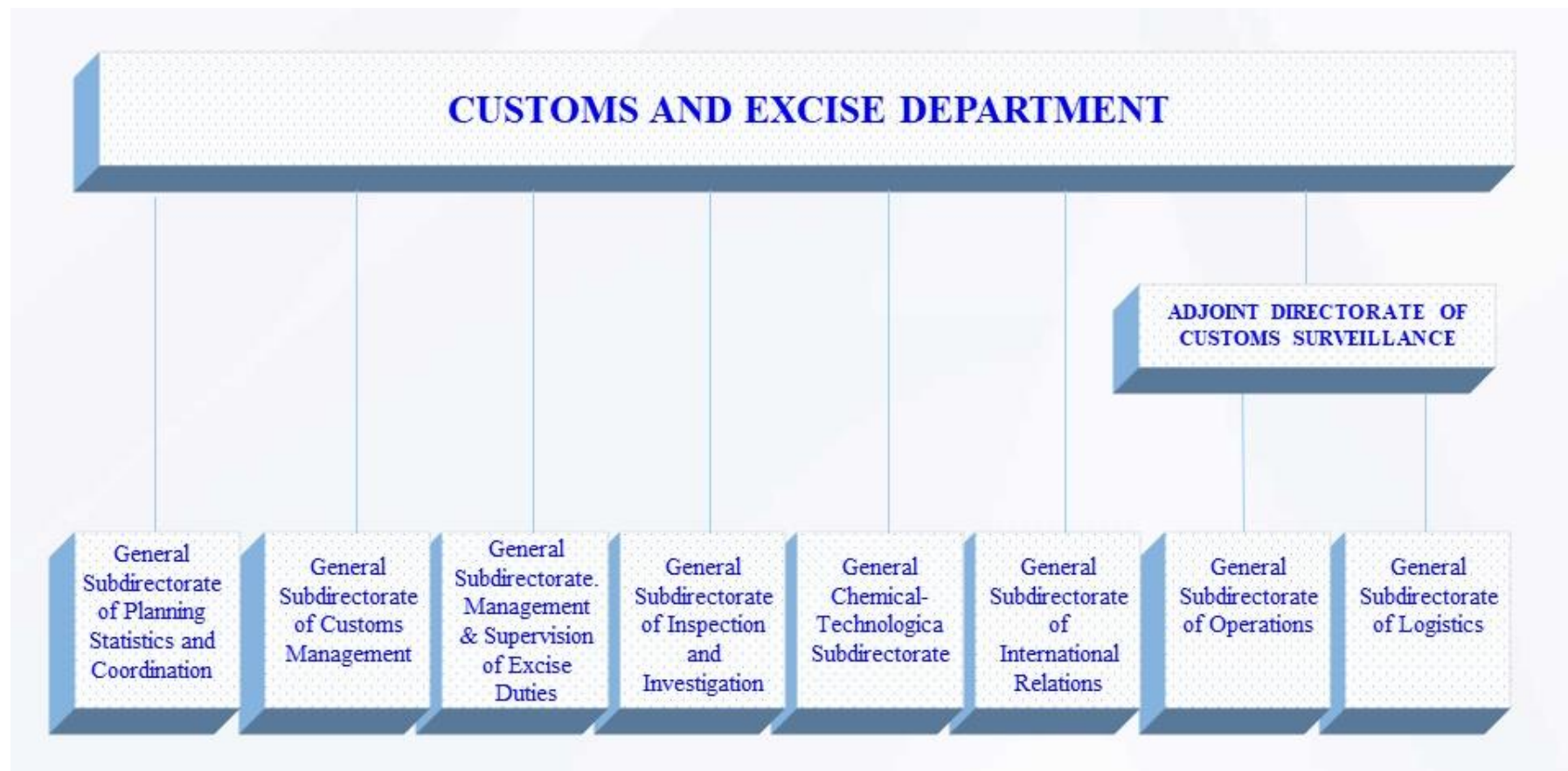


Organisation of Finnish Customs as of 1 January 2017



Organigramme of the Central Office

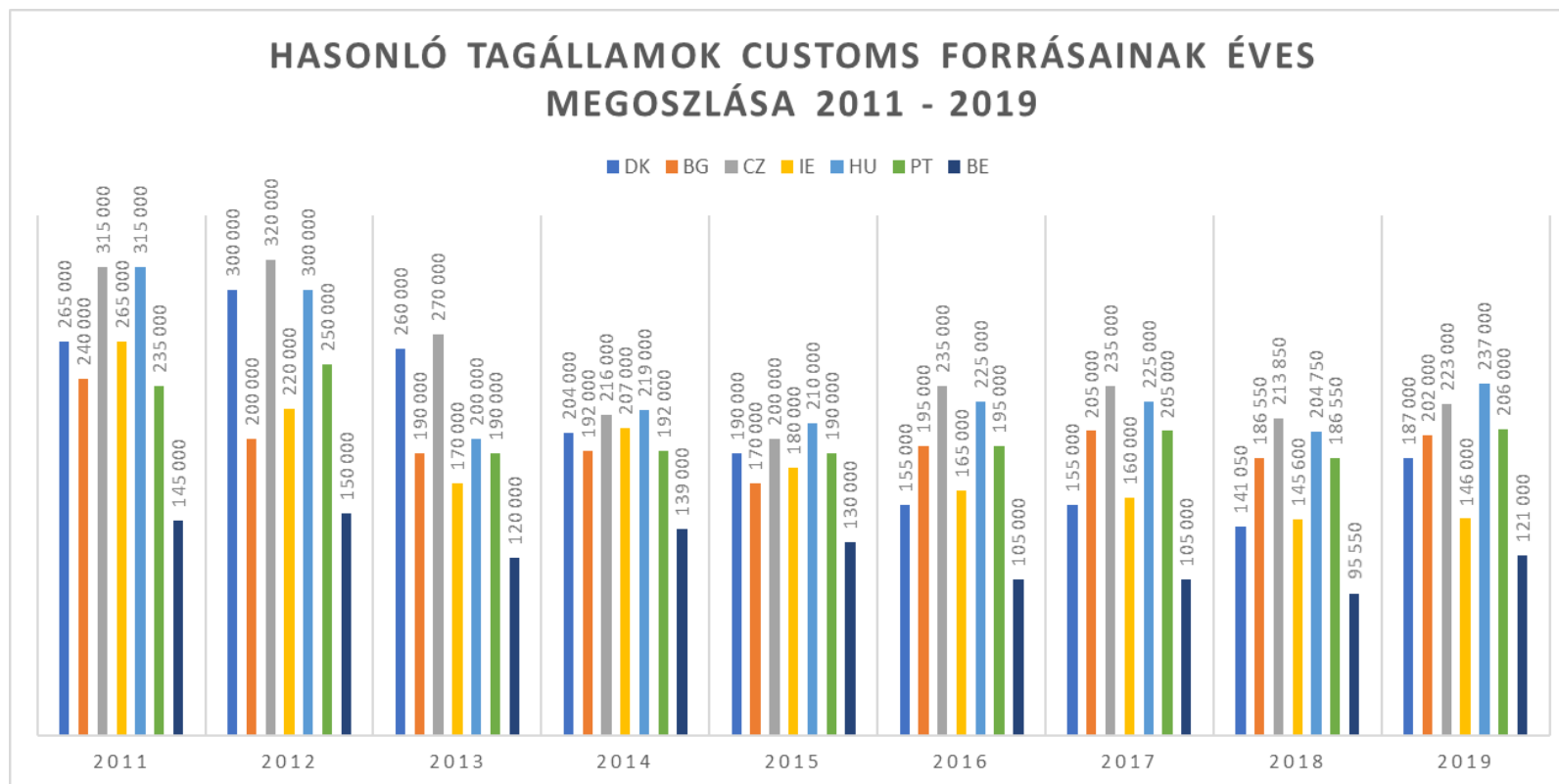




Tagállamok hasonlóságának megítélése területük, lakosság számuk és GDP-jük alapján

Ország	Lakosság	Terület	GDP	GDP/cap	LxTxGDP	LxTxGDP/cap
MT	441	0,3	14,8	43,8	1 958	5 795
LU	625	2,5	69,4	112,8	108 438	176 250
CY	1 207	9,2	24,2	39,0	268 726	433 072
EE	1 326	45,2	31,0	37,0	1 857 991	2 217 602
SI	2 078	20,2	54,1	38,5	2 270 880	1 616 061
LV	1 886	64,5	35,0	30,5	4 257 645	3 710 234
LT	2 722	65,2	53,6	38,6	9 512 628	6 850 512
HR	4 105	56,5	60,7	27,6	14 078 303	6 401 337
SK	5 459	49,0	106,5	32,1	28 487 792	8 586 461
BG	6 948	110,9	66,2	23,7	51 009 298	18 261 637
DK	5 792	43,0	347,1	57,7	86 447 338	14 370 531
IE	4 937	70,2	384,9	89,3	133 397 641	30 949 362
HU	9 660	93,0	170,4	32,4	153 083 952	29 107 512
