

# A gazdasági kamarák szabályozási környezetének változásai, különös tekintettel a köztestületi feladatokra

© SZILÁGYINÉ FÜLÖP Erika

Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Miskolc

[vgterika@uni-miskolc.hu](mailto:vgterika@uni-miskolc.hu)

A gazdasági kamarák szabályozása, az általuk ellátott feladatok –különös tekintettel a köztestületi feladatokra- az elmúlt két évtizedben kétszer is jelentősen módosultak. Először az 1994. évi a XVI. számú törvény volt, amely létrehozta és intézményesítette a kötelező tagságú közjogi kamarákat, kijelölve számukra több köztestületi feladatot, majd az 1999. évi CXXI. számú törvény alapján sor került a közjogi rendszer átalakítására, a kötelező tagság eltörlésére, ezzel együtt a köztestületi feladatok elvonására (a szakképzési feladatok kivételével). Napjainkra visszakerült e feladatkör, és tovább bővült a köztestületi feladatok száma, az építésügyi és gazdasági társaságok kötelező regisztrációs feladataival, mely megnövekedett adminisztratív feladatot jelent ugyan a kamarák számára, de lépcsője lehet a kötelező tagság ismételt bevezetésének.

## *A köztestületek helye a közigazgatásban*

A köztestületeket kezdettől valamiféle közvetítői szereppel ruházták fel. Olyan intézmények lettek köztestületek, melyek a civil szférából nőttek ki, tagságuk, támogatóik a civil társadalom köréből származott, és legfontosabb feladatuk az állami szervekkel való kapcsolattartás volt. A központi hatalom különféle jogokkal ruházta fel őket, melyhez állami finanszírozást is kaptak (Fazekas, 2008). A magyar jogtudományban az 1920-as évekből *Erekly István és Tomcsányi Móricz* munkássága emelhető ki. Csoportosítást készítettek arra vonatkozóan, hogy az egyes jogi személyiségű társulások, hogyan vesznek részt a közügyek gyakorlásában. Tomcsányi (1943) a következő csoportokat állítja fel:

- ✓ magánegyesületek,
- ✓ közhasznú magánegyesületek (pl: MTA),
- ✓ közjogi jogosítványokkal rendelkező hivatási, foglalkozási egyesületek,
- ✓ „egyetemes közhatósággal” felruházott közjogi egyesületek.

Erekly István (1914:49) ezzel szemben „csak” 3 csoportot képez:

- \* magánjogi alakulatok: ide tartoznak az egyesületek, alapítványok, melyek közhatalmat semmilyen formában nem gyakorolnak,
- \* „közigazgatás jóléti egységei”: gazdasági, kulturális, szellemi, erkölcsi szükségleteket szolgáló jogi személyek, melyek e feladataikon túl kiegészítő jelleggel közhatalmat is gyakorolhatnak (ide tartoznak a köztestületek),
- \* közigazgatási intézmények, melyeket egyértelműen a közhatalom gyakorlására hoztak létre.

A két világháború között *Magyary Zoltán* (1942) teljes felsorolását adja az 1940-es években Magyarországon működő köztestületeknek a következőképpen:

- o bevett és elismert egyházak,
- o szellemi élet köztestületei (pl: MTA),
- o vitézi rendek,
- o gazdasági élet fakultatív köztestületei,
- o érdekképviselőtestületek,
- o társadalombiztosítási köztestületek.

A fenti csoportosítások bizonyos elemekben eltérnek egymástól, és más szempontból vizsgálják a közigazgatási intézményt, de azokat mindhárman a közigazgatás rendszerébe sorolják, mivel állami közigazgatási feladatot látnak el és közhatalmat képviselnek. Ez a szemléletmód a hatvanas években változott meg, annak okán, hogy a köztestületek, mint szervezetek „eltűntek”, ami megmaradt attól a hatásköröktől elvették. Ezen szervezetekre a társadalmi szervezet elnevezést használták, így választva őket le a közigazgatásról.

Jelenleg hazánkban egy duális jellegű közigazgatási szervezetrendszer működik: vagyis az államigazgatási és az önkormányzati közigazgatás, melyek a közvetlen közigazgatás részei, ahol az állam az előtte álló feladatokat saját maga oldja meg. E mellett léteznek egyéb alternatív közigazgatási formák is: a közvetett közigazgatás, az autonóm struktúrák (ún. atipikus szervek), amikor közigazgatási tevékenységet törvényi felhatalmazás alapján nem közigazgatási szervek végeznek. A közvetett közigazgatási tevékenység azt jelenti, hogy az állam az előtte álló feladatok megoldásáról önálló „közigazgatás hordozók” útján gondoskodik (Balázs, 1999).

A kamarákat a közigazgatási intézmények közé soroljuk, melyek szervezetileg a közvetett közigazgatásban helyezkednek el, a közigazgatás funkcionális decentralizációjaként kerülnek definiálásra és főként jogalkalmazó jogkört kapnak. *Berényi Sándor* (2001:88-126), kifejezetten az állami rendszerbe sorolja a köztestületi típusú kamarákat, mint a modern közigazgatás fontos alkotóelemét, az állami funkciók átadása miatt. Ezekben az intézményekben az államigazgatási szervek differenciálódásának folyamata figyelhető meg. Érvként hozza fel a közigazgatási rendszerben való elhelyezésük mellett, hogy számos modern közigazgatással rendelkező államban igen jelentős meghatározó szerepet töltenek be, úgy, mint egy meghatározott „anyaközösséghez” tartozó, annak funkcióit megvalósító, de szervezetileg elkülönült intézmények, melyekre azonban kiterjed az anaközösség felügyelete.

## *A kamarák feladatainak változása*

A nyolcvanas évek végén, a kilencvenes évek elején Kelet-Közép-Európában, a szocializmus utáni korszakban a piacgazdaság kialakulása egy ideig „parttalan” módon folyt. Ez elsősorban abban az értelemben jelentkezett, hogy a törvényhozás szintjén következetesen végigment a piacgazdaság intézményi meghonosítása, a tényleges működést azonban nagy mértékben még mindig meghatározták az „örökölt beidegződések”, szokások, ismeretek (Farkas, 2000). Ennek negatív következményei és egyben ellentmondása is volt: kormányzati szinten sok olyan tevékenység maradt meg, amely más szervezetekre való átruházása szükségszerű lett volna (pl: érdekképviselés, vállalkozásoknak információ- és szolgáltatás nyújtása), de nem alakulhattak ki olyan szervezetek, melyek képesek lettek volna átvenni e feladatokat.

A kormányzat egy ideig saját vállalkozásfejlesztési eszközrendszerével igyekezett – több-kevesebb sikerrel – ellátni a vállalkozásfejlesztési és gazdaság-szervező/koordináló tevékenységét, feladatát. Majd miután az 1990 és 1994 közötti időszakban a kamarák -mint feladatokat átvevő szervezetek- újjászerveződtek a magánjogi kamarai rendszer alapján, 1994 márciusában elfogadta a parlament a XVI. sz. a gazdasági kamarákról szóló törvényt, ezzel újból intézményesítve a köztestületi, kötelező tagságú gazdasági kamarákat 1995. január 1-jei hatállyal. A törvény szerint a kamarák köztestületek, működésük önkormányzati elven alapult. A gazdálkodó szervezetek kamarai tagsága akkor kötelező jellegű, automatikus volt. (A gazdasági kamarákról szóló 1994. évi XVI. törvény 3. és 7. §-a alapján.) Az 1994-es törvény a kamarák feladatait a következők szerint határozta meg:

- ⇒ A gazdasági kamarák feladatai a gazdaság fejlesztésével kapcsolatban
- ⇒ A gazdasági kamarák feladatai az üzleti forgalom biztonságával kapcsolatban
- ⇒ A gazdaság általános érdekeinek érvényesítése
- ⇒ A gazdasági kamarák feladatai a gazdasági tevékenységgel összefüggő közigazgatásban, mely magába foglalta: egyes kereskedelmi tevékenységek nyilvántartásba vétele, kereskedelmi szálláshelyek és vendéglátóipari egységek osztályba sorolása, utazásszervezői, közvetítői tevékenység nyilvántartása, idegenvezetői engedélyek kiadása, taxis engedélyek kiadása.