BE	11 589	30,5	517,6	50,1	182 953 225	17 708 571
CZ	10 708	78,8	247,0	40,2	208 416 229	33 920 374
PT	10 196	92,2	236,4	33,1	222 232 832	31 116 357
GR	10 423	131,9	214,0	29,0	294 205 852	39 869 017
AT	9 006	83,8	447,7	55,4	337 880 444	41 810 535
FI	5 540	338,4	269,6	49,0	505 428 826	91 862 064
NL	17 134	41,5	902,3	57,1	641 590 340	40 601 583
RO	19 237	238,3	243,6	30,1	1 116 705 542	137 983 731
SE	10 099	449,9	528,9	52,4	2 403 078 359	238 081 501
PL	37 846	312,6	565,8	33,7	6 693 787 202	398 693 229
ES	46 754	504,0	1 397,8	38,1	32 937 781 565	897 789 010
IT	60 461	301,3	1 988,6	40,0	36 226 125 948	728 675 972
FR	65 273	632,8	2 707,0	45,4	111 811 970 161	1 875 235 850
DE	83 783	357,3	3 863,3	53,5	115 650 458 071	1 601 558 126

Hasonló tagállamok Customs forrásainak éves megoszlása 2011-2019



Forrás: saját szerkesztés. Adatforrás: NAV