Az 1994-1998 közötti kormányzati ciklusban meghirdetett szándék volt a kamarák megerősítése és a kamarai feladatkör bővítése. Erre 1998-ban került sor, amikor gazdasági kamarák megszerezték az egyéni vállalkozói igazolványok kiadásának, visszavonásának, módosításának jogát, mely az előbb felsorolt feladatok közül a legnagyobb horderejű feladatkört jelentette számukra. (Vö. A gazdasági kamarákról szóló 1994. évi XVI. törvényt módosító 1997. évi CXXXVIII. törvény.) A gazdasági kamarák ekkor alakították ki és vezették be az ún. egyablakos ügyintézési rendszert, amelynek lényege volt, hogy a vállalkozói igazolvánnyal kapcsolatos minden ügyintézés egy helyen végezhető el a vállalkozók, időt és energiát takarítva meg. Korábban 1998 előtt ezeket a feladatokat az önkormányzatok látták el. A gazdasági kamarák 1994 és 1999 között jelentős erőfeszítéseket tettek a gazdaságszervezési és közjogi feladatok ellátása mellett szolgáltató, piacszervező tevékenységük kialakítására és működtetésére is, annak ellenére megtalálták helyüket a rendszerben szolgáltatásaik révén, hogy nem örökölték sem megfelelő infrastruktúrát, sem kielégítő szakemberállományt: például a működésükhöz szükséges feltételek (pl. székház) a kezdetekben nem voltak kellően biztosítva.

1998 végén azonban más változás is bekövetkezett: az új kormány előterjesztésére az Országgyűlés megfogalmazta az új kamarai törvény felülvizsgálatának elveit, köztük a kötelező tagsági viszony megkérdőjelezését. (83/1998. [XII.16.] OGY határozat a gazdasági kamarákra vonatkozó törvényi szabályozás felülvizsgálatáról.) Így 1999. decemberében a CXXI. számú törvény alapján sor került a megelőző hat évben kötelező tagsággal működő közjogi kamarai rendszer átalakítására. Első lépésben 2000-ben megszűnt a kötelező kamarai tagság. Ugyanebben az évben a gazdasági kamarák az általuk korábban végzett közigazgatási feladatokat (kivéve a szakképzés feladatait) különböző államigazgatási szervezeteknek adták át. Egyéb szolgáltatások nyújtása változatlanul folyt továbbra is. Az átalakult kamarák státusa nem változott meg köztestületek maradtak.

Az új rendszer létrehozása a kamarát új feladatok elé is állította. Rendezni kellett azt a kormányzati kapcsolatrendszert, amelynek keretében hatékonyan el lehet látni a gazdasági érdekérvényesítést, illetve az egyes kamarai feladatok ellátásához kapcsolódó szakmai együttműködést. A kamarai rendszer deklarálja, hogy politikai szemponttól semleges kíván maradni, ugyanakkor a mindenkori kormányzattal szorosán együtt kíván működni. A kamara folyamatosan jelzi a gazdaság helyzetét kedvezőtlenül befolyásoló jelenségeket (Magyar Kereskedelmi és Iparkamara kiadványa, 2000). Emellett a szakmai feladatok széles körére kiterjedő együttműködési megállapodást sikerült kötni a Gazdasági Minisztériummal, és az Oktatási Minisztériummal, így számos fontos szakmai kérdésben sikerült a kormányzati szervekkel együttműködve a vállalkozások számára kedvező megoldásokat találni, és intézkedéseket hozni. A közös kompromisszum keresése jelentősen javította a kamara érdekérvényesítő tevékenységét és ezáltal a vállalkozói kör elégedettségét a kamarai munkával kapcsolatban.

Gazdasági Minisztérium hirdette meg az alapvetően kis – és középvállalkozások megerősítését célzó gazdaságfejlesztési programját, a Széchenyi Tervet, amelynek keretében kezdetben 2002-ben, 100 milliárd forint pályázati keret vált hozzáférhetővé a vállalkozások számára. A kamarákkal kötött együttműködési megállapodás eredményeképpen vált lehetővé, hogy a gazdálkodói szféra oldaláról az Magyar Kereskedelmi és Ipar Kamara (MKIK) javaslatokat fogalmazzon meg a pályázati rendszer továbbfejlesztésére. Napjainkra a hitelkihelyezés meghaladta az 1000 Milliárd forintot, ami 162 ezer hitelügylet jelent. A vállalkozások számára nyújtható hitel felső értékhatára is folyamatos növekedést mutat: 2003-ban 5 Milliárd Forint, 2004-ben 10 Milliárd forint, 2005-től 25 Milliárd forint volt. 2010-től pedig igényelhető: forgóeszköz és beruházási hitel is. 2011-ben tovább bővült a kínálat: megjelent az Agrár Széchenyi Kártya, Széchenyi Önerő Kiegészítő Hitel, és a Széchenyi Támogatást Megelőlegező Hitel. A Széchenyi kártya igénylése a MKIK és a Vállalkozók Országos Szövetsége (VOSZ) tevékenységében zajlott és zajlik napjainkban is.

## *Egyes köztestületi feladatok*

A következőkben a kamarák három általam legfontosabbnak ítélt, jelenleg is ellátott köztestületi feladatát tekintem át: az 1994-től kezdődően ellátott szakképzési feladatokat és ezek változásait, majd 2010. január 31-étől az építőipari kivitelezési tevékenységet folytató vállalkozások regisztrációs feladatait, végül pedig a 2012. január 1.-étől a gazdálkodó szervezetek számára kötelező regisztrációs feladatokat és az ehhez kapcsolódó szolgáltatásokat.

## *Szakképzési feladatok*

Amikor a kormány 1994-ben létrehozta a közjogi kamarákat, kinyilvánította a gazdaságpolitikában játszott meghatározó szerepüket, ugyanakkor a kamarák legitimálásához már kevésbé járult hozzá. Ezt jelzi, hogy a szakképzés területén a kamarák gyakorlati képzőhelyek ellenőrzésének feladatát már létrejöttük előtt megkapták, de az ehhez szükséges forrásokat csak több évvel később biztosította a kormányzat. A kamarák, így források hiányában, a tagdíjából fedezték intézményhálózatuk kiépítését. Az 1999-évi CXXI. törvény megalkotásával bekövetkezett változások inkább a kamarák feladatköreit bővítették. A kamarák szakképzési feladatai továbbra is megmaradtak, amelyekhez az államnak forrásokat kellett biztosítania, de végrehajtását nehezítette a kötelező tagság eltörlése, hiszen addig pl. a saját tagságuk gyakorlóhelyeit ellenőrizték. Akkor ez a helyzet elbizonytalanította a tagságot, és a kamarákon belül dolgozókat is. Napjainkra azonban már a szakképzéssel foglalkozó munkatársak számának tekintetében a növekvő szakképzési feladatokra való tekintettel létszámbővítésre került sor.

Magyarországon a gazdasági kamarák szakképzési feladatait mind a régi 1993. évi LXXVI. régi, mind a 2012 január 1-ével hatályba lépett új 2011. évi CLXXXVII. szakképzési törvény (75.§, és 76.§) is rögzíti. Ezeket a feladatokat közjogi és szolgáltatási funkciókra választhatjuk szét. A kamarák, mint köztestületek különböző ellenőrző, minősítő, vélemény-nyilvánító, javaslattevő feladatkörökkel rendelkeznek a szakképzés területén. A kamarák közjogi feladatai: gyakorlati helyek fejlesztése, minősítése és ellenőrzése; tanuló szerződések nyilvántartása, felügyelete; szakmai vizsgáztatásban való részvétel; mesterképzés és mestervizsgáztatás; új szakmák bevezetése. A kormányzat segítségével az erre a célja rendelkezésre bocsátott pályázati források felhasználásával folytatódott a területi kamaráknál a gyakorlati képzőhelyek ellenőrzését célzó program. Tanulószerződések megkötéséhez kapcsolódó tanácsadói programhoz pedig az MKIK szervezi meg országosan a mestervizsga bizottsági elnökök továbbképzését.

A törvényben rögzített feladatok mellett a kamarák a különböző szaktárcákkal kötött együttműködési megállapodásaikban egyéb feladatokat is felvállaltak. Az Oktatási Minisztériummal való együttműködés széleskörű feladatot biztosít a kamarák számára, célja a gazdaság és az oktatás kapcsolatának erősítése. A kamarák részt vesznek a szakképzést érintő törvényelőkészítő munkákban is. Szakképzés-politikájuk legfontosabb elemei: a szakmunkásképzés szerepének erősítése, a gyakorlati képzés finanszírozásának átalakítása (ezen belül tanulószerződés átalakítása), a gyakorlati képzés fejlesztési forrásainak növelése (Fehérvári, 2000).

## *Az építőipari tevékenységet végző vállalkozások regisztrációja*

A 191/2009. (IX. 15.) számú Kormány rendelet az építőipari kivitelezési tevékenységről, bejelentkezési kötelezettséget ír elő valamennyi építőipari kivitelezési tevékenységet folytató egyéni és társas vállalkozásnak 2010. január 31-ig. A kormány az építési beruházások megvalósításának elősegítésére, a láncartozások visszaszorítása érdekében kezdeményezte és rendelte el az építőipari kivitelezői nyilvántartás kialakítását a Magyar Kereskedelmi és

Iparkamaránál. A nyilvántartás, –mely nyilvános- tartalmazza az országban tevékenységet végző építőipari kivitelezővel kapcsolatos, legfontosabb információkat, adatokat. Ha a bejelentés az előirt adatokat nem tartalmazza, és a cég a hiánypótlásnak nem tesz eleget, akkor a tevékenység folytatásának megkezdését meg kell tagadni, és a tevékenység folytatásától el kell tiltani. 2010. január 1.-jét követően pedig bíróság kiszabására kerül sor.

### *A gazdálkodó szervezetek kötelező regisztrációja*

Az Országgyűlés 2011. november 21-én elfogadta az egyes adótörvények és az azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló törvényjavaslatot, amely tartalmazza a gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény módosítását. 2012. január 1-től a gazdálkodó szervezetek kötelesek kamarai nyilvántartásba vételüket kezdeményezni, és a kamarai közfeladatok ellátásához évente 5.000,- Ft kamarai hozzájárulást fizetni<sup>1</sup> (a hozzájárulás összege önkéntes kamarai tagok esetén levonható a tagdíjból), a Kamara pedig köteles részükre a törvényben meghatározott szolgáltatásokat (tanácsadás gazdasági, pénzügyi, adózási, hitelhez jutási kérdésekben; üzleti partnerkeresés és pályázatfigyelés) térítésmentesen nyújtani. A kamarai tagság továbbra is önkéntes, így a regisztrált vállalkozások nyilvántartásba vételükkel nem válnak kamarai taggá, azt külön kell kérelmezniük. A törvénymódosítás hatálya nem terjed ki a fő tevékenységként mezőgazdasági tevékenységet folytató vállalkozásokra, a mezőgazdasági termelőkre, az agrárkamarákra, valamint az ügyvédi irodákra, de kiterjed a többi hivatásrendi kamara tagjaira, ha egyéni vagy társas vállalkozásban folytatják tevékenységüket. A nyilvántartásba vétel nem tévesztendő össze az építőipari vállalkozások korábbi kötelező regisztrációjával, mert azt más jogszabály alapján, más célok érdekében rendelték el. Tehát az építőipari cégeknek is külön eleget kell(ett) tenniük a mostani regisztrációs előírásnak.

Összegezve a három legjelentősebb köztestületi feladatot: a szakképzés tekintetében: a kamara 1994-től kezdődően vált a „gazdájává”, ekkor dolgozta ki a tanulószervezők dokumentációját, feltételrendszerét és adatbázisát. 2010-re már közel ötvenezer tanulószervezőt kezeltek, 120 főállású alkalmazott (tanácsadó) segítségével országsherte. A kamara feladata a cégek ellenőrzése, akkreditációja (a tárgyi, személyi feltételek megfelelnek-e a tanulók fogadására), a szervezők nyilvántartása. Az OKJ-ben szereplő 200 iskolarendszerű képzésből a 27 legnépszerűbbet tartja kézben, ahol meghatározzák a vizsgakövetelményeket, a tananyagot, szervezik a vizsgáztatást és a mestervizsgáztatást is. A kamarai törekvések arra irányulnak, hogy azok az érettségire épülő szakmák is átadásra kerüljenek, melyek nagy munkaerő piaci jelentőséggel bírnak.

Az építőipari és a kötelező regisztrációs feladatok tekintetében: az országgyűlés 2013.decemberében ismét módosította a kamarai törvényt a 2013. évi CCXLIII. törvénye<sup>2</sup>. Ennek lényege, egyrészt, hogy a kamarai nyilvántartás kiegészül a gazdálkodó szervezet azonosítását és a kapcsolattartást elősegítő adatokkal, valamint a MKIK 2016. január 1-től egy új adatbázist hoz létre és működtet, - támaszkodva a kötelező regisztrációs adatbázisra-, mely a vállalkozók gazdasági

<sup>1</sup> 1999. évi CXXI. törvény 34/A.§ (1).bekezdését módosította a 2011. évi CLVI. törvény 407. §. Hatályos: 2012. I. 1-től.

<sup>2</sup> 2013. évi CCXLIII. törvény az egyes igazságügyi, jogállási és belügyi tárgyú törvények módosításáról.

tevékenységét jellemző, nyilvánosan elérhető és közhiteles forrásból származó adatokat és információkat fog tartalmazni. Az új nyilvántartás célja: az üzleti forgalom biztonságának előmozdítása, a gazdálkodó szervezetek iránti bizalom megítélésének elősegítése, mely mintegy előkészítése volt a 2010-ben majd 2012-ben bevezetett kamarai regisztráció intézménye. Az eddig elért eredmények, teljesítmények igazolják, hogy a feladatellátást tovább kell szélesíteni, hiszen az állami feladatok átadását célszerű arra bízni, aki szakszerűen, szolgáltatás centrikusan és hatékonyan látja el azt.

## *Irodalomjegyzék*

1994. évi XVI. törvény a Gazdasági kamarákról  
1999. évi CXXI. törvény a Gazdasági kamarákról  
2003. évi LXXXVI. törvény a Szakképzésről  
2011. évi CLXXXVII. törvény a Szakképzésről  
83/1998. (XII.16.) OGY határozat a gazdasági kamarákra vonatkozó törvényi szabályozás felülvizsgálatáról  
BALÁZS István (1999). Paraállami formák a mai magyar közigazgatásban *Tér és Társadalom*, 13 (3), 37-43.  
BERÉNYI Sándor (2001). *A közigazgatás fogalma, közigazgatás rendszere, a közigazgatás intézményrendszere, köztestületek a közigazgatás rendszerében. Magyar közigazgatási jog*. 3. kiadás. Budapest, Osiris.  
EREKY István (1914). *Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok* I. kötet. Eperjes: Sziklai Henrik kiadása.  
FAZEKAS Mariann (2008). *A köztestületek szabályozásának egyes kérdései*. Budapest: Rejtjel.  
FARKAS György (2000). *Kamarák és vállalkozói érdekképviselők az integrációs felkészülésben*. Budapest: Osiris.  
FEHÉRVÁRI Anikó (2000). *A gazdasági kamarák szerepe a szakképzésben*. [PhD értekezés.] Budapest: Eötvös Loránd Tudományegyetem.  
MAGYARY Zoltán (1942). *Magyar közigazgatás: a közigazgatás szerepe a XX. század államában: a magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.  
TOMCSÁNYI Móric (1943). *Magyarország közigazgatása*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.